

# Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

Nota van Bevindingen provincie 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) en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. ing. A.K. Willigenburg en mevrouw ir. L. de Vos.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# **Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening**

Nota van Bevindingen provincie Gelderland

*Deventer, april 2019*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Opzet van het onderzoek.....</b>	<b>6</b>
1.1	Grondwaterbescherming voor de publieke drinkwatervoorziening.....	6
1.2	Maatschappelijke ontwikkelingen .....	7
1.3	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	8
1.4	Leeswijzer .....	9
<b>2</b>	<b>Verantwoordelijkheden, (wettelijke) kaders en grondwaterkwaliteit.....</b>	<b>10</b>
2.1	Verdeling verantwoordelijkheden .....	10
2.2	Kaders voor grondwaterbescherming.....	14
2.2.1	Europese kaders .....	15
2.2.2	Nationale kaders.....	16
2.2.3	Kaders provincie Gelderland .....	19
2.3	De kwaliteit van het grondwater voor de drinkwatervoorziening.....	21
<b>3</b>	<b>Instrumenten bescherming grondwater .....</b>	<b>24</b>
3.1	Omgevingsverordening .....	24
3.1.1	Verplichting opstellen milieuverordening .....	25
3.1.2	Beschermde gebieden .....	25
3.1.3	Regels voor ruimtelijke bescherming en voor activiteiten .....	26
3.2	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) .....	29
3.2.1	Risicobeoordeling .....	29
3.2.2	Prioriteiten uitvoering VTH-taken .....	30
3.2.3	Geplande inzet op uitvoering VTH-taken .....	31
3.3	Middelen .....	32
3.3.1	Lasten grondwaterbescherming.....	32
3.3.2	Grondwaterheffing .....	32
<b>4</b>	<b>Ruimtelijke bescherming van het grondwater .....</b>	<b>34</b>
4.1	Bestuursfilosofie ruimtelijke ordening.....	34
4.2	Regels voor ruimtelijke plannen .....	35
4.2.1	Regelgeving grondwaterbescherming hoofdstuk Ruimte Omgevingsverordening .....	35
4.2.2	Methodiek grondwaterbescherming; compenseren.....	36
4.3	Overleg tussen provincie en gemeente over ruimtelijke plannen.....	37
4.4	Grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen.....	39

4.4.1	Instructieregels voor gemeenten .....	39
4.4.2	Doorwerking beschermingsbeleid in bestemmingsplannen .....	40
4.4.3	De watertoets bij bestemmingsplannen .....	41
4.4.4	Grondwaterbescherming bij bouwplannen.....	41

## 5 Grondwaterbescherming door milieuregelgeving.....43

5.1	Inhoud milieuregels grondwaterbescherming.....	43
5.1.1	Zorgplicht in beschermde gebieden .....	43
5.1.2	Milieuregels in waterwingebieden .....	44
5.1.3	Milieuregels in grondwaterbeschermingsgebieden .....	44
5.1.4	Milieuregels in boringsvrije zones .....	45
5.1.5	Koude-warmteopslagvrije zones .....	46
5.1.6	Intrekgebieden .....	46
5.1.7	Meldplicht en de mogelijkheid tot ontheffingen.....	46
5.1.8	Behoeftte aan maatwerk .....	47
5.2	Overleg en communicatie over milieuregels grondwaterbescherming..	48
5.2.1	Overleg met mede-overheden en drinkwaterbedrijf .....	49
5.2.2	Communicatie naar burgers en bedrijven .....	50
5.3	Werking milieuregels voor grondwaterbescherming .....	52
5.3.1	Rechtstreekse werking van milieuregels uit de verordening .....	52
5.3.2	Werking milieuregels bij omgevingsvergunningen milieu.....	53
5.3.3	Milieuregels bij ontheffingen .....	54
5.4	Toezicht en handhaving milieuregels.....	55
5.4.1	Toezicht op naleving milieuregels .....	55
5.4.2	Handhaving van milieuregels.....	61

<b>Bijlage 1:</b>	Bronnen.....	63
<b>Bijlage 2:</b>	Onderzoeksaanpak.....	66

# 1 Opzet van het onderzoek

*In dit eerste hoofdstuk van deze nota van bevindingen geven we een inleiding op het onderwerp en geven we in het kort weer wat we hebben onderzocht.*

## 1.1 Grondwaterbescherming voor de publieke drinkwatervoorziening

### Zorgen over het grondwater

In de provincie Gelderland is het grondwater de belangrijkste grondstof voor het produceren van drinkwater. De (inmiddels opgeheven) Adviescommissie Water<sup>1</sup> 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.....”*

Het voorkomen van verontreinigingen van het grondwater ligt niet alleen op het bordje van de provincies. Voor de belangrijke bedreigingen van het grondwater is zij afhankelijk van maatregelen die onder anderen door het Rijk genomen worden voor bijvoorbeeld het meststoffenbeleid en het beleid voor het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen.

### Processen in de ondergrond verlopen traag

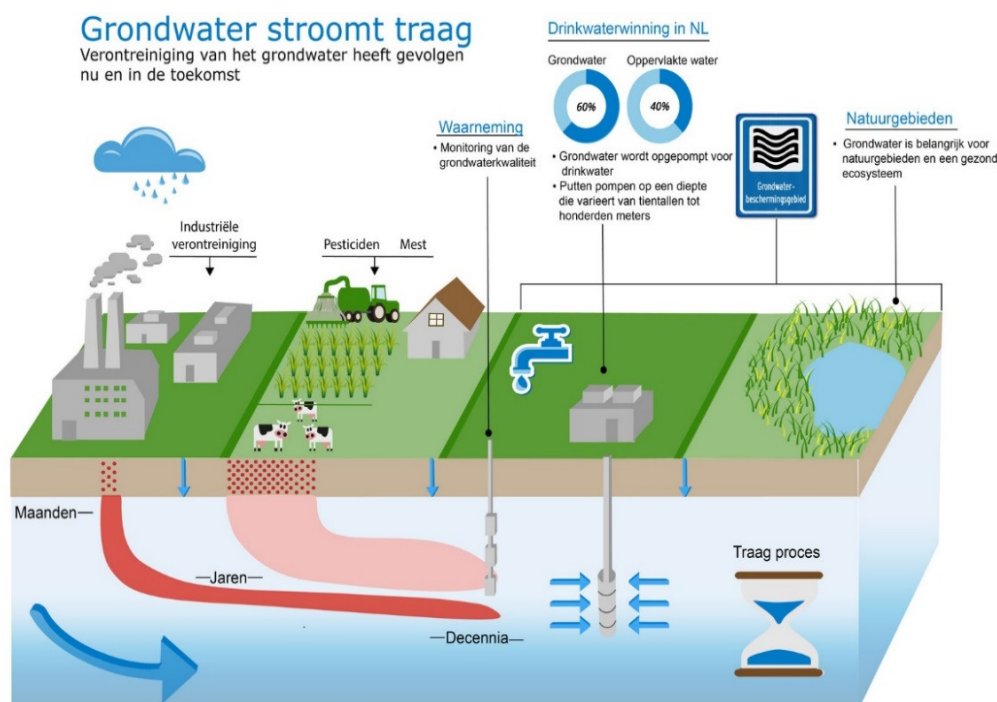
Processen in de ondergrond verlopen traag. Het kan decennia duren voordat een verontreiniging die bovengronds veroorzaakt is een drinkwaterbron bereikt. Tegelijkertijd verloopt er veel tijd voordat verontreinigingen weer uit het grondwater

---

<sup>1</sup> De commissie adviseert, gevraagd en ongevraagd, de Minister van Infrastructuur en Milieu.

zijn verdwenen. 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 worden verplaatst, wordt een interceptieput geplaatst of wordt het water gezuiverd. Hoe activiteiten boven de grond de kwaliteit van het grondwater kunnen beïnvloeden wordt geïllustreerd in figuur 1.

**Figuur 1: Infographic grondwater**



Bron: [www.rivm.nl/landelijk-meetnet-grondwaterkwaliteit](http://www.rivm.nl/landelijk-meetnet-grondwaterkwaliteit)

## 1.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

### Energietransitie; bijdrage van de ondergrond

Het belang van de bescherming van het grondwater als grondstof voor ons drinkwater neemt toe. In de eerste plaats vanwege de vervuiling van het grondwater waar de Adviescommissie Water op wijst. In de tweede plaats omdat er met veel belangstelling gekeken wordt naar de bijdrage die de ondergrond kan leveren aan de energietransitie. 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. Drinkwaterbedrijven deden onlangs een beroep op Rijk en provincies om een verbod in te stellen op het boren naar aardwarmte in beschermde gebieden<sup>2</sup>. In de interviews is naar voren gekomen dat het aantal koude-

<sup>2</sup> Trouw (21 januari 2019), artikel 'Waterbedrijven roepen op tot een verbod op aardwarmteboring bij hun waterwingebieden'.

warmte installaties toeneemt, grotendeels onder het gezag van gemeenten. Het is daardoor moeilijk voor de provincie om daar goed zicht op te hebben. Daarnaast zijn er nog meer ideeën voor ondergrondse activiteiten zoals CO<sub>2</sub> opslag en het gebruik van zoutcavernes die ervoor zorgen dat de ondergrond steeds intensiever wordt benut.

Naast een toename van verschillende vormen van gebruik van de ondergrond, is de verwachting dat de vraag naar drinkwater ook zal toenemen in de toekomst. Om de watervoorziening in de toekomst veilig te stellen is er vanuit de beleidsnota drinkwater een actie ingezet om strategische voorraden aan te wijzen<sup>3</sup>, die bedoeld zijn voor het opvangen van grotere tekorten en noodsituaties op de middellange termijn (10 tot 25 jaar)<sup>4</sup>.

### Invoering 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. De zorgplicht uit de Drinkwaterwet voor het behartigen van het belang van drinkwater gericht op overheden blijft bestaan. De provincie zal waarschijnlijk een nadrukkelijker rol krijgen in de bescherming van de totale grondwaterkwaliteit, inclusief de grondwaterkwaliteit bij steden. De verwachting is dat de provincies dan meer taken krijgen ten aanzien van normering in relatie tot de Kader Richtlijn Water.

### Noodzaak tot sluiting en aanpassen van winningen

Als gevolg van de slechte kwaliteit van het grondwater zijn drinkwaterbedrijven genooddaakt winningen te sluiten. De winning in Zutphen is gesloten en de winning Nieuwe Markstraat in Nijmegen wordt binnenkort gesloten. Dat is in een overeenkomst tussen de provincie en Vitens vastgelegd<sup>5</sup>. Beide winningen liggen in stedelijk gebied. Bij de winning Heumensoord bij Nijmegen raakt het beschermingsgebied steeds meer verstedelijkt. Volgens geïnterviewden van de provincie is dat geen wenselijke situatie omdat ze de bescherming zo niet kunnen garanderen. De provincie is met Vitens aan het kijken of ze de winning niet kunnen aanpassen zodat het beschermingsgebied net buiten het stedelijk gebied valt. Daarvoor is een onderzoekstraject gestart. Samen met de gemeenten en andere partijen is analyse uitgevoerd van de maatschappelijke effecten.

## 1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

De bescherming door de provincie van het grondwater als grondstof voor drinkwater staat in het onderzoek centraal. De omgevingsverordening is een belangrijk instrument om risico's voor de kwaliteit van het grondwater te voorkomen en tot een verwaarloosbaar niveau te brengen. Het onderzoek richt zich daarom op de bijdrage van de omgevingsverordening aan de bescherming van het grondwater. De behandeling van meldingen, toezicht en handhaving van regels in beschermingszones (het milieuspoor)

<sup>3</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2014), *Beleidsnota drinkwater 'Schoon drinkwater voor nu en later'*

<sup>4</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (juni 2018), *Structuurvisie ondergrond in het kort*

<sup>5</sup> Vitens en Provincie Gelderland (februari 2016), *Robuuste drinkwatervoorziening Gelderland 2016-2021*



en de doorwerking van het beschermingsbeleid in gemeentelijke bestemmingsplannen (het ruimtelijk spoor) vormen daarbij de belangrijkste onderdelen van het onderzoek. Deze afbakening heeft tot gevolg dat er in dit onderzoek minder aandacht is voor het proces van gebiedsdossiers. Door het opstellen van gebiedsdossiers en een bijpassend uitvoeringsprogramma werken meerdere partijen aan een breed scala van maatregelen om risico's voor de drinkwaterwinning te verminderen.

De doelstelling van het onderzoek is het ondersteunen van Provinciale Staten bij hun controlerende en kaderstellende taken op het gebied van grondwaterbescherming ten behoeve van de winning van drinkwater.

### Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek is:

#### Centrale vraag

In hoeverre slagen de provincies in het beschermen van het grondwater voor de publieke drinkwatervoorziening tegen nieuwe verontreinigingen?

De onderzoeksvragen die in dit onderzoek zijn betrokken, het normenkader en de onderzoeksmethode zijn opgenomen in bijlage 2.

## 1.4 Leeswijzer

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om eerst de verantwoordelijkheden en (wettelijke) kaders van de provincie en die van andere partijen te beschrijven. Dat doen we in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 gaan we in op de instrumenten die centraal staan in de onderzoek. Dit is in de eerste plaats de Provinciale omgevingsverordening en de bijbehorende vergunningverlening, meldingsplicht, ontheffing, toezicht en handhaving. In de omgevingsverordening zijn regels gesteld voor de ruimtelijke bescherming van de grondwaterkwaliteit bij drinkwaterwinningen. Hoe die ruimtelijke bescherming werkt beschrijven we in hoofdstuk 4. In de omgevingsverordening zijn eveneens regels gesteld voor activiteiten in beschermde gebieden. In het vijfde en laatste hoofdstuk beschrijven we wat deze regels zijn en hoe deze regels werken.

Iedere paragraaf begint met een tekstblok met samenvattende bevindingen met, indien van toepassing, de bijpassende norm uit het normenkader.

## 2 Verantwoordelijkheden, (wettelijke) kaders en grondwaterkwaliteit

*In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken overheden en instanties. Daarna komen de kaders aan de orde waarbinnen gewerkt wordt aan de bescherming van grondwaterbronnen die gebruikt worden voor de onttrekking van drinkwater. Naast Europese en landelijke kaders gaat het daarbij om de kaders die de provincie Gelderland zelf heeft. De kwaliteit van het grondwater dat als grondstof dient voor de productie van drinkwater komt ook in dit hoofdstuk aan de orde. Dit hoofdstuk heeft hoofdzakelijk een beschrijvend karakter.*

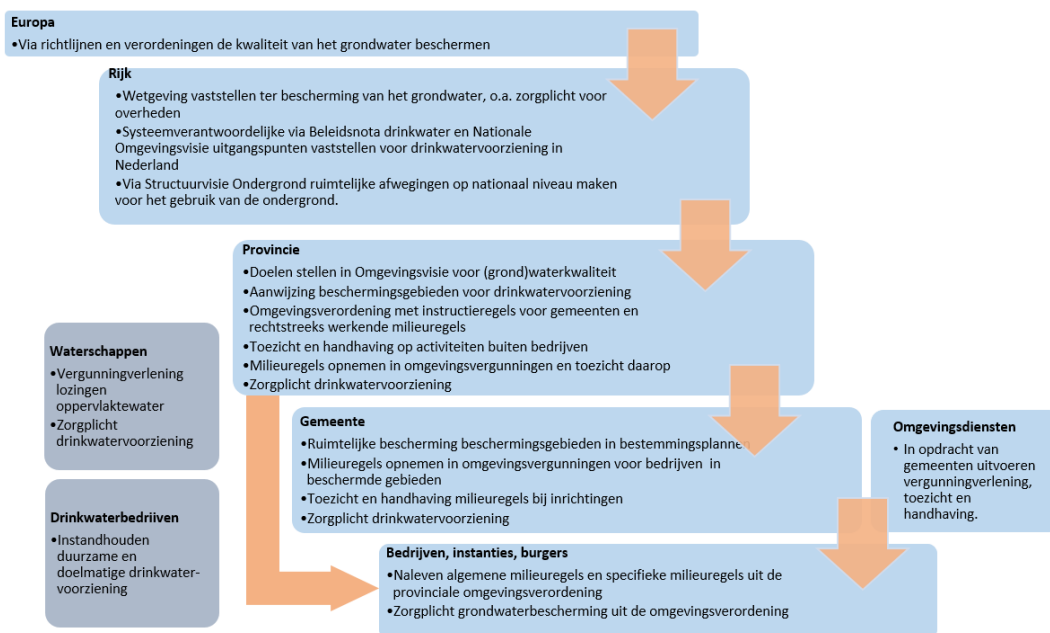
### 2.1 Verdeling verantwoordelijkheden

#### Bevindingen

- De verantwoordelijkheid voor de bescherming van het grondwater voor de publieke drinkwatervoorziening is verdeeld over meerdere overheden en instanties.
- 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.

De grondwaterbescherming in Nederland kan worden gezien als een aaneenschakeling van verantwoordelijkheden. In figuur 2 hebben we de taken en verantwoordelijkheden schematisch weergegeven.

**Figuur 2: Schematische weergave verantwoordelijkheden**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

### Zorgplicht voor alle overheden

In de Drinkwaterwet<sup>6</sup> staat een zorgplicht voor alle bestuursorganen: ‘Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening’. Er wordt dus van alle bestuursorganen verwacht rekening te houden met de drinkwaterbelangen bij hun plannen. Daarnaast is er een aantal specifieke verantwoordelijkheden verdeeld, waarop we hieronder in gaan.

### Verantwoordelijkheden Rijk

De drinkwatervoorziening is een nationaal belang en het Rijk bepaalt als systeemverantwoordelijke het beleid via de Beleidsnota Drinkwater en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het Rijk stelt daarnaast regelgeving vast ter bescherming van het grondwater. Voor een belangrijk deel is dit regelgeving die volgt uit Europese richtlijnen en verordeningen. Op het gebied van het voorkomen van grondwaterverontreinigingen heeft het Rijk vooral een rol in de regulering van medicijnen, gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen. Daarnaast stuurt het Rijk via de structuurvisie op de ondergrond op het behartigen van de nationale belangen van de openbare drinkwatervoorziening.

### Verantwoordelijkheden Provincie

De verantwoordelijkheid voor de grondwaterbescherming ligt op grond van de Wet milieubeheer bij de provincie<sup>7</sup>. Op basis van de Wet milieubeheer geeft de provincie de begrenzing van de grondwaterbeschermingsgebieden aan en stelt regels op ter bescherming van de gebieden.

<sup>6</sup> Drinkwaterwet, artikel 2 lid 2.

<sup>7</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema's/grondwater/achtergrond>

Voor activiteiten buiten inrichtingen zijn provincies verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving op de regels in beschermde gebieden voor grondwaterkwaliteit. In enkele gevallen is de provincie ook verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving voor activiteiten binnen inrichtingen. Dit is het geval wanneer de provincie het bevoegd gezag is voor een inrichting in een beschermd gebied en wanneer de inrichting onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) of het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) valt.

De gebiedsdossiers bieden inzicht in de mate waarin kwaliteitsdoelen voor waterwinningen worden gehaald. Ze bieden ook inzicht in de (rest)opgave om tot een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening te komen. De regierol voor het opstellen van gebiedsdossiers voor (oever)grondwaterwinningen ligt bij de provincies. Over de taakverdeling bij het opstellen van de gebiedsdossiers zijn afspraken gemaakt tussen vertegenwoordigers van provincies, Rijkswaterstaat, gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, het toenmalige Ministerie van VROM.<sup>8</sup>

Tot slot zijn de provincies verantwoordelijk voor het aanwijzen van deze strategische voorraden die bedoeld zijn voor het opvangen van grotere tekorten en noodsituaties op de middellange termijn (10 tot 25 jaar)<sup>9</sup>. De verantwoordelijkheid volgt uit de Structuurvisie op de Ondergrond (STRONG) van het Rijk. Over de afstemming hiervan loopt er landelijk een IPO/VEWIN-project Aanvullend Strategische Voorraden in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

### Verantwoordelijkheden Waterschap

Waterschappen verlenen vergunningen voor het lozen op oppervlaktewater en beheren het grondwaterpeil. Beide taken kunnen invloed hebben op de grondwaterkwaliteit. De waterschappen zijn, vanwege hun rol in het oppervlaktewaterbeheer en het kwantitatieve grondwaterbeheer, betrokken bij het opstellen van de gebiedsdossiers. Als waterbeheerder hebben ze ook een adviesrol bij het opstellen van de watertoets bij ruimtelijke plannen. In paragraaf 4.4 gaan we daar verder op in.

### Verantwoordelijkheden Gemeente

In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is bepaald dat gemeenten ambtelijk vooroverleg plegen met de provincie over ruimtelijke ontwikkelingen met een provinciaal belang. Op grond van de Wet milieubeheer, de Drinkwaterwet en de Beleidsnota drinkwater is bij grondwaterbeschermingsgebieden sprake van een dergelijk belang.

Het verschilt per provincie of de contouren van de beschermingsgebieden opgenomen moeten worden in bestemmingsplannen. De provincie Gelderland verplicht dit niet. De gemeente is bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen aan inrichtingen en het houden van toezicht op de naleving van voorschriften ook wanneer het niet vergunningplichtige inrichtingen zijn. Een uitzondering hierop is een bedrijf dat onder de verantwoordelijkheid van de provincie valt. Dit zijn bedrijven die onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) vallen en alle bedrijven waarvoor het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) geldt.

<sup>8</sup> Projectgroep gebiedsdossiers waterwinningen (16 juni 2010), *Afspraken invoering gebiedsdossiers waterwinning voor de openbare drinkwatervoorziening*

<sup>9</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (juni 2018) *Structuurvisie ondergrond in het kort*

### Verantwoordelijkheden Omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten voeren milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uit, in opdracht van de gemeenten en de provincie. In Gelderland en Overijssel zijn dit de Omgevingsdiensten Noord-Veluwe, Veluwe IJssel, De Vallei, Achterhoek, Regio Arnhem, Rivierenland en Regio Nijmegen.

### Verantwoordelijkheden Drinkwaterbedrijf

Het drinkwaterbedrijf is verantwoordelijk voor het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame en doelmatige drinkwatervoorziening (artikel 7 van de Drinkwaterwet), waaronder de veiligstelling van de grondstof voor drinkwater. Hierover maakt de provincie samenwerkingsafspraken op maat met het drinkwaterbedrijf<sup>10</sup>. In Gelderland is Vitens het opererende drinkwaterbedrijf. Vitens heeft geen formele rol bij het uitvoeren van provinciale regelgeving voor grondwaterbescherming. Uit de interviews bij zowel de provincie als Vitens blijkt dat ze wel worden geacht om als belanghebbende een actieve rol te spelen. De middelen die ze hiertoe hebben zijn kennis, relaties, invloed op media, het investeren van geld en een eventuele schadevergoeding. Voor elke waterwinning hebben ze een omgevingsmanager, die zich bezig houdt met de verbinding tussen de binnen- en buitenwereld. Uit interviews blijkt dat Vitens probeert om bestendige relaties op te bouwen met gemeentes en waterschappen en regelmatig met de relevante stakeholders om tafel zit.

### Verantwoordelijkheden burgers, bedrijven en instanties.

Burgers, bedrijven en instanties moeten de regels uit de omgevingsverordening naleven. Daarnaast geldt voor hen een algemene zorgplicht om schade aan de kwaliteit van het grondwater te voorkomen.

### Bestuursovereenkomst nitraat

De provincies (het IPO), de drinkwaterbedrijven (Vewin) en LTO Nederland hebben samen met het Rijk een bestuursovereenkomst gesloten in het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn: "Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden"<sup>11</sup>. Hierin maken ze afspraken over de uitvoering van het nitraat actieprogramma, waarin maatregelen staan die gericht zijn om de waterkwaliteitsproblemen met stikstof en fosfaat in de landbouw terug te dringen. In Gelderland richten deze maatregelen zich op vier grondwaterbeschermingsgebieden waar de problematiek speelt.

Ter uitvoering van de bestuursovereenkomst Nitraat heeft de provincie Gelderland een overeenkomst gesloten met LTO Noord, Vitens en het waterschap Rijn en IJssel. Ter uitvoering van de overeenkomst is een project gestart om de uitspoeling van Nitraat vanuit de landbouw te verminderen<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Vitens en provincie Gelderland (februari 2016), *Overeenkomst Robuuste drinkwatervoorziening Gelderland 2016-2021*.

<sup>11</sup> Bijlage 7a bij het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. *Bestuursovereenkomst "Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden, 12 december 2017*.

<sup>12</sup> *Uitvoeringsovereenkomst aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden (juli 2018)*

Daarnaast loopt het project “Vruchtbare Kringloop Achterhoek” dat als doel heeft om agrarisch ondernemers te stimuleren om voor kringlooplandbouw en duurzaam bodem- en waterbeheer te kiezen. Deelnemers leren in studiegroepen over het verbeteren van de bodemvruchtbaarheid, het verminderen van de milieubelasting, het vergroten van de biodiversiteit en het stimuleren van een duurzame economische groei<sup>13</sup>.

## 2.2 Kaders voor grondwaterbescherming

### Norm

- De doelen voor grondwaterbescherming zijn beschreven in de Omgevingsvisie.

### Bevindingen

- De (wettelijke) kaders voor de bescherming van het grondwater zijn zowel op Europees, nationaal en provinciaal niveau gegeven.
- Het water- en bodemsysteem in de toekomst laten functioneren en in stand houden tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten heeft de provincie in de Omgevingsvisie als doel gesteld. De provincie onderschrijft de ambitie van de Kaderrichtlijn Water. De bescherming van het grondwater voor de publieke drinkwatervoorziening staat in het Regionaal Waterprogramma.

14

Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

Op de bescherming van het grondwater tegen nieuwe verontreinigingen is een breed kader van toepassing. Op alle niveaus van overheidslagen zijn kaders gesteld. In figuur 3 geven we de kaders schematisch weer.

<sup>13</sup> [www.vruchtbarekringloopgelderland.nl](http://www.vruchtbarekringloopgelderland.nl)

**Figuur 3:** Schematische weergave kaders grondwaterbescherming



## 2.2.1 Europese kaders

### Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) (Richtlijn 2000/60/EG) is een Europese richtlijn die toeziet op een duurzame bescherming van ecosystemen en watervoorraden. Artikel 7 van de KRW richt zich op 'voor de drinkwateronttrekking gebruikt water'. In het artikel staat o.a. dat lidstaten waterlichamen moeten aanwijzen die worden gebruikt voor drinkwater en dat lidstaten de waterlichamen beschermen om een achteruitgang van de kwaliteit te voorkomen, om uiteindelijk het niveau van de zuivering te verlagen.

De KRW-doelen moesten in 2015 worden bereikt, maar uitstel met tweemaal zes jaar is mogelijk. Nederland gaat uit van het maximaal mogelijke uitstel, waarbij in 2027 aan de doelen moet worden voldaan.

In artikel 8 worden eisen gesteld aan de monitoring van oppervlakte- en grondwater en van beschermde gebieden. In de Grondwaterrichtlijn, die 12 december 2006 van kracht is geworden, zijn de chemische aspecten voor grondwater verder gespecificeerd.

De KRW kent een plancyclus van zes jaar. Dat betekent dat lidstaten elke zes jaar aan de Europese Commissie verantwoorden in hoeverre ze aan de KRW-doelen voldoen. Een belangrijk onderdeel van de KRW zijn de stroomgebiedbeheerplannen. Hierin staan de afspraken en maatregelen per stroomgebied. Ook deze worden elke zes jaar herzien. De maatregelen ter bescherming van de drinkwaterbronnen worden ook opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen, die in Nederland met gebruik van de gebiedsdossiers worden opgesteld. In een gebiedsdossier inventariseren de betrokken partijen de knelpunten en bedreigingen voor de waterkwaliteit bij een waterwinning.

Gebiedsdossiers en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's worden op vrijwillige basis opgesteld door de provincies, in samenwerking met de gemeenten, drinkwaterbedrijven en waterbeheerders<sup>14</sup>.

### Richtlijnen gebruik gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De EU streeft naar vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hiertoe heeft de EU de Europese Biocidenrichtlijn en de Europese Verordening voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen vastgesteld. De EU verbiedt zeer giftige stoffen, die bijvoorbeeld kankerverwekkend kunnen zijn en laat nationale plannen opstellen voor het gebruik van duurzame gewasbeschermingsmiddelen. Biociden worden gebruikt voor desinfectie, voor conservering en voor het bestrijden van plaagdieren en andere schadelijke organismen buiten de landbouw. Het verkeerd gebruiken van biociden kan schadelijk zijn voor mens en milieu. Biociden vallen onder de Europese Verordening voor het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden. Uitgangspunt van de Biocidenverordening is dat men biociden alleen in bezit mag hebben, toepassen of verkopen als het middel is toegelaten op de Nederlandse of Europese markt.

### Nitraatrichtlijn

Naast de KRW is er ook de Nitraatrichtlijn relevant voor de waterkwaliteit. De nitraatrichtlijn is een Europese richtlijn die erop gericht is om te voorkomen dat nitraten uit agrarische bronnen het grond- en oppervlaktewater verontreinigen<sup>15</sup>. Op basis van de Nitraatrichtlijn mag het gehalte Nitraat in grondwater niet boven de 50 mg/l komen. De Nitraatrichtlijn is in Nederland uitgewerkt in het 6<sup>e</sup> Actieprogramma Nitraatrichtlijn, die binnen de Meststoffenwet valt.

16

Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

## 2.2.2 Nationale kaders

### Drinkwaterwet en drinkwaternota

In de Drinkwaterwet is een algemene zorgplicht verankerd, die zich richt op alle bestuursorganen (artikel 2 lid 2): 'Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening'. Deze zorgplicht moet in acht genomen worden bij de beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen en risico's. De beleidsnota drinkwater moet op basis van de Drinkwaterwet iedere 6 jaar worden geactualiseerd. De beleidsnota Drinkwater beschrijft de rol en de taken van het Rijk, drinkwaterbedrijven en decentrale overheden bij de uitvoering van de Drinkwaterwet. De Drinkwaternota geeft de beleidsuitgangspunten aan voor het duurzaam veiligstellen van de drinkwatervoorziening. De beleidsnota Drinkwater geeft daarmee input voor de andere planprocessen zoals de Structuurvisie op de Ondergrond (STRONG) en de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. De beleidsnota Drinkwater kijkt vooruit tot 2040<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Stuurgroep Water (december 2016), Protocol gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen.

<sup>15</sup> Europese Unie. Factsheet (januari 2010), 'De Europese nitraatrichtlijn'.

<sup>16</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2014), Beleidsnota drinkwater.



### Wetgeving grondwaterkwaliteitsbeheer

Het Nederlandse grondwaterkwaliteitsbeheer is geregeld in de Wet milieubeheer. De KRW-doelstellingen zijn vastgelegd in de nationale wetgeving middels de AMvB 'Besluit kwaliteitseisen monitoring water'. De doelstellingen zijn hierin vastgelegd in de vorm van milieukwaliteitseisen, op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Overige regelgeving die relevant is voor het grondwaterkwaliteitsbeheer is het landbouwbeleid, waarvoor regelingen zijn opgenomen in de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De Waterwet regelt de bevoegdheid van de provincie om functies toe te kennen aan een watersysteem, zoals bijvoorbeeld de drinkwaterfunctie. De Waterwet biedt ook de wettelijke basis voor het verlenen van vergunningen voor de onttrekking van grondwater en infiltratie van water.

### Mestregelgeving en toelatingsbeleid gewasbeschermingsmiddelen

De Meststoffenwet bepaalt onder welke voorwaarden vervoer van, en handel in meststoffen is toegestaan. De wet maakt daarbij een indeling naar verschillende typen meststoffen: dierlijke meststoffen, zuiverings-slib, compost, overige organische meststoffen en anorganische meststoffen (kunstmeststoffen). Per meststof gelden er verschillende regels, voorwaarden en uitrijdperioden<sup>17</sup>.

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) regelt de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Gewasbeschermingsmiddelen bevatten 1 of meer actieve stoffen die zijn bestemd om planten of plantaardige producten te beschermen tegen schadelijke organismen. Biociden zijn bestemd om schadelijke organismen te vernietigen, bijvoorbeeld als ontsmettingsmiddelen in zwembaden en ziekenhuizen of als ongediertebestrijdingsmiddelen. De Wet gewasbescherming en biociden geeft uitvoering aan de Europese Biocidenrichtlijn en de Europese Verordening voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

### Wet ruimtelijke ordening

Op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) worden waterfuncties en maatregelen ter bescherming van drinkwater ruimtelijk ingepast, waarbij wordt gestuurd op een goede kwaliteit van het grondwater. De provincie legt op grond van de Wro het waterbeleid vast in provinciale structuurvisies, en stelt regels in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV). Hierin geeft de provincie ook aan waar bestemmingsplannen die door gemeentes worden opgesteld aan moeten voldoen. Bestemmingsplannen omschrijven de ruimtelijke functietoekenning en dienen als toetsingskader voor activiteiten. De ruimtelijke normstelling blijft in handen van de gemeenteraad. Binnen de kaders van de Provinciale verordening behoudt de gemeenteraad zo beleidsvrijheid om bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken<sup>18</sup>.

Het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) geeft aan dat bij de voorbereiding van bestemmingsplannen dient te worden overlegd met betrokken gemeenten, waterschappen, provincie en Rijk. Daarnaast bepaalt het Bro dat de toelichting op het

<sup>17</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/mest/handleiding-bewerken/juridisch-kader/3-3-meststoffenwet/>

<sup>18</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/grondwater/grondwaterbeheer-en/wet-regelgeving/>

plan of de ruimtelijke onderbouwing aangeeft op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Dit betekent dat de waterparagraaf een onderdeel is van het bestemmingsplan.

### Structuurvisie Ondergrond

De Rijksoverheid heeft een Structuurvisie Ondergrond (STRONG) vastgesteld. Hierin staat het beleid voor activiteiten in de diepe ondergrond, waarbinnen drinkwatervoorziening en mijnbouw een centrale rol spelen. De nadruk ligt hierbij op mogelijkheden om ook in de toekomst aan de drinkwatervraag te kunnen voorzien. De structuurvisie geeft op hoofdlijnen een ruimtelijk afwegingskader voor de ordening van ondergrondse functies. In de STRONG zijn de provincies verantwoordelijk voor het aanwijzen van deze strategische voorraden. Over de afstemming hiervan loopt er landelijk een IPO/VEWIN-project Aanvullend Strategische Voorraden in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

In STRONG is ook een Nationale Grondwater Reserve aangewezen in Gelderland. Dit zijn diep gelegen, zeer oude en schone grondwatervoorraden die goed bewaard zijn gebleven<sup>19</sup>. Het Rijk legt op deze gebieden geen extra bescherming. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat het nog onduidelijk is wat de betekenis is van deze gebieden voor het beleid. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat het nog een zoektocht is om het juiste beleid te bepalen voor deze gebieden. Ambtelijk is de eerste gedachte dat bovengronds niet dezelfde bescherming opgelegd gaat worden zoals bij een grondwaterbeschermingsgebied, want dan zetten ze een te groot gebied op slot. Ambtelijk wordt er gedacht aan een licht regime, maar onomkeerbare activiteiten zoals een industrieterrein zijn ongewenst. Ook hier zit een discussie in de afweging van bodemenergie en waterbescherming. Het bepalen van het beschermingsbeleid is ook nog lastig omdat er nog geen zekerheid is over de grootte van de gebieden, daar komt in 2020 meer duidelijkheid over.

### Milieuregelgeving voor beschermde gebieden grondwater

De grondwaterbeschermingsgebieden en de regels ter bescherming hiervan worden op grond van de Wet milieubeheer (artikel 1.2) vastgelegd in een Provinciale milieuverordening (PMV). Het beleid op basis van deze wet is met name gericht op het voorkomen van verontreinigingen, niet op de aanpak van bestaande verontreinigingen<sup>20</sup>. Er zijn verschillende beschermingszones die in de PMV aangewezen kunnen zijn: waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones. In waterwingebieden zijn alleen activiteiten in het kader van de grondwaterwinning toegestaan. In grondwaterbeschermingsgebieden gelden minder verboden. In de PMV zijn regels opgenomen die activiteiten nader reguleren of verbieden. Deze regels kunnen per provincie verschillend zijn.

### Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning. Volgens de Wabo besluiten Burgemeester en wethouders van de gemeente waar een project plaatsvindt in principe over de aanvraag om een omgevingsvergunning (artikel

<sup>19</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (juni 2018) *Structuurvisie ondergrond in het kort*

<sup>20</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2014). *Beleidsnota drinkwater 'Schoon drinkwater voor nu en later'*

2.4, lid 1). Echter, bij AMvB kan worden bepaald dat de provincie bevoegd gezag heeft over projecten die van provinciaal belang zijn. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) is geregeld dat bij zaken van provinciaal belang Gedupeerde Staten in de plaats van Burgemeester en wethouders kunnen treden<sup>21</sup>. Het gaat hierbij om twee typen bedrijven, namelijk de meer complexe bedrijven die onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) vallen en alle bedrijven waarvoor het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) geldt<sup>22</sup>.

In het Besluit omgevingsrecht zijn eisen genoemd waaraan professionele handhavingsorganisaties moeten voldoen, zijnde<sup>23</sup>:

- het opstellen van een handhavingsbeleid voor alle beleidsvelden die in de Wabo worden geïntegreerd;
- een jaarlijkse vaststelling van een uitvoeringsprogramma;
- een uitvoeringsorganisatie die een adequate en behoorlijke uitvoering van het beleid waarborgt;
- de borging van de financiële en personele middelen;
- de monitoring van resultaten en van de voortgang van de uitvoering van het programma;
- het rapporteren over de uitvoering van het programma en over het bereiken van de gestelde doelen.

## 2.2.3 Kaders provincie Gelderland

### Omgevingsvisie

De visie en regels van Gelderland in relatie tot grondwaterbescherming zijn opgenomen in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Voor de uitvoering van de milieuregels in de Omgevingsverordening is eveneens het Beleidsplan voor vergunningverlening, handhaving en toezicht van belang.

De Omgevingsvisie van Gelderland bevat het beleid voor de fysieke leefomgeving en beschrijft in hoofdlijnen wat de provincie belangrijk vindt. In de Omgevingsvisie "Gaaf Gelderland" staan twee doelen van het provinciale waterbeleid beschreven<sup>24</sup>.

- De hoofdzaken van het provinciaal beleid voor water zijn gericht op een veerkrachtig en duurzaam water- en bodemsysteem. Dit systeem bestaat uit bodem en ondergrond, grondwater en oppervlaktewater en is duurzaam als het ook in de toekomst kan blijven functioneren en in stand kan worden gehouden tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.
- De provincie onderschrijft de ambitie van de Europese Kaderrichtlijn Water, dat uiterlijk in 2027 het grond- en oppervlaktewater in Europa schoon en ecologisch gezond moet zijn en dat er voldoende water is voor duurzaam gebruik en voert deze uit.

<sup>21</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/bevoegd-gezag/>

<sup>22</sup> Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2017

<sup>23</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/wabo-toezicht/>

<sup>24</sup> Ontwerp-Omgevingsvisie Gaaf Gelderland, Bijlage Wat we blijven doen

Om deze doelen te bereiken hanteert de provincie de volgende uitgangspunten.

- De beschermde gebieden voor het grondwater, waterberging, de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 zijn leidend bij de uitwerking van dit beleid in programma's of in kaders in de verordening.
- Er worden condities gesteld voor effectief en zuinig gebruik van drinkwater, speciale water- ecologie, (grond)waterafhankelijke landnatuur plus de beschermingszones natte landnatuur en grondwateronttrekkingen voor drinkwater en industrie, groter dan 150.000 m<sup>3</sup>/jaar.
- De provincie stelt via uitvoerend beleid de doelen voor de regionale wateren voor de Kaderrichtlijn Water vast en geeft daarbij ook invulling aan de voorzieningenniveaus. Met de Gelderse waterschappen en de landbouw geeft de provincie invulling aan het vasthouden van water in de bodem, het grondwater en de haarvaten van het watersysteem.

De ambitie om het grondwater te beschermen voor de drinkwatervoorziening staat in het Regionaal waterprogramma. De ambitie van de provincie is om nu en in de toekomst grondwater voor drinkwater beschikbaar te laten blijven. Het moet op eenvoudige wijze gebruikt kunnen worden voor de bereiding van drinkwater, dus zonder ingrijpende en kostbare zuivering. Bovendien moeten de effecten van de grondwaterwinning op andere functies minimaal en maatschappelijk aanvaardbaar zijn<sup>25</sup>.

De reden om de doelstelling niet in Gaaf Gelderland op te nemen is omdat dit een doelstelling is die voortkomt uit een wettelijke taak.

### Maatregelenprogramma gebiedsdossiers

De gebiedsdossiers worden opgesteld door de provincie in samenwerking met gemeenten, waterschappen, Vitens en Rijkswaterstaat. Het doel is om gezamenlijk met belanghebbenden de problemen en risico's voor de drinkwaterwinningen in kaart te brengen<sup>26</sup>. 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.

De gebiedsdossiers van Gelderland zijn in 2018 geactualiseerd. De gebiedsdossiers zijn niet actief openbaar gemaakt. Aan de hand van de gebiedsdossiers wordt het maatregelenprogramma opgesteld, die een beschrijving geeft van de maatregelen die genomen kunnen worden. Een geïnterviewde bij Vitens geeft aan dat de samenwerking met de provincies op dit gebied goed is.

<sup>25</sup> Regionaal Waterprogramma provincie Gelderland, blz. 10

<sup>26</sup> Stuurgroep Water (december 2016), Protocol Gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen

## 2.3 De kwaliteit van het grondwater voor de drinkwatervoorziening

### Bevindingen

- 3 van de 37 drinkwaterwinningen voldoen niet aan de doelstelling uit de Kaderrichtlijn Water, dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit mag plaatsvinden.

Een beeld van de kwaliteit van het grondwater kan verkregen worden met behulp van de gebiedsdossiers, die de risico's in kaart brengen voor de drinkwatervoorziening in een bepaald gebied. De kwaliteit van het grondwater in de waterwingebieden en in de grondwaterbeschermingsgebieden wordt gemonitord door Vitens. Vitens meet zowel de kwaliteit van het ruwwater (het water uit de winputten voor zuivering) als de kwaliteit van het water in verschillende waarnemingsputten verspreid binnen en buiten het grondwaterbeschermingsgebied. Eén drinkwaterwinlocatie kan uit meerdere winputten bestaan. Het ruwwater van een winning kan worden gemengd met ruwwater van andere winningen.

### De kwaliteit van het ruwwater uit de winputten

In de gebiedsdossiers is de kwaliteit beschreven aan de hand van de rapportage ruwwater van Vitens, gebaseerd op de analysedata over de periode 2008-2015. De resultaten zijn beschreven voor twee stofgroepen: macroparameters en organische microverontreinigingen. Macroparameters zijn veel voorkomende stoffen die deels een natuurlijke en deels een antropogene<sup>27</sup> herkomst hebben. Organische microverontreinigingen zijn organische stoffen die in heel lage concentraties voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om gewasbeschermingsmiddelen zoals pesticiden en insecticiden en resten van bodemverontreinigingen.

Het meten van het gezamenlijk ruwwater (al het opgepompte water van de verschillende winputten bij een winning) is wettelijk verplicht vanuit de Drinkwaterregeling. Daarnaast monitort Vitens het ruwwater van individuele putten. De ruwwaterkwaliteit wordt beoordeeld aan de hand van signaleringswaarden<sup>28</sup>. Dit wordt gedaan aan de hand van verzamelde ruwwater. Het water van de waarnemingsputten wordt geanalyseerd op een selectie van stoffen uit het Drinkwaterbesluit, waarvan de verwachting is dat deze relevant zijn voor de betreffende drinkwaterwinlocatie. Signaleringswaarden zijn geen milieukwaliteitseisen met een juridische verplichting, maar hulpmiddelen om te kunnen toetsen of de kwaliteitsontwikkeling van de drinkwaterbronnen in overeenstemming is met de gestelde KRW-doelen. De signaleringswaarde voor bekende probleemstoffen is gelijk aan de norm in het Drinkwaterbesluit. Overschrijding van de signaleringswaarde duidt op een mogelijk risico voor het bereiden van drinkwater met eenvoudige zuivering en vraagt om een nadere risicobeoordeling naar de herkomst van de betreffende stof.

<sup>27</sup> Antropogeen verwijst naar alles dat door menselijke activiteiten in de bodem komt.

<sup>28</sup> KRW (september 2015) Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW

In de gebiedsdossiers is voor elke winning een samenvattende beschrijving gegeven van de waterkwaliteit. Hierin worden alleen de stoffen genoemd met een structureel verhoogd gehalte of een stijgende trend. In totaal zijn er voor Gelderland 37 gebiedsdossiers opgesteld. Bij 20 winningen zijn concentraties boven de signaleringswaarden geconstateerd in één of meer winputten. In veel van deze gevallen vallen de concentraties bij menging van het ruwwater onder de signaleringswaarden uit. Zo worden de signaleringswaarden voor macro-parameters in het gezamenlijk ruwwater bij geen enkele winning overschreden, ondanks een aantal overschrijdingen in individuele winputten.

**Tabel 1: Overzicht kwaliteit ruwwater**

Winnings	aantal
Winnings met gebiedsdossier	37
Winnings met overschrijdingen signaleringswaarde in één of meer winputten	20
Winnings waarbij de kwaliteit van het gezamenlijk ruwwater de signaleringswaarde overschrijdt en/of de kwaliteit achteruitgaat (niet voldoet aan KRW-doel)	3

*Bron: Gebiedsdossiers drinkwaterwinnings provincie Gelderland*

Bij twee winningen, Dennewater en ir. H. Sijmons, worden de signaleringswaarden uit het Protocol monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW overschreden door antropogene belasting. Bij de winning Twello is er een achteruitgang van de waterkwaliteit door een natuurlijke oorzaak.

**Tabel 2: Samenvatting grootste problemen bij drinkwaterwinnings die niet aan het KRW-doel voldoen**

Naam winning	Toelichting achteruitgang kwaliteit bronnen
Dennewater	Er is een probleem met het bestrijdingsmiddel metolachloor (de signaleringswaarde wordt overschreden).
ir. H. Sijmons	Er is een probleem met de loodvervanger MTBE (de signaleringswaarde wordt overschreden)
Twello	De winning heeft een risico op verzilting door het aantrekken van brak water. Er is een lichte stijging van chloride geconstateerd

*Bron: Gebiedsdossiers drinkwaterwinnings provincie Gelderland*

### De kwaliteit van het grondwater in de waarnemingsputten

Rondom de drinkwaterwinnings zijn waarnemingsputten geplaatst door Vitens, met filters op verschillende diepten. Hiermee wordt in beeld gebracht welke vervuiling na verloop van tijd bij de winning terecht kan komen. 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. Tenslotte kunnen de stoffen nog bij de zuivering verwijderd worden.

Voor de beschrijving van de grondwaterkwaliteit in het meetnet is er voor de gebiedsdossiers gebruik gemaakt van aangeleverde meetdata van Vitens over de periode 2008-2017. Bij 29 van de 37 winningen worden macroverontreinigingen, metalen en/of organische microverontreinigingen gevonden. In veel gevallen is er ondiep sprake van een hogere concentratie van nitraat en sulfaat, meestal toe te wijzen aan landbouwactiviteiten. In het diepere grondwater zijn de concentraties vaak lager door denitrificatie en reductie van sulfaat in de ondergrond. In een aantal gevallen wijst ook een hogere chloride concentratie (ondiep) op antropogene belasting. Bij twintig winningen zijn er verhoogde concentraties van bestrijdingsmiddelen gevonden in het meetnet. Bij eenentwintig winningen zijn er verhoogde concentraties van overige microverontreinigingen gevonden (oplosmiddelen, weekmakers).

In de gebiedsdossiers staan per gebied de urgente thema's aangegeven. Vier winningen zijn met name kwetsbaar voor de uitspoeling van meststoffen. Deze winningen zijn opgenomen in de landelijke afspraken voor de aanpak van landbouwemissies in het kader van het zesde Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2018-2021).

#### Geleidelijke verontreiniging grondwatersysteem

In gebieden waar nu of in de toekomst grondwater wordt gewonnen voor de drinkwatervoorziening geven de overschrijdingen van de nitraatnorm en het veelvuldig aantreffen van gewasbeschermingsmiddelen in het diepere grondwater reden tot zorg. Recent is duidelijk geworden dat medicijnresten en overige verontreinigingen veelvuldig worden aangetroffen. Voor deze stoffen is geen norm afgeleid waardoor ze binnen de KRW niet formeel worden getoetst. Het aantreffen van deze middelen staat op gespannen voet met de bedoeling van de KRW die uitgaat van het voorkomen en verminderen van gevaarlijke verontreinigende stoffen in het grondwater. Ook het gestadig doordringen van verontreinigende stoffen verslechtert de grondwaterkwaliteit langzaam<sup>29</sup>. Een vergelijkbaar signaal wordt door Vitens gegeven. Volgens Vitens<sup>30</sup> raakt het grondwatersysteem, ondanks de getroffen beleidsmaatregelen, heel geleidelijk verder verontreinigd door antropogene invloeden. Het gaat vooral om bestrijdingsmiddelen, nitraat, opkomende stoffen en (dier)geneesmiddelen.

<sup>29</sup> Royal Haskoning DHV (maart 2018), *Analyse grondwaterkwaliteit Rijn Oost*

<sup>30</sup> Interview Vitens

# 3 Instrumenten bescherming grondwater

*In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid van de provincie Overijssel voor de bescherming van het grondwater voor de publieke drinkwatervoorziening. We gaan in op de instrumenten die de provincie hanteert. Dit zijn de omgevingsverordening, de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Aan het einde van dit hoofdstuk gaan we in op de financiële middelen voor grondwaterbescherming.*

24

Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

## 3.1 Omgevingsverordening

### Bevindingen

- In de Omgevingsverordening is een algemene zorgplicht opgenomen, zijn beschermde gebieden aangewezen en zijn regels gesteld voor de ruimtelijke bescherming van de drinkwatervoorziening en voor activiteiten die in beschermde gebieden plaatsvinden.

In de Omgevingsverordening<sup>31</sup> staat dat voor een effectieve en duurzame bescherming van drinkwaterwinning uit grondwater de provincie gebruik maakt van drie, elkaar versterkende, sporen:

1. de ruimtelijke ordening: toestaan van functies die goed te combineren zijn met waterwinning en conflicterende functies weren (verder te noemen het ruimtelijk spoor);
2. regelgeving en vergunningverlening (verder te noemen het milieuspoor);
3. bovenwettelijke stimulerende en beschermingsmaatregelen.

De eerste twee sporen zijn uitgewerkt in de Omgevingsverordening. In deze paragraaf gaan we uitgebreid in op de inhoud van de Omgevingsverordening.

<sup>31</sup> Omgevingsverordening paragraaf 2.6 Grond- en drinkwater



### 3.1.1 Verplichting opstellen milieuverordening

Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) is het opstellen van een milieuverordening verplicht. In de milieuverordening moeten regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden zijn opgenomen<sup>32</sup>. De provincie Gelderland heeft de provinciale milieuverordening opgenomen in de Omgevingsverordening. De aangewezen gebieden staan beschreven in paragraaf 3.1.2.

### 3.1.2 Beschermde gebieden

Op grond van de Wet milieubeheer stelt de provincie beschermingszones vast rondom drinkwaterwinnings. De Gelderse Omgevingsverordening maakt onderscheid tussen vijf typen beschermingszones:

1. Drinkwaterwingebieden.
2. Grondwaterbeschermingsgebieden.
3. Boringsvrije zones.
4. Koude-warmteopslagvrije zone.
5. Intrekgebieden.

Het onderscheid tussen drinkwaterwin-, grondwaterbescherming-, en intrekgebieden zit in de tijd die het grondwater er over doet om vanuit de grenzen van het gebied de winput te bereiken.

1. Voor waterwingebieden is de grens gesteld op een verblijftijd van 1 jaar om voldoende bacteriologische bescherming te bieden.
2. Voor grondwaterbeschermingsgebieden is gekozen voor een verblijftijd van 25 jaar. Hiervoor is gekozen omdat dit voldoende tijd geeft om maatregelen te treffen. Dit kunnen maatregelen zijn om ervoor te zorgen dat de vervuiling de put niet bereikt, of het aanwijzen van een nieuwe winning.
3. Er worden boringsvrije zones aangewezen in gebieden met een aaneengesloten, ondoorlaatbare kleilaag in de bodem. Deze kleilaag vormt een natuurlijke bescherming voor de winning. Om deze in stand te houden is het doorboren van de laag niet toegestaan.
4. Een KWO-vrije zone is een gebied waar het grondwater binnen 25 jaar bij de winput kan zijn. In tegenstelling tot bij grondwaterbeschermingsgebieden, is er bij een KWO-vrije zone niet alleen gekeken naar de horizontale transporttijd maar ook naar de verticale transporttijd.
5. Om de grondwaterbeschermingsgebieden ligt het intrekgebied. Dit gebied levert grondwater voor de drinkwaterwinning. De omvang van de intrekgebieden is bepaald op een verblijftijd van 1.000 jaar. Een geïnterviewde geeft aan dat het intrekgebied vooral gericht is op het voorkomen van mijnbouw.

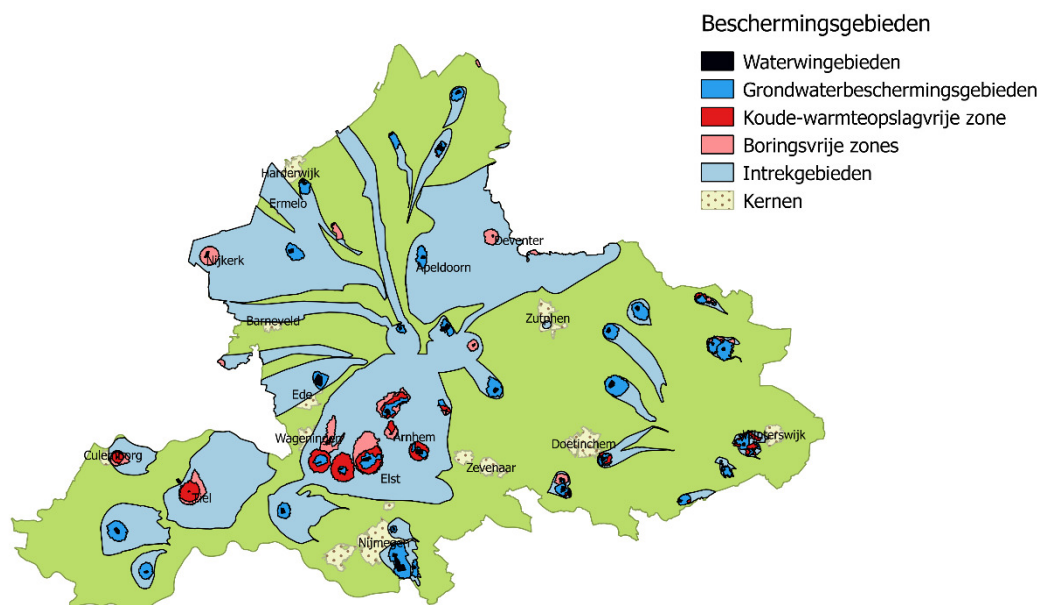
Bij de keuze van een nieuwe winlocatie komt het neer op een afweging van verschillende belangen tussen het drinkwaterbelang en andere maatschappelijke

<sup>32</sup> artikel 1.2. Wet milieubeheer.

behoefden, zoals geothermie, KWO's, industrieterreinen en woningbouw. De provincie geeft aan dat in het kader van de Nationale Structuurvisie Ondergrond (STRONG) is afgesproken het beleid te evalueren. De provincie heeft het voornemen om daarbij ook te kijken of de begrenzing van de gebieden juist is.

PS hebben de bevoegdheid om beschermingsgebieden aan te wijzigen. GS hebben de bevoegdheid om de grenzen van de gebieden te wijzigen wanneer een drinkwaterwinning geheel of gedeeltelijk wordt gesloten of wanneer de vergunde capaciteit van een drinkwaterwinning wordt uitgebreid<sup>33</sup>

**Figuur 4: Beschermingsgebieden Gelderland**



Bron: Nationaal georegister, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

### 3.1.3 Regels voor ruimtelijke bescherming en voor activiteiten

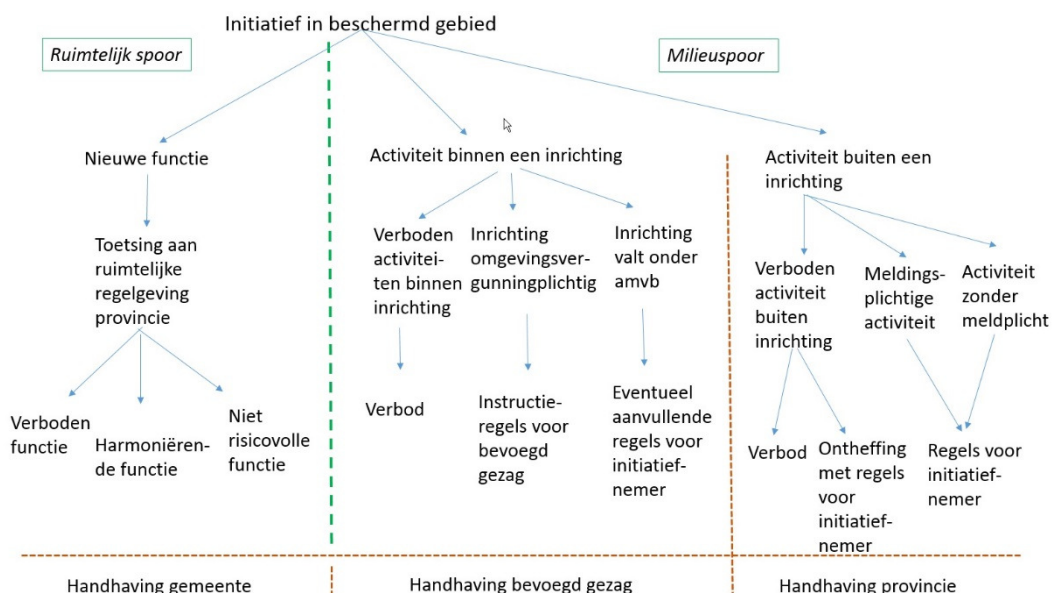
#### Twee sporen voor grondwaterbescherming in de omgevingsverordening

De bescherming van de drinkwatervoorziening wordt enerzijds gerealiseerd door middel van het ruimtelijk ordeningsspoor en anderzijds door het milieuspoor. In het onderstaande schema is de werking van de verordening voor grondwaterbeschermingsgebieden schematisch weergegeven. Het milieuspoor en het ruimtelijk spoor zijn daarin onderscheiden. In theorie lopen het ruimtelijk spoor en het milieuspoor gescheiden van elkaar. Een geïnterviewde bij de provincie merkt op dat ze in de praktijk wel al eerder met elkaar schakelen. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het ruimtelijk spoor en het vergunningsspoor nog wel aparte werelden zijn. Afdelingen binnen de provincie zoeken steeds meer momenten om samen op te trekken. Bij een initiatief is het bijvoorbeeld de bedoeling dat er contact gezocht wordt met collega's van

<sup>33</sup> Omgevingsverordening, art. 3.4

het milieuspoor om aan te geven dat er meldingen gedaan moeten worden. Andersom geldt hetzelfde, als er meldingen voor activiteiten buiten inrichtingen binnen komen wordt er gekeken of het wel binnen de bestemmingsplannen valt.

**Figuur 5: Schema werking Omgevingsverordening grondwaterbeschermingsgebieden**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

### Ruimtelijke bescherming (ruimtelijk spoor)

Op grond van de Wet ruimtelijke ordening schrijft de provincie in de Omgevingsverordening voor aan welke eisen bestemmingswijzigingen in bestemmingsplannen moeten voldoen. De regels voor bestemmingswijzigingen zijn van toepassing binnen waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden. De aanwijzing van de boringsvrije zones en koudewarmteopslagvrije zones heeft geen directe ruimtelijke consequenties. Gemeenten leggen in de bestemmingsplannen de functietoekenning vast op plankaarten en stellen voorschriften vast waaraan functies in het gebied moeten voldoen.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de werking van het ruimtelijk spoor.

### Milieuregels voor activiteiten (milieuspoor)

Voor de regels voor activiteiten in het milieuspoor is het begrip “inrichting” van belang. Een bepaalde activiteit is een inrichting als deze bedrijfsmatig is, binnen een zekere begrenzing plaatsvindt en is aangewezen in het Besluit omgevingsrecht (Br) <sup>34</sup>. Inrichtingen zijn vaak bedrijven, maar ook een school of een verpleeghuis kan een inrichting zijn. Activiteiten die als inrichting worden beschouwd vallen in bijna gevallen onder het bevoegd gezag van gemeenten. Het toezicht en handhaving op het naleven van milieuregels, ook wanneer deze regels gelden op basis van een provinciale verordening, is een taak van gemeenten.

<sup>34</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/begrip-inrichting/>

Wanneer een inrichting vergunningplichtig is, wordt de vergunning door de gemeente verleend. In sommige gevallen is de provincie het bevoegd gezag, Gedeputeerde staten (GS) zijn bevoegd gezag voor alle bedrijven die onder het Besluit risico zware ongevallen (Brzo) vallen en bepaalde grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn Industriële Emissies<sup>35</sup>. Voor activiteiten die buiten inrichtingen<sup>36</sup> plaatsvinden, is de provincie verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de regels die gelden binnen een grondwaterbeschermingsgebied.

Voor de meeste inrichtingen gelden algemene milieuregels die zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit. Deze inrichtingen in beschermde gebieden moeten aan zowel de milieuregels van het Activiteitenbesluit als de provinciale Omgevingsverordening voldoen. Voor een klein deel van de inrichtingen geldt een vergunningplicht milieu. Het bevoegd gezag (meestal de gemeente) moet dan milieuregels stellen in de omgevingsvergunning door het opnemen van voorschriften.

In drinkwaterwingebieden zijn bijna alle inrichtingen van het drinkwaterbedrijf. De meeste uitgebreide regels gelden in grondwaterbeschermingsgebieden. Er is één inrichting in grondwaterbeschermingsgebieden waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

**Tabel 2:** Aantal inrichtingen in beschermde gebieden

Beschermd gebied	Aantallen inrichtingen
Drinkwaterwingebied	43, waarvan 26 drinkwaterbedrijf
Grondwaterbeschermingsgebied	989
Boringsvrije zone	2.049
Koude-warmteopslag vrije zone	1.609

Bron: Informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten (I-GO), bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In hoofdstuk 5 gaan we in op de werking van het milieuspoor.

<sup>35</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/bevoegd-gezag-0/>

<sup>36</sup>Een activiteit is een inrichting wanneer deze bedrijfsmatig is, binnen een zekere begrenzing plaatsvindt en is aangewezen in het Besluit Omgevingsrecht. In paragraaf 5.1.1 gaan we verder in op het begrip inrichting.

## 3.2 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)

### Norm

- De taken met betrekking tot het behandelen van meldingen, toezicht en handhaving voor grondwaterbescherming zijn geborgd in het VTH-beleid en het jaarprogramma VTH.

### Bevindingen

- In het Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving uit 2016 worden de hoofdlijnen van het VTH-beleid voor grondwaterbescherming beschreven.
- In het jaarprogramma VTH is een verwachte ureinzet voor grondwaterbescherming opgenomen.

Voor de uitvoering van de milieuregels in de Omgevingsverordening is eveneens het Beleidsplan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van belang. In deze paragraaf wordt dit verder toegelicht.

### 3.2.1 Risicobeoordeling

Het beleid voor vergunningverlening en handhaving ten aanzien van grondwaterbescherming is beschreven in het beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>37</sup>. De grootste risico's voor de kwaliteit van het grondwater van activiteiten buiten inrichtingen zijn volgens de provincie:

- dumpen/storten/lozen;
- niet melden van activiteiten;
- niet aanvragen ontheffing;
- verboden activiteiten: bodemenergiesystem, gewasbescherming, bouwen;
- het niet naleven van voorschriften.

Vooraf het niet of onvoldoende uitvoeren van toezicht op de verbodsbepalingen ten aanzien van grondwaterbescherming in de kwetsbare en zeer kwetsbare gebieden kan leiden tot vervuild grondwater. Vervuiling leidt tot extra zuiveringsinspanning, dus tot extra kosten en energiegebruik. In het beleidsplan worden twee risico's voor de kwaliteit van het grondwater bij onvoldoende toezicht specifiek genoemd.

- Het eerste risico is de aanwezigheid van parkeerplaatsen in grondwaterbeschermingszones zonder bodembeschermende voorzieningen. In 2018 is de provincie gestart met een onderzoek naar de risico's van afstromend hemelwater, waaronder hemelwater dat afstroomt van parkeerplaatsen.
- Het tweede risico is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

<sup>37</sup> Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving (PS2016-538)

Hier wordt geregeld geconstateerd dat de bescherming van de bodem onder druk staat. De kans dat overtredingen worden geconstateerd is relatief laag, omdat overtredingen vaak alleen in heterdaadsituaties kunnen worden geconstateerd<sup>38</sup>.

### 3.2.2 Prioriteiten uitvoering VTH-taken

Ter bescherming van het grondwater worden in de Omgevingsverordening (rechtstreeks werkende) regels gesteld voor activiteiten buiten inrichtingen. Hiervoor zijn GS het bevoegd gezag voor de handhaving. GS kunnen daarnaast ontheffingen verlenen voor verboden activiteiten uit de verordening.

Binnen de grondwaterbeschermingszones liggen ca. 1.100 gemeentelijke inrichtingen en 1 provinciale milieu-inrichting met potentieel bodemrisico. De VTH-taken bij de ca. 1.100 gemeentelijke inrichtingen vallen buiten het provinciale beleid voor vergunningverlening en handhaving, omdat de provincie daar geen bevoegdheid heeft. In het beleidsplan wordt gesignaleerd dat de belangrijkste taak bij de gemeenten ligt als bevoegd gezag voor de (bouw)activiteiten in het kader van de Wabo. Volgens de provincie vraagt dat vooral inzet van stimulerende instrumenten, zoals advisering over plannen en voorlichting aan de gemeenten. In 2018 is de provincie gestart met een project om via de gemeenten en waterschappen informatie te krijgen over activiteiten die bij de provincie moeten worden gemeld. Dit project is gestaakt in afwachting van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

30

Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

In het beleidsplan wordt het basis uitvoeringsniveau voor VTH van de provincie beschreven. Het basisuitvoeringsniveau voor de uitvoering van de VTH-taken is hieronder opgesomd.

- De Omgevingsverordening met de daarin opgenomen instructieregels en direct werkende regels. Bevoegde gezagen hanteren deze instructieregels bij de verlening van omgevingsvergunningen binnen een grondwaterbeschermingszone. Het toezicht op de verleende omgevingsvergunningen en daarbij relevante instructieregels vindt in hoofdzaak plaats door (of namens) de gemeenten als bevoegd gezag.
- De provincie verricht in beschermingsgebieden voor grondwater toezicht op activiteiten buiten inrichtingen. De provincie is belast met het behandelen van meldingen en aanvragen voor ontheffingen voor activiteiten binnen grondwaterbeschermingszones.
- Toezicht wordt uitgeoefend op activiteiten binnen milieu-inrichtingen (wanneer de provincie het bevoegd gezag is) en activiteiten buiten inrichtingen. Door fysieke controles en gerichte toezichtvluchten houdt de provincie toezicht op illegale activiteiten in grondwaterbeschermingszones. De frequentie van de toezichtbezoeken hangt af van de kwetsbaarheid van de grondwaterbeschermingszones, de ontwikkelingen in het gebied en het landgebruik.
- Controlebezoeken vinden plaats naar aanleiding van meldingen, klachten of intensieve ontwikkelingen in het gebied.

<sup>38</sup> Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving (PS2016-538)

- Toezicht op het uitrijden van mest draagt ook bij aan het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingszones. De controles hierop worden gecombineerd met reguliere gebiedscontroles op de grond en vanuit de lucht.

Het voorkomen van grondwatervervuiling in grondwaterbeschermingszones bij parkeerplaatsen door ontbrekende bodembeschermende voorzieningen en gewasbestrijding is niet opgenomen in het basis uitvoeringsniveau. Hier worden wel grote risico's voor het grondwater geconstateerd. Daarom is in het beleidsplan als beleidsspeerpunt opgenomen dat alle parkeerplaatsen in kwetsbare en zeer kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden de bodembeschermende voorzieningen hebben die nodig zijn volgens de Omgevingsverordening. In 2018 is de provincie gestart met onderzoek naar risico's van afstromend hemelwater, waaronder hemelwater dat van parkeerplaatsen afstroomt. Dit is een eerste stap om de regelgeving te actualiseren. Op basis van het resultaat kan een project worden gestart voor de naleving daarvan.

Doordat de provincie geen wettelijke rol heeft bij de regulering van gewasbeschermingsmiddelen, is hiervoor geen specifiek beleidsspeerpunt opgenomen. In bijeenkomsten met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten wordt volgens het beleidsplan door de provincie hiervoor aandacht gevraagd.

### 3.2.3 Geplande inzet op uitvoering VTH-taken

In het VTH-jaarverslag staat een urenbesteding in 2018 van 525-575 uur voor toezicht en handhaving. Dit betrof o.a. het behandelen van meldingen voor activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. Voor vergunningverlening is de inzet ongeveer 20 uur per jaar. Dit betreft de inzet voor het verlenen van een ontheffing van en verbod uit de verordening. De verwachting voor 2019 is gebaseerd op de ureninzet in 2018.

**Tabel 3:** Ureninzet uitvoering Omgevingsverordening (grondwaterbescherming en stiltegebieden)

	2017	2018	2019
Vergunningverlening	Onbekend <sup>39</sup>	20	20 (verwacht)
Handhaving		525-575	525-575 (verwacht)

Bron: Uitvoeringsprogramma 2019 Vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 provinciale organisatie (PS2018-883)

In de uitvoeringsprogramma's is geen gerealiseerde en verwachte werkvoorraad voor het verwachte aantal meldingen, ontheffingen of controlebezoeken opgenomen.

In 2019 start de provincie het project "meldingen grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones, en koudewarmteopslagvrije zones"<sup>40</sup>. Aanleiding voor dit project is dat er minder activiteiten worden gemeld dan verwacht. Het project bestaat uit een

<sup>39</sup> Uren niet in VTH uitvoeringsprogramma 2017 en VTH jaarverslag 2017 vermeld.

<sup>40</sup> Paragraaf 5.4.5 Uitvoeringsprogramma 2019 Vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 provinciale organisatie (PS2018-883)



inventarisatie om het probleem beter in kaart te brengen en daaropvolgend een verbeter- en implementatiefase.

### 3.3 Middelen

#### Bevindingen

- Het lastenbudget voor grondwaterbescherming is ondergebracht bij kerntaak 2, plandoel “een goede leefomgevingskwaliteit”.
- De grondwaterheffing is een bestemmingsheffing bedoeld voor de dekking van kosten die verband houden met het onttrekken van grondwater. De opbrengst van de grondwaterheffing is ondergebracht in een voorziening.

#### 3.3.1 Lasten grondwaterbescherming

De kwaliteitsaspecten van het grondwater worden gefinancierd uit de begroting van het programma Bodem en Ondergrond. Het budget vanuit programma Water wordt vooral ingezet op onderzoek of waterkwantiteitszaken. Het programma Bodem en Ondergrond en de uitvoering van de VTH-taken ten behoeve van de grondwaterbescherming vallen onder kerntaak 2, plandoel “een goede leefomgevingskwaliteit in Gelderland”. In 2017 waren de lasten voor dit plandoel € 8,8 mln. Hoeveel middelen er specifiek ingezet worden voor grondwaterbescherming is uit de jaarrekening of begroting niet af te leiden.

#### 3.3.2 Grondwaterheffing

De provincie Gelderland heeft in 2009 een grondwaterheffingsverordening<sup>41</sup> vastgesteld waarin geregeld wordt wie de heffing moet betalen, wat de grondslag voor de heffing is en wat de hoogte van de heffing is. 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.

Om te borgen dat de geheven middelen ook daadwerkelijk aan grondwatertaken worden besteed en om de mogelijkheid te hebben het tarief over de verschillende jaren te egaliseren, worden de middelen ondergebracht in de voorziening grondwaterheffing. Kosten die in verband met grondwaterheffing worden gemaakt, worden vervolgens uit deze voorziening gedekt. In tabel 5 zijn de toevoegingen en de bestedingen

<sup>41</sup> <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Gelderland/83798.html>



weergegeven voor 2016 en 2017. Jaarlijks wordt er ruim € 1 mln. toegevoegd en besteed.

**Tabel 4:** Bestedingen en toevoegingen voorziening grondwaterheffing

	2016	2017
Stand per 1 januari	4.804	4.686
Gerealiseerde toevoegingen	1.007	1.036
Gerealiseerde bestedingen	1.125	1.271
Stand per 31 december	4.686	4.451

Bron: Jaarstukken 2016 en 2017

# 4 Ruimtelijke bescherming van het grondwater

*In dit hoofdstuk gaan we in op de ruimtelijke bescherming van de grondwaterkwaliteit; (het ruimtelijk spoor uit figuur 5). Daarin komt aan de orde wat de regels zijn uit de Omgevingsverordening en hoe die doorwerkt in ruimtelijke plannen van gemeenten.*

## 4.1 Bestuursfilosofie ruimtelijke ordening

De werkwijze van de provincie is gebaseerd op de sturingsfilosofie van de Wro “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Hierbij is elke overheidslaag verantwoordelijk voor de realisatie en bescherming van haar eigen belangen. Dat betekent dat de provincie alleen betrokken wil worden bij ruimtelijke plannen met een provinciaal belang<sup>42</sup>. Er bestaat geen lijst met provinciale belangen. De omgevingsvisie beschrijft in hoofdlijnen wat de provincie belangrijk vindt. In de omgevingsvisie zijn doelen opgenomen voor een schoon en duurzaam bodem- en watersysteem en conformeert de provincie zich aan de doelen van de KRW (zie paragraaf 2.2.3). In de toelichting van de verordening wordt verwezen naar de omgevingsvisie van de provincie Gelderland. Grondwaterbescherming wordt daarmee door de provincie als een provinciaal belang gezien.

Om te waarborgen dat de juiste plannen worden voorgelegd, streeft de provincie er naar om zo vroeg mogelijk in een traject met een gemeente om tafel te zitten. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat de provincie investeert in regelmatig overleg met de gemeenten, om ontwikkelingen met elkaar te bespreken. Hierin worden de initiatieven besproken nog voordat er sprake is van bestemmingsplannen. Een geïnterviewde geeft aan dat het zo vaak lukt om kleinere plannen die minder relevant zijn voor de provincie gelijk mondeling af te handelen, wat voorkomt dat er onnodig plannen formeel worden afgehandeld.

<sup>42</sup> Brief GS Gelderland aan gemeenten (oktober 2009), onderwerp: betrokkenheid bij gemeentelijke procedures Wro (zaaknummer 2009-018420)

De provincie kan, als een provinciaal belang onvoldoende wordt behartigd, een zienswijze indienen of een reactieve aanwijzing geven. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat hier beperkt gebruik van gemaakt wordt. In de afgelopen 5 jaar zijn 3 reactieve aanwijzingen gegeven. Er worden ongeveer 10 zienswijzen per jaar ingediend, op 300 ontwerpplannen. In de laatste jaren is dit niet voorgekomen bij het onderwerp grondwaterbescherming.

## 4.2 Regels voor ruimtelijke plannen

### Bevindingen

- In de Omgevingsverordening zijn instructieregels voor bestemmingsplannen opgenomen. Bestemmingen met een groter risico zijn in beschermde gebieden niet toegestaan.
- In grondwaterbeschermingsgebieden kunnen bestemmingen met grotere risico's toegestaan worden wanneer deze worden gecompenseerd. Aan de hand van een vuistregel wordt per geval in overleg met de gemeente en het drinkwaterbedrijf beoordeeld of voldoende wordt gecompenseerd. Ter ondersteuning is een analysetool beschikbaar.

### 4.2.1 Regelgeving grondwaterbescherming hoofdstuk Ruimte Omgevingsverordening

In de Omgevingsverordening zijn in instructieregels voor gemeenten opgenomen voor de bescherming van grond- en drinkwater in bestemmingsplannen (zie kader).

#### Regelgeving grondwaterbescherming ruimtelijk spoor

-Artikel 2.36 (instructieregel bestemmingsplan Waterwingebied)

Een bestemmingsplan maakt voor gronden binnen een Waterwingebied geen bestemming mogelijk die een groter risico kan vormen voor de kwaliteit van het grondwater dan de vigerende bestemming.

-Artikel 2.37 (instructieregel bestemmingsplan

Grondwaterbeschermingsgebied)

Een bestemmingsplan maakt voor gronden binnen een Grondwaterbeschermingsgebied geen bestemming mogelijk die een groter risico kan vormen voor de kwaliteit van het grondwater dan de vigerende bestemming, tenzij in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat een groter risico niet kan worden voorkomen en compensatie van het mogelijk grotere risico wordt verankerd in hetzelfde of een ander, gelijktijdig vast te stellen bestemmingsplan.

-Artikel 2.38 (instructieregel bestemmingsplan Intrekgebied)

Een bestemmingsplan voor gronden binnen een Intrekgebied maakt de winning van fossiele energie niet mogelijk.

Voor de waterwingebieden geldt dat alleen bestemmingen worden toegestaan die geen negatieve effecten kunnen hebben op de kwaliteit van het grondwater. Voor de grondwaterbeschermingsgebieden geldt dat alleen bestemmingen worden toegestaan die geen hoger bodem- en/of grondwaterrisico met zich brengen dan de vigerende bestemming (stand-still-principe) dan wel bestemmingen die een verbetering ten opzichte van de bestaande bestemmingen betekenen (step forward-principe).

In intrekgebieden geldt dat geen bestemming mag worden toegestaan die de winning van fossiele energie, als aardgas, aardolie, schaliegas en steenkoolgas mogelijk maakt. Hiermee wordt de bescherming van de kwaliteit van het grondwater beoogd. Doordat de intrekgebieden gebaseerd zijn op de 1.000-jaarszone beslaan de intrekgebieden een groot deel van Gelderland.

Bij de actualisatie van de Omgevingsverordening<sup>43</sup> is een verbod op extensieve beweiding binnen drinkwaterwingebieden toegevoegd vanwege de risico's op bacteriologische verontreiniging met een overgangstermijn van 3 jaar. Tevens zijn regels toegevoegd voor begraafplaatsen in waterwingebieden zoals die al golden voor grondwaterbeschermingsgebieden.

#### 4.2.2 Methodiek grondwaterbescherming; compenseren

Een gemeente kan compenseren om tot een step-forward of stand-still te komen. Dit moet binnen hetzelfde beschermingsgebied gebeuren. De afweging hiervoor wordt gedaan door gesprekken te voeren met de betreffende gemeente en Vitens. In deze gesprekken wordt gezamenlijk gekeken naar potentiële risico's en compensaties die ervoor zorgen dat het gebied er niet op achteruit gaat. Voor de mate waarin een bestemming gecompenseerd moet worden, wordt in de praktijk een vuistregel gehanteerd. De vuistregel houdt in dat een bestemming van 1 hectare met een groter risico gecompenseerd moet worden door een bestemming met een lager risico van 2 hectare. Om in te schatten hoe groot het risico van een nieuwe bestemming is wordt is een analyse-tool ontwikkeld; REFLECT. Hiermee kan worden gekeken naar wat de gevolgen zijn van standaard functiewijzigingen in een gebied, uitgedrukt in een toe- of afname van het risico. Ook kan er worden gekeken naar wat er gedaan moet worden om het risico te compenseren.

De gemeente moet de compensatie in het bestemmingsplan vastleggen. Het komt niet vaak voor dat compenseren nodig is. Volgens een geïnterviewde komen wel plannen langs die een grondwaterbeschermingsgebied raken, maar is het bijna nooit nodig om te compenseren omdat er geen direct effect is.

<sup>43</sup> Ontwerp-Omgevingsverordening Gelderland Actualisatieplan 6

Er is bij de provincie Gelderland geen lijst van bestemmingen die meer of minder risico's hebben. Geïnterviewden geven aan dat het aankomt op maatwerk, en dat ze daar per geval met de deskundige voor grondwater van de provincie naar kijken.

Een voorbeeld van compenseren is een plan om woningen te realiseren in een grondwaterbeschermingsgebied. In een dergelijke situatie gaat de provincie het gesprek aan met de gemeente. In dit voorbeeld gaf de provincie aan dat het in principe kon, maar dat het een risico was wat gecompenseerd moest worden in hetzelfde gebied. Om dit te realiseren is een agrarisch perceel omgezet in natuur.

### 4.3 Overleg tussen provincie en gemeente over ruimtelijke plannen

#### Norm

- Grondwaterbeschermingsbeleid is onderwerp van gesprek in overleggen tussen gemeenten en provincies.

#### Bevindingen

- In de periodieke gesprekken met gemeenten over provinciale belangen in bestemmingsplannen komen ontwikkelingen in beschermd gebied ter sprake. Het initiatief daarvoor ligt bij gemeenten en provincie.
- In de gesprekken tussen provincie, gemeenten en drinkwaterbedrijf wordt tot overeenstemming gekomen over de ruimtelijke plannen. De provincie streeft daarbij maatwerk na.
- Met gemeenten waarin belangrijke en/of kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden liggen is op initiatief van de provincie jaarlijks overleg.

#### Periodiek overleg over ruimtelijke plannen

Zoals in paragraaf 4.1 al is genoemd, wil de provincie in een vroeg stadium van de planvorming met de gemeenten overleggen, om zo op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen. Er kunnen verschillende aanleidingen zijn voor een overleg. De gemeente is verantwoordelijk om bij een ontwikkeling met een provinciaal belang het gesprek aan te gaan met de provincie.

Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de planbegeleiders van de provincie soms ook vragen rechtstreeks van initiatiefnemers krijgen. Dat is bijvoorbeeld als de initiatiefnemer bij de gemeente geen gehoor krijgt. Verder kunnen gesprekken ook starten naar aanleiding van bijvoorbeeld de herziening van een bestemmingsplan, of vanuit de provincie in het kader van natuurontwikkeling en compensatie.

De frequentie van de overleggen verschilt per gemeente, voor grote gemeenten is het rond de zes keer per jaar, met kleinere gemeenten ongeveer twee keer per jaar. Voor de bespreking van de bestemmingsplannen is er voor elke gemeente een accounthouder.

Als er een specifiek thema speelt dan schuift ook een deskundige uit de provinciale organisatie aan. Uit interviews blijkt dat bij verschillende gemeenten vaak dezelfde onderwerpen en vragen ter sprake komen. Daarom wil de provincie er meer op aansturen om op regionaal niveau met elkaar in gesprek te gaan.

Volgens een geïnterviewde van de provincie komt het zelden voor dat er een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage ligt waarbij grondwaterbescherming speelt terwijl ze in het voortraject niet betrokken zijn geweest. Een enkele keer wordt de provincie door Vitens geattendeerd op een ontwerp-bestemmingsplan. De provincie kan dit ook zelf volgen of een plan ter inzage ligt via de website ruimtelijke plannen. Soms komt er een signaal van de gemeente zelf. De geïnterviewde geeft verder aan dat gemeenten over het algemeen het grondwaterbeschermingsbeleid van de provincie overnemen. Een enkele keer is er discussie, maar daar komen provincie en gemeente in de praktijk samen altijd uit. Als voorbeeld van een ontwikkeling noemt een geïnterviewde een bedrijventerrein in Wezep. Samen met Vitens heeft de provincie er voor gezorgd dat het bedrijventerrein is verplaatst. De gemeente heeft daar een belangrijke rol in gespeeld, en heeft daar samen met de provincie geld in gestoken. Nu worden daar woningen neergezet, waarover ook weer afstemming plaatsvindt tussen de provincie en de gemeente.

Uit interviews blijkt dat de provincie ruimte wil houden voor maatwerk. Wanneer er een plan langskomt waarbij er sprake is van een ontwikkeling in een beschermingsgebied, gaan ze met de betreffende gemeente in gesprek. Het initiatief hiervoor ligt bij de gemeente. De provincie neemt vervolgens een adviesrol aan. Drinkwaterbedrijf Vitens adviseert ook mee over bestemmingsplannen.

### Gebiedsgesprekken over grondwaterbescherming

Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat ze ook regelmatig gebiedsgesprekken voeren vanuit het grondwaterbeschermingsbelang. Die gesprekken gaan over RO, maar ook over thema's als toezicht, handhaving en bewustwording. Met gemeenten waarin belangrijke en/of kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden liggen is jaarlijks overleg. Voorheen spraken ze alle gemeenten individueel. De laatste keer heeft de provincie per werkgebied van de omgevingsdiensten met de betreffende omgevingsdienst, gemeenten en waterschappen over grondwaterbescherming gesproken. De geïnterviewde geeft aan dit positief te hebben ervaren, mede dankzij de interactie tussen gemeenten die zo tot stand kwam.

## 4.4 Grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen

### Norm

- Het grondwaterbeschermingsbeleid is geborgd in de verbeelding, toelichting en de voorschriften van de gemeentelijke bestemmingsplannen waarin beschermingszones zijn gelegen.
- Aanvragen voor omgevingsvergunningen worden getoetst aan het grondwaterbeschermingsbeleid uit de bestemmingsplannen.

### Bevindingen

- De Omgevingsverordening bevat geen instructie aan gemeenten om het grondwaterbeschermingsbeleid te borgen in verbeelding, toelichting en voorschriften.
- De Omgevingsverordening schrijft aan gemeenten voor dat zij bij nieuwe functies een toename van het risico voor de kwaliteit van het grondwater moeten voorkomen en dat zij in intrekgebieden de winning van fossiele energiebronnen verbieden. In de meeste ontwerp-bestemmingsplannen werken deze regels door, maar niet altijd volledig. Bij een beperkt deel van de ontwerp-bestemmingsplannen werkt het beschermingsbeleid onvoldoende door.
- De watertoets wordt niet benut om de gevolgen van het bestemmingsplan op het grondwater in beeld te brengen.
- De provincie houdt door de gesprekken met gemeenten over ruimtelijke plannen zicht op in hoeverre het grondwaterbeschermingsbeleid doorwerkt in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor bouwplannen. In hoeverre doorwerking plaatsvindt is geen onderdeel van het Interbestuurlijk toezicht.
- Uit een kleine steekproef bleek dat in een enkele omgevingsvergunning de bescherming van het grondwater niet volledig geregeld te zijn.

### 4.4.1 Instructieregels voor gemeenten

De Omgevingsverordening bevat geen instructieregel om de begrenzing van een waterwingebied, grondwaterbeschermingsgebied of intrekgebied in een bestemmingsplan aan te duiden. Deze gebieden hoeven dus niet op de plankaart te staan. Uit een interview bij de provincie komt naar voren dat dit een bewuste keuze is. Als motivatie geeft de geïnterviewde aan dat het onnodig is om de aanduiding op te nemen in bestemmingsplannen omdat de grenzen al zijn vastgelegd in de Omgevingsverordening. Bovendien kan het zorgen voor verwarring over de verdeling van verantwoordelijkheden. De provincie verwacht wel dat er een toelichting in de bestemmingsplannen aandacht wordt besteed aan het grondwaterbeschermingsbelang. Als dit niet het geval is, neemt de provincie dat mee in gesprekken met de gemeenten.

## 4.4.2 Doorwerking beschermingsbeleid in bestemmingsplannen

Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan geen concreet beeld te hebben van de mate waarin het grondwaterbeschermingsbeleid doorwerkt in de bestemmingsplannen. De provincie houdt door de gesprekken met gemeenten over ruimtelijke plannen zicht op in hoeverre het grondwaterbeschermingsbeleid doorwerkt in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor bouwplannen. In hoeverre doorwerking plaatsvindt is geen onderdeel van het Interbestuurlijk toezicht.

In de geactualiseerde gebiedsdossiers van september 2018 is de ruimtelijke bescherming niet per winning in kaart gebracht. In ieder gebiedsdossier is de algemene opmerking opgenomen: “In de praktijk blijkt dat gemeenten de contouren van de beschermingsgebieden voor grondwater opnemen in hun bestemmingsplan. Door de provincie wordt dit gewaardeerd omdat hiermee de bescherming van het grondwater extra wordt geborgd.”

Het opnemen van de verbeelding door het opnemen van de contouren en het opnemen van voorschriften van de beschermingsgebieden is geen wettelijke norm of een norm die uit de omgevingsverordening volgt. Dit zijn echter wel extra waarborgen voor de doorwerking van het beschermingsbeleid in gemeentelijke bestemmingsplannen. In het onderzoek van het RIVM<sup>44</sup> en de ILT<sup>45</sup> zijn deze daarom als criterium opgenomen voor het beoordelen van de ruimtelijke bescherming van de waterwinningen voor drinkwater.

De Gelderse Natuur en Milieufederatie (GNMF) beoordeelt in opdracht van Vitens ruimtelijke plannen van gemeenten op de doorwerking van het grondwaterbeschermingsbeleid. De rekenkamer heeft op basis van deze beoordelingen een analyse gemaakt in hoeverre het provinciale beschermingsbeleid doorwerkt in de bestemmingsplannen van gemeenten. Het betreft ontwerp-bestemmingsplannen die in 2018 door gemeenten zijn gepubliceerd.

Bij 26 ontwerp-bestemmingsplannen was grondwaterbescherming een relevant thema omdat ze gezien de ligging van toepassing zijn op een beschermingsgebied en er nieuwe bestemmingen mogelijk zijn die van invloed kunnen zijn op de grondwaterkwaliteit. Het resultaat van de analyse is dat in 21 van de 26 ontwerp-bestemmingsplannen het beschermingsbeleid in meer of mindere mate doorwerkt. In 5 van de 26 ontwerp-bestemmingsplannen oordeelde de GNMF dat er geen correcte doorwerking was van het beschermingsbeleid (zie tabel 6). Bij de ontwerp-bestemmingsplannen waarbij het beschermingsbeleid onvoldoende doorwerkt ontbreken 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 grondwaterbeschermingsgebied.

<sup>44</sup> RIVM (2014), *Eindevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen*

<sup>45</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport (2014), *Onderzoek grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen*



**Tabel 5:** doorwerking ruimtelijke bescherming in bestemmingsplannen

Doorwerking	Aantal plannen	Percentage
Volledige doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	8	31%
Gedeeltelijke doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	13	50%
Geen doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	5	19%
Totaal relevante plannen in grondwaterbeschermingsgebieden	26	

Bron: GNMF, *beoordelingen ruimtelijke plannen beschermingsgebieden*

### 4.4.3 De watertoets bij bestemmingsplannen

In de Toelichting op het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) staat dat om tot een goede beschrijving van de gevolgen voor de waterhuishouding in de toelichting bij het bestemmingsplan het nodig is het proces van de watertoets te doorlopen. De Handreiking voor het watertoetsproces<sup>46</sup> geeft een (niet-limitatieve) lijst van aspecten die in een watertoetsproces meegenomen moeten worden. Een van de genoemde aspecten is het tegengaan van vervuiling van oppervlaktewater en grondwater (waterkwaliteit). Geïnterviewden bij Vitens en bij de provincie geven aan dat de watertoets in de praktijk met name wordt gebruikt om te kijken naar de effecten op het oppervlaktewatersysteem en komt grondwaterbescherming niet aan de orde. Het instrument watertoets wordt daardoor niet benut als instrument om het grondwater te beschermen. Een geïnterviewde van Vitens geeft daarnaast aan dat de watertoets in de praktijk reactief van aard is. Er ligt vaak al een plan voor. Het zou volgens deze geïnterviewde beter zijn als het vroeger in het proces aan de orde komt.

### 4.4.4 Grondwaterbescherming bij bouwplannen

Geïnterviewden van de provincie geven aan geen zicht te hebben op de mate waarin verleende bouwvergunningen in grondwaterbeschermingsgebieden getoetst worden aan bestemmingsplannen. Als het voorkomt dat een gemeente een omgevingsvergunning verleent die in strijd is met de bestemming, kan de provincie als belanghebbende bezwaar maken.

De Gelderse Natuur en Milieufederatie (GNMF) volgt in opdracht van Vitens de grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen. De GNMF kijkt vooral naar grondwaterbescherming in (ontwerp) bestemmingsplannen van gemeenten, maar heeft ook een aantal omgevingsvergunningen bekeken. Van de vier ontwerp-omgevingsvergunningen die in beschermd gebied zijn verleend en door de GNMF in 2018 zijn beoordeeld was in één geval onvoldoende rekening gehouden met de

<sup>46</sup> Helpdesk Water (2009), *Handreiking watertoetsproces*, blz. 29

bescherming van het grondwater. Het bouwplan heeft betrekking op een locatie in een grondwaterbeschermingsgebied en een boringsvrije zone<sup>47</sup>. De handhaving van bestemmingsplannen is volgens een geïnterviewde zelden onderwerp van gesprek met gemeenten in de overleggen over ruimtelijke plannen.

---

<sup>47</sup> GNMf, *beoordelingen ruimtelijke plannen beschermingsgebieden*

# 5 Grondwaterbescherming door milieuregelgeving

*In dit hoofdstuk beschrijven we de werking van milieuregels voor grondwaterbescherming (het milieuspoor uit figuur 5). We beginnen met de inhoud van de milieuregels per type beschermingsgebied en gaan we in op de afstemming en communicatie over de milieuregels. Daarna komt de werking van de milieuregels op activiteiten van bedrijven, instanties en burgers aan de orde. Met een beschrijving van het toezicht en handhaving van de milieuregels sluiten we dit hoofdstuk af.*

43

Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

## 5.1 Inhoud milieuregels grondwaterbescherming

### Bevindingen

- De provincie heeft voor activiteiten in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, koude-warmteopslagvrije zones, boringsvrije zones en intrekgebieden regels gesteld ter bescherming van het grondwater.
- In de Omgevingsverordening zijn instructieregels voor het bevoegd gezag (meestal gemeenten) opgenomen die omgevingsvergunningen milieu verlenen. Het bevoegd gezag dient voorschriften op te nemen in de omgevingsvergunning ter bescherming van het grondwater.

### 5.1.1 Zorgplicht in beschermd gebied

In de Omgevingsverordening is voor alle beschermd gebied een bijzondere zorgplicht opgenomen ter bescherming van het grondwater. Iedereen die iets doet of nalaat dat schade aan de kwaliteit van het grondwater kan veroorzaken, is verplicht maatregelen te treffen om de schade te voorkomen of ongedaan te maken. Tevens moet dit direct

gemeld worden bij de provincie en het drinkwaterbedrijf. Hiermee wordt ook een verantwoordelijkheid bij burgers, bedrijven en instanties neergelegd. De reden om de zorgplicht op te nemen, is de kwetsbare functie en de vaak kwetsbare bodem in beschermde gebieden. Daarom mag extra alertheid en zorgvuldigheid worden verwacht van bedrijven, personen en instanties. De zorgplicht geldt niet voor activiteiten binnen inrichtingen. In de toelichting bij de verordening staat dat de uitzondering is opgenomen omdat de provincie bij inrichtingen in formele geen regels mag stellen of omdat er andere regelgeving van toepassing is<sup>48</sup>.

In de Drinkwaterwet is eveneens een zorgplicht opgenomen die zich richt op de bescherming van drinkwater. Deze zorgplicht richt zich echter uitsluitend op het handelen van overheden.

### 5.1.2 Milieuregels in waterwingebieden

In waterwingebieden geldt een verbod op het oprichten van een nieuwe inrichting met uitzondering van een inrichting voor het winnen van drinkwater. Voor bestaande bedrijven met een omgevingsvergunning in waterwingebieden is er in Omgevingsverordening een instructieregel aan het bevoegd gezag (meestal de gemeente) opgenomen om aan een omgevingsvergunning voorschriften te verbinden. Deze voorschriften gaan o.a. over het gebruiken van gevaarlijke stoffen en het graven in de bodem.

In waterwingebieden geldt een verbod voor verschillende categorieën activiteiten.

1. De eerste categorie bestaat uit het hebben en gebruiken van schadelijke stoffen. Het gaat om voor de grondwaterkwaliteit schadelijk stoffen zoals aardolieproducten, afvalstoffen, IBC-bouwstoffen<sup>49</sup>, meststoffen, dierlijke uitwerpselen, gewasbeschermingsmiddelen en biociden.
2. De tweede categorie gaat om werken en gebouwen zoals leidingen voor afvalwater, boringen, grondwerken, spoorwegen, parkeergelegenheden, kampeerterreinen, begraafplaatsen, recreatiecentra en woningen.
3. De derde categorie is het plegen van onderhoud aan motorvoertuigen buiten het bestaande wegprofiel.

Voor een aantal verboden zijn er uitzonderingen opgenomen. Bijvoorbeeld voor aardgasleidingen voor huishoudelijk gebruik, het gebruiken van strooizout voor de gladheidbestrijding of het veranderen of vernieuwen van gebouwen.

### 5.1.3 Milieuregels in grondwaterbeschermingsgebieden

In grondwaterbeschermingsgebieden geldt een verbod op het oprichten van specifieke inrichtingen zoals bijvoorbeeld tuinbouwbedrijven, metaalbewerkingsbedrijven,

<sup>48</sup> Toelichting Omgevingsverordening bij artikel 3.3.1.4

<sup>49</sup> IBC-bouwstoffen zijn niet-vormgegeven bouwstoffen die alleen mogen worden toegepast met isolatie-, beheers- en controle- (IBC) maatregelen, omdat het toepassen zonder deze maatregelen anders leidt tot teveel emissies naar het milieu.

chemische bedrijven, garagebedrijven en afvalverwerkende bedrijven. Ook mag er geen bodemenergiesysteem binnen een inrichting worden aangelegd.

Inrichtingen die onder algemene regels vallen moeten voldoen aan voorschriften uit bijlage 4 van de Omgevingsverordening en mogen geen nadelige gevolgen veroorzaken op de waterwinning. Deze voorschriften gelden rechtstreeks voor inrichtingen en hoeven niet door het bevoegd gezag als maatwerkvoorschrift te worden opgelegd.

Voor inrichtingen met een omgevingsvergunning in grondwaterbeschermingsgebieden is er in de Omgevingsverordening een instructieregel aan het bevoegd gezag (meestal gemeenten) opgenomen om aan een omgevingsvergunning voorschriften te verbinden. Deze voorschriften beogen hetzelfde beschermingsniveau voor te schrijven als de regels die rechtstreeks werken vanuit de Omgevingsverordening.

In grondwaterbeschermingsgebieden geldt eveneens een verbod op verschillende categorieën van activiteiten buiten inrichtingen.

1. De eerste categorie bestaat uit het hebben en gebruiken van schadelijke stoffen. Het gaat om voor de grondwaterkwaliteit schadelijk stoffen zoals aardolieproducten, afvalstoffen, IBC-bouwstoffen, meststoffen, dierlijke uitwerpselen, gewasbeschermingsmiddelen en biociden.
2. De tweede categorie gaat om werken en gebouwen zoals leidingen voor afvalwater, boringen en grondwerken.
3. De derde categorie heeft betrekking op werken in de bodem, zoals het aanleggen van een bodemenergiesysteem, boringen en grond- of funderingswerken met een diepte van drie meter of meer onder het maaiveld.
4. De vierde categorie heeft betrekking op het lozen van afstromend hemelwater in de bodem van gebouwen, spoorwegen, wegen, parkeerplaatsen en andere verhardingen en terreinen voor gemotoriseerd verkeer en diepinfiltratie voor hemelwater.

Veel van de activiteiten die in waterwingebieden verboden zijn, zijn ook verboden in grondwaterbeschermingsgebieden. In grondwaterbeschermingsgebieden bestaat echter voor een deel van de activiteiten een uitzondering op het verbod. Wanneer gebruik gemaakt wordt van de uitzondering moet voldaan worden aan de voorschriften uit de Omgevingsverordening en moet de activiteit tijdig worden gemeld aan de provincie.

#### 5.1.4 Milieuregels in boringsvrije zones

De regels in boringsvrije zones zijn er op gericht om afdichtende lagen in de bodem intact te laten. Binnen boringsvrije zones geldt binnen inrichtingen een verbod voor het verrichten van boringen, voor bodemenergiesystemen en voor grond- en funderingswerkzaamheden op een diepte van meer dan drie meter onder het maaiveld. Deze verboden gelden niet in boringsvrije zones wanneer de beschermende kleilaag boven het grondwateronttrekkingspunt niet wordt doorboord en wordt voldaan aan de voorschriften uit de Omgevingsverordening. Wanneer deze activiteiten plaatsvinden binnen een C-inrichting dan verbindt het bevoegd gezag (meestal een gemeente) voorschriften voor deze activiteiten aan de omgevingsvergunning.

Binnen boringsvrije zones geldt buiten inrichtingen een verbod op het verrichten van boringen, op bodemenergiesystemen en op grond- en funderingswerkzaamheden op een diepte van meer dan drie meter onder het maaiveld. Deze verboden gelden niet wanneer bij de uitvoering van de activiteit de beschermende kleilaag boven het grondwateronttrekkingspunt in de ondergrond, niet wordt doorboord en wordt voldaan aan specifieke voorschriften uit de Omgevingsverordening. Bodemenergiesystemen moeten worden gemeld bij de provincie.

### 5.1.5 Koude-warmteopslagvrije zones

Binnen koude-warmteopslagvrije zones gelden binnen inrichtingen, aanvullend op de regels in boringsvrije zones, een verbod op het hebben van vloeibare stoffen zwaarder dan water, het lozen van hemelwater via diepinfiltratie in het grondwater en bodemenergiesystemen. Met uitzondering van bodemenergiesystemen, gelden deze verboden niet wanneer specifieke voorschriften uit de Omgevingsverordening worden nageleefd. Bij inrichtingen die omgevingsvergunningplichtig zijn, verbindt het bevoegd gezag deze voorschriften aan de omgevingsvergunning.

Binnen koude-warmteopslagvrije zones gelden buiten inrichtingen eveneens aanvullende regels voor vloeistoffen zwaarder dan water, het lozen van hemelwater via diepinfiltratie in het grondwater en bodemenergiesystemen. Het verbod op het hebben, gebruiken of vervoeren vloeibare stoffen zwaarder dan water geldt niet wanneer dit nodig is voor het gebruiken van motorvoertuigen of wanneer het zodanig wordt bewaard dat er geen gevaar voor verspreiding bestaat of wanneer het voor normaal huishoudelijk gebruik is bedoeld.

### 5.1.6 Intrekgebieden

In intrekgebieden is elke activiteit (binnen en buiten inrichtingen) ten behoeve van de winning van fossiele energie verboden.

### 5.1.7 Meldplicht en de mogelijkheid tot ontheffingen

#### Meldplicht

Een melding voor een activiteit in beschermingsgebieden moet uiterlijk drie weken voordat de activiteit start worden gedaan. De provincie bevestigt de ontvangst van de melding en stuurt een afschrift van de melding aan het drinkwaterbedrijf. De indiener start binnen zes maanden na melding met de activiteit of overlegt binnen die termijn met het bevoegd gezag over een nieuwe aanvangsdatum.

De meldingen worden door het team Handhaving van de provincie behandeld. Het team Handhaving beoordeelt of de gemelde activiteit voldoet aan de Omgevingsverordening. De melding moet minimaal drie weken voor aanvang van de activiteit gedaan zijn. De

indiener van de melding ontvangt een ontvangstbevestiging met het bericht dat de feitelijke start van de activiteiten uiterlijk twee weken voor aanvang gemeld moet worden. Wanneer binnen een in de brief opgenomen termijn de provincie geen reactie geeft op de melding, heeft de melder toestemming om te starten met de activiteit. De regels waaraan de melder moet voldoen, worden niet bij de ontvangstbevestiging meegestuurd.

De meldplicht geldt voor de volgende activiteiten buiten inrichtingen.

- In grondwaterbeschermingsgebieden: Boringen en grond- of funderingswerken, Buisleidingen, voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater, Lozen van afstromend hemelwater van gebouwen, (spoor)wegen en andere verhardingen, uitbreiding begraafplaats, toepassen van grond en baggerspecie, Gebruik schadelijke stoffen.
- In Boringvrije zones: Boringen en graafwerkzaamheden dieper dan 3 meter.
- In Koude-warmteopslagvrije zones: boringen en graafwerkzaamheden dieper dan 3 meter.

### Mogelijkheden voor ontheffing

GS kunnen ontheffing verlenen voor verboden wanneer het een bijzonder geval betreft en de uitvoering van de activiteit noodzakelijk is in het algemeen belang<sup>50</sup>. GS verbinden aan een ontheffing voorschriften die de hoogst mogelijke vorm van bescherming voor de kwaliteit van het grondwater bieden. GS kunnen in beschermde gebieden ontheffing verlenen voor:

- boringen, grond- en funderingswerken;
- buisleidingen en voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater;
- het lozen van afstromend hemelwater, m.u.v. diepinfiltratie;
- het toepassen van IBC-bouwstoffen en het toepassen van grond en baggerspecie;
- de aanleg van een bodemenergiesysteem als boven het voor de drinkwaterwinning bestemde grondwater een beschermende kleilaag of andere slecht doorlatende laag ligt en die laag niet wordt doorboord.

Op de website van de provincie wordt toegelicht voor welke activiteiten een ontheffing op een verbod uit de Omgevingsverordening kan worden aangevraagd. Hoe een ontheffing moet worden aangevraagd is na de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening op 1 maart 2019 op de website gezet. Wanneer voor de activiteit een ontheffing moet worden gegeven, wordt dit behandeld door het team Vergunningverlening van de provincie.

## 5.1.8 Behoeft aan maatwerk

Milieuregelgeving is voor een belangrijk deel via algemene landelijke regelgeving geregeld. Dat leidt soms tot discussie wanneer dat niet overeen komt met de provinciale regelgeving in de Omgevingsverordening. Enkele verschillen zijn bij de laatste

<sup>50</sup> Ontwerp-Omgevingsverordening Gelderland art. 3.36

actualisatie van de Omgevingsverordening in overeenstemming gebracht met de landelijke regelgeving. Door geïnterviewden is het voorbeeld genoemd van het gebruik van grond categorie Wonen binnen een grondwaterbeschermingsgebied. Het BBK (Besluit Bodem Kwaliteit) maakt dat mogelijk, maar de verordening verbood het gebruik van grond in grondwaterbeschermingsgebieden als deze van buiten het gebied komt.

De geïnterviewden geven aan dat er vanuit de uitvoering behoefte is aan meer maatwerk, waarbij integraal te werk wordt gegaan en niet alles wordt dichtgetimmerd door regelgeving. Door gemeenten wordt dit als een knelpunt genoemd. De geïnterviewde doet de suggestie om bepaalde gebieden minder op slot te zetten en soepeler om te gaan met de regelgeving. Met de verschillende partners in die gebieden moet dan gekeken worden of er mogelijkheden zijn voor bijvoorbeeld bodemenergiesystemen of kleinschalige recreatie. Tegelijkertijd is er vanuit het drinkwaterbedrijf de behoefte om duidelijke regels om eventuele risico's te vermijden. Omdat de Omgevingswet meer lokale afwegingsruimte mogelijk moet maken, verwachten geïnterviewden dat deze discussie in de toekomst alleen maar sterker wordt.

## 5.2 Overleg en communicatie over milieuregels grondwaterbescherming

### Normen

- De provincie spant zich in om initiatiefnemers en bevoegde gezagen in beschermingszones voor te lichten over het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid.
- Er is afstemming tussen toezichthouders van provincie, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen over het grondwaterbeschermingsbeleid.

### Bevindingen

- Met gemeenten en omgevingsdiensten is in 2017 een implementatietraject gestart om het grondwaterbeschermingsbeleid beter onder de aandacht te brengen. Tevens is in 2018 een project gestart om te bevorderen dat meldingsplichtige activiteiten daadwerkelijk worden gemeld.
- Er is een publiekscampagne “bescherm je drinkwater”.
- Op de website van de provincie is informatie beschikbaar over verboden en meldingsplichtige activiteiten in beschermd gebied.
- De regelgeving in de omgevingsverordening is complex en moeilijk leesbaar.
- Er is op ad hoc basis contact met toezichthouders van gemeenten, omgevingsdiensten en natuurbeherende organisaties. De omgevingsdiensten vervullen in beperkte mate een signalerende functie voor het toezicht op grondwaterbescherming.



## 5.2.1 Overleg met mede-overheden en drinkwaterbedrijf

Bij het in werking treden van de Omgevingsverordening in oktober 2014 zijn er instructieregels gekomen voor bevoegd gezagen (in de praktijk gemeenten) voor het verlenen van omgevingsvergunningen in beschermde gebieden. Voordat de Omgevingsverordening in werking trad, bestond er een provinciale handreiking voor gemeenten. In deze handreiking stonden aanbevelingen voor het opnemen van voorschriften in vergunningen. Gemeenten waren echter niet verplicht om de voorschriften aan de vergunningen te verbinden. In Gelderland zijn er 33 gemeenten met een grondwaterbeschermingsgebieden.

Volgens geïnterviewden waren er bij de provincie twijfels bij over de implementatie van de handreiking bij gemeenten. In de omgevingsverordening is daarom een instructieregel opgenomen met overgangstermijnen voor de implementatie. Het verplichten van het opnemen van milieuregels in omgevingsvergunningen leverde echter onvoldoende resultaat op. De mate van implementatie van gemeenten veranderde weinig. De provincie is vervolgens in 2017 een implementatietraject opgestart samen met de omgevingsdiensten en gemeenten.

De omgevingsdiensten verlenen in opdracht van gemeenten omgevingsvergunningen voor het onderdeel milieu. In het implementatietraject is een inventarisatie van inrichtingen in de beschermde gebieden gemaakt. Op basis daarvan is samen met de omgevingsdiensten bepaald hoeveel personele inzet nodig is om de taken voor grondwaterbescherming uit te voeren. Deze taken bestaan uit het verbinden van voorschriften aan omgevingsvergunningen ter bescherming van het grondwater en het toezien op de naleving van milieuregels in beschermde gebieden. De gemeenten zijn bijna altijd het bevoegde gezag voor het toezicht en handhaving van inrichtingen in beschermde gebieden. De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving is ondergebracht bij de omgevingsdiensten. Voor de gemeenten is een format gemaakt voor de opdrachtverstrekking van de gemeente aan de omgevingsdiensten voor het uitvoeren van de taken.

Medio 2018 heeft de provincie een bijeenkomst gehad met de omgevingsdiensten om de stand van zaken van de implementatie van de instructieregels te bespreken. Daaruit bleek volgens de geïnterviewden van de provincie dat veel gemeenten van mening zijn dat de omgevingsdiensten de uitvoering van de instructieregel moeten beschouwen als onderdeel van de bestaande opdracht voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De verwachting van de provincie is dat een deel van de gemeenten een specifieke opdracht gaan geven. In november 2018 heeft de provincie een overleg gehad met de voorzitters van de opdrachtgevers (OVO). Daar is afgesproken dat de provincie periodiek aan de opdrachtgevers vraagt naar de voortgang van het implementatietraject. In 2019 gaat de provincie bij de opdrachtgevers na wat de stand van zaken is met betrekking tot de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten.

Volgens geïnterviewden is er bij de omgevingsdiensten nog weinig oog voor het naleven van de milieuregels die volgen uit de Omgevingsverordening. De provincie probeert met het eerder genoemde implementatietraject hierin verbetering in te brengen. De

provincie bemoeit zich niet met de inhoud van de handhavingsactiviteiten, maar richt zich op het proces.

Over de werkwijze van handhaving is tussen het team Handhaving en de omgevingsdiensten geen contact. Dat komt omdat de omgevingsdiensten te maken hebben met activiteiten binnen inrichtingen. Voor de provincie zijn vooral de evenementen relevant. Er is sprake van een signaalfunctie door de omgevingsdiensten. Met de omgevingsdiensten is er bijvoorbeeld contact wanneer er onduidelijkheid is of een activiteit binnen een inrichting plaatsvindt. Een voorbeeld daarvan is een militair kamp dat tijdelijk als azc werd ingericht.

Gemeenten hebben meer zicht op activiteiten binnen hun gemeente dan de provincie. Een geïnterviewde van de provincie heeft de indruk dat gemeenten het toezicht op grondwaterbescherming niet meenemen bij hun toezichthoudende taken. Zij functioneren niet als ogen en oren van de provincie.

De geïnterviewde van de provincie geeft aan dat bij het toezicht op bouwactiviteiten door gemeenten de eisen voor grondwaterbescherming meegenomen zouden moeten worden. Dat is voor de burger duidelijker en is ook efficiënter. De eisen aan het afkoppelen van hemelwater in grondwaterbeschermingsgebieden is een voorbeeld waarbij gemeenten een rol kunnen spelen. Gemeenten hebben vaak beleid om afkoppelen te stimuleren. In de communicatie naar inwoners kunnen gemeenten aandacht besteden aan de voorschriften voor grondwaterbeschermingsgebieden.

De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) gaat over het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden. Voor het toezicht is er geen regulier contact met de NVWA. De waterschappen hebben een taak bij het toezien op de lozing op oppervlaktewateren en onttrekkingen van grondwater. Ook met waterschappen is weinig contact over het toezicht in beschermingsgebieden. Een deel van de beschermde gebieden ligt in natuurgebieden. Er zijn contacten met natuurbeherende organisaties over het toezicht in natuurgebieden, maar dat contact is niet geformaliseerd<sup>51</sup>.

## 5.2.2 Communicatie naar burgers en bedrijven

### Bebording

In de Omgevingsverordening zijn er regels voor de bebording langs grondwaterbeschermingsgebieden. Het drinkwaterbedrijf (Vitens) moet borden plaatsen bij wegen die toegang geven tot grondwaterbeschermingsgebieden. Het doel van de bebording is om gebruikers van de gebieden bewust te maken van de beschermde status van de gebieden.

<sup>51</sup> Interviews provincie Gelderland

### Publiekscampagne

Medio 2018 is de publiekscampagne 'Bescherm je drinkwater' gestart. Vitens, de Provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht, waterschappen, gemeenten, Afvalverwerker ROVA en apothekersorganisatie KNMP werken daarin samen om de bewoners bewust te maken van hun invloed op het grond- en drinkwater. De publiekscampagne bestaat uit een website over grondwaterbescherming: [www.beschermjedrinkwater.nl](http://www.beschermjedrinkwater.nl). Verder zijn er kaartjes uitgedeeld door Vitens aan mensen die woonachtig zijn in beschermde gebieden.

### Bekendheid en complexiteit regels omgevingsverordening

Geïnterviewden geven ook aan dat de bekendheid van de milieuregels uit de verordening bij bedrijven en burgers niet groot is. Volgens de geïnterviewden is door meer communicatie naar gemeenten, omgevingsdiensten, burgers en bedrijven winst te boeken. Doordat er regelgeving van meerdere overheden en uit verschillende wetten van toepassing is op de beschermde gebieden is het voor burgers en bedrijven moeilijk om een compleet zicht te hebben op wat kan en mag.

Er ligt een opgave om de regels helder op te schrijven waardoor het makkelijker wordt om er over te communiceren. De verordening is het resultaat van de samenvoeging van verschillende aparte verordeningen. In de meest recente omgevingsverordening<sup>52</sup> is al een eerste leesbaarheidsslag gemaakt. Er is door de provincie echter ook geconstateerd dat een meer grondige herschrijving nodig is. In 2019 en 2020 zal de verordening integraal herschreven worden. Het voornemen is om hierbij ook in één keer de aanpassingen in relatie tot de Omgevingswet mee te nemen, die in 2021 in werking treedt.

Een geïnterviewde van de provincie merkt dat veel onbekendheid is over de meldingsplicht voor activiteiten in beschermde gebieden. Mensen zijn vaak verbaasd als zij daar op worden gewezen. Een veelgehoorde reactie is dat zij al een vergunning hebben gekregen van de gemeente of omgevingsdienst voor het bouwen. De veronderstelling is dat aan alle verplichtingen is voldaan. Gemeenten zouden bij het verlenen van een vergunning voor bijvoorbeeld een evenement ook moeten wijzen op de regels binnen grondwaterbeschermingsgebieden en de meldplicht aan de provincie. In 2018 is een project gestart om te bewerkstelligen dat meldingsplichtige activiteiten daadwerkelijk worden gemeld bij de provincie. Hierbij worden onder andere de gemeenten betrokken.

### Informatie over milieuregels op de provinciale website

De website van de provincie<sup>53</sup> is het communicatiemiddel voor externen om de regelgeving duidelijk te maken. Hierop staat informatie over verboden activiteiten en wordt een samenvatting gegeven aan welke voorwaarden activiteiten moeten voldoen. Tevens is een meldings- en ontheffingsformulier beschikbaar voor het indienen van meldingen en ontheffingsaanvragen. Tevens staat de procedure voor de afhandeling van de melding en ontheffingsaanvragen beschreven.

<sup>52</sup> PS2018-712 Omgevingsvisie Gaaf Gelderland

<sup>53</sup> <https://www.gelderland.nl/Beschermingsgebied-grondwater-Grondwaterbeschermingsgebied-melding-activiteit>

Om de juridische grondslag aan te geven wordt voor de regelgeving verwezen naar de omgevingsverordening. Hoewel de regels voor grondwaterbescherming in de basis niet ingewikkeld zijn, ziet een geïnterviewde verbetermogelijkheden in de communicatie. De verbeteringen zijn begin 2019 op de website doorgevoerd.

## 5.3 Werking milieuregels voor grondwaterbescherming

### Normen

- Aan alle activiteiten in beschermingszones worden adequate regels gesteld voor de bescherming van het grondwater.

### Bevindingen

- De regels uit verordening werken rechtstreeks op de meeste activiteiten in beschermde gebieden. Alleen bij inrichtingen die omgevingsvergunningplichtig zijn voor het onderdeel milieu moeten gemeenten voorschriften verbinden aan de omgevingsvergunning. Hiervoor is een instructieregel voor bevoegde gezagen opgenomen in de verordening.
- Voor het opnemen van voorschriften in de omgevingsvergunningen milieu gelden overgangstermijnen. De overgangstermijnen zijn aangepast bij de laatste herziening van de Omgevingsverordening.
- Omgevingsdiensten voeren de taken uit voor gemeenten. Omgevingsdiensten hebben plannen van aanpak opgesteld om omgevingsvergunningen van inrichtingen in beschermde gebieden aan te gaan passen.
- Er worden nauwelijks ontheffingen aangevraagd voor verboden activiteiten in beschermde gebieden. Een verleende ontheffing is ingetrokken na bezwaar van het drinkwaterbedrijf. Aan deze ontheffing waren geen voorschriften verbonden.

### 5.3.1 Rechtstreekse werking van milieuregels uit de verordening

Voor alle activiteiten buiten inrichtingen en inrichtingen zonder omgevingsvergunning milieu gelden de voorschriften uit de Omgevingsverordening rechtstreeks. Het aantal inrichtingen dat een omgevingsvergunning nodig heeft voor het onderdeel milieu is beperkt, omdat voor veel inrichtingen algemene regels gelden op basis van het Activiteitenbesluit. Voor het overgrote deel van de activiteiten in beschermde gebieden werken de regels uit de omgevingsverordening dus rechtstreeks.

## 5.3.2 Werking milieuregels bij omgevingsvergunningen milieu

### Overgangsrecht voor inrichtingen met omgevingsvergunning

De provincie kan geen rechtstreeks werkende regels stellen aan inrichtingen die vergunningsplichtig zijn voor het onderdeel milieu en onder het bevoegd gezag van gemeenten vallen. De provincie is daarvoor afhankelijk van gemeenten. Voor het verbinden van voorschriften aan de vergunning zijn termijnen in de omgevingsverordening opgenomen. Bij het laatste herziening van de Omgevingsverordening zijn de termijnen voor het bevoegd gezag waarbinnen zij de voorschriften moesten verbinden aan de vergunningen verlengd. De reden was dat gemeenten nog geen gevolg hadden gegeven aan de implementatie. De termijn is met de vaststelling van de Omgevingsverordening in december 2018 veranderd naar maart 2020. De oorspronkelijke datum was 16 oktober 2018. De begrenzing van de beschermde gebieden is in 2015 gewijzigd. Voor de termijn waarop bedrijven aan de voorschriften moeten voldoen is daarom een onderscheid gemaakt tussen bedrijven die al in een beschermingsgebied lagen en bedrijven die, als gevolg van de wijziging, in een beschermingsgebied zijn komen te liggen (zie onderstaand kader).

#### Overgangsregeling omgevingsvergunningplichtige inrichtingen

##### ***Omgevingsvergunningplichtige inrichtingen voor december 2015 in beschermingsgebied gelegen***

- Gemeenten moeten uiterlijk 1 maart 2020 voorschriften aan de omgevingsvergunningen verbinden (oorspronkelijke datum was uiterlijk 16 oktober 2018)
- Bedrijven moeten uiterlijk 16 oktober 2024 aan de voorschriften uit de omgevingsvergunning voldoen

##### ***Omgevingsvergunningplichtige inrichtingen na december 2015 in beschermingsgebied gelegen***

- Gemeenten moeten uiterlijk 1 maart 2020 voorschriften aan de omgevingsvergunningen verbinden
- Bedrijven moet afhankelijk van het voorschrift per direct, per 1 maart 2020 en per 1 maart 2026 aan de voorschriften voldoen.

Uit interviews met gemeenten<sup>54</sup> blijkt dat veel gemeenten weinig grip hebben op de regelgeving voor grondwaterbescherming. De inhoudelijk kennis over milieutoezicht en milieuvergunningverlening, en daarmee ook over grondwaterbescherming, is overgedragen aan de omgevingsdiensten. Gemeenten gaan er vaak vanuit dat de omgevingsdiensten de grondwaterbescherming meenemen bij het uitvoeren van hun taken.

De Gelderse omgevingsdiensten hebben, in het kader van het implementatietraject, plannen van aanpak gemaakt om er voor te zorgen dat omgevingsvergunningplichtige inrichtingen in beschermde gebieden de voorschriften uit de Omgevingsverordening krijgen opgelegd. De Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) stelt geen plan van aanpak

<sup>54</sup> Twijnstra Gudde (april 2018) *Verslagen interviews gemeenten over vergunningverlening grondwaterbescherming*

omdat deze van mening is die taken al in hun takenpakket vallen. De vergunningen worden door de ODA aangepast door een interne projectgroep en toezichthouders worden opgeleid voor de grondwaterbeschermingsgebieden<sup>55</sup>.

### 5.3.3 Milieuregels bij ontheffingen

#### Ontheffingen voor activiteiten in beschermde gebieden

GS kunnen ontheffing verlenen voor verboden wanneer het een bijzonder geval betreft en de uitvoering van de activiteit noodzakelijk is in het algemeen belang (zie paragraaf 5.1.7). Er worden weinig verzoeken om ontheffingen bij de provincie ingediend. In de periode 2016-2018 zijn twee ontheffingen verleend.

De rekenkamer heeft de twee ontheffingen die zijn verleend bekeken.

1. De eerste ontheffing die is verleend, heeft betrekking op de herbouw van een woning in een waterwingebied. Aan de ontheffing zijn voorschriften opgenomen om het grondwater te beschermen die overeenkomen met de voorschriften die aan nieuwe activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden worden gesteld. Het verzoek om ontheffing en een conceptbesluit is aan Vitens en de gemeente Arnhem gestuurd voor advies. Vitens heeft hierop gereageerd. In het besluit van GS zijn naar aanleiding van deze reactie tekstuele wijzigingen aangebracht.
2. De tweede ontheffing betreft een verzoek van de gemeente Arnhem om ontheffing te verlenen voor het hergebruik van grond categorie Wonen afkomstig van buiten het grondwaterbeschermingsgebied. De omgevingsverordening verbiedt dit om er voor te zorgen dat er geen toename van verontreiniging plaatsvindt. Vitens heeft een zienswijze ingediend om de ontheffing niet te verlenen. GS hebben de ontheffing vervolgens wel verleend. Aan de ontheffing waren geen voorschriften verbonden. Vitens heeft bezwaar gemaakt bij de Commissie van Advies voor Bezwaarschriften en Klachten. Op grond van het advies van de commissie besloot GS de ontheffing niet te verlenen.

<sup>55</sup> Interne notitie provincie Gelderland (september 2018), Stand van zaken plannen van aanpak omgevingsdiensten.

## 5.4 Toezicht en handhaving milieuregels

### Normen

- Er is een adequate signalering van illegale activiteiten en overtredingen van regels buiten inrichtingen.
- De resultaten van meldingenprocedures, het toezicht en handhaving worden gemonitord.
- De resultaten van toezicht en handhaving worden gemonitord.
- De uitvoering van de VTH-taken vindt plaats conform het VTH-beleid en het VTH-jaarprogramma.
- Overtredingen worden conform de vastgestelde handhavingsstrategie afgehandeld.

### Bevindingen

- Het is aannemelijk dat niet alle meldingsplichtige activiteiten in beschermde gebieden worden gemeld bij de provincie. De provincie mist daarom zicht op risicovolle activiteiten in beschermde gebieden. Dat staat een adequaat toezicht op naleving van de regels voor de bescherming van het grondwater in de weg wat risico's voor de grondwaterkwaliteit betekent.
- De toenemende populariteit van bodemenergiesystemen brengt risico's met zich mee voor de bescherming van het grondwater. Gesloten bodemenergiesystemen buiten inrichtingen moeten worden gemeld bij de provincie, maar dat gebeurt niet in alle gevallen.
- De resultaten van meldingenprocedures, het toezicht en handhaving worden gemonitord. Over de resultaten wordt in het jaarverslag VTH gerapporteerd waaronder het naleefgedrag.
- De uitvoering van de VTH-taken is conform het VTH-beleid.
- Geconstateerde overtredingen worden conform de landelijke handhavingsstrategie afgehandeld.

### 5.4.1 Toezicht op naleving milieuregels

#### Beeld omvang aantal activiteiten in beschermingsgebieden

De rekenkamer heeft op basis van alle lokale bekendmakingen<sup>56</sup> in het laatste kwartaal van 2018<sup>57</sup> in kaart gebracht welke activiteiten in beschermingsgebieden plaatsvinden. Het betreft alle activiteiten waarvan bij overheden melding wordt gedaan of waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. De intrekgebieden zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze een groot deel van Gelderland bestrijken. Bovendien is de hoeveelheid regels in intrekgebieden beperkt. Alleen de winning van fossiele brandstoffen is in

<sup>56</sup> Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties, Lokale Bekendmakingen ontsloten via het Nationaal Geoportaal.

<sup>57</sup> De exacte periode is 20 september tot en met 4 januari 2019. De gekozen periode heeft te maken met de ontsluiting van de gegevens via het Nationaal Geoportaal.

intrekgebieden verboden. In tabel 7 zijn het aantal bekendmakingen in het vierde kwartaal van 2018 per type activiteit weergegeven.

**Tabel 6:** Lokale bekendmakingen van activiteiten in beschermingsgebieden 4<sup>e</sup> kwartaal 2018 in Gelderland

bekendmakingen	Type activiteiten	aantal
apv vergunning	Zeer divers; evenementen, kansspelautomaten, schenken alcohol, parkeren etc.	60
bestemmingsplan	Ontwikkelingen mogelijk maken, consolideren bestaande functies	13
meldingen	Verwijderen asbest, meldingen Activiteitenbesluit	41
omgevingsvergunning	(ver)bouw, kappen bomen, aanleg uitrit	287
bodembeschermingsvergunning	bodemsanering	6
evenementenvergunningen	organiseren evenement	9
overig (verkeersbesluiten, watervergunning, verordeningen, etc.)	divers	51
<b>totaal</b>		<b>467</b>

Bron: Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties via het Nationaal Geoportaal

Een deel van de activiteiten die bekend zijn gemaakt zijn niet relevant voor grondwaterbescherming. Dit geldt in ieder geval voor veel bekendmakingen die op basis van de APV van gemeenten worden gedaan.

De bekendmakingen van omgevingsvergunningen is de grootste categorie. Van de 287 bekendmakingen hebben 140 omgevingsvergunningen betrekking op het kappen van bomen of het plaatsen van een dakkapel. De overige bekendmakingen voor omgevingsvergunningen hebben meestal betrekking op een aanvraag of een verlening van een vergunning voor een (ver)bouwactiviteit.

Op basis van de bekendmaking alleen is het niet vast te stellen of de activiteit onder de een verbod of een meldplicht van de Omgevingsverordening valt. Tevens vinden activiteiten plaats binnen inrichtingen, waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn. Op basis van de bekendmaking is niet met zekerheid vast te stellen of ook een melding op basis van de Omgevingsverordening moet worden gedaan bij de provincie of dat een gemeente moet toezien op het naleven van de regels die rechtstreeks uit de Omgevingsverordening werken.

Van de 467 bekendmakingen zijn er 251 afkomstig uit de beschermingsgebieden gelegen in de gemeenten Nijmegen, Berg en Dal en Heumen. Deze beschermingsgebieden overlappen deels met stedelijk gebied met veel woningen en bedrijven in vergelijking tot landelijke gebieden. Veel bekendmakingen hebben, in meer of mindere mate, te maken met bouwactiviteiten. Bij bouwactiviteiten hebben initiatiefnemers al gauw te maken met de regels uit de verordening voor afstromend hemelwater en grondverzet.



### Naleving meldplicht omgevingsverordening

In paragraaf 5.1.5 staat beschreven waarvoor meldingen moeten worden ingediend. In 2017 zijn 15 en in 2018 22 meldingen bij de provincie gedaan voor activiteiten in beschermde gebieden<sup>58</sup>. De meeste meldingen worden gedaan voor activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden in de gemeenten Nijmegen, Berg en Dal en Heumen. Dat beeld komt overeen met de hoeveelheid bekendmakingen uit deze gebieden.

Uit de vergelijking tussen de hoeveelheid bekendmakingen van activiteiten in beschermde gebieden (enkele honderden per kwartaal) en het aantal meldingen dat bij de provincie wordt gedaan (rond de 20 per jaar) ontstaat het beeld dat een deel van de activiteiten buiten het beeld van de provincie blijft omdat zij niet worden gemeld. Dit beeld komt overeen met wat de geïnterviewden van de provincie hierover hebben gezegd. Volgens hen worden niet alle meldingsplichtige activiteiten gemeld bij de provincie.

Een aanzienlijk deel van de meldingen komt niet spontaan tot stand. Een deel van de meldingen volgt uit het initiatief van de toezichthouder van de provincie die contact opneemt met de initiatiefnemer van de activiteit. De toezichthouder heeft signalen dat er een activiteit plaats gaat vinden, neemt dan contact op, legt de regels uit en vraagt om alsnog een melding in te dienen.

### Toezicht op bodemenergiesystemen in beschermde gebieden

Bodemenergiesystemen zijn niet toegestaan in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en afhankelijk van de diepte, ook niet in boringsvrije zones en koude-warmteopslag vrije zones (zie paragraaf 5.1). Er zijn twee soorten bodemenergiesystemen: open energiesystemen en gesloten energiesystemen<sup>59</sup>.

- Bij een open bodemenergiesysteem wordt grondwater onttrokken. In de winter wordt grondwater uit de warme bron opgepompt en bijgewarmd door een warmtepomp voor verwarming. Het afgekoelde water wordt teruggepompt. Na ongeveer een half jaar wordt de circulatierichting omgedraaid. In de zomer wordt grondwater uit de koude bron gebruikt voor koeling. Het opgewarmde water wordt in de warme bron gepompt. De bronnen kunnen op enige afstand naast elkaar gelegen zijn of onder elkaar in verschillende watervoerende pakketten. De diepte van de bronnen varieert meestal van 20 tot 300 meter onder maaiveld. Provincies moeten voor deze systemen een vergunning verlenen op basis van de Waterwet.
- Bij een gesloten bodemenergiesysteem wordt een vloeistof, vaak met toegevoegde antivriesmiddelen, in buizen door de bodem geleid. De vloeistof komt niet in direct contact met het grondwater. In de winter onttrekt het systeem warmte aan de bodem en in de zomer geeft het systeem warmte af aan de bodem. Er is geen sprake van een actieve verplaatsing van grondwater door het systeem.

Geïnterviewden geven aan dat gesloten bodemenergiesystemen steeds meer voorkomen. Zij geven tegelijkertijd aan dat er weinig zicht is op de omvang van deze ontwikkeling. De inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) signaleert dat

<sup>58</sup> De meldingen afkomstig uit het document management systeem van de provincie Gelderland (DocBase).

<sup>59</sup> <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemenergie/bodemenergie/>

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<sup>60</sup>. Dit vormt een risico voor de kwaliteit van het grondwater.

De melding van gesloten bodemenergiesystemen aan gemeenten is verplicht gesteld bij het van kracht worden van het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen, per 1 juli 2013. Vóór 1 juli 2013 waren gesloten bodemenergiesystemen niet meldingsplichtig en werden ze over het algemeen niet geregistreerd.

De rekenkamer heeft bekeken of er registraties in het Landelijk Grondwater Register (LGR) hebben plaatsgevonden in beschermde gebieden. Daarbij moet aangetekend dat het beeld uit het LGR over het aantal bodemenergiesystemen een onderschatting is van de werkelijke situatie. Niet alle gesloten bodemenergiesystemen zijn of worden namelijk opgenomen in het LGR<sup>61</sup>. Het registreren van gesloten bodemenergiesystemen in het LGR door gemeenten gebeurt op vrijwillige basis. De provincie heeft op open bodemenergiesystemen beter zicht omdat op grond van de Waterwet bij de provincie een vergunning moet worden aangevraagd. Provincies zijn verplicht om open bodemenergiesystemen te registreren in het LGR. In een evaluatie van het Wijzigingsbesluit energiesystemen geven de drinkwaterbedrijven aan dat het ontbreken van een totaalbeeld van de ligging van bodemenergiesystemen onwenselijk is omdat de afstemming met het drinkwaterbelang bemoeilijkt<sup>62</sup>.

Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat er 8 open bodemenergiesystemen in het grondwaterbeschermingsgebied Heumensoord zijn geregistreerd. Deze systemen zijn aangelegd in 2003 en 2005. Deze registraties vonden plaats voordat omgevingsverordening van kracht was. In boringsvrije zones zijn in totaal 13 bodemenergiesystemen geregistreerd in het LGR. In boringsvrije zones zijn bodemenergiesystemen toegestaan wanneer de onttrekking zich boven de beschermende kleilaag bevindt en er een melding wordt gedaan bij de provincie. Of het betreffende bodemenergiesysteem is toegestaan hangt dus af van de diepte van het systeem. Van deze 13 bodemenergiesystemen zijn er 5 systemen die na het in werking treden van de Omgevingsverordening in oktober 2014 zijn geregistreerd in het LGR. Deze systemen zijn gelegen in een boringsvrije zone en zijn buiten een inrichting toegepast. Van deze 5 bodemenergiesystemen zijn er 2 niet gemeld bij de provincie.

<sup>60</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Nieuwsbericht "Bedrijven nemen onaanvaardbare risico's bij aanleg gesloten bodemenergiesystemen", mei 2018.

<sup>61</sup> Nationaal georegister: Aandachtsgebieden voor bodemenergie – gesloten systemen

<sup>62</sup> BURO38 (september 2016), Rapportage evaluatie wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen

**Tabel 7: Bodemenergiesystemen in beschermde gebieden**

beschermingsgebied	Gesloten systeem	Open systeem	Opmerking
<b>Grondwaterbeschermingsgebieden</b>			
Heumensoord		8	Niet toegestaan, geen ontheffing mogelijk. Systemen zijn in de periode 2003-2005 in werking gesteld.
<b>Boringsvrije zones</b>			
Culemborg	1	3	Toegestaan tot diepte van afsluitende kleilaag boven drinkwaterwinning. Meldplicht en mogelijkheid tot ontheffing.
Hemmen	2		
Oosterbeek	4		
Eerbeek		1	
Kerk-Avezaath		2	

Bron: LGR geraadpleegd via Nationaal Georegister 6 februari 2019, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

### Toezicht door de provincie op activiteiten buiten inrichtingen

Het team handhaving van de provincie gaat over het toezicht op de grondwaterbescherming buiten inrichtingen. Het toezicht is gericht op de controle van ontheffingen, de controle op de naleving van voorschriften van meldingsplichtige activiteiten en de controle op illegale activiteiten binnen grondwaterbeschermingsgebieden.

Bij een deel van de meldingen wordt gecontroleerd of aan de voorschriften wordt voldaan. De controlefrequenties hebben te maken met de kwetsbaarheid en de verstedelijking van het gebied. De meeste grondwaterbeschermingsgebieden worden eenmaal per jaar gecontroleerd. Een aantal zeer kwetsbare gebieden worden meerdere keren per jaar gecontroleerd. Heumensoord en Druten worden viermaal per jaar bezocht. De keuze om een gemelde activiteit te controleren hangt ook af of de melder bekend is bij de provincie en de inschatting van de toezichthouder dat de melder bekend is met de regels.

### Monitoring toezicht en handhaving

GS rapporteren aan PS over het uitvoeren van de taken met betrekking tot vergunningverlening en handhaving in het jaarverslag VTH. Volgens het jaarverslag VTH heeft de provincie in 2017 107 controles uitgevoerd. Ongeveer de helft daarvan gebeurt naar aanleiding van klachten of signalen van derden, de rest maakt onderdeel uit van reguliere surveillance-activiteiten. De bevindingen van ieder controlebezoek worden in een verslag vastgelegd.

**Tabel 8:** toezicht grondwaterbescherming 2017 (aantallen 1<sup>e</sup> controle en hercontroles)

	Begroot aantal controles	Gerealiseerd aantal controles
administratief	0	2
fysiek	41	50
Verzoeken (meldingen en klachten van derden)	-	55

Bron: VTH-jaarverslag 2017 (paragraaf 5.1)

In het jaarverslag wordt eveneens gerapporteerd over het naleefgedrag bij de eerste controle. Het naleefgedrag is in 2017 lager dan in 2016. Er is in het jaarverslag geen verklaring opgenomen.

**Tabel 9:** naleefgedrag grondwaterbescherming Omgevingsverordening

	2016	2017
Aantal 1 <sup>e</sup> controles	81	45
Aantal 1 <sup>e</sup> controles met overtredingen	1	8
aandeel overtredingen	1%	18%

Bron: VTH jaarverslag 2017

### Toezicht naleving regels binnen inrichtingen door omgevingsdiensten

97% van de inrichtingen (ca. 950) in grondwaterbeschermingsgebieden vallen onder de algemene regels uit het Activiteitenbesluit<sup>63</sup>. De regels uit de verordening gelden dan rechtstreeks. Voor het voldoen aan deze voorschriften is een overgangsregeling van toepassing. In deze overgangsregeling wordt een onderscheid gemaakt tussen inrichtingen die voor december 2015 in een beschermingsgebied liggen en daarna. Dit onderscheid is gemaakt omdat de begrenzing van de beschermingsgebieden is gewijzigd bij het actualiseren van de Omgevingsverordening in 2015 (zie onderstaand kader).

#### Overgangsregeling amvb-inrichtingen

##### **Amvb-inrichtingen voor december 2015 in beschermingsgebied**

Bedrijven moeten uiterlijk 16 oktober 2024 aan de voorschriften uit de omgevingsverordening (=rechtstreekse regels) voldoen.

##### **Amvb-inrichtingen na december 2015 in beschermingsgebied.**

Bedrijven moet afhankelijk van het voorschrift per direct, per 1 maart 2020 en per 1 maart 2026 aan de voorschriften uit de Omgevingsverordening (=rechtstreekse regels) voldoen.

<sup>63</sup> GEO-viewer Informatiesysteem Gelderse Omgevingsdiensten (I-GO)

Ook voor het toezicht en de handhaving van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden is de provincie van de gemeenten afhankelijk. In grondwaterbeschermingsgebieden gaat om ca. 30 inrichtingen.

Omgevingsdiensten voeren het toezicht en de handhaving in opdracht van gemeenten uit. In het toezicht en handhaving door de omgevingsdiensten is geen specifiek aandacht voor het toezicht in beschermingsgebieden. Het implementatietraject moet er aan bijdragen dat dat gaat veranderen.

Geïnterviewden geven aan dat er bij gemeenten en omgevingsdiensten meer bewustzijn nodig is over de gevolgen voor het toezicht wanneer een inrichting in een beschermd gebied ligt en dat het toezicht en handhaving door gemeenten van de regels voor grondwaterbescherming meer prioriteit zou moeten krijgen. In de plannen van aanpak van de Omgevingsdiensten voor de implementatie van de regels te behoeve van grondwaterbescherming uit de Omgevingsverordening is de aandacht voor toezicht en handhaving per Omgevingsdienst wisselend. Bij de Omgevingsdienst Veluwe IJssel ligt de nadruk op het toezicht omdat er alleen meldingsplichtige inrichtingen in beschermde gebieden liggen. Bij de Omgevingsdiensten Noord-Veluwe en Regio Arnhem richt de aandacht zich in de jaren 2018 en 2019 vooral op het aanpassen van de voorschriften van inrichtingen met een omgevingsvergunning milieu en het informeren van bedrijven in beschermde gebieden.

## 5.4.2 Handhaving van milieuregels

### Landelijke handhavingsstrategie

Voor de handhaving door de provincie wordt de landelijke handhavingsstrategie gevolgd. De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt daarvoor de interventiematrix<sup>64</sup>. De interventiematrix bestaat uit twee assen. De eerste as betreft de ernst van de mogelijke gevolgen van de overtreding. De tweede as betreft het gedrag van de overtreder, oplopend van onbewust overtredend tot bewust/crimineel. Hoe ernstiger de gevolgen en hoe kwalijker het gedrag, hoe zwaarder de interventie.

Er volgt bij een overtreding van regels uit de omgevingsverordening of het nalaten van een melding niet direct een sanctie. Er volgt eerst een waarschuwing. Bij een geconstateerde overtredingen stuurt de toezichthouder daarvoor een brief naar de overtreder. In de brief wordt aangegeven wat gedaan moet worden om de overtreding ongedaan te maken.

### Steekproef controlebezoeken

De rekenkamer heeft de verslagen van 16 controlebezoeken in 2018 bekeken<sup>65</sup>. De rekenkamer stelt vast dat:

<sup>64</sup> IPO en OM (april 2014) Landelijke Handhavingsstrategie, versie 1.7

<sup>65</sup> De verslagen zijn geselecteerd door in DocBase te zoeken op geregistreerd documenten in 2018 met de zoektermen "controle" in het veld inhoud en in het veld hoofdproces met de zoekterm "milieubeschermingsgebied".

- Bij 6 controles bij één grootschalig evenement in een grondwaterbeschermingsgebied is informatie uitgewisseld met de Omgevingsdienst en een natuurbeherende organisatie over geconstateerde overtredingen, zoals het parkeren op onverharde bodem en de afvoer van afvalwater.
- Bij 5 controlebezoeken was sprake van het (ver)bouwen van een woning zonder dat daarvoor een melding bij de provincie was gedaan. Alle 5 overtreders ontvingen een brief met een waarschuwing met een termijn van 3 weken waarbinnen alsnog een melding moest worden ingediend en moest worden aangetoond dat aan de regels werd voldaan. In de brief zijn de voorschriften opgenomen waaraan de woning moest voldoen.
- Een melding van een boring is ingediend bij een waterschap. Het waterschap heeft de melding doorgestuurd naar de provincie. Omdat de boorlocatie in een grondwaterbeschermingsgebied is gelegen, heeft de provincie gecontroleerd of een boring is uitgevoerd. Dat was niet het geval.
- Bij een uitgevoerde gebiedscontrole zijn geen overtredingen geconstateerd.
- Na een melding van het dumpen van afval in een waterwingebied heeft de toezichthouder een controle uitgevoerd. Het drinkwaterbedrijf heeft het afval laten verwijderen.
- Bij een controle van een evenement zijn er overtredingen geconstateerd. Snel daarna is een hercontrole uitgevoerd. Bij de hercontrole werd geconstateerd dat de overtredingen waren beëindigd.

Uit de verslagen blijkt dat de landelijke handhavingsstrategie is gevolgd.

# Bijlage 1: Bronnen

## Rapporten en artikelen

- Projectgroep gebiedsdossiers waterwinningen (juni 2010), Afspraken invoering gebiedsdossiers waterwinning voor de openbare drinkwatervoorziening.
- Stuurgroep Water (december 2016), Protocol gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen.
- Freriks, Van Rijswick, Van Doorn-Hoekveld, (Maart 2018), Grondwaterheffing en schadevergoeding naar huidig recht en onder de Omgevingswet.
- Freriks, Keessen, Korsse, Van Rijswick, Bastmeijer (juni 2016), Zover het eigen instrumentarium reikt.
- Velthof, Kistenkas, Groenendijk, Van Boekel en Oenema (mei 2018), Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren.
- Adviescommissie Water (december 2017), Advies grondwater.
- Trouw (21 januari 2019), Waterbedrijven roepen op tot een verbod op aardwarmteboring bij hun waterwingebieden’.
- RIVM (2014), Eindevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen.
- RIVM (december 2017), Zorgplicht drinkwater, wat betekent dat voor u?
- Royal Haskoning DHV (augustus 2016), Rapportage meetronde grondwaterkwaliteit provincie Gelderland 2015.
- Royal Haskoning DHV (maart 2018), Analyse grondwaterkwaliteit Rijn Oost 2017.
- BURO38 (september 2016), Rapportage evaluatie wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen.
- IPO en OM (april 2014) Landelijke Handhavingsstrategie, versie 1.7

## Documenten Rijksoverheid en Europese Commissie

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2014), Beleidsnota drinkwater ‘Schoon drinkwater voor nu en later’.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (juni 2018), Structuurvisie ondergrond in het kort, juni 2018.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (mei 2018), Nieuwsbericht “Bedrijven nemen onaanvaardbare risico’s bij aanleg gesloten bodemenergiesystemen”.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2014), Onderzoek grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen.

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (december 2017), Bijlage 7a bij het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn bij kamerbrief Bestuursovereenkomst “Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden”.
- Europese Commissie (januari 2010), Factsheet ‘De Europese nitraatrichtlijn’.

#### Documenten provincie Gelderland

- Regionaal waterprogramma provincie Gelderland
- PS2018-712, Ontwerp-Omgevingsvisie Gaaf Gelderland
- PS2018-712, Ontwerp-Omgevingsverordening Gelderland Actualisatieplan 6
- Gebiedsdossiers drinkwaterwinningen Gelderland (september 2018)
- PS2016-538, Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving.
- PS2018-883, Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 en VTH-jaarverslag 2017
- PS2018-192, Jaarstukken 2017 provincie Gelderland
- Brief GS Gelderland aan gemeenten over betrokkenheid bij gemeentelijke procedures Wro (kenmerk 2009-018420)
- Interne notitie provincie Gelderland (september 2018), Stand van zaken plannen van aanpak omgevingsdiensten.
- Twijnstra Gudde i.o.v. provincie Gelderland (september 2018), Voortgang ronde langs de gemeenten.
- Twijnstra Gudde i.o.v. provincie Gelderland (december 2017), Verslag workshop 2, implementatieplan omgevingsverordening.

64

Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

#### Geïnterviewden

- Dhr. M. Bult, provincie Gelderland
- Dhr. G. Van Thiel, provincie Gelderland
- Dhr. R. van Osch, provincie Gelderland
- Dhr. H. Boerdam, provincie Gelderland
- Dhr. M. Kaal, provincie Gelderland
- Mevr. M. van Delst, provincie Gelderland
- Dhr. W. Willems, provincie Gelderland
- Mevr. J. van Engelenburg, Vitens
- Dhr. J. van Essen, Vitens
- Mevr. S. Kooiman, Ambient
- Mevr. S. Wuijts, RIVM
- Dhr. J. Beekman, RIVM
- Mevr. E. Bergsma, KWR

#### Databronnen en geo-informatie

- Nationaal georegister: Aandachtsgebieden voor bodemenergie – geslotensystemen
- Nationaal georegister: Aandachtsgebieden voor bodemenergie – opensystemen
- Nationaal georegister: Lokale bekendmakingen
- Nationaal Georegister: Omgevingsverordening- Grondwaterbeschermingsgebieden, Provincie Gelderland



- GEO-viewer Informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten (I-GO)
- Gelderse Milieu Federatie, overzichten beoordelingen ruimtelijke plannen beschermingsgebieden

### Websites

- [www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/grondwater/grondwaterbeheer-en/wet-regelgeving/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/grondwater/grondwaterbeheer-en/wet-regelgeving/)
- [www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/bevoegd-gezag/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/bevoegd-gezag/)
- [www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/wabo-toezicht/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/wabo-toezicht/)
- [www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema's/grondwater/achtergrond](http://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema's/grondwater/achtergrond)
- [www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/handelingen/vergunningplichtig/grondwater/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/handelingen/vergunningplichtig/grondwater/)
- [www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/begrip-inrichting/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/begrip-inrichting/)
- [www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/bevoegd-gezag-0/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/bevoegd-gezag-0/)
- [decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Gelderland/83798.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Gelderland/83798.html)
- [www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/watertoetsproces/](http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/watertoetsproces/)
- [www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemenergie/bodemenergie/](http://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemenergie/bodemenergie/)
- [www.beschermjedrinkwater.nl](http://www.beschermjedrinkwater.nl)
- [www.gelderland.nl/Beschermingsgebied-grondwater-Grondwaterbeschermingsgebied-melding-activiteit](http://www.gelderland.nl/Beschermingsgebied-grondwater-Grondwaterbeschermingsgebied-melding-activiteit)
- [www.vruchtbarekringloopgelderland.nl](http://www.vruchtbarekringloopgelderland.nl)

# Bijlage 2: Onderzoeksaanpak

Op de website van de Rekenkamer Oost-Nederland is het onderzoeksplan te vinden. In deze bijlage zijn de centrale vraag, de deelvragen, de methoden van onderzoek en het normenkader opgenomen.

## Centrale vraag

In hoeverre slagen de provincies in het beschermen van het grondwater voor de publieke drinkwatervoorziening tegen nieuwe verontreinigingen?

## Deelvragen

De centrale vraag is uitgewerkt in onderzoeksvragen in drie thema's; het grondwaterbeschermingsbeleid, de doorwerking van de omgevingsverordening in het ruimtelijk beleid van gemeenten en de werking van de omgevingsverordening bij het stellen van regels voor activiteiten in beschermingszones voor grondwater.

### Beleid bescherming grondwater

3. Welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft de provincie ten aanzien van de bescherming van het grondwater met het oog op de publieke drinkwatervoorziening?
4. Welke doelen streeft de provincie na bij het beschermen van het grondwater?
5. In hoeverre draagt de Omgevingsverordening bij aan het bereiken van deze doelen?

### Doorwerking Omgevingsverordeningen in gemeentelijk ruimtelijk beleid (ruimtelijk spoor)

6. In hoeverre werkt het grondwaterbeschermingsbeleid uit de omgevingsverordeningen door in de gemeentelijke bestemmingsplannen?
  - a. In hoeverre is het grondwaterbeschermingsbeleid opgenomen in plankaarten, toelichting en voorschriften van gemeentelijke bestemmingsplannen?
  - b. In hoeverre worden plannen in beschermingszones voor grondwater getoetst aan de plankaarten en de voorschriften voor grondwaterbescherming uit de bestemmingsplannen?
  - c. In hoeverre bevorderen de provincies de doorwerking van het grondwaterbeschermingsbeleid in het ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan?

Werking Omgevingsverordening door middel van behandeling van meldingen, toezicht en handhaving (milieuspoor).

7. In hoeverre is de behandeling van meldingen, het toezicht en handhaving voldoende geborgd in het provinciaal beleid?
8. In hoeverre worden er regels gesteld aan meldingsplichtige activiteiten in beschermingszones voor grondwater?
  - a. Worden er regels gesteld bij alle inrichtingen die een omgevingsvergunning aanvragen voor activiteiten in beschermingszones voor grondwater?
  - b. Worden er voldoende aanvullende regels gesteld bij inrichtingen die vallen onder een algemene maatregel van bestuur vanwege activiteiten in beschermingszones voor grondwater?
  - c. Worden er regels gesteld voor alle activiteiten in beschermingszones voor grondwater die buiten inrichtingen plaatsvinden?
  - d. Worden er regels gesteld voor alle activiteiten in beschermingszones voor grondwater waarvoor een ontheffing is verleend?
9. In hoeverre vindt er voldoende toezicht en handhaving plaats op de regelgeving uit de Omgevingsverordeningen?
  - a. Vindt er voldoende toezicht plaats op verboden activiteiten in beschermingszones voor grondwater binnen en buiten inrichtingen?
  - b. Vindt er voldoende toezicht plaats op het naleven van regels die verbonden zijn aan omgevingsvergunningen, meldingen en ontheffingen?
  - c. Vindt er voldoende handhaving plaats bij overtredingen van verboden activiteiten en het overtreden van regels?
  - d. In hoeverre bevorderen provincies het naleefgedrag van initiatiefnemers ten aanzien van de regelgeving uit de Omgevingsverordeningen?

## Normenkader onderzoek grondwaterbescherming

In de onderstaande tabel zijn de normen opgenomen waaraan we onze bevindingen toetsen.

Onderzoeksvraag	norm
Doelen grondwaterbeschermingsbeleid (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De doelen zijn beschreven in de omgevingsvisies</li> </ul>
Doorwerking in bestemmingsplannen (4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het grondwaterbeschermingsbeleid is geborgd in de verbeelding, toelichting en de voorschriften van alle gemeentelijke bestemmingsplannen waarin beschermingszones zijn gelegen.</li> <li>Alle aanvragen voor omgevingsvergunningen worden getoetst aan het grondwaterbeschermingsbeleid uit de bestemmingsplannen.</li> <li>Grondwaterbeschermingsbeleid is onderwerp van gesprek in overleggen tussen gemeenten en provincies.</li> </ul>
Borging grondwaterbescherming in beleid en programmering VTH (5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De taken met betrekking tot behandelen van meldingen, toezicht en handhaving voor grondwaterbescherming zijn geborgd in het VTH-beleid en het jaarprogramma VTH.</li> <li>De uitvoering van de VTH-taken vindt plaats conform het VTH-beleid en VTH-jaarprogramma.</li> </ul>
Regels ter bescherming van het grondwater voor meldingsplichtige activiteiten (6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aan alle activiteiten in beschermingszones worden adequate regels gesteld voor de bescherming van het grondwater.</li> </ul>
Toezicht en handhaving (7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is een adequate signalering van illegale activiteiten en overtredingen van regels.</li> <li>De provincie spant zich in om initiatiefnemers en bevoegde gezagen in beschermingszones voor te lichten over het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid.</li> <li>Er is afstemming tussen toezichthouders van gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten en provincies over het grondwaterbeschermingsbeleid</li> <li>Overtredingen worden conform de vastgestelde handavingsstrategie afgehandeld.</li> <li>De resultaten van toezicht en handhaving worden gemonitord.</li> </ul>