

# Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

Nota van Bevindingen provincie Overijssel

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter) en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door 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 Overijssel

*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	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	8
1.3	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 Overijssel.....	18
2.3	De kwaliteit van het grondwater voor de drinkwatervoorziening.....	19
<b>3</b>	<b>Instrumenten bescherming grondwater .....</b>	<b>24</b>
3.1	Omgevingsverordening .....	24
3.1.1	Verplichting opstellen milieuverordening .....	24
3.1.2	Aanwijzing 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 ureninzet op uitvoering VTH-taken.....	30
3.3	Middelen .....	32
3.3.4	Lasten grondwaterbescherming.....	32
3.3.5	Grondwaterheffing .....	33
<b>4</b>	<b>Ruimtelijke bescherming van het grondwater .....</b>	<b>35</b>
4.1	Bestuursfilosofie ruimtelijke ordening.....	35
4.2	Regels voor ruimtelijke plannen .....	36
4.2.1	Regelgeving grondwaterbescherming hoofdstuk Ruimtelijke verordening .....	36
4.2.2	Methodiek grondwaterbescherming; saldo benadering .....	39
4.3	Overleg tussen provincie en gemeente over ruimtelijke plannen.....	40
4.4	Grondwaterbescherming in bestemmingsplannen .....	42
4.4.1	Instructieregels voor gemeenten .....	42

4.4.2	Doorwerking beschermingsbeleid in bestemmingsplannen .....	42
4.4.3	De watertoets bij bestemmingsplannen .....	43
4.4.4	Grondwaterbescherming bij bouwplannen.....	44

## **5 Grondwaterbescherming door milieuregelgeving.....45**

5.1	Inhoud milieuregels grondwaterbescherming.....	45
5.1.1	Zorgplicht in beschermde gebieden .....	45
5.1.2	Milieuregels in waterwingebieden .....	46
5.1.3	Milieuregels in grondwaterbeschermingsgebieden .....	46
5.1.4	Milieuregels in boringsvrije zones .....	48
5.1.5	Meldplicht en mogelijkheid tot ontheffing.....	48
5.1.6	Behoeftte aan maatwerk .....	50
5.2	Overleg en communicatie over milieuregels grondwaterbescherming.	51
5.2.1	Overleg met mede-overheden en drinkwaterbedrijf .....	51
5.2.2	Communicatie naar burgers en bedrijven over milieuregels grondwaterbescherming .....	53
5.3	Werking milieuregels voor grondwaterbescherming .....	55
5.3.1	Rechtstreekse werking van milieuregels vanuit de verordening.....	56
5.3.2	Werking milieuregels bij omgevingsvergunningen milieu.....	56
5.3.3	Milieuregels bij ontheffingen .....	57
5.4	Toezicht en handhaving milieuregels.....	58
5.4.1	Toezicht op naleving milieuregels .....	59
5.4.2	Handhaving van milieuregels.....	63

5

<b>Bijlage 1:</b>	Bronnen.....	65
<b>Bijlage 2:</b>	Onderzoeksaanpak.....	68

# 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 Overijssel 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 door het Rijk genomen worden in het meststoffenbeleid en het beleid voor het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen.

### Processen in de ondergrond verlopen traag

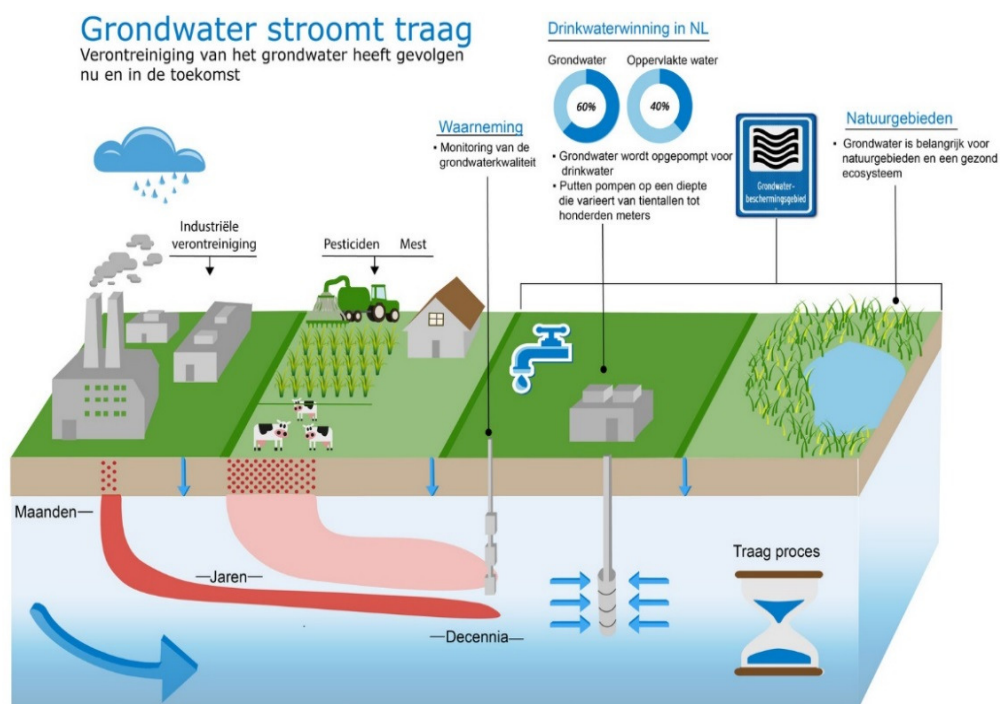
Processen in de ondergrond verlopen traag. Het kan decennia duren voordat een verontreiniging die bovengronds veroorzaakt is een drinkwaterbron bereikt. Tegelijkertijd verloopt er veel tijd voordat verontreinigingen weer uit het grondwater

---

<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 gesloten. 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)

### Actuele ontwikkelingen

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 en rondom hun waterwingebieden<sup>2</sup>. In interviews is naar voren gekomen dat het aantal koude-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 er voor zorgen dat de ondergrond steeds intensiever wordt benut.

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

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.

## 1.2 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. 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) 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 kader stellende taken op het gebied van grondwaterbescherming ten behoeve van de winning van drinkwater.

### Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek is:

<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.



### 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.

## 1.3 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, 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 beschermd gebied. 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 Overijssel 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.*

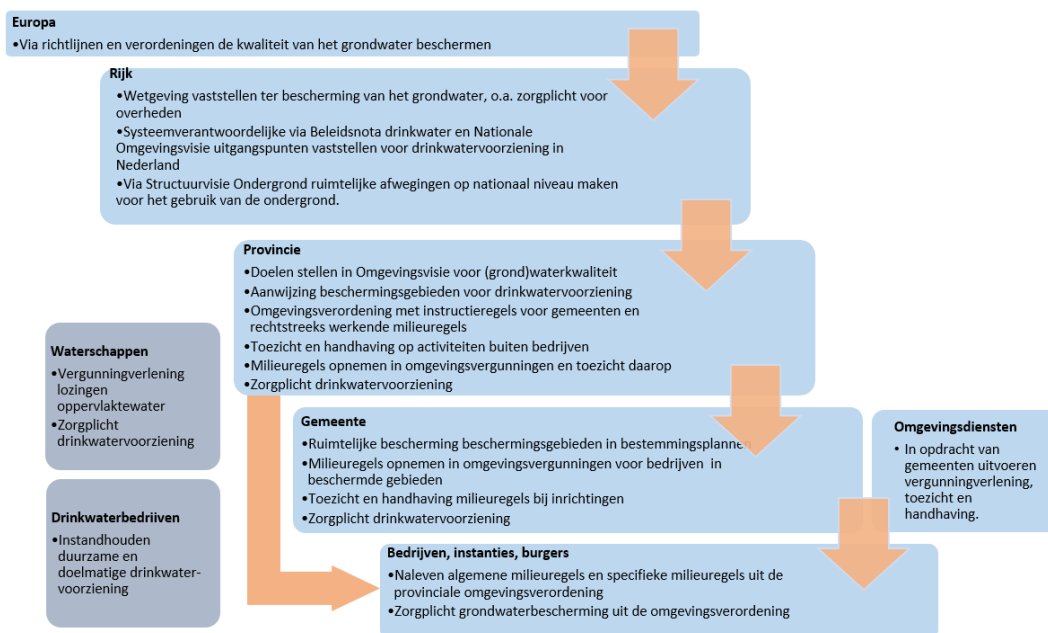
### 2.1 Verdeling verantwoordelijkheden

#### 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 taken en 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 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>5</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>5</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 en het RIVM.<sup>6</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>7</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, wat invloed kan 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 verplicht dit in de omgevingsverordening. De gemeente is bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen aan inrichtingen, met uitzondering van enkele bedrijven die onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen (bedrijven die onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) vallen en alle bedrijven waarvoor het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) geldt.

<sup>6</sup> Projectgroep gebiedsdossiers waterwinningen (16 juni 2010), *Afspraken invoering gebiedsdossiers waterwinning voor de openbare drinkwatervoorziening*.

<sup>7</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 Overijssel zijn dit de Omgevingsdiensten IJsselland en Twente.

### 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). In Overijssel is Vitens het opererende drinkwaterbedrijf. Vitens heeft geen formele rol bij het uitvoeren van provinciale regelgeving voor grondwaterbescherming. De provincie Overijssel stuurt als aandeelhouder/opdrachtgever van Vitens aan op de inzet van het drinkwaterbedrijf voor bijvoorbeeld de bewustwording van bedreigingen van de drinkwatervoorziening. 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>8</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. Het project "Boeren voor drinkwater" geeft invulling aan de afspraken uit de bestuursovereenkomst. Het project richt zich op de vermindering van uitspoeling van meststoffen en bestrijdingsmiddelen naar het grondwater tot de norm en een verbeterd economisch bedrijfsresultaat. Boeren doen vrijwillig mee en worden individueel ondersteund door agrarisch en economisch adviseurs. De maatregelen worden vastgelegd in een bedrijfsactieplan per deelnemer<sup>9</sup>. De opdrachtgevers van het project zijn de provincie Overijssel, Vitens en LTO Noord.

<sup>8</sup> Bijlage 7a bij het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Bestuursovereenkomst "Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden, 12 december 2017.

<sup>9</sup> [www.boerenvoordrinkwater.nl](http://www.boerenvoordrinkwater.nl)

## 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.
- De provincie heeft in de Omgevingsvisie als doel gesteld om een zodanige bescherming te bieden dat het grondwater geschikt blijft als grondstof voor de openbare drinkwatervoorziening, waarbij tenminste wordt voorkomen dat de kwaliteit van het op te pompen grondwater verslechtert.

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.

**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>10</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 de Nitraatrichtlijn relevant voor de waterkwaliteit. De nitraatrichtlijn is een Europese richtlijn die erop gericht is om te voorkomen dat nitraten uit agrarische

<sup>10</sup>Stuurgroep Water (december 2016), Protocol gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen.

bronnen het grond- en oppervlaktewater verontreinigen<sup>11</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.

## 2.2.2 Nationale kaders

### Drinkwaterwet en drinkwaternota

In de Drinkwaterwet<sup>12</sup> is een algemene zorgplicht verankerd, die zich richt op alle bestuursorganen: '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>13</sup>.

### 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, zuiveringslib, compost, overige organische meststoffen en anorganische meststoffen (kunstmeststoffen). Per meststof gelden er verschillende regels, voorwaarden en uitrijdperioden<sup>14</sup>.

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

<sup>11</sup> Europese Unie (januari 2010), Factsheet 'De Europese nitraatrichtlijn'.

<sup>12</sup> Drinkwaterwet, artikel 2 lid 2.

<sup>13</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2014), Beleidsnota drinkwater.

<sup>14</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/mest/handleiding-bewerken/juridisch-kader/3-3-meststoffenwet/>



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>15</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 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.

### Milieuregelgeving voor beschermde gebieden grondwater

De grondwaterbeschermingsgebieden en de regels ter bescherming hiervan worden vastgelegd in een Provinciale milieuverordening (PMV), op grond van de Wet milieubeheer (artikel 1.2). Het beleid op basis van deze wet is met name gericht op het voorkomen van verontreinigingen, niet op de aanpak van bestaande verontreinigingen<sup>16</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

<sup>15</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/grondwater/grondwaterbeheer-en/wet-regelgeving/>

<sup>16</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2014), Beleidsnota drinkwater 'Schoon drinkwater voor nu en later', april 2014

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 voor een omgevingsvergunning (artikel 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>17</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>18</sup>.

Voor activiteiten die buiten inrichtingen<sup>19</sup> plaatsvinden, is de provincie verantwoordelijk voor ontheffingverlening, toezicht en handhaving op de regels die gelden binnen een grondwaterbeschermingsgebied. Voor activiteiten binnen inrichtingen is het bevoegd gezag dat de vergunning verleent verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de vergunning. In de meeste gevallen is dat de gemeente. In het Besluit omgevingsrecht zijn eisen genoemd waaraan professionele handhavingsorganisaties moeten voldoen, zijnde<sup>20</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 Overijssel

### Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie van Overijssel staat de visie op de fysieke leefomgeving door de provincie omschreven. Het beheer van grondwater, en specifiek de grondwaterbescherming, valt hier ook onder. De provincie beschrijft haar ambitie in de Omgevingsvisie als volgt: *“Een voldoende voorraad grondwater, die goed wordt*

<sup>17</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/bevoegd-gezag/>

<sup>18</sup> Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2017

<sup>19</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.

<sup>20</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/wabo-toezicht/>

*beschermd en zorgvuldig wordt gebruikt zonder achteruitgang in kwantiteit en kwaliteit”<sup>21</sup>.*

In de bijlage Grondwaterbeheer van de Omgevingsvisie wordt de provinciale doelstelling voor de bescherming van grondwater ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening specifiek beschreven:

*“Het bieden van een zodanige bescherming dat het grondwater geschikt blijft als grondstof voor de openbare drinkwatervoorziening, waarbij tenminste wordt voorkomen dat de kwaliteit van het op te pompen grondwater verslechtert. Het streven is dat op termijn de kwaliteit van het grondwater zodanig is dat kan worden volstaan met een eenvoudige zuivering.”*

De hoofdlijnen van het beschermingsbeleid lopen volgens de Omgevingsvisie via drie sporen: het ruimtelijke ordeningsbeleid, het waterbeleid en het milieubeleid. Via het spoor van het waterbeleid wil de provincie de voorraad op peil houden, de gevolgen van onttrekking verminderen en waar mogelijk de ruimtelijke inpassing verbeteren. Via het ruimtelijke ordenings- en milieuspoor wil de provincie de kwaliteit van het grondwater (‘de grondstof’) voor de openbare drinkwatervoorziening en de levensmiddelenindustrie beschermen en verbeteren. De drie sporen zijn uitgewerkt in de bijlage Grondwaterbeheer bij de Omgevingsvisie.

### 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>22</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 Overijssel zijn in 2017 geactualiseerd en zijn te vinden op de website van de provincie. Aan de hand van de gebiedsdossiers wordt ook het uitvoeringsprogramma opgesteld, die een beschrijving geeft van de maatregelen die genomen worden. Een geïnterviewde bij Vitens geeft aan dat de samenwerking met de provincies op dit gebied goed is.

## 2.3 De kwaliteit van het grondwater voor de drinkwatervoorziening

### Bevindingen

- 12 van de 20 operationele drinkwaterwinningen voldoen niet aan de Europese doelstelling dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit mag plaatsvinden.

<sup>21</sup> Omgevingsvisie Overijssel, paragraaf 10.6.1.4 Grondwaterbeheer

<sup>22</sup> Stuurgroep Water (14 december 2016), Protocol Gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen

Een beeld van de kwaliteit van het grondwater kan verkregen worden met behulp van de gebiedsdossiers die per winning de risico's in kaart brengen voor de drinkwatervoorziening. De gebiedsdossiers van Overijssel zijn in 2017 geactualiseerd. 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.

### 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>23</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 ruwwater is wettelijk verplicht vanuit de Drinkwaterregeling. De ruwwaterkwaliteit wordt beoordeeld aan de hand van signaleringswaarden<sup>24</sup>. Dit wordt gedaan aan de hand van verzamelde water van de verschillende winputten per winning (het gezamenlijk 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.

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.

Van de eenentwintig winningen in Overijssel zijn er twintig operationeel. Hiervan is er bij twaalf winningen een achteruitgang van de kwaliteit van de bronnen gesignaleerd. Bij negentien van de twintig bronnen is er sprake van een overschrijding van signaleringswaarden in een of meerdere winputten. Het gaat hierbij vooral om

<sup>23</sup> Antropogeen verwijst naar alles dat door menselijke activiteiten in de bodem komt.

<sup>24</sup> KRW (september 2015) Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW

gewasbeschermingsmiddelen, metalen, oplosmiddelen, meststoffen en macroparameters.

**Tabel 1: Overzicht kwaliteit ruwwater**

Winnings	aantal
Winnings met gebiedsdossier	21
Winnings met overschrijdingen signaleringswaarde in één of meer winputten	19
Winnings waarbij de kwaliteit achter uit gaat (voldoen niet aan KRW-doel)	12

Bron: *Gebiedsdossiers drinkwaterwinnings provincie Overijssel*

12 winnings voldoen niet aan de KRW-doelstelling dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit mag plaatsvinden. In tabel 2 staat nader toegelicht wat de grootste problemen zijn in deze 12 winnings.

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

Naam winning	Toelichting
Boerhaar	Er is een stijgende trend voor natrium en chloride, wat duidt op een risico op verzilting van de bronnen op de lange termijn. De signaleringswaarde voor ammonium wordt overschreden.
Deventer	Er is sprake van een overschrijding van de signaleringswaarde voor chloride voor beide winnings als gevolg van opkomend zout grondwater
Diepenveen	Er is sprake van een stijgende trend voor bicarbonaat, natrium, kalium en ammonium. Deze stoffen hebben een natuurlijke herkomst.
Enschede Losser	Sulfaat en metolachloor zijn boven de signaleringswaarde aangetroffen. Er is sprake van een stijgende trend voor sulfaat, kalium en magnesium.
Espelose Broek	Voor MCPP en diverse oplosmiddelen worden de signaleringswaarden overschreden. Het bestrijdingsmiddel bentazon toont een stijgende trend (nog geen overschrijding)
Hasselo	Enkele signaleringswaarden worden overschreden maar dit zijn stoffen met een natuurlijke herkomst. Dit geldt ook voor de beperkte stijgende trends die aanwezig zijn.
Herikerberg-Goor	Er is een stijgende trend van mangaan, magnesium, kalium, ijzer en bicarbonaat. Daarnaast is er een overschrijding van de signaleringswaarden voor meststoffen en opkomende stoffen.
Holten	Er is sprake van een overschrijding van signaleringswaarden voor nitraat, diverse zware metalen en gewasbeschermingsmiddelen. Verder is er een stijgende trend in pH, bicarbonaat, mangaan en kalium.
Manderveen	Er is een stijgende trend voor diverse stoffen en overschrijding van signaleringswaarden (voornamelijk metalen)

Nijverdal	Er zijn stijgende trends waargenomen voor sulfaat, magnesium en nitraat. Voor diverse stoffen worden de signaleringswaarden overschreden.
Rodenmors	Er is geen overschrijding van signaleringswaarden maar er is wel sprake van een stijgende trend voor stoffen die de 75% grens van de signaleringswaarde overschrijden (chloride en ammonium)
Weerselo	Een overschrijding van vinylchloride, wat in het verleden een stijgende trend heeft laten zien. Sulfaat, bicarbonaat en natrium laten een stijgende trend zien maar liggen nog onder de 75% grens van de signaleringswaarde.

Bron: gebiedsdossiers drinkwaterwinningen provincie Overijssel

### De kwaliteit van het grondwater in de waarnemingsputten

Rondom de drinkwaterwinningen 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.

Bij achttien van de twintig operationele winningen worden metalen en/of macroverontreinigingen gevonden boven de 75% grens van de signaleringswaarden. De meest voorkomende stoffen zijn ammonium en mangaan. Bij een paar winningen komen naast een verscheidenheid aan andere stoffen ook nikkel en nitraat veel voor. Bij twaalf van de twintig winningen zijn ook microverontreinigingen aangetroffen boven de 75% signaleringswaarde. Het gaat hierbij vaak om gewasbeschermingsmiddelen, maar ook om bijvoorbeeld oplosmiddelen of loodvervangers.

In de gebiedsdossiers staan per gebied de urgente thema's aangegeven. Zes 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>25</sup>. Een vergelijkbaar signaal wordt door Vitens gegeven. Volgens Vitens<sup>26</sup> raakt het grondwatersysteem, ondanks de getroffen beleidsmaatregelen, heel geleidelijk

<sup>25</sup> Royal Haskoning DHV (maart 2018), *Analyse grondwaterkwaliteit Rijn Oost*

<sup>26</sup> Interview Vitens

verder verontreinigd door antropogene invloeden. Het gaat vooral om bestrijdingsmiddelen, nitraat, opkomende stoffen en (dier)geneesmiddelen.

# 3 Instrumenten bescherming grondwater

*In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal instrumenten van de provincie Overijssel voor de bescherming van het grondwater voor de publieke drinkwatervoorziening. Dit zijn de de omgevingsverordening, de vergunningverlening en 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 omgevingsvisie staat dat preventie de meest doelmatige bescherming van het grondwater is. Hiervoor zijn verbodsbepalingen voor activiteiten (milieuspoor) en regels voor de ruimtelijke ordening (ruimtelijke spoor) door de provincie vastgesteld. Het gaat om een brongerichte aanpak van bedreigende activiteiten en functies<sup>27</sup>. Het ruimtelijke en milieuspoor zijn uitgewerkt in de Omgevingsverordening.

### 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

<sup>27</sup> In de bijlage Grondwaterbeheer wordt de volledige lijst van uitgangspunten die de provincie hanteert beschreven.



het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden zijn opgenomen<sup>28</sup>. De provincie Overijssel heeft de provinciale milieuverordening opgenomen in de omgevingsverordening. De aangewezen gebieden staan beschreven in paragraaf 3.1.2.

### 3.1.2 Aanwijzing beschermde gebieden

Op grond van de Wet milieubeheer stelt de provincie in de Omgevingsverordening beschermingszones vast rondom drinkwaterwinningen. De Overijsselse omgevingsverordening maakt onderscheid tussen vier typen beschermingszones:

1. Waterwingebieden
2. Grondwaterbeschermingsgebieden
3. Intrekgebieden
4. Boringsvrije zones

Deze beschermingszones zijn voor zowel de regels voor de ruimtelijke bescherming als de milieuregels relevant, met uitzondering van de boringsvrije zones. Voor deze zones zijn alleen milieuregels van kracht.

Het onderscheid tussen waterwin-, grondwaterbescherming-, en intrekgebieden ligt 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 60 dagen<sup>29</sup>. Deze grens is gekozen vanuit het oogpunt van volksgezondheid. Eventuele bacteriën in het water worden binnen deze periode afgebroken.
2. Voor grondwaterbeschermingsgebieden is gekozen voor een verblijftijd van 25 jaar. De motivering voor deze grens is tweeledig. Ten eerste biedt 25 jaar voldoende mogelijkheid om in te grijpen als er een verontreiniging is. Daarnaast is dit de tijd die geacht wordt nodig te zijn om een alternatief voor de winning te vinden, als de bedreiging van de verontreiniging te groot blijkt<sup>30</sup>.
3. Om de grondwaterbeschermingsgebieden heen ligt het intrekgebied. Dit gebied levert grondwater voor de drinkwaterwinning. De omvang van de intrekgebieden is bepaald op een verblijftijd van 100 jaar.
4. Tenslotte 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.

Gedeputeerde Staten hebben de bevoegdheid om de grenzen van beschermingsgebieden te wijzigen<sup>31</sup>.

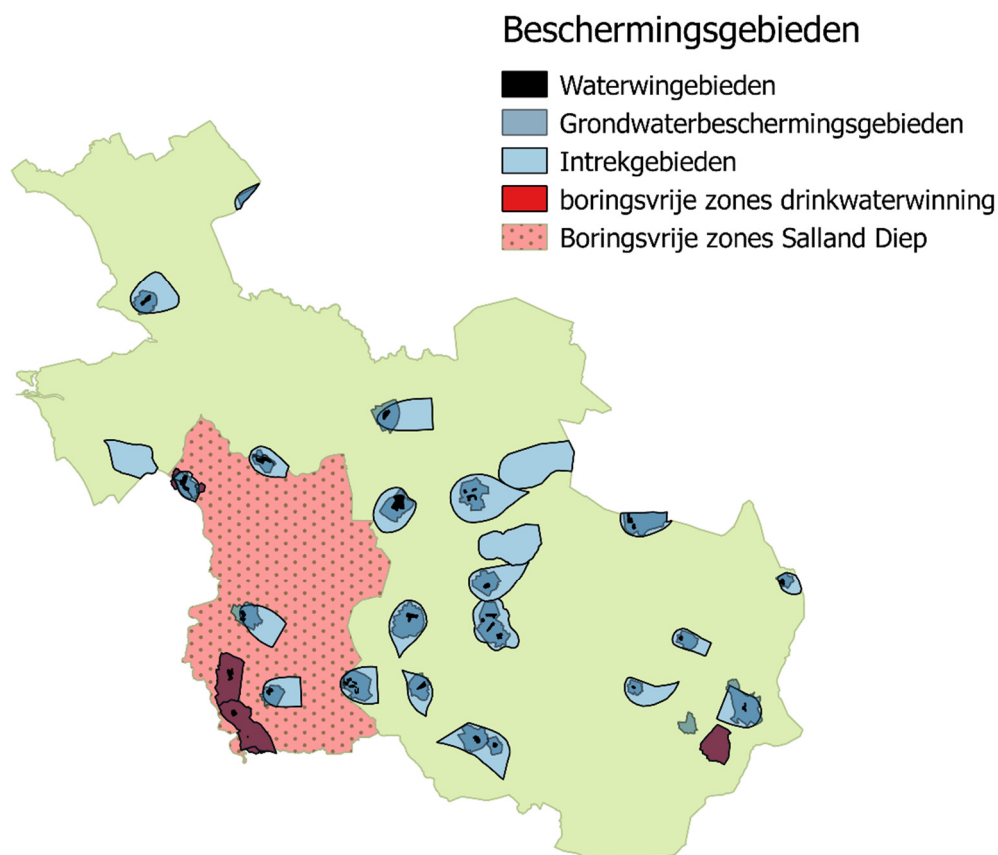
<sup>28</sup> artikel 1.2. Wet milieubeheer.

<sup>29</sup> Bijlage grondwaterbescherming bij omgevingsvisie

<sup>30</sup> Omgevingsvisie Overijssel 2017. Beken Kleur. Bijlage grondwaterbeheer.

<sup>31</sup> artikel 3.1.2.2. Omgevingsverordening

**Figuur 4:** Beschermingsgebieden Overijssel



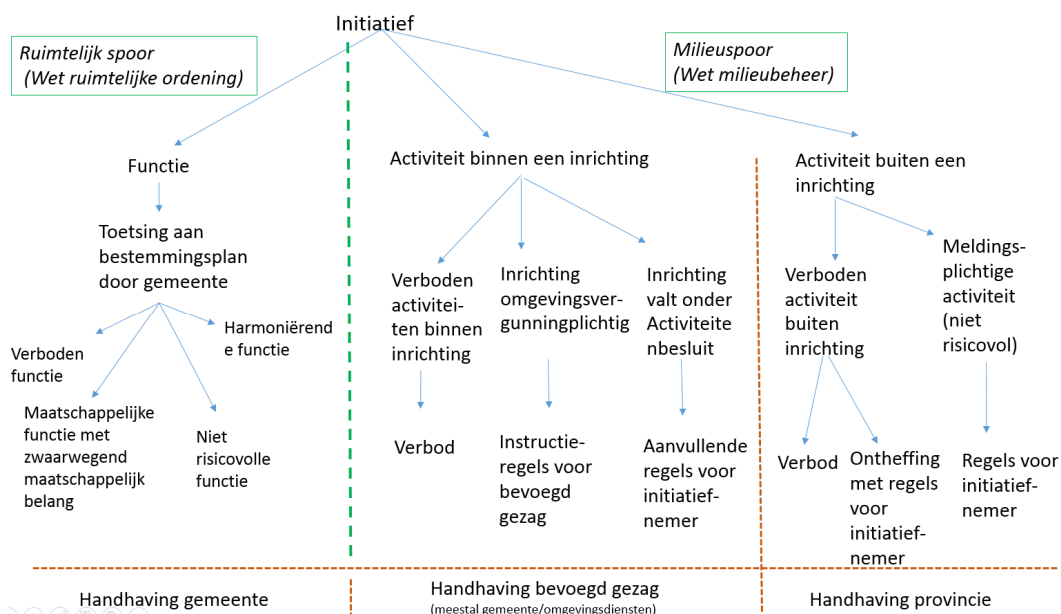
Bron: geoportaal Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

### 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 ordeningspoot en anderzijds door het milieuspoot. In het onderstaande schema is de werking van de verordening voor grondwaterbeschermingsgebieden schematisch weergegeven. Het milieuspoot en het ruimtelijk spoot zijn daarin onderscheiden. Uit interviews bij de provincie komt naar voren dat hoewel deze spoot in theorie van elkaar gescheiden zijn, er in de praktijk al in een vroeg stadium met elkaar om tafel wordt gezeten, meestal ook met Vitens. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat bij hele grote projecten eerst het ruimtelijk spoot loopt, en dat het bij kleinere projecten vaker parallel loopt.

**Figuur 5: Schema werking Omgevingsverordening in 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 drinkwaterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden. De aanwijzing van de boringsvrije 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 aan moeten voldoen.

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

### Milieuregels voor activiteiten (milieuspoor)

Binnen drinkwaterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones gelden op basis van de Omgevingsverordening milieuregels voor initiatieven of activiteiten. Dat kan in de vorm van een verbod op activiteiten of voorwaarden waaronder de activiteiten mogen plaatsvinden. In drinkwaterwingebieden zijn vrijwel alle activiteiten verboden anders dan de drinkwaterwinning zelf.

Voor het onderdeel grondwaterbescherming in de Omgevingsverordening 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 (Bor)<sup>32</sup>. Inrichtingen zijn vaak bedrijven, maar ook een school of een verpleeghuis kan een inrichting zijn.

<sup>32</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/begrip-inrichting/>

Activiteiten die als inrichting worden beschouwd vallen in bijna altijd 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. Wanneer een inrichting vergunningplichtig is wordt de vergunning door de gemeente verleend. In sommige gevallen is de provincie het bevoegd gezag, Gedeputeerde staten 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>33</sup>.

Het verschil in regelgeving voor binnen en buiten inrichtingen maakt de Omgevingsverordening complex. Inhoudelijk wijken de regels voor activiteiten binnen en buiten inrichtingen weinig af. De provincie heeft geprobeerd de verordening te vereenvoudigen door een opbouw te kiezen aan de hand van activiteiten en vervolgens het onderscheid te maken voor binnen en buiten inrichtingen.

In drinkwaterwingebieden zijn bijna alle inrichtingen van het drinkwaterbedrijf. De meeste uitgebreide regels gelden in grondwaterbeschermingsgebieden. Er zijn 3 inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

**Tabel 3: Aantal inrichtingen in beschermde gebieden in Overijssel**

Beschermd gebied	Aantallen inrichtingen
Drinkwaterwingebied	18, waarvan 16 drinkwaterbedrijf
Grondwaterbeschermingsgebied	2.805
Boringsvrije zone	11.505

Bron: Informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten<sup>34</sup> (I-GO), bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

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

<sup>33</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/bevoegd-gezag-0/>

<sup>34</sup> De Overijsselse omgevingsdiensten zijn aangesloten bij de informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten

## 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

- Op de uitvoering van de regels in de omgevingsverordening is het VTH-beleid van toepassing.
- In het geactualiseerde beleidsplan Vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 worden de hoofdlijnen van het VTH-beleid voor grondwaterbescherming beschreven.
- In het jaarprogramma VTH wordt de inzet voor grondwaterbescherming geraamd en wordt over de inzet van het voorgaande jaar gerapporteerd.

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

### 3.2.1 Risicobeoordeling

In het beleidsplan Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden de hoofdlijnen van het VTH-beleid omtrent grondwaterbescherming beschreven. De eerste versie van het beleidsplan is in december 2014 vastgesteld door PS. Het beleidsplan is in december 2018 geactualiseerd. De provinciale omgevingsvisie en -verordening vormen samen met de gebiedsdossiers de basis voor dit beleid.

De provincie werkt bij toezicht- en handhaving volgens een risicogerichte aanpak. Aspecten die als een hoger risico zijn ingedeeld worden intensiever gecontroleerd dan aspecten met een lager risico. In het beleidsplan zijn de risico's beschreven per taakveld. Het risico van verboden energiesystemen wordt in het beleidsplan van 2018 groter ingeschat en het risico van het niet naleven van voorschriften wordt kleiner ingeschat dan in 2014 (zie tabel 4). In het geactualiseerde beleidsplan wordt daarvoor geen onderbouwing gegeven.

**Tabel 4:** risicobeoordeling grondwaterbescherming 2014 en 2018

Grondwaterbescherming	Risicocategorie beleidsplan 2014	Risicocategorie beleidsplan 2018
Niet melden (calamiteiten)	Gemiddeld	Gemiddeld
Verboden activiteit buiten inrichtingen: bouwen	Zeer laag	Zeer laag
Verboden activiteit buiten inrichtingen: energiesystemen	Zeer laag	Laag
Niet naleven voorschriften	Laag	Zeer laag

Bron: *Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014-2019, versies december 2014 en december 2018.*

### 3.2.2 Prioriteiten uitvoering VTH-taken

Als prioriteiten voor de uitvoering van de VTH-taken voor grondwaterbescherming worden in het geactualiseerde beleidsplan de volgende punten aangegeven:

- Het behandelen van aanvragen voor ontheffingen voor grootschalige risico-activiteiten binnen grondwaterbeschermingsgebieden. Dit wordt gedaan aan de hand van een beoordeling van de gevolgen voor de kwaliteit van het grondwater.
- Handhaving van de ontheffingsvoorschriften en gemelde risicoactiviteiten binnen grondwaterbeschermingsgebieden. Hieronder valt ook de opsporing van illegale onttrekkingen voor Warmte- en Koude- Opslag (WKO) in grondwaterbeschermingsgebieden, en de voorkoming van de aanleg van gesloten WKO-systemen in samenwerking met de gemeenten.
- Toezicht op administratie, voorgeschreven maatregelen en gebruikte stoffen.

Volgens het geactualiseerde beleidsplan VTH worden hierop 10% van alle ontheffingen en meldingen voor werkzaamheden in grondwaterbeschermingsgebieden gecontroleerd<sup>35</sup>. In het oorspronkelijke beleidsplan is geen percentage hiervoor genoemd.

### 3.2.3 Geplande ureninzet op uitvoering VTH-taken

In vergelijking met eerdere jaren zal er volgens de provincie de komende jaren extra worden ingezet op voorlichting en toezicht ten aanzien van grondwater. Volgens de provincie is gebleken dat er in de afgelopen jaren te weinig capaciteit was om alle klachten en illegaliteiten op te pakken<sup>36</sup>. In het Jaarprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019 wordt ook opgemerkt dat er geregeld illegale lozingen of opslag van (afval)stoffen in de grondwaterbeschermingsgebieden en waterwingebieden

<sup>35</sup> PS/2018/981, *Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014-2019, geactualiseerd december 2018, blz. 25*

<sup>36</sup> PS/2014/1121, *Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014-2019*

plaatsvinden. Daarom is in het programma voor 2019 het verwachte aantal illegale activiteiten die handhaving vergen verhoogd (zie de laatste regel van tabel 5).

Gemeenten vragen de provincie om advies bij het toepassen van de verordening bij activiteiten in de grondwaterbeschermingsgebieden (de adviezen omgevingsverordening in tabel 5). Het aantal uren is teruggebracht ten opzichte van voorgaande jaren. De ervaring van de provincie is dat de adviezen die gegeven worden niet meer dan een herhaling zijn van de voorwaarden uit de Omgevingsverordening. Met de gemeenten die regelmatig dit soort adviesverzoeken indienden, is afgesproken dat de provincie stopt met deze vorm van advisering. De gevraagde informatie is online beschikbaar. De adviestaak van de provincie heeft hierbij geen meerwaarde. Alleen in die gevallen dat er sprake is van een bijzondere situatie of dat de Omgevingsverordening onvoldoende duidelijkheid biedt, is een adviesverzoek volgens de provincie nog op zijn plaats. Om deze reden is het aantal verwachte adviesverzoeken in de werkvoorraad teruggebracht.

**Tabel 5: werkvoorraad uitvoering omgevingsverordening grondwaterbescherming**

Grondwaterbescherming	2017 gerealiseerd	2018 verwacht	2019 verwacht
Ontheffingen	2	2	4
Adviezen gemeentelijke wabo vergunningen binnen grondwaterbeschermingsgebied	8	10	10
Meldingen	5	20	8
Adviezen omgevingsverordening	41	30	5
Toezicht en handhaving ontheffingen en meldingen	2	3	3
Toezicht en handhaving illegale activiteiten	-	-	10

Bron: jaarverslag VTH 2017, jaarprogramma VTH 2019

In 2019 wordt er meer tijd beschikbaar gesteld voor toezicht op grondwaterbescherming. Volgens geïnterviewden komt het extra budget hiervoor uit een verhoging van de grondwaterheffing. Het budget is voor de komende drie jaar beschikbaar en voldoende voor ongeveer een 1 fte. De helft zal waarschijnlijk worden ingezet op toezicht in het kader van de Waterwet (grondwateronttrekkingen, KWO's) en de andere helft op toezicht in het kader van grondwaterbescherming.

Over de gerealiseerde ureninzet wordt in de jaarverslagen en jaarprogramma's niet gerapporteerd. In de onderstaande tabel zijn voor de jaren 2017 en 2018 daarom de geplande uren uit de jaarprogramma's opgenomen. Uit informatie van de provincie blijkt dat er in 2018 ongeveer 200 uur aan toezicht en handhaving op het gebied van grondwaterbescherming is besteed. De intensivering van de ureninzet voor het toezicht op grondwaterbescherming is opgenomen in het jaarprogramma 2019 (zie laatste regel tabel 6).

**Tabel 6:** ureninzet uitvoering omgevingsverordening grondwaterbescherming

Grondwaterbescherming	2017 gepland	2018 gepland	2019 gepland
Ontheffingen	150	150	300
Adviezen gemeentelijke wabo vergunningen binnen grondwaterbeschermingsgebied	180	180	180
Beoordelen meldingen	150	150	120
Adviezen omgevingsverordening	30	120	20
Toezicht en handhaving ontheffingen en meldingen	18	18	18
Toezicht en handhaving illegale activiteiten	200	200	300

Bron: VTH jaarprogramma 2017, 2018, 2019

### 3.3 Middelen

#### Bevindingen

- Het lastenbudget voor grondwaterbescherming is bij meerdere kerntaken ondergebracht.
- De grondwaterheffing is met ingang van 2019 verhoogd.
- De grondwaterheffing is een bestemmingsheffing bedoeld voor de dekking van kosten die verband houden met het onttrekken van grondwater (waterkwantiteit). De opbrengst van de grondwaterheffing wordt echter ook besteed aan investeringen in de grondwaterkwaliteit.

#### 3.3.4 Lasten grondwaterbescherming

Het grondwaterbeschermingsbeleid valt in de begroting onder het beleidsdoel 1.5 Schoon en voldoende water. In 2017 waren de lasten voor dit beleidsdoel €1,8 mln.<sup>37</sup> De uitvoering van de Omgevingsverordening valt voor wat betreft de ruimtelijke bescherming van grondwater ook onder kerntaak 1 onder het beleidsdoel “1.1 Zorgvuldige afweging van de ruimtelijke belangen”. In 2017 waren de lasten voor dit beleidsdoel €2,3 mln.

De uitvoering van de milieuregels uit Omgevingsverordening valt onder kerntaak 2 onder het beleidsdoel 2.2 Borgen van de basiskwaliteit van bodem, lucht, geluid en (milieu-)veiligheid. Een van de prestaties onder dit beleidsdoel is het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving bodem-, lucht-, geluid- en milieuwetgeving. De lasten van beleidsdoel 2.2. waren in 2017 afgerond € 1,0 mln. Hoeveel middelen er specifiek ingezet worden voor grondwaterbescherming is uit de jaarrekening of begroting niet af te leiden.

<sup>37</sup> Provincie Overijssel, Jaarrekening 2017



### 3.3.5 Grondwaterheffing

De grondwaterheffing is een belasting op het onttrekken van grondwater. De provinciale belasting wordt geheven per kubieke meter onttrokken grondwater. De heffing is bestemd voor de dekking van de kosten die verband houden met het onttrekken van grondwater. De grondwaterheffing is dus geen algemeen dekkingsmiddel. De opbrengsten zijn ondergebracht in de voorziening grondwaterheffing. In 2016 en 2017 werd jaarlijks ca. € 1,1 mln. besteed en werd ca. €1,3 mln. toegevoegd aan de voorziening (zie tabel 7).

**Tabel 7:** Bestedingen en toevoegingen voorziening grondwaterheffing (€ x1.000)

	2016	2017
Stand per 1 januari	1.258	1.464
Gerealiseerde toevoegingen	1.309	1.307
Gerealiseerde bestedingen	1.103	1.059
Stand per 31 december	1.464	1.712

Bron: Jaarrekening 2016 en 2017

PS hebben eind 2018 bij het aanpassen van de belastingverordening besloten de grondwaterheffing te verhogen voor onttrekkers van grondwater<sup>38</sup>. In het statenvoorstel voor de actualisatie van de belastingverordening staat dat de verwachte bestedingen hoger zijn dan waarvan werd uitgegaan bij het vaststellen van de vorige herziening van de grondwaterheffing. De extra investeringen die in het statenvoorstel worden genoemd zijn:

- de uitvoering van het werkprogramma Zoetwatervoorziening Oost-Nederland;
- een monitoringsronde voor grondwaterkwaliteit in het kader van de Kaderrichtlijn Water;
- een extra investering in toezicht en handhaving op het gebied van grondwaterbescherming om alle noodzakelijke acties op het gebied van vergunningverlening en handhaving voor grondwaterbeschermingszaken te kunnen uitvoeren.

De grondwaterheffing is een bestemmingsheffing. Op grond van art. 7.7, eerste lid onder a van de Waterwet kunnen alleen maatregelen in het kader van het grondwaterkwantiteitsbeheer worden bekostigd uit de heffing. De bestemmingsmogelijkheden van de grondwaterheffing zijn in de Waterwet expliciet verbonden aan grondwaterkwantiteit<sup>39</sup>.

De extra investering waarvoor de verhoging van de grondwaterheffing nodig is, heeft voor een deel betrekking op waterkwaliteitsaspecten. Dit geldt in ieder geval voor de dekking van de monitoringsronde voor grondwaterkwaliteit in het kader van de Kaderrichtlijn Water. Uit interviews met de provincie is gebleken dat de extra

<sup>38</sup> PS2018-647, Actualisatie van de Belastingverordeningen tarieventabel voor het jaar 2019

<sup>39</sup> Freriks, Van Rijswijk, Van Doorn-Hoekveld (maart 2018), Grondwaterheffing en schadevergoeding naar huidig recht en onder de Omgevingswet.

investering in toezicht en handhaving op het gebied van grondwaterbescherming ook voor het toezicht op het naleven van regels in beschermde gebieden voor grondwater zal worden ingezet. Deze regels zijn bedoeld om de grondwaterkwaliteit voor de drinkwatervoorziening tegen verontreinigingen te beschermen.

# 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

35

Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

Voor de provincie Overijssel is het uitgangspunt is dat de gemeenten primair de instantie zijn die de gewenste goede ruimtelijke ordening juridisch vastleggen in bestemmingsplannen. Daarbij gaat de provincie er vanuit dat de gemeenten rekening zullen houden met het provinciale belang. De verordening wordt ingezet als dit selectief en doelmatig is, van belang voor de positie van de bewoners, als het Rijk dit eist of ter voorkoming van extra regels in een Algemene Maatregel van Bestuur. Met de verordening kan de provincie vooraf regels stellen die gemeenten bij het maken van bestemmingsplannen in acht moeten nemen. De provincie zet de verordening alleen in als het provinciaal belang er om vraagt.<sup>40</sup>

De provincie Overijssel hanteert als uitgangspunt dat voor een goede ruimtelijke ordening overleg met partners en inwoners aan de voorkant, van idee tot realisatie, noodzakelijk is. De provincie gebruikt hiervoor de term voorkantsamenwerking. Ter ondersteuning faciliteert de provincie met experimenten, studies, workshops en dergelijke. Een voorbeeld daarvan is het inspiratieboek 'Win-win water: drinkwater voor nu en later!' dat door de provincie is opgesteld. Hierin wordt inzichtelijk gemaakt welke functies en initiatieven zich goed verhouden met een drinkwaterwinning. Dit boek biedt betrokken overheden, grondeigenaren en gebiedspartijen praktijkvoorbeelden uit heel Nederland aan, deelt de ervaringen uit pilot-projecten en reikt do's en don't's in gebiedsprocessen aan.

<sup>40</sup> Omgevingsverordening Overijssel, blz. 14

De inzet van het wettelijk instrumentarium, zoals het indienen van zienswijzen, het geven van een reactieve aanwijzing of het instellen van beroep ziet de provincie als sluitstuk van de voorkantsamenwerking wanneer er, ondanks overleg met partners, strijdigheid blijft bestaan met provinciale belangen. Voor het onderwerp grondwaterbescherming is dat tot dusver niet gebeurd.

## 4.2 Regels voor ruimtelijke plannen

### Bevindingen

- In de omgevingsverordening zijn instructieregels voor bestemmingsplannen opgenomen. In bestemmingsplannen moeten de aanduiding van waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden overgenomen worden.
- In deze gebieden zijn uitsluitend met de waterwinning harmoniërende functies toegestaan.
- Andere functies kunnen toegestaan worden wanneer, afhankelijk van het beschermingsgebied, per saldo een standstill situatie of stap-vooruit situatie wordt bereikt.
- Voor het toepassen van de saldobenadering moeten gemeenten de methodiek Gebiedsgerichte Grondwaterbescherming hanteren en is ter ondersteuning een analyse-instrument beschikbaar.

36

In Hoofdstuk 2 Ruimtelijke Verordening van de omgevingsverordening zijn instructieregels<sup>41</sup> voor gemeenten opgenomen voor de bescherming van grond- en drinkwater in bestemmingsplannen.

### 4.2.1 Regelgeving grondwaterbescherming hoofdstuk Ruimtelijke verordening

In onderstaand kader is de regelgeving opgenomen zoals vastgesteld in de omgevingsverordening.

<sup>41</sup>Omgevingsverordening provincie Overijssel, titel 2.13

## Regelgeving grondwaterbescherming ruimtelijk spoor

### -artikel 2.13.2 Waterwingebieden

Bestemmingsplannen voorzien in een specifieke aanduiding voor waterwingebieden waarbij alleen functies zijn toegestaan die ten dienste staan aan de drinkwaterwinning.

### -artikel 2.13.3 Grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden

Bestemmingsplannen voorzien in een aanduiding voor grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden waarbij alleen functies worden toegestaan die harmoniëren met de functie voor de drinkwatervoorziening.

### -artikel 2.13.4 Niet-risicovolle functies in grondwaterbeschermingsgebieden

In afwijking van het bepaalde in artikel 2.13.3 kunnen in grondwaterbeschermingsgebieden ook nieuwe niet-risicovolle functies worden toegestaan, mits daarbij wordt voldaan aan het stand still-principe.

### -artikel 2.13.5 Niet-risicovolle functies en grote risicovolle functies in intrekgebieden

In afwijking van het bepaalde in artikel 2.13.3 Grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden kunnen in intrekgebieden ook nieuwe niet-risicovolle en grote risicovolle functies worden toegestaan, mits daarbij wordt voldaan aan het stand still-principe.

### -artikel 2.13.6 Grote of grootschalige -risicovolle functies

In afwijking van het bepaalde in artikel 2.13.3 en onverlet het bepaalde in artikel 2.13.4 en artikel 2.13.5, kunnen nieuwe grote of grootschalige risicovolle functies in grondwaterbeschermingsgebieden en nieuwe grootschalige risicovolle functies in intrekgebieden alleen worden toegestaan als dit noodzakelijk is vanuit een zwaarwegend maatschappelijk belang, waarvoor redelijke alternatieven ontbreken en mits voldaan wordt aan het stap vooruit-principe.

### -artikel 2.13.7 Grondwaterbeschermingsgebieden met een stedelijke functie

In afwijking van het bepaalde in artikel 2.13.3 en onverlet het bepaalde in de artikelen 2.13.4 en 2.13.6 kunnen binnen grondwaterbeschermingsgebieden met stedelijke functies nieuwe grootschalige risicovolle functies worden toegestaan mits deze functies voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening en aan het stap vooruit-principe.

### -artikel 2.13.8 Intrekgebieden met stedelijke functies

In afwijking van het bepaalde in artikel 2.13.3 en onverlet het bepaalde in de artikelen 2.13.5 en 2.13.6 kunnen binnen intrekgebieden met stedelijke functies nieuwe grote of grootschalige risicovolle functies worden toegestaan mits deze functie voldoet aan de eis van een goede ruimtelijke ordening en aan het stand still-principe.

### -artikel 2.13.9 Toelichting op bestemmingsplan

Indien bij enig bestemmingsplan ingevolge dit hoofdstuk dient te zijn voldaan aan het stand still-principe of aan het stap vooruit-principe, wordt dat in de toelichting bij dat plan verantwoord op basis van toepassing van de methodiek gebiedsgerichte grondwaterbescherming.

De bescherming van het grondwater met het oog op de openbare drinkwatervoorziening is een provinciaal belang. Daarom worden de bestaande en toekomstige drinkwatervoorzieningen via de ruimtelijke ordening beschermd. Voor het ruimtelijk ordeningsbeleid is het uitgangspunt dat het risico op verontreiniging van het grondwater binnen grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden wordt

tegeengegaan. Hierbij worden bepalingen opgenomen die ruimte bieden voor ontwikkelingen in grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden voor zover deze ontwikkelingen:

- bijdragen aan kwalitatief goed grondwater;
- het risico van grondwaterverontreiniging verkleinen;
- geen risico van grondwaterverontreiniging met zich meebrengen.

Voor een juiste bepaling van de locaties waarvoor de betreffende onderdelen van toepassing zijn, zijn aan de verordening kaarten op perceelsniveau toegevoegd. Onder harmoniërende functies worden in elk geval verstaan:

- extensieve land- en tuinbouw, waaronder beheerslandbouw en biologische land- en tuinbouw;
- extensieve recreatie;
- landschaps-, natuur- en bosbouw;
- nieuwe landgoederen en buitenplaatsen.

In grondwaterbeschermingsgebieden met stedelijke functies worden onder niet-risicovolle functies in ieder geval begrepen projecten van minder dan 10 woningen. In intrekgebieden met stedelijke functies worden onder niet-risicovolle functies in elk geval begrepen projecten van minder dan 100 woningen. Onder grote of grootschalige risicovolle functies worden in elk geval verstaan grote en grootschalige vormen van:

- (dag- en verblijfs-)recreatie;
- woningbouw (meer dan 10 respectievelijk 100 woningen);
- stedenbouw (winkelcentra, bedrijven voor horeca, handel en dienstverlening);
- autowegen (inclusief parkeerterreinen, transferia), spoorwegen (inclusief emplacementen) en waterwegen (inclusief havens);
- bedrijventerreinen;
- buisleidingen voor gas, olie(producten) of chemicaliën;
- nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallaties en diepteontgrondingen.

Onder niet-risicovolle functies worden die functies verstaan die niet gerekend worden tot harmoniërende functies en niet tot grote of grootschalige risicovolle functies.

Het beschermingsregime voor intrekgebieden is in grote lijnen vergelijkbaar met dat van grondwaterbeschermingsgebieden. De intrekgebieden liggen echter op een grotere afstand van de winputten en zijn daarom minder kwetsbaar. Daarom is het voor intrekgebieden aanvaardbaar dat er minder zware eisen worden gesteld aan nieuwe ontwikkelingen. Waar in grondwaterbeschermingsgebieden alleen niet-risicovolle functies worden toegestaan die voldoen aan het stand still-principe, geldt dat in intrekgebieden naast niet-risicovolle ook grote risicovolle functies worden toegestaan die aan dit principe voldoen.

In grondwaterbeschermingsgebieden geldt voor het toestaan van grote en grootschalige activiteiten de eisen van zwaarwegend maatschappelijk belang, het ontbreken van alternatieven en het principe van stap-vooruit. In intrekgebieden worden deze voorwaarden alleen gesteld bij grootschalige activiteiten.

In gebieden met stedelijke functies komen vaak van oudsher al activiteiten voor die een risico kunnen opleveren voor de grondwaterkwaliteit. De eisen van zwaarwegend maatschappelijk belang en het ontbreken van alternatieven zou voor deze gebieden ongerechtvaardigde beperkingen opleveren. Daarom is voor deze gebieden een afwijkende regeling van toepassing zodat nieuwe stedelijke functies kunnen worden toegestaan mits de risico's worden verminderd (stap vooruit principe in grondwaterbeschermingsgebieden) of de risico's niet toenemen (stand still-principe in intrekgebieden).

#### 4.2.2 Methodiek grondwaterbescherming; saldo benadering

Initiatieven worden beoordeeld aan de hand van de methodiek 'Gebiedsgerichte Grondwaterbescherming'. In artikel 2.13.9 van de verordening staat dat de methodiek gebruikt moet worden voor bestemmingsplannen waarbij voldaan moet worden aan het stand-still of stap vooruit-principe. De methodiek is speciaal opgesteld voor het beoordelen van de risico's van nieuwe activiteiten binnen de intrek- en grondwaterbeschermingsgebieden<sup>42</sup>. Onder nieuwe activiteiten worden hier functiewijzigingen verstaan, uitgaande van de juridisch toegestane situatie (de geldende bestemming). De onderbouwing die voortkomt uit dit traject maakt ook een onderdeel uit van de toelichting van het bestemmingsplan.

Een onderdeel van de methodiek gebiedsgericht grondwaterbescherming is de saldobenadering. Dit wordt toegepast om te beoordelen of een functie per saldo een verbetering oplevert voor het gebied, in andere woorden of er een stap vooruit of een stand still wordt bereikt. Voor de uitvoering van de saldobenadering is door de provincie een analyse-tool ontwikkeld, de REFLECT methodiek. 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.

In interviews bij de provincie komt naar voren dat de REFLECT methodiek in de praktijk niet altijd goed toe te passen is omdat de methodiek gericht is op landgebruiksfuncties terwijl de meeste wijzigingen over kleine plannen gaan die zich op perceelsniveau afspelen. Zo kan er met de methodiek bijvoorbeeld wel gekeken worden naar de impact van woningen ten opzichte van agrarische grond, maar voor bijvoorbeeld de uitbreiding van een schuur is de methodiek te grof. Een combinatie van meerdere kleine activiteiten kan echter wel zorgen voor een verslechtering van de grondwaterkwaliteit, aldus de geïnterviewde.

Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de Wro in principe de basis is voor een bestemmingsplan, en dat daarmee de afweging voor een functiewijziging in den beginsel een ruimtelijke afweging is. Zo kunnen discussie over het treffen van maatregelen of voorzieningen in beschermde gebieden worden voorkomen. Een stand still of stap vooruit kan echter ook bereikt worden door maatregelen te treffen in het milieuspoor.

<sup>42</sup> Tauw. *Aan de slag met de methodiek 'Gebiedsgerichte Grondwaterbescherming'*, augustus 2009

Aanvullende maatregelen in de milieuhoeak zijn niet altijd goed te kwantificeren. In interviews bij de provincie wordt aangegeven dat de twee sporen in de praktijk wel eens parallel lopen. Als er echt dringende redenen zijn om een activiteit in een beschermingsgebied toe te staan, dan krijgt de initiatiefnemer met veel milieumaatregelen te maken.

### 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 beschermde gebieden ter sprake. Het initiatief daarvoor ligt bij gemeenten. Soms wijst het drinkwaterbedrijf de provincie op ontwikkelingen in beschermde gebieden.
- In de gesprekken tussen provincie, gemeenten en drinkwaterbedrijf wordt aan de hand van de methode gebiedsgerichte grondwaterbescherming tot overeenstemming gekomen over ruimtelijke plannen.

40

De bestuursfilosofie van de provincie legt het accent op samenwerking, overleg en voorkantsamenwerking. Via voorkantsamenwerking wil de provincie tijdig helder maken op welke wijze volgens haar rekening moet worden gehouden met dat provinciale belang.

#### Periodiek overleg over ruimtelijke plannen

Periodiek is er overleg tussen de provincie en gemeenten over bestemmingsplannen. De mate waarin grondwaterbescherming aan de orde komt verschilt per gemeente. Voor elke gemeente is er vanuit de eenheid Ruimte en Bereikbaarheid een accounthouder aangewezen, die het eerste aanspreekpunt is voor de gemeente. Daarnaast heeft de provincie een omgevingsloket waar alle ruimtelijke (concept)plannen binnen komen. Doordat de provincie al overleg “aan de voorkant” hebben, wil de provincie voorkomen dat er later formele procedures nodig zijn zoals reactieve aanwijzingen. In de meeste gevallen komen bestemmingsplanwijzigingen waarbij grondwaterbescherming een rol speelt via het reguliere traject van voorkantsamenwerking aan de orde. Soms wordt de provincie op plannen geattendeerd door het drinkwaterbedrijf Vitens. Naast periodiek overleg stuurt de provincie regelmatig een mailing aan gemeenten om deze op de hoogte te houden van actuele onderwerpen met betrekking tot de ruimtelijke ordening.



### Inhoud overleg

In de toelichting van een bestemmingsplan moet, wanneer er nieuwe functies mogelijk worden gemaakt, een onderbouwing plaatsvinden aan de hand van de methodiek gebiedsgerichte grondwaterbescherming. Zowel bij kleine als bij grotere ontwikkelingen moet de methodiek gehanteerd worden. Bij kleinere ontwikkelingen mag het wel minder uitgebreid gebeuren. Volgens een geïnterviewde van de provincie is daarbij soms discussie over de definitie van wat een zwaarwegend maatschappelijke belang is. Ook is er soms discussie over het kwantificeren van het effect van milieumaatregelen. Uit interviews met de provincie blijkt dat er experts op het gebied van milieu van de provincie en Vitens adviseren over het effect van een ontwikkeling en de maatregelen om een stand-still of stap-vooruit situatie te bereiken.

Eén van de geïnterviewden van provincie heeft aangegeven aan dat er soms ook overleg plaats vindt met een initiatiefnemer, waarbij er een privaatrechtelijke overeenkomst wordt getroffen. In dat geval wordt niet alles in een bestemmingsplan geregeld. Een voorbeeld is de uitbreiding van een bungalowpark, waar met de initiatiefnemer is afgesproken dat deze ook de riolering van het bestaande park mee neemt. In dit geval is er een afspraak gemaakt tussen de gemeente en de eigenaar van het bungalowpark, waar in het bestemmingsplan naar wordt verwezen. In een toelichting van het bestemmingsplan kan worden aangegeven onder welke voorwaarden bepaalde functiewijzigingen zijn toegestaan.

## 4.4 Grondwaterbescherming in bestemmingsplannen

### Normen

- 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 een instructie aan gemeenten om het grondwaterbeschermingsbeleid te borgen in verbeelding en de toelichting.
- In alle ontwerp-bestemmingsplannen werken de instructieregels door. Er zijn echter ook enkele ontwerp-bestemmingsplannen waarin de instructieregels niet volledig doorwerken.
- De watertoets wordt niet benut om de gevolgen van het bestemmingsplan op het grondwater in beeld te brengen.
- De provincie heeft via de werkwijze van voorkantsamenwerking zicht op in hoeverre de regels voor de ruimtelijke bescherming doorwerken in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor bouwplannen.
- Uit een kleine steekproef bleek dat in een enkele omgevingsvergunning voor een bouwwerk de bescherming van het grondwater niet volledig geregeld te zijn.

### 4.4.1 Instructieregels voor gemeenten

De Provincie heeft in de Omgevingsverordening aangegeven dat de begrenzing van de waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden moet worden aangeduid in de bestemmingsplannen. Wanneer er een bestemming wordt toegestaan op basis van het stand-still of stap vooruit principe moet dat worden onderbouwd in de toelichting bij het bestemmingsplan. Volgens de provincie past het niet in de provinciale sturingsfilosofie dat precies wordt voorgeschreven wat in bestemmingsplannen terecht moet komen. De provincie helpt gemeenten via de werkwijze van voorkantsamenwerking om tot een goede vertaling te komen.

### 4.4.2 Doorwerking beschermingsbeleid in bestemmingsplannen

In de gebiedsdossiers staat per winning aangegeven waar gemeenten hun bestemmingsplannen moeten aanpassen. In het maatregelenprogramma voor de periode 2018-2022 is een maatregel opgenomen dat 11 gemeenten in een “veegplan”,

een lopende procedure voor een bestemmingsplan of een in nieuw bestemmingsplan de beschermingszones op een juiste manier verwerken.

Natuur en Milieu Overijssel (NMO) beoordeelt in opdracht van Vitens ruimtelijke plannen van gemeenten op 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 31 ontwerp-bestemmingsplannen was grondwaterbescherming een relevant thema omdat ze, gezien de ligging, van toepassing zijn in een beschermingsgebied en er nieuwe bestemmingen mogelijk zijn die van invloed kunnen zijn op de grondwaterkwaliteit. Het resultaat van de analyse is dat in alle plannen het beschermingsbeleid in meer of minder mate doorwerkt. Bij 6 van de 31 bekeken bestemmingsplannen was de doorwerking niet volledig (zie tabel 8). Bij de bestemmingsplannen waarbij de doorwerking niet volledig is, is er onduidelijkheid over het al dan niet afkoppelen van hemelwater of ontbrak de aanduiding van een beschermingszone<sup>43</sup>.

**Tabel 8:** doorwerking ruimtelijke bescherming in bestemmingsplannen

Doorwerking	Aantal plannen	Percentage
Volledige doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	25	81%
Gedeeltelijke doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	6	19%
Geen doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	0	0%
Totaal relevante plannen in grondwaterbeschermingsgebieden	31	100%

Bron: overzichten ruimtelijke plannen NMO

#### 4.4.3 De watertoets bij bestemmingsplannen

In de Toelichting op het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) staat dat voor een goede beschrijving van de gevolgen van een bestemmingsplan voor de waterhuishouding het proces van de watertoets moet worden doorlopen. De Handreiking voor het watertoetsproces<sup>44</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

<sup>43</sup> NMO, overzichten beoordelingen ruimtelijke plannen beschermingsgebieden

<sup>44</sup> Helpdesk Water (2009), Handreiking watertoetsproces, blz. 29

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

De gemeente is verantwoordelijk voor het toetsen van bouwplannen aan bestemmingsplannen. Door de provincie wordt aangegeven dat via de werkwijze van voorkantsamenwerking zicht is op de doorwerking in bestemmingsplannen en bouwplannen. Door Vitens wordt aangegeven dat het in de eerste plaats moeilijk voor de provincies om precies voor te schrijven wat er in bestemmingsplannen terecht moet komen en in de tweede plaats het nog lastiger is om voor te schrijven hoe die plannen dan vervolgens geïnterpreteerd moeten worden bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwwerk.

Natuur en Milieu Overijssel (NMO) heeft, naast ontwerp-bestemmingsplannen, ook een aantal omgevingsvergunningen bekeken. Van de 16 ontwerp-omgevingsvergunningen die in beschermde gebieden zijn verleend en door de NMO in 2018 zijn beoordeeld was in twee gevallen onduidelijkheid over het afvoeren van het hemelwater vanaf het bouwwerk. De twee bouwplannen hebben betrekking op een locatie in een grondwaterbeschermingsgebied<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> NMO, overzichten 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 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.*

45

Grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwatervoorziening

## 5.1 Inhoud milieuregels grondwaterbescherming

### Bevindingen

- De provincie heeft voor activiteiten in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones 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 beschermde gebieden

In de Omgevingsverordening is voor waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones een bijzondere zorgplicht opgenomen ter bescherming van het grondwater. De zorgplicht houdt in dat iedereen die iets doet of nalaat in een milieubeschermingsgebied dat schade aan de kwaliteit van het grondwater kan veroorzaken, verplicht is maatregelen te treffen om de schade te voorkomen of ongedaan te maken. Tevens moet dit direct worden gemeld bij de

provincie en het drinkwaterbedrijf. Hiermee wordt ook een verantwoordelijkheid bij burgers, bedrijven en instanties neergelegd. De reden om deze zorgplicht op te nemen is omdat het aantal expliciete regels en verboden in de verordening beperkt is<sup>46</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 inrichtingen die al bestonden voordat de regels in werking traden, zijn in de verordening regels opgenomen voor o.a. het gebruik van schadelijke stoffen. Wijziging van activiteiten binnen bestaande inrichtingen is mogelijk, mits de risico's voor de grondwaterkwaliteit niet toenemen. Voor inrichtingen zonder omgevingsvergunning gelden dezelfde regels als voor bedrijven die wel over een omgevingsvergunning moeten beschikken. Het verschil is dat voor de eerste categorie inrichtingen deze regels rechtstreeks werken uit de Omgevingsverordening. Voor de tweede categorie inrichtingen is in de verordening een instructieregel opgenomen die bepaalt dat het bevoegd gezag (meestal de gemeente) de regels als voorschrift in een omgevingsvergunning moeten opnemen.

Het is in een waterwingebied verboden om buiten inrichtingen schadelijke stoffen te hebben of om (bouw)werken te hebben waarmee verspreiding van schadelijke stoffen in de bodem kan ontstaan. Het gaat daarbij o.a. om leidingen, installaties, opslagreservoirs, begraafplaatsen, wegen, recreatieve voorzieningen, gebouwen en bodemenergiesystemen. Voor deze verboden gelden uitzonderingen, o.a. voor de winning van drinkwater, gevaarlijke stoffen in kleine hoeveelheden mits goed verpakt en strooizout voor gladheidsbestrijding. Gedeputeerde Staten kunnen, voor zover de risico's op verontreiniging van het grondwater voor de waterwinning niet toenemen, ontheffing verlenen voor de verboden activiteiten.

### 5.1.3 Milieuregels in grondwaterbeschermingsgebieden

In grondwaterbeschermingsgebieden zijn bepaalde categorieën inrichtingen verboden zoals tuinbouwbedrijven, metaalbewerkingsbedrijven, chemische bedrijven, garagebedrijven en afvalverwerkende bedrijven<sup>47</sup>. Binnen inrichtingen die wel zijn toegestaan zijn er bepaalde activiteiten verboden zoals het uitvoeren van een lozing, het installeren van een bodemenergiesysteem en de ondergrondse opslag van olieproducten. Voor activiteiten binnen inrichtingen die zijn toegestaan gelden regels om de grondwaterkwaliteit te beschermen. Voor inrichtingen zonder

<sup>46</sup> *Biilage grondwaterbeheer Omgevingsvisie Overijssel*

<sup>47</sup> *De verboden inrichtingen zijn opgenomen in bijlage 2b van de Omgevingsverordening.*

omgevingsvergunning gelden dezelfde regels als voor bedrijven die wel over een omgevingsvergunning moeten beschikken. Het verschil is dat voor de eerste categorie inrichtingen deze regels rechtstreeks werken uit de Omgevingsverordening. Voor de tweede categorie inrichtingen is in de verordening een instructieregel opgenomen die bepaalt dat het bevoegd gezag (meestal de gemeente) de regels als voorschrift in een omgevingsvergunning moeten opnemen.

In grondwaterbeschermingsgebieden gelden buiten inrichtingen verboden voor:

- Grote en grootschalige projecten voor zover de risico's op verontreiniging van het grondwater voor de waterwinning toenemen. Onder deze projecten worden in ieder geval verstaan grote en grootschalige
  - dag- of verblijfsrecreatie;
  - woningbouw (meer dan 10 respectievelijk 100 woningen);
  - stedenbouw (winkelcentra, bedrijven voor horeca, handel en dienstverlening);
  - autowegen (inclusief parkeerterreinen, transferia), waterwegen (inclusief havens), spoorwegen;
  - bedrijventerreinen;
  - buisleidingen.
- Meststoffen op of in de bodem te brengen. Dit verbod geldt niet voor dierlijke meststoffen, anorganische meststoffen, compost en kalkmeststoffen. Uit de Wet milieubeheer volgt dat er in grondwaterbeschermingsgebieden geen ingrepen mogen worden gedaan in de agrarische bedrijfsvoering<sup>48</sup>
- Het op of in de bodem te brengen IBC-bouwstoffen<sup>49</sup>.
- Het toepassen van grond of baggerspecie op of in de bodem. Op dit verbod zijn enkele uitzonderingen waarbij het uitgangspunt is dat de risico's voor het grondwater niet toe mogen nemen. Wanneer gebruik gemaakt wordt van de uitzondering moet dit worden gemeld bij de provincie. Bij de melding wordt een rapport van locatiespecifiek onderzoek gevoegd op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de risico's op verontreiniging van het grondwater voor de waterwinning niet toenemen.
- Het uitvoeren van een lozing. Het verbod geldt niet voor een lozing vanuit een particulier huishouden en ook niet voor afvloeiend hemelwater afkomstig van wegen, en parkeerplaatsen indien wordt voldaan aan de voorschriften uit de verordening. Er moet hiervoor wel een melding bij de provincie gedaan worden.
- Constructies voor het hebben van schadelijke stoffen waaronder leidingen, installaties en opslagreservoirs. Het verbod geldt niet voor constructies voor de inzameling en het transport van afvalwater, bij niet-bedrijfsmatige doeleinden en wanneer bij een buisleiding wordt voldaan aan specifieke eisen genoemd in de verordening en daarvan melding wordt gedaan bij de provincie.
- Het uitvoeren van mechanische ingrepen op of in de bodem dieper dan twee meter onder het maaiveld. Het verbod geldt niet wanneer wordt voldaan aan de

<sup>48</sup> Freriks, Keessen, Korsse, Van Rijswijk, Bastmeijer (juni 2016), Zover het eigen instrumentarium reikt..

<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.

voorschriften voor mechanische ingrepen uit de verordening en men melding doet bij de provincie.

- Het installeren van een bodemenergiesysteem.

#### 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. Het is binnen en buiten inrichtingen verboden in een boringsvrije zone een lozing uit te voeren, een bodemenergiesysteem te installeren of een mechanische ingreep uit te voeren, voor zover deze activiteiten plaatsvinden:

- dieper dan vijftig meter onder het maaiveld in de boringsvrije zones Diepenveen, Deventer-Ceintuurbaan en Deventer-Zutphenseweg;
- dieper dan vijfenzeventig meter onder het maaiveld in de boringsvrije zone Engelse Werk te Zwolle;
- dieper dan vijf meter onder het maaiveld in de boringsvrije zone Kotkamp/Schreurserve te Enschede.
- dieper dan vijftig meter onder het maaiveld in de boringsvrije zone Salland Diep, met uitzondering van de boringsvrije zone Engelse Werk te Zwolle.

Het verbod op een mechanische ingreep geldt niet wanneer:

- er aan specifieke voorschriften uit bijlage 3 van de verordening wordt voldaan;
- wanneer de provincie een vergunning heeft gegeven op grond van de Waterwet, de Ontgrondingenwet of de Wet bodembescherming en daaraan voorschriften zijn verbonden ter bescherming van het grondwater.
- voor mechanische ingrepen ten behoeve van de drinkwaterwinning.

Voor inrichtingen zonder omgevingsvergunning gelden dezelfde regels als voor bedrijven die wel over een omgevingsvergunning moeten beschikken. Het verschil is dat voor de eerste categorie inrichtingen deze regels rechtstreeks werken uit de Omgevingsverordening. Voor de tweede categorie inrichtingen is in de verordening een instructieregel opgenomen die bepaalt dat het bevoegd gezag (meestal de gemeente) de regels als voorschrift in een omgevingsvergunning moeten opnemen.

In Overijssel is het Salland Diep aangewezen als een strategische voorraad. Een geïnterviewde van de provincie geeft aan dat het Salland Diep in 2005 of 2006 naar aanleiding van het opkomen van KWO systemen ook als boringsvrije zone is aangewezen. Hiermee probeert de provincie meer grip op deze activiteiten ter krijgen.

#### 5.1.5 Meldplicht en mogelijkheid tot ontheffing

##### Meldplicht

De meldplicht geldt op basis van de omgevingsverordening voor de volgende activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden:

- Het op of in de bodem brengen van grond of baggerspecie (art. 3.2.2.6).



- Het lozen van hemelwater afkomstig van wegen en parkeerplaatsen (art. 3.2.2.7).
- Constructies voor buisleidingen indien voldaan wordt aan specifieke eisen (art. 3.2.2.8).
- Een mechanische ingreep dieper dan twee meter (art.3.2.2.9). De meldplicht voor deze activiteit geldt eveneens in boringsvrije zones (art. 3.2.3.4.).

Het afhandelen van de meldingen gebeurt bij de provincie bij het team Vergunningverlening. Voor het lozen van vanuit particuliere huishoudens (zoals een riolering) hoeft geen melding meer gedaan te worden. De meldplicht is door de provincie uit de verordening gehaald. De reden hiervoor is dat er vertrouwen is in de gemeenten dat zij voldoende rekening houden met het grondwaterbelang. Bovendien wordt via de gebiedsdossiers ook aandacht aan riolering besteed.

Bij de meldingen stuurt de provincie bij de ontvangstbevestiging de voorschriften als bijlage toe. Tegelijkertijd stuurt het team Vergunningverlening het ingevulde meldingsformulier ook naar de toezichthouders van de provincie.

#### **Ontheffing voor verboden activiteiten in beschermde gebieden**

GS kunnen ontheffing verlenen voor activiteiten buiten inrichtingen in waterwingebieden wanneer de risico's voor de kwaliteit van het grondwater niet toenemen voor:

- activiteiten in verband met natuurontwikkeling en natuurbeheer;
- activiteiten in verband met extensieve recreatie en educatie;
- activiteiten van tijdelijke aard, in uitzonderlijke gevallen, voor maximaal vijf jaar, die van zwaarwegend maatschappelijk belang zijn en waarvoor geen alternatieven beschikbaar zijn.

GS kunnen ook ontheffing verlenen voor grootschalige projecten in grondwaterbeschermingsgebieden. Daarbij is een koppeling gelegd met de ruimtelijke bescherming. In principe worden risicovolle activiteiten geweerd, maar onder voorwaarden, waaronder een zwaar maatschappelijk belang, het ontbreken van alternatieven en het hanteren van het stap-vooruit principe kunnen deze activiteiten toch worden toegestaan. In de ontheffing worden maatregelen voorgeschreven die bijdragen aan het stap-vooruit principe<sup>50</sup>.

Gedeputeerde Staten kunnen eveneens ontheffing verlenen van het verbod op het installeren van een bodemenergiesysteem, dieper dan vijftig meter in de boringsvrije zone Salland Diep. Ontheffing kan worden verleend als kan worden aangetoond dat de slecht doorlatende laag dieper ligt dan vijftig meter. De ontheffing wordt dan verleend voor de activiteit tot maximaal de diepte waarop slecht doorlatende laag zich bevindt.

<sup>50</sup> Provincie Overijssel, Bijlage grondwaterbeheer bij Omgevingsvisie

### 5.1.6 Behoeftte aan maatwerk

Volgens geïnterviewden bestaat er steeds meer discussie over het verbod op bodemenergiesystemen. De provincie wil eerst de langjarige effecten afwachten die onderzocht worden bij een aantal pilots, waaronder een in de provincie Noord-Brabant. Hier wordt nauwkeurig gemonitord of bodemenergiesystemen risico's opleveren voor het grondwater. De resultaten geven geen aanleiding om het verbod te versoepelen.

De provincie gebruikt soms onderzoeksrapporten en deskundigheid van derden voor de beoordeling van het risico van specifieke situaties. Voorbeelden zijn: risico's van verondieping van een zandwinplas, van elektrificatie van een spoorlijn en van afstromend water van doorgaande wegen in grondwaterbeschermingsgebieden.

Overijssel hanteert volgens geïnterviewden een uitgebreide lijst met verboden inrichtingen, die maar beperkt ruimte laat voor het toelaten van maatwerk. Hiervoor is gekozen in het belang van een robuust beschermingsbeleid. Soms roept dit vragen op van gemeenten omdat soms kleinschalige bedrijven niet worden toegestaan die weinig risico met zich mee brengen. Maar een bepaald bedrijf kan zich in de loop van de tijd uitbreiden zodat wel nieuwe grotere risico's ontstaan. De provincie Overijssel heeft overwogen om de lijst van verboden inrichtingen te vervangen door een stoffenbeoordelingsmethodiek. Vooralsnog is daarvoor niet gekozen omdat dit een ingewikkelde methodiek is die veel kennis vergt van bedrijven, vergunningverleners en toezichthouders.

## 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 zijn er ad hoc contacten over adviesaanvragen voor het verlenen van omgevingsvergunningen milieu en over het toezicht op activiteiten.
- De maatregelen uit het maatregelenprogramma drinkwaterwinningen 2012-2015 over de samenwerking met gemeenten en omgevingsdiensten zijn beperkt opgepakt. Recent zijn er geen activiteiten uitgevoerd om gemeenten en/of omgevingsdiensten voor te lichten over het grondwaterbeschermingsbeleid met betrekking tot inrichtingen. De provincie is voornemens om dit in 2019 te gaan doen.
- Met het drinkwaterbedrijf is er frequent contact over adviesaanvragen en over het toezicht op activiteiten in beschermingsgebieden.
- Er is een publiekscampagne “bescherm je drinkwater”.
- Op de website van de provincie is informatie beschikbaar over verboden en meldingsplichtige activiteiten in beschermd gebied. Een meldingsformulier voor het op of in de bodem brengen van grond of baggerspecie en voor buisleidingen in grondwaterbeschermingsgebieden ontbreekt op de website. Ook is de informatie over de ligging van een deel van de boringsvrije zones niet duidelijk.

### 5.2.1 Overleg met mede-overheden en drinkwaterbedrijf

Gemeenten hebben de taak om toezicht op inrichtingen uit te voeren. Wanneer inrichtingen in beschermd gebied liggen, moeten gemeenten toezien op de regels die rechtstreeks werken vanuit de Omgevingsverordening. Wanneer een inrichting vergunningplichtig is en in een beschermd gebied ligt, moeten gemeenten voorschriften ter bescherming van het grondwater verbinden aan de vergunning. Gemeenten moeten daarom goed op de hoogte zijn van de regels over grondwaterbescherming uit de provinciale Omgevingsverordening.

Volgens geïnterviewden van de provincie vindt overleg met gemeenten over grondwaterbescherming vooral plaats in het kader van de gebiedsdossiers. Bij de gebiedsdossiers zijn vooral beleidsmedewerkers betrokken. Tussen de vergunningverleners van de provincie en gemeenten/omgevingsdiensten zijn er alleen ad hoc contacten.

Een adviesbureau heeft in 2012 een onderzoek uitgevoerd naar de verbetering vergunningverlening en handhaving in relatie tot grondwaterbescherming<sup>51</sup>. In het onderzoek zijn o.a. de volgende verbeterpunten genoemd:

- Een toelichting voor gemeenten voor het gebruik van de voorschriften uit de Omgevingsverordening. Er is behoefte aan meer duidelijkheid over het vertalen van doelvoorschriften naar middelvoorschriften.
- Het opstellen van heldere werkafspraken tussen provincie en gemeenten over het samenwerken bij het toezicht op inrichtingen in beschermd gebied. Daarvoor is het noodzakelijk dat er afspraken worden gemaakt over het ontsluiten van informatie over vergunningen, ontheffingen en bijbehorende voorschriften.
- Het agenderen van grondwaterbescherming bij de RUD-vorming.
- Het opstellen van werkafspraken over het omgaan met meldingen in het kader van de nieuwe AMvB's voor lozen buiten inrichtingen en bodemenergiesystemen.
- Afspreken met gemeenten dat alle Wabo-aanvragen waarbij sprake is van een samenloop met een verzoek om ontheffing van de Omgevingsverordening voor advies naar de provincie worden gestuurd.

Het onderzoek waar de bovenstaande verbeterpunten uit voortkwamen is gebruikt voor het maatregelenprogramma bij de gebiedsdossier 2013-2015. Daarin is een maatregelenprogramma opgenomen voor de verbetering van de vergunningverlening en handhaving in de praktijk. Bij deze maatregel horen de volgende activiteiten:

- de provincie voert een handhavingsproject uit waarbij risicovolle activiteiten in een gebied geïnventariseerd en gecontroleerd zullen worden. Dit gebeurt in samenwerking met betrokken gemeenten en waterschappen
- de provincie stelt een handleiding op voor gemeenten met (milieu)regels, -voorschriften en werkprocessen.
- de provincie zorgt voor verbetering van de informatievoorziening op de website.
- na evaluatie van de netwerk-RUD's in 2014 wordt onderzocht of inbreng van de taak grondwaterbescherming in een RUD meerwaarde heeft voor verbetering van de vergunningverlening en handhaving

Als uitvoerder van deze maatregel is de provincie aangewezen. In de voortgangsrapportage over het maatregelprogramma<sup>52</sup> is over de stand van zaken gerapporteerd dat er een handhavingsproject is uitgevoerd naar de in de vergunning vastgelegde verplichting tot monitoring van afstromend wegwater bij wegen en parkeerplaatsen in grondwaterbeschermingsgebieden. Vanwege onvoldoende capaciteit is het project echter niet afgerond. Het opstellen van een handleiding met (milieu)regels, voorschriften en werkprocessen is vertraagd vanwege de herziening van

<sup>51</sup> Taauw (maart 2012), *Verbetering vergunningverlening en handhaving t.b.v. grondwaterbescherming*

<sup>52</sup> Provincie Overijssel (April 2016), *Voortgangsrapportage gebiedsdossiers drinkwaterwinning Overijssel 2013-2015*

de Omgevingsvisie. De informatievoorziening op de website is verbeterd door bijvoorbeeld een quick scan voor vergunningen aan te bieden. De inbreng van grondwaterbescherming onder de RUD achtte de provincie, ten tijde van de evaluatie, niet opportuun.

In het verleden zijn er voorlichtingsbijeenkomsten door de provincie bij gemeenten georganiseerd, om de regels voor grondwaterbescherming onder de aandacht te brengen. Uit de interviews met de provincie is niet gebleken dat de adviezen over werkafspraken of het opstellen van handleidingen zijn opgevolgd. Ook is niet gebleken dat er in het kader van de RUD-vorming de grondwaterbescherming is geagendeerd of besproken. In het nieuwe maatregelenprogramma<sup>53</sup> van de geactualiseerde gebiedsdossiers is geen activiteit voor vergunningverlening en handhaving opgenomen.

In 2019 zijn er extra capaciteit en middelen beschikbaar gesteld voor het toezicht op grondwaterbescherming. Geïnterviewden gaven aan dat de capaciteit o.a. zal worden ingezet voor het voorlichten van gemeenten, boorbedrijven leveranciers van bodemenergiesystemen en omgevingsdiensten. De voorlichting richting gemeenten zal vooral gaan over de invulling van hun eigen taak die uit de omgevingsverordening volgt. Deze taken zijn het opvolgen instructieregels bij verstrekking van omgevingsvergunningen onderdeel milieu en het toezicht op naleving van de rechtstreekse regels uit de omgevingsverordening (bij inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen). Omdat de Omgevingsdiensten de milieutaken voor gemeenten uitvoeren, zullen de omgevingsdiensten meegenomen worden bij de voorlichting.

De provincie stuurt adviesvragen vaak door naar Vitens zodat ze op de hoogte zijn. Volgens de geïnterviewden is er met de omgevingsmanagers van Vitens goed contact, ook over het toezicht op activiteiten in beschermde gebieden.

Een geïnterviewde geeft aan dat er over het toezicht op activiteiten in beschermde gebieden weinig contact is tussen de provincie en de waterschappen. Met Waterschappen is volgens een geïnterviewde wel eens contact geweest over de lozing van afstromend wegwater.

## 5.2.2 Communicatie naar burgers en bedrijven over milieuregels grondwaterbescherming

### Bebording

In de Omgevingsverordening staat dat GS de waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden voorzien van bebording. Het doel is om gebruikers van de gebieden bewust te maken van de beschermde status van de gebieden.

<sup>53</sup> Provincie Overijssel (juni 2018), *Maatregelenprogramma gebiedsdossiers drinkwaterwinningen Overijssel 2018-2022*

### 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 zijn kaartjes uitgedeeld door Vitens aan mensen die woonachtig zijn in beschermde gebieden.

### Bekendheid en complexiteit regels omgevingsverordening

De regelgeving in de Omgevingsverordening is complex, o.a. omdat er ook landelijke milieuregelgeving is die van toepassing is. In een interview is het voorbeeld genoemd van het storten van meststoffen in een grondwaterbeschermingsgebied. Omdat specifieke regels voor storten van meststoffen niet in de omgevingsverordening zijn opgenomen, is de algemene zorgplicht uit de omgevingsverordening van toepassing. Voor het gebruik van bepaalde meststoffen is in de verordening een verbod opgenomen. Voor andere meststoffen (waaronder dierlijke mest) gelden de landelijke regels.

De complexiteit van de regelgeving komt ook doordat deze indirect werkt. Een deel van de regelgeving moet door gemeenten moeten worden toegepast. In een interview werd een voorbeeld gegeven waarbij de gemeente een particulier niet heeft gewezen op het verbod uit de Omgevingsverordening voor het aanleggen van een bodemenergiesysteem in een beschermd gebied, terwijl ze daar wel van op de hoogte was. Uit het voorbeeld blijkt dat gemeenten niet altijd op de regels voor grondwaterbescherming wijzen en hierover ook overleg plegen met de provincie ook geen automatisme is.

In het eerder genoemde onderzoek naar de verbetering vergunningverlening en handhaving in relatie tot grondwaterbescherming<sup>54</sup> is een verbeterpunt opgenomen voor de communicatie naar burgers en bedrijven. Het adviesbureau adviseerde om duidelijk naar burgers en bedrijven te communiceren welke procedures gelden bij het bouwen in grondwaterbeschermingsgebieden.

### Informatie milieuregels grondwaterbescherming op de website

Via de themapagina over water<sup>55</sup> is informatie beschikbaar over het grondwaterbeschermingsbeleid van de provincie. Vanuit deze website wordt verwezen naar de gebiedsdossiers en naar het “loket vergunningen, ontheffingen en meldingen”. Daar staat informatie over het aanvragen van een ontheffing voor risico-activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden en zijn meldingsformulieren beschikbaar voor twee soorten activiteiten<sup>56</sup>:

- Meldingen voor mechanische ingrepen in grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones.
- Meldingen voor afstromend hemelwater van wegen en parkeerplaatsen.

<sup>54</sup> Tauw (maart 2012), *Verbetering vergunningverlening en handhaving t.b.v. grondwaterbescherming*

<sup>55</sup> <http://www.overijssel.nl/thema's/water/>

<sup>56</sup> <https://www.overijssel.nl/loket/vergunningen-0/>

Een meldingsformulier voor het op of in de bodem brengen van grond of baggerspecie en voor buisleidingen in grondwaterbeschermingsgebieden ontbreekt.

Voor de ligging van de beschermingsgebieden wordt vanuit de themapagina water verwezen naar de Atlas van Overijssel<sup>57</sup>. De ligging van alle beschermde gebieden zijn daarin aangeduid, inclusief de ligging van alle boringsvrije zones. Via de planviewer<sup>58</sup> van de provincie Overijssel, waar op de pagina over de Omgevingsvisie en -verordening naar wordt verwezen<sup>59</sup>, is de ligging van de boringsvrije zones beperkt zichtbaar. Uitsluitend de boringsvrije zone Sallands Diep en de boringsvrije zone Kotkamp/Schreuserve te Enschede zijn op kaart zichtbaar. De boringsvrije zone in en rond Deventer en het Engelse Werk zijn niet zichtbaar via deze digitale kaarten.

### 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. Gemeenten vragen hiervoor advies aan de provincie.
- Er zijn in 2016 en 2017 8 ontheffingen aangevraagd voor verboden activiteiten in beschermde gebieden. Van de 8 aanvragen hebben er 6 betrekking op bodemenergiesystemen in een boringsvrije zone. Twee aanvragen hebben betrekking op activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied. Aan alle verleende ontheffingen zijn voorschriften verbonden ter bescherming van de grondwaterkwaliteit.

<sup>57</sup> [http://gisopenbaar.overijssel.nl/viewer/app/atlasvanoverijssel\\_basis/v1](http://gisopenbaar.overijssel.nl/viewer/app/atlasvanoverijssel_basis/v1)

<sup>58</sup> <https://overijssel.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLJMRO9923VerordeningOv01-va01>

<sup>59</sup> <https://www.overijssel.nl/thema's/omgeving/omgevingsvisie/>

### 5.3.1 Rechtstreekse werking van milieuregels vanuit de verordening

Voor alle activiteiten buiten inrichtingen en inrichtingen zonder omgevingsvergunning milieu gelden de voorschriften uit de Omgevingsverordening rechtstreeks. Dit voor het overgrote deel van de activiteiten in beschermde gebieden het geval.

De provincie heeft geen rol bij inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen en waarvoor dus algemene regels gelden. Er bestaat echter wel de mogelijkheid voor een gemeente om aanvullend een maatwerkvoorschrift op te leggen voor extra bescherming van het grondwater. De provincie krijgt enkele keren per jaar de vraag van gemeenten of het zinvol is om een aanvullend maatwerkvoorschrift op te nemen.

Geïnterviewden geven aan dat de regels in de verordening vooral in de vorm van doelvoorschriften zijn uitgewerkt. De provincie werkt in de omgevingsverordening bewust met doelvoorschriften om ruimte te laten voor lokaal maatwerk. Via de werkwijze van voorkantsamenwerking wil de provincie gemeenten helpen om die afwegingsruimte goed in te vullen en interpretatieverschillen te voorkomen.

De regels in de verordening zijn bedoeld om extra bescherming te bieden bovenop de regels in het Activiteitenbesluit en de Nederlandse richtlijn bodembescherming (Nrb). De provincie ervaart dat gemeenten het soms lastig te beoordelen vinden welke doelvoorschriften in een bepaalde situatie van toepassing zijn en hoe deze voorschriften in een concreet geval moeten worden ingevuld. Het Activiteitenbesluit en de Nederlandse richtlijn bodembescherming (Nrb) zijn voor gemeenten veelal de wettelijk kaders waarmee ze toezien op activiteiten van bedrijven.

### 5.3.2 Werking milieuregels bij omgevingsvergunningen milieu

Voor inrichtingen met een omgevingsvergunning milieu moeten gemeenten actief voorschriften verbinden aan de omgevingsvergunning om het grondwater te beschermen. In de Omgevingsverordening zijn hiervoor instructieregels aan gemeenten opgenomen. De provincie heeft daarbij een adviesrol<sup>60</sup>. Die adviesrol wordt door het team Vergunningverlening van de provincie uitgevoerd. Dat betekent dat wanneer een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu bij een gemeente of omgevingsdienst binnenkomt en de inrichting in een grondwaterbeschermingsgebied ligt, de gemeente advies moet vragen aan de provincie. Steeds minder bedrijven zijn vergunningsplichtig en vallen daarmee onder het Activiteitenbesluit. Voor inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen geldt de adviesplicht niet. Bij het team vergunningverlening van de provincie kwamen in 2017 en 2018 30 à 40 verzoeken per jaar binnen om advies te geven<sup>61</sup>.

Volgens geïnterviewden stellen gemeenten vragen over hoe de instructieregels moeten worden omgezet in voorschriften bij de omgevingsvergunning. Daarvoor is regelmatig

<sup>60</sup> Art. 6.3 van de Besluit omgevingsrecht (Bor)

<sup>61</sup> Provincie Overijssel, Jaarverslag VTH 2017



extra uitleg van de provincie nodig. In de omgevingsverordeningen zijn veel doelvoorschriften opgenomen. Bedrijven hebben echter vaak een voorkeur voor zo concreet mogelijke middelvoorschriften.

### 5.3.3 Milieuregels bij ontheffingen

#### **Ontheffing voor activiteiten in waterwingebieden**

GS kunnen ontheffing verlenen voor activiteiten buiten inrichtingen in waterwingebieden wanneer de risico's voor de kwaliteit van het grondwater niet toenemen (zie paragraaf 5.1.5). In 2017 en 2018 zijn geen aanvragen voor ontheffing ingediend voor activiteiten in waterwingebieden.

#### **Ontheffingen voor activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden**

GS kunnen ontheffing verlenen voor grootschalige projecten in grondwaterbeschermingsgebieden (zie paragraaf 5.1.5). In de periode 2017-2018 zijn twee ontheffingen aangevraagd, waarvan er nog één in behandeling is. In 2018 is een ontheffing verleend voor de aanleg van de Vechtdalverbinding. Het betreft de aanleg van de N340 en het wijzigen van de bestaande Hessenweg in het grondwaterbeschermingsgebied Vechterweerd. In de beschikking wordt beargumenteerd dat in het provinciaal inpassingsplan is vastgesteld dat wordt voldaan aan de eisen van een zwaarwegend maatschappelijk belang en dat er alternatieven zijn afgewogen. De koppeling met de ruimtelijke bescherming is daarmee gemaakt. In het provinciaal inpassingsplan is opgenomen dat het van de weg en bermen afstromend water wordt opgevangen en afgevoerd naar een oppervlaktewater buiten het grondwaterbeschermingsgebied. Volgens de provincie wordt daarmee mede invulling gegeven aan het stap-vooruit principe.

Aan de ontheffing zijn voorschriften verbonden om verontreinigingen van de bodem en het grondwater te voorkomen, een meldplicht voor start en beëindiging van werkzaamheden, de aanleg van bermen en de lozing van hemelwater, de aanleg van riolering, de toepassing van bouwstoffen, de uitvoering van werkzaamheden en de werkwijze bij calamiteiten.

#### **Ontheffing voor activiteiten in boringsvrije zones**

Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen van het verbod op het installeren van een bodemenergiesysteem in de boringsvrije zone Salland Diep (zie paragraaf 5.1.5.). De rekenkamer heeft alle verleende ontheffingen door de provincie in 2017 en 2018 beoordeeld op de aanwezigheid van voorschriften bij de ontheffing. De zes aangevraagde ontheffingen voor activiteiten in boringsvrije zones hebben betrekking op bodemenergiesystemen. Ten aanzien van deze ontheffingen stelt de rekenkamer het volgende vast:

- Alle aanvragen voor een ontheffing hebben betrekking op de aanleg van een bodemenergiesysteem in de boringsvrije zone Sallands Diep. Vijf aanvragen voor een ontheffing voor de aanleg van een bodemenergiesysteem hebben betrekking op een locatie in Zwolle. Deze ontheffingen zijn verleend.
- Een aanvraag voor een ontheffing is ingetrokken omdat op basis van informatie, verstrekt door de provincie, verwacht wordt dat diepte van de kleilaag te gering is

en dat daarmee de locatie niet geschikt is voor een bodemenergiesysteem. Uit gegevens van eerdere boringen blijkt dat de kleilaag in het zuiden van Salland Diep aanzienlijk minder diep ligt dan in het noordelijk deel.

- In bijna alle gevallen wordt ontheffing voor bodemenergiesystemen verleend voor een geringere diepte dan is aangevraagd.
- Aan alle ontheffingen voor bodemenergiesystemen zijn algemene voorschriften voor mechanische ingrepen in grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones verbonden en zijn meer specifieke voorschriften verbonden voor de plaatsing aanleg van de bronnen, voor het melden van de start van de werkzaamheden, meldplicht bij calamiteiten en het herstellen van de bodemlagen bij beëindiging van de onttrekking.

## 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 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 hoeven niet te worden gemeld bij de provincie.
- 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. Grondwaterbescherming krijgt in het VTH-beleid echter een lage prioriteit. Er is de afgelopen jaren weinig inzet gepleegd op het toezicht in beschermde gebieden.
- 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>62</sup> in het laatste kwartaal van 2018<sup>63</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 er geen milieuregels op basis van de verordening gelden in deze gebieden. De intrekgebieden zijn alleen voor de ruimtelijke bescherming relevant. In tabel 8 zijn het aantal bekendmakingen en de type activiteiten weergegeven.

**Tabel 9:** Lokale bekendmakingen van activiteiten in beschermingsgebieden 4<sup>e</sup> kwartaal 2018

bekendmakingen	Type activiteiten	aantal
bestemmingsplan	Ontwikkelingen mogelijk maken, consolideren bestaande functies	9
meldingen	meldingen Activiteitenbesluit	16
omgevingsvergunning	(ver)bouw, kappen bomen, aanleg uitrit, monumenten, sloop, reclame-uitingen	235
bodembeschermingsvergunning	bodemsanering	4
verkeersbesluiten		35
watervergunning	het verrichten van activiteiten in oppervlaktewater of met grondwater	5
<b>totaal</b>		<b>304</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 verkeersbesluiten.

De bekendmakingen van omgevingsvergunningen is de grootste categorie. In ieder geval 61 van de 235 hebben 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

<sup>62</sup>Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties, Lokale Bekendmakingen ontsloten via het Nationaal Geoportaal.

<sup>63</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.

activiteiten plaats binnen inrichtingen. Op basis van de bekendmaking is meestal niet 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. 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.

Van de 306 bekendmakingen zijn er 187 afkomstig uit de beschermingsgebieden gelegen in de gemeente Deventer. Dat wordt veroorzaakt door de grote omvang van de boringsvrije zone Salland Diep en de overlap met het stedelijke gebied van Deventer.

### Naleving meldplicht Omgevingsverordening

In paragraaf 5.1.5 staat beschreven waarvoor meldingen moeten worden ingediend. In 2017 zijn er 7 en in 2018 zijn er 9 meldingen bij de provincie gedaan voor activiteiten in beschermde gebieden<sup>64</sup>.

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 (minder dan 10 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.

### Toezicht op bodemenergiesystemen in beschermde gebieden

Bodemenergiesystemen zijn niet toegestaan in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en afhankelijk van de diepte, ook niet in boringsvrije zones (zie paragraaf 5.1). Er zijn twee soorten bodemenergiesystemen: open energiesystemen en gesloten energiesystemen<sup>65</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.

<sup>64</sup> De meldingen zijn verstrekt door de provincie Overijssel.

<sup>65</sup> <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemenergie/bodemenergie/>

Geïnterviewden geven aan dat er te weinig grip op de aanleg op bodemenergiesystemen. De inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) signaleert dat bedrijven die bodemenergiesystemen aanleggen vaak de regels overtreden. Volgens de ILT komen de meeste overtredingen door onverantwoord gedrag van boorploegen en niet door een gebrek aan kennis<sup>66</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 Landelijke 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>67</sup>. Het registreren van gesloten bodemenergiesystemen in het LGR door gemeenten gebeurt op vrijwillige basis. Provincies zijn verplicht om open bodemenergiesystemen te registreren in het LGR. In een evaluatie van het Wijzigingsbesluit energiesystemen geven de drinkwaterbedrijven dat het ontbreken van een totaalbeeld van de ligging van bodemenergiesystemen onwenselijk is omdat de afstemming met het drinkwaterbelang bemoeilijkt<sup>68</sup>. Uit het Landelijke Grondwater Register (LGR) blijkt dat er in het verleden bodemenergiesystemen zijn aangelegd in beschermde gebieden. In tabel 10 is een overzicht hiervan opgenomen.

**Tabel 10: Bodemenergiesystemen Overijssel**

beschermingsgebied	Gesloten systeem	Open systeem	Opmerking
<b>Grondwaterbeschermingsgebieden</b>			
Witharen	1		Niet toegestaan, in 2005 geregistreerd
Enschede-Losser	1		Niet toegestaan, in 2016 geregistreerd
<b>Boringsvrije zones</b>			
Deventer-Ceintuurbaan en -Zutphenseweg	3	6	Toegestaan tot 50 meter diep
Diepenveen	8		
Engelse Werk	1		Toegestaan tot 75 meter diep
Boringsvrije zone Salland Diep	81	30	Toegestaan tot 50 meter diep, dieper mag met ontheffing

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

<sup>66</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Nieuwsbericht "Bedrijven nemen onaanvaardbare risico's bij aanleg gesloten bodemenergiesystemen", mei 2018.

<sup>67</sup> Nationaal georegister: Aandachtsgebieden voor bodemenergie - geslotensystemen

<sup>68</sup> BURO38 (september 2016), Rapportage evaluatie wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen

Uit een analyse van het LGR blijkt dat er twee bodemenergiesystemen in grondwaterbeschermingsgebieden zijn geregistreerd. Volgens de omgevingsverordening is de aanleg in deze gebieden niet toegestaan. In de boringsvrije zone Salland Diep zijn 111 bodemenergiesystemen geregistreerd. Bodemenergiesystemen zijn hier toegestaan tot een diepte van 50 meter. Met ontheffing van de provincie is een diepere boring toegestaan. In de andere boringsvrije zones zijn 18 bodemenergiesystemen geregistreerd. Bodemenergiesystemen zijn hier toegestaan tot een diepte van 50 meter of 75 meter.

In het LGR is de diepte van de boring voor de aanleg van het bodemenergiesysteem niet opgenomen. Of de bodemenergiesystemen in de boringsvrije zones voldoen aan de regels uit de verordening is op basis van deze informatie niet vast te stellen.

Voor de aanleg van een bodemenergiesysteem hoeft op basis van de omgevingsverordening geen melding gedaan te worden bij de provincie. De provincie heeft op open bodemenergiesystemen beter zicht omdat op grond van de Waterwet bij de provincie een vergunning moet worden aangevraagd.

#### **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 voorschriften van meldingsplichtige activiteiten en de controle op illegale activiteiten binnen grondwaterbeschermingsgebieden.

Het grootste deel van de capaciteit hiervan wordt besteed aan het reageren op illegale situaties die door anderen worden gemeld. Calamiteiten en zaken die bij het meldpunt binnenkomen en die direct schade kunnen veroorzaken, hebben prioriteit. Bij ingediende meldingen voor activiteiten wordt niet altijd ter plaatse gekeken of aan de voorschriften wordt voldaan, daar is te weinig tijd voor beschikbaar.

De geringe inzet van capaciteit is het gevolg van de risicoanalyse in het beleidsplan voor VTH. In de risico-analyse scoort grondwaterbescherming laag, in vergelijking met bijvoorbeeld vuurwerk of zware industrie. In 2019 wordt er meer tijd beschikbaar gesteld voor toezicht. Zie hiervoor ook paragraaf 3.2.3.

Het afgelopen jaar zijn er diverse overtredingen geconstateerd bij het uitvoeren van boringen (diepte, afdichting, spoelwater), de opslag van brandstoftanks, opslag van mest en afvalstoffen. Omdat er weinig toezicht is, is er geen lijn te ontdekken in het vaker voorkomen van overtredingen in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden of specifieke overtredingen die vaker voorkomen.

#### **Monitoring toezicht en handhaving**

De resultaten van het toezicht en handhaving worden gemonitord. De resultaten worden verwerkt in het jaarverslag VTH. PS krijgen het jaarverslag jaarlijks toegestuurd. Informatie over de resultaten die in het jaarverslag VTH 2017 zijn gerapporteerd staan in tabel 11.

**Tabel 11: Aantal Controles grondwaterbescherming 2017**

Grondwaterbescherming	2017 begroot	2017 gerealiseerd
Toezicht en handhaving ontheffingen en meldingen	2	2
Afval (scheiding, opslagwijze, onderzoek)	2	2
Toezicht en handhaving illegale activiteiten	1	1

Bron: jaarverslag VTH 2017

In het jaarverslag wordt eveneens gerapporteerd over het naleefgedrag in 2016 en 2017. Omdat de manier van monitoring eten is aangepast is er voor 2016 geen percentage bekend voor controles waarbij geen sprake was van een overtreding.

**Tabel 12: Naleefgedrag grondwaterbescherming**

Naleefgedrag grondwaterbescherming	2016	2017
Controles waarbij geen sprake is van een <u>zware</u> overtreding.	100%	100%
Controles waarbij geen sprake is van een overtreding.	-	60%

Bron: jaarverslag VTH 2017

### Toezicht door gemeenten binnen inrichtingen

Het toezicht op de naleving van milieuregels binnen inrichtingen ligt bij gemeenten omdat zij het bevoegd gezag zijn voor inrichtingen. Geïnterviewden van de provincie geven aan geen beeld te hebben van het toezicht en handhaving door gemeenten en omgevingsdiensten op inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden. Of gemeenten/omgevingsdiensten de rechtstreekse regels voor inrichtingen die onder het Activiteitebesluit vallen, meenemen in hun controles is niet duidelijk.

Er komen regelmatig signalen via de provinciale contactpersonen voor de gemeenten voor ruimtelijke plannen over mogelijk meldingsplichtige activiteiten. De gemeente heeft vaak vooroverleggen met een initiatiefnemer waaruit deze signalen voortkomen en die vervolgens met de contactpersoon van de provincie wordt gedeeld. Door het team vergunningverlening van de provincie wordt dan contact met de gemeente gezocht.

## 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>69</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 verordening of het nalaten van een melding niet direct een sanctie. Eerst volgt een waarschuwing. Bij een geconstateerde overtredingen worden afspraken met de overtreder gemaakt om de overtreding ongedaan te maken, die vervolgens schriftelijk worden bevestigd.

### Steekproef controlebezoeken

De rekenkamer heeft de verslagen van acht controlebezoeken in 2017 en 2018 waarbij een overtreding is geconstateerd bekeken<sup>70</sup>. Daaruit blijkt het volgende:

- In 5 van de 8 gevallen hadden de overtredingen betrekking op de opslag van mest op de bodem zonder voorzieningen. In alle gevallen zijn afspraken gemaakt om de mest in te pakken of te verwijderen. Bij het opslaan van mest in een grondwaterbeschermingsgebied wordt een beroep gedaan op het zorgplichtartikel uit de verordening.
- In 2 van de 8 gevallen was er sprake van vervuiling van oppervlaktewater in een beschermd gebied waarvan de oorzaak niet duidelijk was. In beide gevallen heeft de toezichthouder contact gehad met het waterschap.
- Na een brand binnen een inrichting is een sloot verontreinigd geraakt. Een controle is samen met de gemeentelijke toezichthouder uitgevoerd. Na overleg met het waterschap is met eigenaar van de inrichting is afgesproken dat de sloot gereinigd moet worden.
- In twee gevallen is een omgevingsmanager van het drinkwaterbedrijf aanwezig geweest bij het controlebezoek.

Uit de verslagen blijkt dat de landelijke handhavingsstrategie is gevolgd.

<sup>69</sup> IPO en OM (april 2014) Landelijke Handhavingsstrategie, versie 1.7

<sup>70</sup> De verslagen zijn op verzoek van de rekenkamer verstrekt door de provincie Overijssel.



# 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 (maart 2018), Analyse grondwaterkwaliteit Rijn Oost 2017.
- BURO38 (september 2016), Rapportage evaluatie wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen.
- Tauw (augustus 2009), Aan de slag met de methodiek 'Gebiedsgerichte grondwaterbescherming'.
- Tauw (maart 2012), Verbetering vergunningverlening en handhaving t.b.v. grondwaterbescherming.
- Infram (augustus 2015), Quickscan risico's doorgaande wegen in grondwaterbeschermingsgebieden.
- 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 Overijssel

- Omgevingsvisie Overijssel.
- Omgevingsverordening Overijssel.
- Gebiedsdossiers Overijssel (augustus 2017), inleiding en handleiding.
- Gebiedsdossiers drinkwaterwinningen (per waterwinning).
- Maatregelenprogramma gebiedsdossiers drinkwaterwinningen Overijssel 2013-2015.
- Voortgangsrapportage gebiedsdossiers drinkwaterwinningen Overijssel 2013-2015.
- Maatregelenprogramma gebiedsdossiers drinkwaterwinningen Overijssel 2018-2022.
- PS/2014/1121, Beleidsplan vergunningverlening toezicht en Handhaving.
- PS/2018/981, Geactualiseerd beleidsplan vergunningverlening toezicht en Handhaving 2014-2019.
- PS/2017/65, Jaarprogramma Vergunningverlening toezicht en Handhaving 2017.
- PS/2017/952, Jaarprogramma Vergunningverlening toezicht en Handhaving 2018.
- PS/2018/976, Jaarprogramma Vergunningverlening toezicht en Handhaving 2019.
- PS/2017/398 Jaarverslag Vergunningverlening toezicht en Handhaving 2016.
- Jaarverslag Vergunningverlening toezicht en Handhaving 2017 (bijlage bij Jaarverslag 2017).
- PS/2018/226, Jaarverslag 2017 provincie Overijssel.
- PS/2018/458, Programmabegroting 2019 provincie Overijssel.
- PS/2018/647, Actualisatie van de Belastingverordening en tarieventabel voor het jaar 2019.

#### Geïnterviewden

- Dhr. B. Groenhof, provincie Overijssel
- Dhr. S. van Lienden, provincie Overijssel
- Dhr. R. Bulterman, provincie Overijssel
- Dhr. W. Vliek, provincie Overijssel
- Mevr. A. Niens-Jansman, provincie Overijssel
- Dhr. S. Osinga, provincie Overijssel
- Mevr. J. van Engelenburg, Vitens
- Dhr. J. van Essen, Vitens

### Databronnen en geo-informatie

- Nationaal georegister: Aandachtsgebieden voor bodemenergie – geslotensystemen
- Nationaal georegister: Aandachtsgebieden voor bodemenergie – opensystemen
- Nationaal georegister: Lokale bekendmakingen
- Provincie Overijssel, Geoportaal Overijssel
- GEO-viewer Informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten (I-GO)
- Natuur en Milieu Overijssel, 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/)
- [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.boerenvoordrinkwater.nl](http://www.boerenvoordrinkwater.nl)
- [www.overijssel.nl/thema's/water/](http://www.overijssel.nl/thema's/water/)
- [www.overijssel.nl/loket/vergunningen-0/](http://www.overijssel.nl/loket/vergunningen-0/)
- [gisopenbaar.overijssel.nl/viewer/app/atlasvanoverijssel\\_basis/v1](http://gisopenbaar.overijssel.nl/viewer/app/atlasvanoverijssel_basis/v1)

# 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

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

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

4. 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).

5. In hoeverre is de behandeling van meldingen, het toezicht en handhaving voldoende geborgd in het provinciaal beleid?
6. 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?
7. 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>