

Drinkwater

Provincie Limburg

Rapport van Bevindingen

September 2024

ZUIDELIJKE REKENKAMER

Inhoudsopgave

1 Voldoende en schoon drinkwater niet meer vanzelfsprekend 3
1.1 Aanleiding onderzoek: beschikbaarheid drinkwater onder druk 3
1.2 Ook in Limburg drinkwatervoorziening onder druk 4
2 Provinciale rollen en sturingsmogelijkheden 9
2.1 Rollen en verantwoordelijkheden provincie 9
2.2 Samenwerking en taken andere partijen 13
3 Provinciale doelen drinkwater en realisatie 16
3.1 Beperkte uitwerking doelen voor drinkwater 16
3.2 Nu voldoende (drink)water, maar meer onzekerheid voor de toekomst 17
3.3 Kwaliteit water voor drinkwatervoorziening onder druk 22
4 Sturing door provincie op beschikbaarheid drinkwater 27
4.1 Handelingsperspectief WML moet nog vorm krijgen 27
4.2 Provincie stuurt beperkt op vergunningen, wel standstill beregening 28
4.3 Invulling provinciale grondwaterheffing staat ter discussie 32
4.4 Provincie zet zich in voor een convenant 37
4.5 Uitputting in de Roerdalslenk: beperkte maatregelen, wél ASV 38
4.6 VTH grondwateronttrekkingen vooral kwetsbaar bij beregening 41
5 Sturing door provincie op schoon water 43
5.1 Grondwaterbescherming: bij probleempunten wordt gewacht op het Rijk 43
5.2 Veel maatregelen voor schoon water hebben beperkt effect op drinkwater 48
5.3 VTH grondwaterbeschermingsgebieden vertoont kwetsbaarheden 51
6 Informatievoorziening PS 53
6.1 PS uitgebreid betrokken bij totstandkoming waterbeleid in brede zin 53
6.2 PS hebben beperkt inzicht in drinkwater 53
Bijlage 1 Aanpak onderzoek 55
Bijlage 2 Geanalyseerde documenten 57
Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners 61
Bijlage 4 Afkortingenlijst 62

1 Voldoende en schoon drinkwater niet meer vanzelfsprekend

1.1 Aanleiding onderzoek: beschikbaarheid drinkwater onder druk

Een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart. Drinkwater moet daarom schoon en veilig zijn om te drinken en in voldoende hoeveelheden beschikbaar zijn. Provincies nemen samen met andere overheden en partijen maatregelen om de kwantiteit en kwaliteit van drinkwater(bronnen) te beschermen. Provincies zijn daarbij een belangrijke speler, vanwege de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten die ze hebben, met een belangrijke rol ten aanzien van vergunningverlening voor grote grondwateronttrekkingen en de bescherming van grondwater. Ook zijn nagenoeg alle provincies aandeelhouder van drinkwaterbedrijven. De provincie Limburg is grootaandeelhouder van Waterleiding Maatschappij Limburg (WML). Dit bedrijf wint en zuivert grond- en oppervlaktewater en voorziet heel Limburg van drinkwater.

Lange tijd werd het in Nederland als vrijwel vanzelfsprekend beschouwd dat er voldoende hoogwaardig drinkwater beschikbaar was voor zowel burgers als bedrijven. Die tijd is voorbij en wordt gemarkeerd door toenemende signalen vanuit de sector en recente onderzoeksrapporten dat de beschikbaarheid van voldoende en schoon drinkwater onder druk staat.[1] Er wordt daarbij door sommigen gesproken over een dreigende crisis. Bevolkingsgroei, droogte, daling van grondwaterniveaus en vervuiling van grond- en oppervlaktewater zijn factoren die hierbij een rol spelen.[2] Tegenstrijdige belangen vormen een uitdaging, zowel op het gebied van kwantiteit als kwaliteit van drinkwaterbronnen. Tegenstrijdige belangen brengen een risico van juridische-bestuurlijke crises met zich mee.[3] Maar ook vragen als: op welke wijze kan het (drink)water rechtvaardig worden verdeeld?[4] Om tot een toekomstbestendige drinkwatervoorziening te komen zijn onder meer keuzes en een transitie van de drinkwatersector nodig.

Voldoende redenen dus voor een onderzoek naar uitdagingen rond drinkwater in Limburg. Hoe vult de provincie haar rollen en verantwoordelijkheden in voor voldoende en schone drinkwater(bronnen)? Worden de nagestreefde ambities en doelen naar verwachting gehaald? Hoe worden daarbij belangen afgewogen, beschikbare instrumenten ingezet en maatregelen genomen om een toekomstige crisis af te wenden? In hoeverre zijn Provinciale Staten (PS) betrokken en worden ze goed meegenomen door Gedeputeerde Staten (GS) bij kaderstelling, keuzes en verantwoording over de voortgang? In dit rapport van bevindingen geeft de Zuidelijke Rekenkamer antwoord op deze vragen, met als doel PS hier zicht op

[1] Zo geven drinkwaterbedrijven (september 2022), het RIVM (april 2023) en de ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport, januari 2024) aan dat snel actie nodig is om een tekort aan drinkwater te voorkomen. Ook Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (mei 2023) vraagt daar aandacht voor.
[2] Twee recente voorbeelden. In juli 2023 drong het Limburgse drinkwaterbedrijf bij de provincie en het Rijk aan op extra maatregelen, nadat bleek dat er sprake is van een toename van bestrijdingsmiddelen in het grondwater. Een paar dagen later werd in de media bericht dat een reinigingsbedrijf al jaren schadelijke (kankerverwekkende) stoffen in de Maas laat stromen. De Maas (oppervlaktewater) is voor verschillende provincies ook een bron voor drinkwater.
[3] Adviescommissie Droogte, in opdracht van het Breed Bestuurlijk overleg Grondwater van Noord-Brabant: 'Zonder water, geen later. Naar een omslag in het (grond)waterbeheer in Noord-Brabant', 15 september 2022. Blz. 62.
[4] De Groene Amsterdammer, Als elke druppel telt; hoe verdeelt Nederland het schaarse drinkwater?, 16 april 2024. Bij watertekorten geldt *voor oppervlaktewateren* in noodgevallen de zogenoemde verdringingsreeks; een schema dat aangeeft wie/welke sectoren voorrang krijgen bij de verdeling van het oppervlaktewater. In het artikel wordt gesteld dat in dit schema de rechtvaardigheid onvoldoende is gewaarborgd.

te geven. In bijlage 1 wordt een toelichting gegeven op de aanpak van het onderzoek.

1.2 Ook in Limburg drinkwatervoorziening onder druk

1.2.1 Voorlopig voldoende drinkwater, maar grenzen onttrekkingen in zicht

In Limburg is de situatie rond de drinkwaterbeschikbaarheid op korte termijn minder urgent dan in andere provincies[5], waaronder Noord-Brabant (zie het recente onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer[6]). Toch worden de beperkingen in de drinkwaterbeschikbaarheid ook voor Limburg steeds duidelijker. De beschikbaarheid van drinkwater staat onder druk door concurrerend gebruik door landbouw, industrie en natuur, en door de beperkingen die gelden op grond van Europees en nationaal beleid, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000.

Hoewel er momenteel in de provincie Limburg voldoende capaciteit is voor de winning van drinkwater, kan de drinkwaterlevering in droge periodes onder druk komen te staan. In droge tijden is de Maas sterker verontreinigd omdat er minder water is om verontreinigende stoffen te verdunnen. Dit kan leiden tot innamestops bij de drinkwaterwinning uit oppervlaktewater. Tegelijkertijd neemt in droge tijden de watervraag juist toe, wat spanningen kan veroorzaken tussen de maximaal vergunde maandhoeveelheid in de onttrekkingsvergunningen van grondwater en leveringsverplichtingen. De afname van leveringszekerheid zal in de toekomst naar verwachting vaker voorkomen.[7] Daarbovenop blijkt dat er in Limburg maar beperkte ruimte is voor nieuwe drinkwaterwinningen.[8]

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) stelt in januari 2024 in een landelijke signaalrapportage dat de knelpunten in drinkwaterbeschikbaarheid en -kwaliteit veel groter zijn dan voorzien, en dat de zorgplicht weinig prioriteit heeft. Provincies moeten volgens de ILT de belangen van de drinkwatervoorziening afwegen tegen die van natuur, landbouw en wonen, maar vergunningen voor uitbreiding worden niet of laat afgegeven en bestaande winvergunningen worden beperkt.[9,10] Hoewel de zorgplicht niet beperkt is tot provincies (zie paragraaf 2.1.1), sprak ILT daarbij wel specifiek provincies aan (“het begint bij provincies”). In een reactie benadrukken de provincies dat ondanks de focus die de ILT in haar rapport aanbrengt, de wettelijk zorgplicht voor alle overheden geldt (“de provincies kunnen het niet alleen!”).[11] Daarnaast wordt aangegeven dat de provincies met andere partijen samenwerken aan een actieprogramma voor de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen.

[5] Zie bijvoorbeeld https://www.telegraaf.nl/financieel/942722372/bouw-van-300-000-woningen-op-de-tocht-omdat-ze-geen-water-kunnen-krijgen
[6] Zuidelijke Rekenkamer. Drinkwater Noord-Brabant. 2024. https://zuidelijkerekenkamer.nl/publicaties/onderzoek-drinkwater-provincie-noord-brabant/
[7] RHDHV, Waterstromen Limburg, 2021.
[8] RIVM, Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen, 2023.
[9] https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/drinkwater/drinkwater/signaalrapportages/signaalrapportage-drinkwater-steeds-schaarser
[10] ILT heeft in het kader van de signaalrapportage geen gesprekken gevoerd met de provincie Limburg.
[11] https://www.ipo.nl/nieuws/reactie-provincies-op-signaalrapportage-drinkwater-van-de-inspectie-leefomgeving-en-transport/

1.2.2 Druk op drinkwaterbeschikbaarheid door concurrerende belangen en regelgeving

1.2.2.1 Concurrerende belangen

Dat de tijd van overvloed heeft plaatsgemaakt voor schaarste en concurrentie om grondwater blijkt onder andere uit een massaclaim van de Stichting Droogteschade Waterwinning. Op verzoek van gedupeerden voeren provincies onderzoek uit naar het verband tussen schade en grondwateronttrekking, inclusief advies over een eventuele schadevergoeding. De kosten van deze onderzoeken zijn voor rekening van de provincies, die daarvoor een onafhankelijke Adviescommissie Schade grondwater (ACSG) hebben opgezet. De ACSG onderzoekt schade als gevolg van een vergunde grondwateronttrekking.[12] Eind maart 2024 heeft de Stichting Droogteschade Waterwinning namens 1400 agrariërs een dagvaarding gestuurd naar acht van de tien waterbedrijven in Nederland, waaronder WML, met een totale claim van ongeveer € 600 miljoen. De stichting eist vijfmaal zoveel vergoeding voor landbouwschade als is uitgekeerd via de ASCG.[13]

De rekenkamer merkt op dat het recht op het claimen van (droogte)schade op basis van de Omgevingswet niet beperkt is tot agrariërs. Schade door onttrekkingen kan betrekking hebben op gewassen, gebouwen, natuur, bos, landschap, tuinen en erven.

Naast grote onttrekkingen kunnen ook vele kleine onttrekkingen concurrerend zijn voor de winning van drinkwater. Zulke onttrekkingen, zoals voor beregening, zijn veel kleinschaliger dan drinkwaterwinningen en zijn (nog) niet vergunningsplichtig. Echter, landbouwkundige onttrekkingen vinden vaak plaats vanuit dezelfde waterlaag als grootschalige onttrekkingen, en vele kleine onttrekkingen kunnen hetzelfde effect hebben als een grootschalige onttrekking. Daardoor is een claim tegen deze onttrekkingen ook mogelijk, maar zo'n claim is moeilijk aantoonbaar. Het vereist geohydrologisch onderzoek, dat zich richt op het vaststellen van de oorzaak-gevolg relatie en vervolgens op de omvang van de schade.[14] Indien kleine onttrekkingen/beregening ook vergunningsplichtig worden (zie paragraaf 4.2.3), is voorafgaand onderzoek naar mogelijke effecten noodzakelijk, evenals registratie van de onttrokken hoeveelheden en monitoring van de grondwaterstanden in de directe omgeving. Dit maakt eventuele schade inzichtelijker.

1.2.2.2 Grenzen op grond van regelgeving

Grondwater mag slechts beperkt worden opgepompt. Europese regelgeving en de nationale implementatie daarvan (de KRW en Natura 2000) stelt grenzen aan de effecten op grondwaterniveaus. Voor (waterafhankelijke) natuur is verdroging namelijk niet gewenst, omdat bepaalde minimum hoogten van de grondwaterstand nodig zijn met het oog op het voorkomen van verslechtering van de toestand van beschermde natuurgebieden. Daarmee is het voorkomen van droogteschade aan waterafhankelijke natuurgebieden een belangrijke randvoorwaarde voor de mogelijkheden voor grondwateronttrekkingen. De grenzen die daaruit volgen zijn in zicht en in bepaalde gebieden van Limburg zijn deze zelfs al

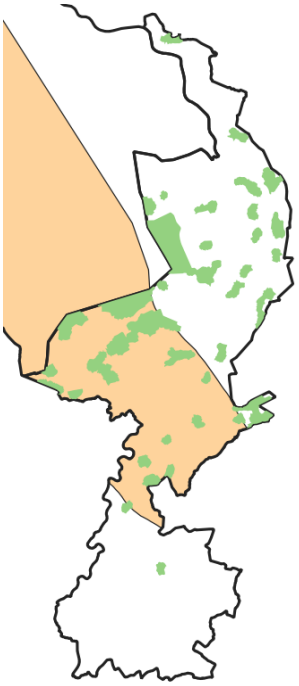
[12] Waterwet 7.19; Omgevingswet 15.16
[13] https://www.h2owaternetwerk.nl/h2o-actueel/massaclaim-tegen-drinkwaterbedrijven
[14] Schriftelijke reactie ACSG op vraag van de rekenkamer, d.d. 25 juni 2024.

overschreden, zoals blijkt uit natuurdoelanalyses die de provincie in maart 2023 heeft gepubliceerd.[15] Daarnaast verbiedt de KRW het uitputten van grondwatervoorraden.

Langdurige grondwateronttrekking zonder voldoende aanvulling kan leiden tot een slechte kwantitatieve toestand, oftewel 'uitputting'.[16] Onderzoeken uit 2017 en 2020 tonen aan dat in delen van de Roerdalslenk[17] sprake is van 'uitputting'. Vermindering van onttrekkingen van diep grondwater is nodig om de toestand te verbeteren en in 2027 te voldoen aan de KRW. Dit raakt ook WML, aangezien de Roerdalslenk een belangrijke bron (ongeveer 25%) is voor het drinkwater van Limburg en bovendien is aangewezen als Aanvullende Strategische Voorraad (ASV); een belangrijke reserve voor toekomstige drinkwaterwinning.

Figuur 1.1 toont de ligging van de Roerdalslenk en de beschermde grondwaterwaterafhankelijke natuur.

Figuur 1.1 Ligging van Roerdalslenk in Limburg (oranje gekleurd) en natte grondwaterafhankelijke natuur (groen gekleurd).



Bron: Bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van https://repository.officiele-overheidspublicaties.nl/Datacollecties/2023/dc-2023-2093/1/gml/dc-2023-2093.gml (bufferzone grondwaterafhankelijke natuur) en https://www.eea.europa.eu/en/datahub (NLGW00018, Roerdalslenk).

[15] Provincie Limburg. Publicatie natuurdoelanalyses Natura 2000. 2023; https://www.limburg.nl/algemeen/zoeken/?zoeken_term=nda#&ajax=true&mode=zoek&zoeken_term=nda&zoeken_sortering=Num&pager_page=0
[16] Kaderrichtlijn Water
[17] De Roerdalslenk ligt zowel in de provincies Limburg en Noord-Brabant als in Duitsland en Vlaanderen. In Noord-Brabant wordt dit ook wel Centrale Slenk genoemd. Onderzoek van RHDHV, Effecten onttrekkingen op de stijghoogten in de Roerdalslenk, 3 september 2020.

1.2.3 Toenemende zorgen over waterkwaliteit Limburg

Het drinkwater voor Limburg komt uit verschillende bronnen:

1) de Maas (zo'n 27%);
2) het diepe/minder kwetsbare grondwater zoals Roerdalslenk en Venloschol (zo'n 43%);
3) het ondiepe/meer kwetsbare grondwater (zo'n 25%);
4) WML koopt jaarlijks drinkwater uit Duitsland (zo'n 6%).

Met name de winningen van ondiep grondwater en Maaswater -dat dus meer dan de helft van het Limburgse drinkwater levert- zijn kwetsbaar voor verontreinigingen. Zowel bij de provincie als bij WML groeien zorgen over de waterkwaliteit, vooral door nitraat (uitspoeling van mest), bestrijdingsmiddelen in de landbouw[18] en opkomende stoffen zoals PFAS. WML kan op dit moment het verontreinigde water zuiveren tot drinkwater dat aan alle eisen voldoet. Het is echter ongewenst meer zuiveringstechnieken in te moeten zetten vanwege hoge kosten, energie-intensiteit, waterverlies en omdat dit niet in lijn is met de KRW (artikel 7.3 lid 3).[19]

De aanwezigheid van verontreinigingen (bijvoorbeeld als gevolg van lozingen door bedrijven) zorgt ervoor dat drinkwaterwinning uit de Maas extra kwetsbaar is. Regelmatig worden innames van oppervlaktewater stilgelegd of beperkt.[20] Droge periodes - die de laatste jaren door klimaatverandering vaker voorkomen - hebben een negatief effect op de waterkwaliteit van de Maas. Bij lage waterstanden zijn de concentraties van schadelijke stoffen namelijk groter. Hierdoor is er dus meer kans op een innamestop of -beperking. Ondanks dat er een back-up[21] is voor het stilvallen van deze winning, vergroot dit de druk op de waterkwantiteit tijdens droge perioden waarbij er juist veel vraag naar water is.

Ook in het ondiepe grondwater is er sprake van verontreiniging. Zo heeft de provincie Limburg in Nederland de hoogste gehalten aan nitraat in het grondwater.[22] Verontreinigingen met nitraat zijn soms wel vier keer zo hoog als de Europese norm.[23] Daarnaast zijn er in Limburg relatief veel overschrijdingen van normen voor bestrijdingsmiddelen en medicijnresten.[24] Vanuit de drinkwatersector wordt aangegeven dat met urgentie extra inspanning voor het terugdringen van nitraatuitspoeling nodig is, omdat de grenzen aan de noodgrepen die drinkwaterbedrijven resten om het drinkwater schoon te houden al grotendeels bereikt zijn.[25]

---

[18] In het beleid van de provincie Limburg wordt de term gewasbeschermingsmiddelen gebruikt, maar de rekenkamer gebruikt in dit rapport de term bestrijdingsmiddelen.
[19] H2O, Ook PFAS een opkomende bedreiging voor de grondwaterkwaliteit, 19 februari 2024.
[20] RIWA, Jaarrapport 2022 De Maas
[21] Bij stilleging wordt gebruik gemaakt van de aanwezige buffer. Ook kan WML gebruik maken van een back-up waterwinning uit de Roerdalslenk. Het inzetten van de back-up heeft een verlagende invloed op de grondwaterstanden.
[22] 2022-2023: Eerste tweejaarlijkse voortgangsrapportage en evaluatie van het provinciaal waterprogramma 2022-2027. 2024.
[23] Hans de Mars et al. The threat of groundwater pollution for petrifying springs; defining nutrient threshold values for an endangered bryophyte dominated habitat. 2024.
[24] H2O, Ook PFAS een opkomende bedreiging voor de grondwaterkwaliteit, 19 februari 2024.
[25] Noodgrepen zoals mengen, zuiveren, verdiepen of verplaatsen van winningen. Het verplaatsen van winningen is nauwelijks meer mogelijk vanwege effecten op andere functies, drukte in de ondergrond en ongunstige waterkwaliteit. Bron: KWR. De tijd dringt - Stikstofaanpak drinkwaterbronnen urgenter dan ooit - Factsheet 1-4 (april 2023).

Diep grondwater is veel minder kwetsbaar. Dit water wordt beschermd tegen verontreinigingen door ondoordringbare kleilagen in de bodem. De bodem zorgt tevens voor een natuurlijke zuivering. Desondanks blijft het noodzakelijk om maatregelen te treffen om mogelijke vervuiling van diep grondwater te voorkomen. Daarbij geldt dat de kwaliteit van het grondwater alleen te verbeteren is door emissies naar het grondwater te verminderen.

Dat er steeds meer schadelijke stoffen worden aangetroffen in het water komt deels door verbeterde meetmethoden en analyses, waardoor meer stoffen worden gedetecteerd waar mogelijk actie op moet worden ondernomen. Deze stoffen zaten wellicht voorheen al onopgemerkt in het (drink)water, zoals kleine plasticdeeltjes (micro- en nanoplastics). Zo worden bijvoorbeeld door Chemelot zulke stoffen geloosd die in het Maaswater terechtkomen[26], wat zelfs heeft geleid tot een ingebrekestelling van Nederland door de Vlaamse regering.[27] De gezondheidseffecten van dergelijke stoffen op mensen zijn nog onduidelijk en onderwerp van lopend onderzoek. Microplastics worden door drinkwaterbedrijven grotendeels uitgefilterd, waardoor kraanwater aanzienlijk minder microplastics bevat dan flessenwater.[28] Over nanoplastics bestaat meer onzekerheid; de meetmethoden hiervoor zijn nog in ontwikkeling.[29] Een ander voorbeeld van nieuwe schadelijke stoffen zijn PFAS. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat PFAS wijdverspreid zijn in bodem en water, onder andere door het gebruik van PFAS-houdende pesticiden en emissies door de industrie.

[26] Het Waterschap Limburg is verantwoordelijk voor de lozingsvergunning van Chemelot. Volgens het waterschap zijn er strenge voorwaarden bij Chemelot, waarbij de randen van de wet zijn opgezocht (https://www.volkskrant.nl/binnenland/limburgse-actievoerders-kleuren-het-water-van-de-roer-gifgroen-wat-chemelot-kan-kunnen-wij-ook~b86afe46/). De rechtbank heeft recent besloten dat deze vergunning op onderdelen te streng is (https://www.limburger.nl/cnt/dmf20240710_95176299).
[27] https://www.h2owaternetwerk.nl/h2o-actueel/vlaanderen-in-het-geweer-tegen-lozingen-chemelot#:~:text=De%20Vlaamse%20regering%20stelt%20Nederland,het%20industrieterrein%20Chemelot%20in%20Geleen.
[28] https://www.drinkwaterplatform.nl/microplastics-drinkwater/
[29] https://www.kwrwater.nl/projecten/nanoplastics-in-drinkwater/

2 Provinciale rollen en sturingsmogelijkheden

Met het oog op voldoende en schoon (grond)water dat wordt gebruikt voor de drinkwatervoorziening spelen vele partijen een rol en hebben vele partijen verantwoordelijkheden. Dit maakt het voor niet direct betrokkenen lastig om een overzicht te krijgen. Partijen zijn afhankelijk van elkaar, waardoor goede afstemming en samenwerking noodzakelijk is. Provincies zijn beleidsverantwoordelijk voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (zorgplicht). Dit betreft zowel de vergunningverlening als de bescherming van het drinkwater. De uitvoering daarvan heeft belangrijke raakvlakken met het beleid en de taken van het Rijk, waterschappen en gemeenten. Vaak zijn er maatregelen vereist die ook inspanningen van deze overheden vragen.

2.1 Rollen en verantwoordelijkheden provincie

In Limburg wordt ongeveer 3/4e van het drinkwater gewonnen uit grondwater. De provincie vervult een belangrijke rol in het aansturen, vaststellen van kaders en coördineren van grondwatertaken, waaronder specifieke taken om de doelen van de KRW en de Grondwaterrichtlijn te behalen, zowel binnen als buiten grondwaterbeschermingsgebieden.[30]

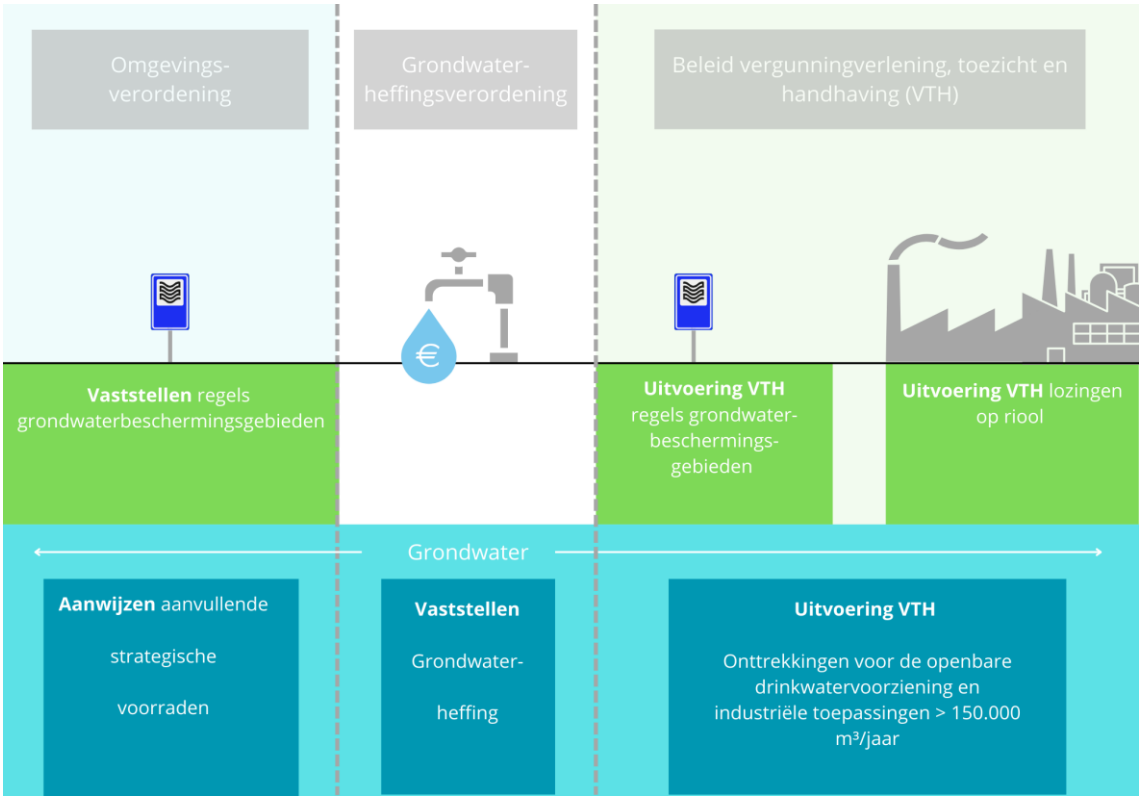
De belangrijkste taken van de provincie ten aanzien van grondwater zijn het strategisch grondwaterbeheer en de verdeling van het grondwater. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor grote grondwateronttrekkingen en grondwaterbeschermingsgebieden. Daarnaast stelt de provincie in de omgevingsverordening regels vast voor de bescherming van de grondwaterbeschermingsgebieden, stelt zij de grondwaterheffing vast in een grondwaterheffingsverordening en wijst zij gebieden aan voor eventuele toekomstige drinkwaterwinningen (ASV's). Naast de genoemde 'harde' instrumenten heeft de provincie ook verschillende 'zachte' instrumenten die ze kan inzetten, zoals afspraken maken en voorlichting geven. Ook is de provincie (groot)aandeelhouder van drinkwaterbedrijf WML (21,8%), samen met de Limburgse gemeenten.[31] Vanuit deze aandeelhoudersrol heeft de provincie invloed op de vaststelling van de drinkwaterprijs.[32] In figuur 2.1 zijn de belangrijke rollen/taken van de provincie opgenomen. Hierbij merkt de rekenkamer op dat het, naast de afzonderlijke rollen, van belang is oog te hebben voor de onderlinge verhoudingen tussen deze rollen en de mogelijke spanningen die daartussen kunnen ontstaan. Zo is er in de literatuur over governance veel aandacht voor de spanning die kan ontstaan tussen de aandeelhoudersrol (gericht op rendement[33] en continuïteit) en de toezichthoudersrol (gericht op regulering en handhaving) die -zoals in dit geval- beide bij de overheid berusten.[34]

In paragrafen 2.1.1 en 2.1.2 gaan we in op de in de wet vastgelegde verantwoordelijkheden van de

[30] https://iplo.nl/thema/water/grondwater/taken-bevoegdheden-grondwater/
[31] In de Drinkwaterwet is bepaald dat (de aandelen in) drinkwaterbedrijven voor 100% in publiekrechtelijke handen moeten zijn (publieke voorziening).
[32] Drinkwaterwet
[33] De Algemene Vergadering van Aandeelhouders van WML heeft besloten dat er geen winst mag worden uitgekeerd aan de aandeelhouders. Rendement is voor WML daarom uitsluitend van belang voor de continuïteit van de onderneming.
[34] Zie bijvoorbeeld Stefan Peij, Handboek Corporate Goverance, 2022.

provincie rondom drinkwater. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de samenwerking en taken van andere partijen. Dit is niet alleen relevant voor het grondwater, maar ook voor het oppervlaktewater (zoals de Maas) waaruit ruim een kwart van het Limburgse drinkwater wordt gewonnen. De provincie is in dat kader verantwoordelijk voor VTH bij lozingen van afvalwater op het riool door grote (risico)bedrijven.

Figuur 2.1 Provinciale rollen/taken grond/drinkwater



Bron: Bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van wet- en regelgeving en provinciaal beleid

2.1.1 Zorgplicht duurzaam veiligstellen openbare drinkwatervoorziening met medeoverheden

De provincie dient, net als andere bestuursorganen zoals het Rijk, gemeenten en waterschappen, zorg te dragen voor het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening. Deze zorgplicht is in de Drinkwaterwet algemeen geformuleerd en geldt voor alle overheden. Zij moeten deze zorgplicht als een ‘dwingende reden van groot openbaar belang’ meenemen bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften.[35] Een belangrijke kanttekening is dat de zorgplicht (en ook de leveringsplicht van drinkwaterbedrijven) alleen geldt voor water dat bestemd is voor huishoudelijke doeleinden.[36]

[35] Drinkwaterwet, artikel 2.
[36] Universiteit van Utrecht, De reikwijdte van de wettelijke zorgplichten voor de openbare drinkwatervoorziening en de leveringsplicht van drinkwaterbedrijven, april 2023. Zie ook https://www.ipo.nl/nieuws/zorgplicht-openbare-drinkwatervoorziening-alleen-water-voor-huishoudelijke-doeleinden/. Drinkwaterwet artikel 8 lid 2 (leveringsplicht): De eigenaar van een drinkwaterbedrijf is voorts verplicht, binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied, aan degene, die daarom verzoekt, een aanbod te doen om met gebruikmaking van het door hem beheerde leidingnet aan die persoon drinkwater te leveren. Drinkwaterwet artikel 1 lid 1b: aan consumenten of andere afnemers.

De zorgplicht richt zich zowel op de kwantiteit (voldoende water) als de kwaliteit (schoon water). Ook moet deze bij provincies een (belangrijk) onderdeel zijn in haar belangenafwegingen.

Voldoende water

Met het oog op voldoende water heeft de provincie de plicht om te zorgen voor voldoende drinkwaterbronnen, zodat WML kan voldoen aan haar leveringsplicht. Dit geeft de provincie, samen met haar bevoegdheid om gebieden aan te wijzen voor toekomstige drinkwaterwinningen (zogenoemde Aanvullende Strategische Voorraden), sturingsmogelijkheden voor drinkwaterbronnen. De provincie kan WML echter niet voorschrijven welke (alternatieve) drinkwaterbronnen zij moet gebruiken. Dat is aan het drinkwaterbedrijf. Hierbij geldt wel dat drinkbedrijven moeten kunnen uitleggen welke (goede) afwegingen zij daarbij maken en wat de onderbouwing daarvan is. De ervaring van toezichthouder ILT is dat de drinkwaterbedrijven er over het algemeen goed over nadenken, zo blijkt uit een gesprek met de rekenkamer.

Verder heeft de provincie via VTH directe invloed op de hoeveelheid grondwater die grote onttrekkers mogen oppompen, waaronder WML. Ook kan de provincie indirect invloed uitoefenen op het grond- en drinkwaterverbruik via haar bevoegdheid tot vaststellen van de grondwaterheffing (zie paragraaf 4.3) en haar aandeelhouders-besluit over de hoogte van de drinkwaterprijs van WML. Richting medeoverheden heeft de provincie vooral indirecte invloed, via bijvoorbeeld (bestuurlijke) afspraken en convenanten. Uitzondering daarop zijn de instructies die GS bijvoorbeeld in het kader van een projectbesluit kunnen geven[37] en de instructieregels die PS in de omgevingsverordening kunnen opnemen voor bijvoorbeeld de uitoefening van de taken door het waterschap.[38] Daarnaast is interbestuurlijk toezicht op het waterschap een taak van de provincie.

Burgers, bedrijven, industrie en het weer (klimaatverandering) zijn belangrijke factoren wat betreft het verbruik van de hoeveelheid grondwater. Op deze ‘factoren’ heeft de provincie maar beperkt invloed via ‘harde instrumenten’. Hierbij speelt de bereidwilligheid van betrokkenen om hun gebruiksgedrag aan te passen een belangrijke rol. Dit neemt niet weg dat de provincie op dit gedrag invloed kan proberen uit te oefenen via meer ‘zachte’ instrumenten. Denk aan voorlichting (communicatie, bewustwordingscampagnes) en waar mogelijk (bestuurlijke) afspraken met grote verbruikers van drink-/grondwater of andere waterpartners. Betrokkenen geven daarbij aan de rekenkamer aan dat gedragsverandering tijd vergt, maar dat partijen bereidheid tot aanpassing tonen na meer bewustwording.

Schoon water

Met het oog op schoon water is de provincie verantwoordelijk voor de bescherming en de kwaliteit van het grondwater dat voor de drinkwatervoorziening wordt gewonnen. Om de plekken waar grondwater wordt gewonnen als bron voor drinkwater schoon te houden en te beschermen tegen verontreinigingen legt de

[37] https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/instructie/inzet-instructie-provincie/
[38] https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsverordening/instructieregels-omgevingsverordening/

provincie beschermingszones vast in de omgevingsverordening. Ze heeft daarop dus directe invloed. Iedere zone heeft zijn eigen beschermingsregels. De plek waar het water wordt gewonnen voor drinkwater is het waterwingebied. Daaromheen ligt een grondwaterbeschermingsgebied en/of een boringsvrije zone. Wanneer personen of bedrijven in een grondwaterbeschermingsgebied door de bescherming van het grondwater schade ondervinden kunnen zij in aanmerking komen voor nadeelcompensatie van de provincie. Om deze kosten te dekken kan de provincie een grondwaterbeschermingsheffing invoeren.

Verder is de provincie verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen voor activiteiten in de genoemde beschermingsgebieden, die vallen onder de provinciale beschermingsregels in de omgevingsverordening, en voor toezicht en handhaving van de beschermingsregels. Daarnaast heeft de provincie via VTH directe invloed op lozingen van afvalwater op het riool door grote (risico)bedrijven.[39] De provincie heeft de uitvoering van VTH bij lozingen belegd bij de Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL), maar dit ontslaat haar niet van bestuurlijke verantwoordelijkheid.[40]

De provincie heeft geen directe invloed op VTH voor (kunst)mest en bestrijdingsmiddelen. De belangrijkste instantie voor het toezicht hierop, is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, waaronder controles op het juiste gebruik en de juiste opslag van meststoffen en bestrijdingsmiddelen. Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) beoordeelt en besluit over de toelating van bestrijdingsmiddelen in Nederland en het toegestane gebruik ervan in grondwaterbeschermingsgebieden.

2.1.2 Provincie heeft directe invloed op prijs: PS bepalen heffing grondwateronttrekkingen

De provincie mag een heffing opleggen voor het onttrekken van grondwater.[41] Deze grondwaterheffing wordt door PS vastgesteld in een grondwaterheffingsverordening. In deze verordening worden onder andere de hoogte van de heffing, de heffingsvrije voet en eventuele vrijstellingen vastgelegd. Prijsdifferentiatie is tevens mogelijk, waarbij verschillende tarieven kunnen worden toegepast op verschillende groepen gebruikers. WML onttrekt deels grondwater voor de bereiding van drinkwater in Limburg en berekent de grondwaterheffing door aan drinkwatergebruikers via het drinkwatertarief (zie paragraaf 4.3).

De grondwaterheffing is een bestemmingsheffing. In de Omgevingswet is vastgelegd waarvoor deze heffing mag worden gebruikt. Volgens het beleidsprincipe ‘de gebruiker betaalt’ kan de grondwaterheffing worden ingezet om grondwatergebruikers te laten betalen voor kosten die direct of indirect voortvloeien uit de onttrekkingen. Het betreft altijd kosten die direct verbandhouden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen, waaronder verdrogingsbestrijding in brede zin.

[39] Dit zijn bedrijven die onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE4) vallen en alle bedrijven waarvoor het Besluit risico’s zware ongevallen (Brzo) geldt.
[40] Zuidelijke Rekenkamer. VTH provincie Limburg. 2022.
[41] Per 1 januari 2024 artikel 13.4b van de Omgevingswet. Daarvoor artikel 7.7 van de Waterwet.

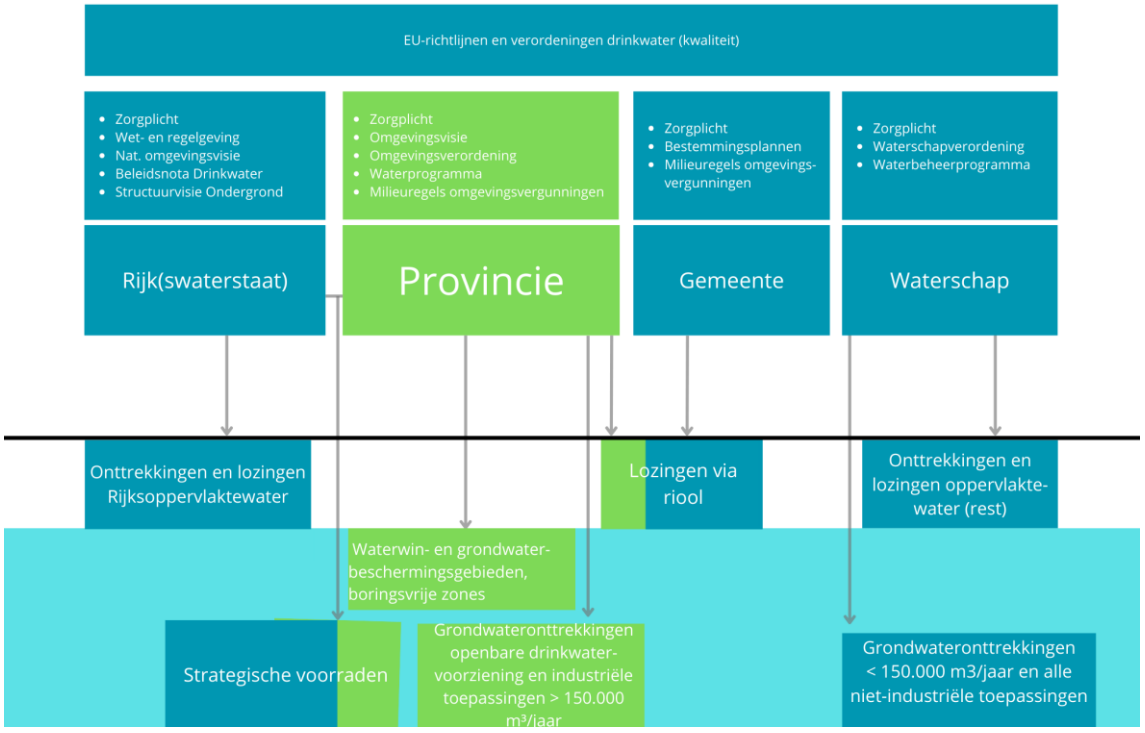
2.2 Samenwerking en taken andere partijen

2.2.1 Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen

Naast provincies hebben ook het Rijk, de waterschappen en gemeenten taken en verantwoordelijkheden op het gebied van drinkwater en grondwaterbeheer (zie figuur 2.2). Ze hebben allen een zorgplicht voor het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening. Het Rijk is systeemverantwoordelijke voor de drinkwatervoorziening en legt de nationale uitgangspunten vast in beleid. Hierbij dient de Europese regelgeving als uitgangspunt. Zo stelt het Rijk iedere zes jaar de Beleidsnota Drinkwater op en heeft het in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) het waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater aangemerkt als nationaal belang.[42]

In juli 2024 riep de Maatschappelijke Watercoalitie, een coalitie van organisaties die zich zorgen maken over de toekomst van ons water, het nieuwe kabinet op om schoon en voldoende water als topprioriteit uit te werken in het regeringsprogramma.[43]

Figuur 2.2 Samenwerking en taken partijen grond- en oppervlaktewater.



Bron: Bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van wet- en regelgeving en provinciaal beleid.

[42] Nationale Omgevingsvisie Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving, september 2020, blz. 46.
[43] Maatschappelijke Watercoalitie (AARDige Buren, Aedes, ANWB, Biohuis, Bouwend Nederland, Caring Farmers, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, NEPROM, Vereniging Eigen Huis en Vewin). 'Maatschappelijk manifest voor schoon en voldoende water voor mens en natuur', 9 juli 2024.

Voldoende water

Zoals eerder opgemerkt, heeft de provincie via VTH directe invloed op de hoeveelheid grondwater die grote onttrekkers mogen oppompen. Voor niet-industriële onttrekkingen (zoals beregening) en voor kleinere grondwateronttrekkers ligt deze bevoegdheid bij de waterschappen. Dit geldt ook voor alle oppervlaktewateronttrekkingen, behalve die uit Rijkswateren, waarvoor het Rijk (Rijkswaterstaat) het bevoegd gezag is. Waterschappen hebben ook de taak om het grondwaterpeil te beheren, waarbij de provincie alleen indirecte invloed kan uitoefenen door middel van ruimtelijke ordening en beleidsvorming, bijvoorbeeld via beleid dat gericht is op het behoud van natuurgebieden die sterk afhankelijk zijn van het grondwaterpeil[44]. De provincie kan via instructieregels in de omgevingsverordening ook directe invloed uitoefenen op waterschappen of gemeenten.

Schoon water

Provincies moeten regels opstellen in hun omgevingsverordening om negatieve invloeden op het grondwater voor de drinkwatervoorziening te beperken. Zoals reeds opgemerkt, legt de provincie in haar omgevingsverordening beschermingszones vast. Het Rijk heeft een bepalende rol bij de normering en (de mate van) regulering van chemische stoffen, inclusief nutriënten, die het oppervlaktewater en het grondwater kunnen bedreigen. De Omgevingswet biedt de provincie de mogelijkheid om regels op te stellen die verder gaan dan de minimale wettelijke vereisten: omgevingswaarden. Omgevingswaarden zijn het zwaarste type regel dat een provincie kan stellen. Een omgevingswaarde is een objectieve norm voor het bereiken van een bepaalde toestand in de fysieke leefomgeving. Als de provincie een omgevingswaarde wil vaststellen, moet dat in haar Omgevingsvisie worden onderbouwd. Daarna kan deze in haar omgevingsverordening worden opgenomen, inclusief de gewenste doorwerking naar andere instrumenten zoals vergunningen en omgevingsplannen.

Zoals reeds opgemerkt, heeft de provincie met het oog op schoon water via vergunningverlening, toezicht en handhaving directe invloed op lozingen van afvalwater op het riool door grote (risico)bedrijven. In specifieke gevallen is het Rijk daarvoor het bevoegd gezag, zoals bij militaire inrichtingen en mijnbouwinstallaties. Bij kleine bedrijven zijn gemeenten het bevoegd gezag.[45] Voor lozingen van afvalwater op rijkswateren, zoals de Maas, ligt deze bevoegdheid bij Rijkswaterstaat. Voor lozingen op andere oppervlaktewateren en directe lozingen op rioolwaterzuiveringsinstallaties ligt deze bij het waterschap. Zo is Waterschap Limburg verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van lozingen van het afvalwater van Chemelot op de Zijtak Ur, die uitmondt in de Maas.

2.2.2 Drinkwaterbedrijven, ILT, burgers en bedrijven

De Drinkwaterwet verplicht drinkwaterbedrijven, in dit geval WML, om drinkwater te leveren aan consumenten en andere afnemers voor doeleinden zoals drinken, koken, voedselbereiding en andere

[44] Zoals de Peelvenen, zie Zuidelijke Rekenkamer. Dwaallichten boven de Peel. 2022. https://zuidelijkerekenkamer.nl/publicaties/onderzoek-realisatie-natuurdoelstellingen-peelvenen/
[45] De omgevingsdiensten (RUD Limburg Noord en ODZL) zijn gemandateerd door provincie en gemeenten voor lozingsvergunningen op het riool en omgevingsvergunningen die worden getoetst aan het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid.

huishoudelijke doeleinden.[46] Deze verplichting staat bekend als de leveringsplicht. Daarnaast zijn drinkwaterbedrijven bij wet[47] verantwoordelijk voor het waarborgen van een duurzaam, kwalitatief en efficiënt productie- en distributieproces. Met het oog op schoon water moeten ze bijdragen aan de bescherming van hun drinkwaterbronnen tegen verontreiniging. Dit omvat het uitvoeren van onderzoek naar de kwaliteit van de bronnen en het beheren van terreinen rondom deze bronnen om verontreiniging te voorkomen of te beperken. Met het oog op voldoende water moeten ze bijdragen aan het verantwoord omgaan met drinkwater door henzelf en afnemers.

De ILT houdt toezicht op de openbare drinkwatervoorziening (drinkwaterbedrijven). Het toezicht richt zich op de kwaliteit van drinkwater, de leveringszekerheid en de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening (waaronder de berekening van de drinkwatertarieven). De ILT is in dat kader verantwoordelijk voor het uitvoeren van een prestatievergelijking van drinkwaterbedrijven. Dit is een wettelijke verplichting en gebeurt elke drie jaar. De prestatievergelijking is gebaseerd op vier criteria: kwaliteit van het geleverde drinkwater, klantenservice, milieuaspecten van de drinkwatervoorziening en kostenbeheersing en onderzoek & ontwikkeling.

Burgers, bedrijven/industrie en instanties moeten de regels uit de provinciale omgevingsverordening naleven. De laatste jaren wordt ook een beroep op hen gedaan om zuinig om te gaan met grond- en drinkwater. Bijvoorbeeld door voorlichting. In 2023 riep het Waterschap Limburg boeren en tuinders op om zoveel mogelijk water vast te houden[48], terwijl WML een campagne lanceerde voor huishoudens. [49]. Daarnaast hebben burgers en bedrijven ook een algemene zorgplicht om schade aan de kwaliteit van het grondwater te voorkomen.

[46] Drinkwaterwet, Beantwoording van vragen van de leden Bamenga en Paternotte (beiden D66) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de berichten ‘Vitens: mogelijk geen drinkwateraansluiting bij nieuwe woningen’ en ‘Al tientallen bedrijven krijgen geen aansluiting op drinkwater’ (kenmerk 2024Z05747, ingezonden 4 april 2024), 26 april 2024.
[47] Drinkwaterwet, artikel 7.
[48] https://www.waterschaplimburg.nl/actueel/2023/oproep-boeren-tuinders-houd-water-vast/#:~:text=Waterschap%20Limburg%20en%20de%20Limburgse,voorjaar%20en%20de%20zomer%20toe.
[49] https://rustigaanmetdekraan.wml.nl/

3 Provinciale doelen drinkwater en realisatie

In overeenstemming met de rol van de rekenkamer en de focus op de provincie, geven we in dit hoofdstuk inzicht in de provinciale doelen (paragraaf 3.1) en realisatie daarvan (paragrafen 3.2 en 3.3). Deze doelen volgen voor een belangrijk deel uit Europees en landelijk beleid.

3.1 Beperkte uitwerking doelen voor drinkwater

Het beleid voor drinkwater is geïntegreerd in het Limburgse waterbeleid, dat is uitgewerkt in het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027 (PWP) uit 2021. Doordat de doelen vooral op hoofdlijnen zijn geformuleerd, zijn er vaak geen specifieke doelen voor de drinkwatervoorziening. Ook bij de uitwerking van het beleid wordt niet altijd specifiek onderscheid gemaakt naar drinkwater. Daardoor kan in het beleid niet altijd duidelijk onderscheid gemaakt worden wat wel en niet relevant is voor drinkwater. Verder zijn er in het PWP geen indicatoren opgesteld om de voortgang te monitoren. Wel constateert de rekenkamer dat het beleid aansluit bij de in hoofdstuk 1 beschreven voorwaarden/uitdagingen van voldoende en schoon water.

De doelstelling van het PWP is *'het realiseren van een duurzaam, robuust en ecologisch gezond watersysteem dat kan omgaan met wateroverlast en droogte en dat voorziet in voldoende water van goede kwaliteit'*. Een ambitie daarbinnen is het realiseren van voldoende water van goede waterkwaliteit ten behoeve van diverse waterafhankelijke functies, waaronder het behoud van een duurzame drinkwatervoorziening. Voor het hebben van voldoende grondwater zet de provincie in op het vergroten van de waterbeschikbaarheid en het verminderen van de vraag. Ook wil de provincie de negatieve kwantitatieve trend in de Roerdalslenk keren, wat een belangrijke bron is voor de Limburgse drinkwaterwinning. Voor de verbetering van de grondwaterkwaliteit richt de provincie zich op het halen van de KRW-doelen. Een belangrijke opgave voor verbetering van grondwaterkwaliteit is het terugdringen van de nutriënten (zoals nitraat) en bestrijdingsmiddelen. Verder ziet de provincie de bescherming van de openbare drinkwaterwinning als een belangrijke taak en wil het hiervoor gebruikte grondwater beter beschermen. Voor het oppervlaktewater waar Limburg drinkwater uit wint is er geen direct beleid (Rijkswaterstaat is hiervoor verantwoordelijk, zie Hoofdstuk 2). Indirect wordt de kwaliteit van dit oppervlaktewater wel beïnvloed door de provinciale doelen voor het grondwater.

De ambities en maatregelen uit het PWP komen ook terug in het beleidskader 2024-2027, Perspectief voor het landelijk gebied, dat PS op 24 mei 2024 hebben vastgesteld. Inhoudelijk heeft dit kader met betrekking tot grondwater voor de drinkwatervoorziening veel overlap met het PWP. Er wordt in het kader dan ook gesteld dat het PWP onverkort wordt uitgevoerd. In het kader voor het landelijk gebied worden in de 'doelenboom' de maatschappelijke opgave, doelstelling, gewenste resultaten en uit te voeren activiteiten benoemd. Deze zijn niet specifiek voor grondwater voor de drinkwatervoorziening en sluiten inhoudelijk geheel aan op het PWP. De gewenste resultaten uit de doelenboom zijn vaak gericht op het proces (afspraken gemaakt of maatregelen uitgevoerd) of niet gekwantificeerd (onduidelijk wat streefwaarde is). Door middel van een motie hebben PS gevraagd om de doelen in het beleidskader

kwantificeerbaar te maken en PS daarover te informeren.[50] Ten tijde van dit rekenkameronderzoek was deze motie nog niet afgedaan. Wel heeft de provincie in de Voorjaarsnota van 2024 een indicator geformuleerd voor drinkwater: het percentage nieuwe woningen dat aangesloten is op het drinkwaternetwerk. De rekenkamer merkt op dat het aansluiten van woningen onder de wettelijke zorgplicht en leveringsplicht valt (zie paragraaf 2.1.1). Wanneer de indicator niet voldoet aan de norm[51] van 100% dan is het dus al te laat. De geformuleerde indicator biedt PS geen inzicht in de toekomstige beschikbaarheid van drinkwater en/of de huidige (operationele) reserves. In de ambtelijke reactie heeft de provincie aangegeven dat de indicator is aangepast en dat er een nieuwe indicator beschikbaar is. Deze indicator is in de begroting voor 2025 opgenomen en geeft jaarlijks aan welk deel van de beschikbare onttrekkingsruimte daadwerkelijk door WML wordt benut. De rekenkamer merkt op dat deze indicator een beeld geeft van de huidige (operationele) reserves van de Limburgse drinkwatervoorziening, maar niet van de (verwachte) benodigde capaciteit voor de toekomst.

Verder valt in het kader Perspectief voor het landelijk gebied op dat -in lijn met het coalitieakkoord- wordt aangegeven dat er met betrekking tot waterkwaliteit versterkt wordt ingezet op het behalen van de KRW-doelen in 2027. In zowel het statenvoorstel als in het beleidskader wordt aangegeven dat de provincie ‘alles op alles’ wil zetten om de KRW-doelen zo veel mogelijk te halen. De onderdelen die hierbij in het kader worden benoemd, komen ook al voor in het PWP. De extra impuls voor het behalen van de KRW-doelen is verder uitgewerkt in een Aanvalsplan Waterkwaliteit.[52] Als in 2027 niet wordt voldaan aan de KRW-doelen dan kan de Europese Commissie een ingebrekestelling tot het Rijk richten. Het Rijk kan de bestuurlijke verantwoordelijkheid en eventuele bijbehorende EU-boete op onderdelen waar de provincie voor verantwoordelijk is doorschuiven.

3.2 Nu voldoende (drink)water, maar meer onzekerheid voor de toekomst

De provincie streeft naar het realiseren van voldoende water van goede waterkwaliteit voor diverse waterafhankelijke functies, waaronder het behoud van een duurzame drinkwatervoorziening. In deze paragraaf wordt ingegaan op de beschikbaarheid van voldoende water voor de drinkwaterproductie.

3.2.1 In principe productiecapaciteit tot 2030 op orde, daarna extra maatregelen nodig[53]

In tegenstelling tot andere plekken in het land[54] is er in Limburg geen acuut probleem met de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen. WML geeft aan dat dit mede komt doordat in Limburg eerder al is gekozen voor brondiversificatie. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van diep en ondiep grondwater, oppervlaktewater uit de Maas en water uit de Eifel (ingekocht uit Duitsland). De (operationele) capaciteit

[50] Motie 3095. Meten is weten. 24 mei 2024.
[51] De provincie hanteert geen expliciete norm bij deze indicator, maar de rekenkamer baseert deze norm op de wettelijke zorg en leveringsplicht.
[52] Sonderend stuk inzake aanvalsplan waterkwaliteit. 21 mei 2024.
[53] Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op gesprek met betrokkenen van WML en antwoorden op schriftelijke vragen door WML
[54] Zie bijvoorbeeld: Zuidelijke Rekenkamer. Drinkwater Noord-Brabant. 2024. https://zuidelijkerekenkamer.nl/publicaties/onderzoek-drinkwater-provincie-noord-brabant/

van WML was in 2020 3.5% hoger dan de noodzakelijke productiecapaciteit.[55] Inclusief de inkoop van het Duitse water was dit overschot 9.5%. WML heeft aangegeven dat dit overschot per jaar fluctueert en afhankelijk is van bijvoorbeeld de weersomstandigheden. In 2023 en (naar verwachting) 2024 is het overschot volgens WML groter dan in 2020. Ook wordt aangegeven dat WML (in tegenstelling tot veel andere waterbedrijven) de reservehoeveelheden ook vergund heeft. Hierdoor kan het onverwachte gebeurtenissen makkelijker opvangen. Hierbij wordt rekening gehouden met het mogelijke verlies van een grote winning van het grondwater in zowel Noord-Limburg als Zuid-Limburg. WML kan zo'n reserve binnen ongeveer 5 jaar operationeel maken, aldus een betrokkene.

Achtergrond toekomstprognoses

Om te voorspellen of er in de toekomst ook voldoende beschikbaarheid van drinkwaterbronnen is maakt WML periodieke prognoses van de ontwikkelingen van de drinkwatervraag. De meest recente prognose is in 2023 opgesteld. In deze prognoses zitten onzekerheden, bijvoorbeeld met betrekking tot bevolkingsgroei en veranderingen in watergebruik. Bij de prognoses tot 10 jaar[1] naar de toekomst wordt bij WML de 'hoge prognose' als richtpunt gebruikt. Deze heeft een waarschijnlijkheid van 97,5% dat de drinkwatervraag niet hoger uitvalt. Daarnaast werkt WML aan een prognose 'hoog-hoog', omdat er de laatste jaren steeds meer onzekerheden zijn, die van invloed kunnen zijn op vraag en aanbod. Dit is een prognose met nog 2% extra zekerheid, waarbij aanvullende onzekerheden worden meegenomen die niet in de standaard prognose zitten. Momenteel is de 'hoge prognose' leidend in de sturing. Wel wordt bij WML nagedacht op welke wijze de 'prognose hoog-hoog' kan worden toegepast. Ook vanuit de provincie wordt aangegeven dat het een mogelijkheid is om van de prognose hoog-hoog uit te gaan, maar dat hier er nog geen bestuurlijke uitspraak is gedaan over de wenselijkheid hiervan.

Tot 2030 blijft de beschikbaarheid van de drinkwaterbronnen volgens WML in principe op orde, mits geplande maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Om aan de hoge prognose (zie tekstkader) van de drinkwatervoorziening te voldoen zal de productiecapaciteit van WML licht moeten toenemen. De benodigde maatregelen hiervoor zijn gepland en liggen veelal binnen het mandaat van WML. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het operationeel maken van niet benutte vergunningsruimte en efficiënter gebruik van spoelwater in het zuiveringsproces. Vanuit WML is wel aangegeven dat ook medewerking van derden essentieel is. Zo kunnen procedures rondom vergunningen (bijvoorbeeld vergunningen in het kader van de Omgevingswet voor bouwen of natuurbescherming) en netcongestie ervoor zorgen dat maatregelen niet of later doorgang kunnen vinden. Wanneer de geplande maatregelen niet (kunnen) worden uitgevoerd, dan kunnen er knelpunten ontstaan. Dan is de productiecapaciteit namelijk niet voldoende om aan de hoge prognose te voldoen.

De continuering van de inkoop van het water uit Duitsland is ook van belang om te voldoen aan de prognoses. Zonder dit water wordt het volgens WML erg krap en kunnen er knelpunten ontstaan in de regio Zuidoost-Limburg. Het huidige contract voor de inkoop van dit water loopt tot 2029 en de kans dat dit niet verlengd gaat worden wordt door een betrokkene van WML zeer gering geschat. Allereerst is de

[55] RIVM. Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen. 2023.

winning van dit water in Duitsland erg robuust. Daarnaast is er sprake van een goede onderlinge relatie. Er is ook al een principeakkoord gesloten voor verlenging. De condities daarvoor zijn nog onderwerp van gesprek, aldus WML.

Voor de periode van 2030 tot 2034 is er meer onzekerheid over de beschikbaarheid van de drinkwaterbronnen en zijn er extra maatregelen nodig. Hoe verder vooruit wordt gekeken, hoe groter de onzekerheid in de prognoses is. Om te zorgen dat de productiecapaciteit in 2034 kan voldoen aan de hoge prognose moet er nog wel een stap worden gezet. Er worden daarvoor nieuwe maatregelen verkend (zie paragraaf 4.1), maar deze opgave wordt door WML wel haalbaar geacht. Voldoen aan de prognose hoog-hoog wordt echter wel lastig geacht.

3.2.2 Verschillende onzekerheden met een mogelijke negatieve invloed op de beschikbaarheid

3.2.2.1 Mogelijk vermindering capaciteit door mitigerende maatregelen in het kader van Wnb

Een omstandigheid als droogte door klimaatverandering is een relatief nieuw fenomeen waarmee in beleid en regelgeving nog maar nauwelijks rekening is gehouden.[56] Wanneer hierdoor (wettelijk bepaalde) grondwater- of natuurdoelen niet gehaald (dreigen te) worden, is dat een omstandigheid waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij het verlenen van vergunningen. Dit kan ertoe leiden dat bestaande onttrekkingsvergunningen moeten worden aangepast.[57] Als het om aanpassingen van onttrekkingsvergunningen ten behoeve van drinkwater gaat, maakt dit de afweging voor de provincie complex. Immers, de provincie heeft ook een zorgplicht voor het veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang.

Een onttrekking mag op een Natura 2000-gebied dat niet in goede toestand is geen significant negatief effect hebben. Er is geen juridisch harde uitspraak wat een significant negatief effect is. Uit uitspraken van de Raad van State kan worden afgeleid dat in een gebied dat niet in goede toestand is elke druppel minder er één te veel is. Dus elk effect, hoe klein ook, moet worden beoordeeld of het ecologisch significant is en, indien nodig, worden gemitigeerd.[58] Als een Natura 2000-gebied in goede toestand verkeert, moet worden beoordeeld of een onttrekking niet tot gevolg heeft dat de grondwaterafhankelijke instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende gebied niet worden bereikt.[59]

Drinkwaterwinningen die al plaatsvonden voordat een Natura 2000-gebied werd aangewezen (“bestaand recht”) kunnen in principe worden voortgezet. Als WML binnen bestaande vergunningsruimte significant meer onttrekt of wil gaan onttrekken dan het geval was bij het aanwijzen van een Natura 2000 gebied (“bestaand recht”) of als WML de vergunningsruimte van een winning wil uitbreiden, dan moet worden getoetst of er een negatief effect is op de grondwaterafhankelijke natuur. Als blijkt dat er negatieve

[56] Sterk Consulting. Juridische verkenning verdrogings- en droogte-instrumentarium, november 2021, blz. 9.
[57] Sterk Consulting. Juridische verkenning verdrogings- en droogte-instrumentarium, november 2021, blz. 10.
[58] Provincie Limburg. Handreiking aanvraag grondwateronttrekkingen i.h.k.v. de Omgevingswet (onderdelen vh. Waterwet en Wet Natuurbescherming) Datum: 15-04-2024 (Eindconcept).
[59] De juridische context benadrukt dat instandhoudingsdoelstellingen altijd in de gaten moeten worden gehouden, omdat omstandigheden kunnen veranderen.

effecten zijn, kan de vergunning worden geweigerd of moeten er mitigerende maatregelen worden genomen om deze effecten kunnen beperken. Een kanttekening hierbij is dat de drinkwatervoorziening is aangemerkt als een dwingende reden van groot openbaar belang. Dit maakt het mogelijk om, onder zeer strikte voorwaarden zoals het ontbreken van alternatieven, toch een vergunning te verlenen ondanks schade aan Natura 2000-gebieden.

Van de 25 drinkwaterwinningen in Limburg beschikt er dit moment slechts één over een Wnb-vergunning[60]. Om het risico te vermijden dat bezwaar wordt gemaakt tegen de drinkwaterwinningen zonder Wnb-vergunning, wat zou kunnen leiden tot een beperking van de wincapaciteit, wil de provincie dat alle drinkwaterwinningen 'Omgevingswet-proof' zijn voor het onderdeel natuurbescherming. In geval dat dit betekent dat een vergunning nodig is zal WML die moeten aanvragen en daarin moeten onderbouwen dat de winning en eventuele mitigerende maatregelen geen nadelig effect hebben op N2000-doelen. Momenteel loopt dit proces en is nog onbekend hoeveel bestaande winningen een vergunning nodig zouden hebben en er moet nog worden onderzocht in hoeverre mitigerende maatregelen nodig zijn om de effecten op de natuur te beperken.

Een mogelijke mitigatiemaatregel die -waar nodig- zal worden genomen om te voldoen aan de vergunning is het infiltreren van water bij de natuur. WML zal dit water moeten leveren, waardoor de watervraag voor WML groter wordt. Mitigatiemaatregelen kunnen dus een negatief effect hebben op de beschikbaarheid van water. Momenteel worden verkenningen gedaan naar de mogelijke effecten hiervan op de operationele capaciteit van WML. De exacte impact is nog niet bekend. Bij de drinkwaterwinning die al een Wnb-vergunning heeft, moet ongeveer 5% van de gewonnen hoeveelheid weer geïnfiltreerd worden als mitigatiemaatregel. Deze 5% is echter niet zomaar toe te passen op de andere gebieden, aldus een betrokkene van WML.

De rekenkamer stelt vast dat het van belang is dat de provincie het beoordelingstraject in het kader van de Wet natuurbescherming uiterst zorgvuldig uitvoert en rekening houdt met jurisprudentie, zoals die mogelijk voortkomt uit de rechtszaak rond de waterwinning Gilzerbaan in Noord-Brabant.[61] Als bepaalde Limburgse drinkwaterwinningen significante beperkingen krijgen opgelegd vanwege natuurwetgeving, kan dit de operationele capaciteit van WML (acuut) onder druk zetten. WML spreekt zelf ook over een belangrijke onzekerheid.

Een betrokkene van de provincie geeft aan dat er niet wordt verwacht dat er forse mitigerende maatregelen nodig zijn bij de andere winningen. De reden is dat andere onttrekkingen in het verleden al zijn getoetst op de effecten voor waterafhankelijke natuur. Onttrekkingen zijn toen alleen vergund als de effecten verwaarloosbaar klein waren, aldus de betrokkene. Hoewel de toetsing in het kader van de Wnb strenger is (elk nadelig effect moet worden voorkomen als het gebied niet in goede toestand is), wordt dus

[60] Sinds 1 januari 2024 is de Wet natuurbescherming (Wnb) opgegaan in de Omgevingswet. In dit rapport wordt de term Wnb-vergunning gebruikt om te refereren aan een omgevingsvergunning in het kader van de voormalige Wnb.
[61] http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBZWB:2024:303

verwacht dat de benodigde mitigerende maatregelen beperkt zijn. Hoewel er dan maar een beperkt effect op de beschikbaarheid van water zou zijn, zou het wel veel werk kunnen kosten om de benodigde voorzieningen te realiseren.

3.2.2.2 Slechte waterkwaliteit zet meer druk op toekomstige beschikbaarheid

Een andere belangrijke onzekerheid met betrekking tot de toekomstige beschikbaarheid van water is de waterkwaliteit. Een slechte waterkwaliteit kan negatieve effecten hebben op de beschikbaarheid van water. Sommige soorten zuiveringen zorgen namelijk voor waterverlies, bijvoorbeeld de filtratie die nodig is om PFAS te zuiveren kost ongeveer 15% van het water dat dus niet beschikbaar zal zijn voor drinkwater. Daarnaast kan een slechte waterkwaliteit voor tijdelijke innamestops zorgen bij drinkwaterwinningen. Dit speelt vooral bij drinkwaterwinningen waarbij gebruik wordt gemaakt van Maaswater. In paragraaf 3.3 wordt verder ingegaan op de waterkwaliteit, benodigde zuiveringen en innamestops.

3.2.2.3 Droge periodes kunnen zorgen voor tijdelijke druk op de beschikbaarheid

In droge periodes is er sprake van piekverbruik, waardoor de watervraag voor WML groter is. Bij enkele grondwaterwinningen was de vergunde maandhoeveelheid tijdens droge zomers incidenteel niet voldoende om aan de drinkwatervraag te voldoen. Ook is het mogelijk dat winningsputten van WML in het ondiepe grondwater droog komen te staan als er langdurig onttrokken wordt in periodes van langdurige droogte. Dit is volgens WML nog niet voorgekomen, maar op momenten was de grondwaterstand wel kritisch laag. Bij het drooggevallen van winningsputten kan dit worden opgevangen door andere winningen binnen het systeem van WML. In de praktijk zal het ook niet leiden tot een tekort aan geleverd water, want vanwege de leveringsplicht zal WML er dan -indien nodig- voor kiezen om tijdelijk vergunningsruimtes te overschrijden. Daarbij wordt door WML aangegeven dat een eenmalige overschrijding van de maandhoeveelheid geen grote gevolgen heeft en dat dit er niet voor zorgt dat een grondwaterlichaam wordt verstoord. Als het vaker gebeurt zou dat wel gevolgen kunnen hebben.

Momenteel onderzoekt WML de impact van klimaatscenario's en droogteperiodes op de toekomstige capaciteit van winningen. Mogelijk wordt daardoor de beschikbaarheid van de momenteel gebruikte bronnen verkleind. Een betrokkene van WML geeft aan dat op dit moment de capaciteit over het algemeen nog voldoende is, maar dat dit door klimaatveranderingen op de lange termijn mogelijk tot een kantelpunt kan leiden.

3.2.2.4 Onzekerheden bij te nemen maatregelen

Er zijn verschillende maatregelen nodig om de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen in de toekomst te borgen (zie paragraaf 3.2.1). Wanneer deze maatregelen niet (tijdig) kunnen worden uitgevoerd kan dit dus zorgen voor knelpunten. Bij deze uitvoering zijn er verschillende onzekerheden. Een voorbeeld daarvan zijn procedures rondom omgevingsvergunningen, waarbij stikstofrechten mogelijk een rol spelen. Daarnaast kunnen ook netcongestie en de financieringsruimte van WML een rol spelen. Daar gaan we hieronder verder op in.

Voor verschillende maatregelen om de winningscapaciteit van WML uit te breiden (maar ook voor extra zuivering) is extra elektriciteit nodig. Vanwege netcongestie[62] is er onzekerheid of het mogelijk is om de benodigde aansluitingen te realiseren. De openbare drinkwatervoorziening krijgt landelijk gezien wel voorrang bij zulke aansluitingen.[63] Het is hierbij ingedeeld in de categorie 3: 'basisbehoeften', achter 'congestie-verzachters' (partijen die zorgen voor minder netcongestie) en 'veiligheid' (bijvoorbeeld zoals politie, brandweer, acute zorg en justitie). Echter, de drinkwatersector had graag gezien dat de openbare drinkwatervoorziening als vitaal proces meer prioriteit had gekregen ten opzichte van andere basisbehoeften, zoals onderwijs en woonbehoefte.[64]

Voor de benodigde maatregelen om de winningscapaciteit van WML uit te breiden zijn financiële middelen nodig, maar de financieringsruimte van WML is deels beperkt door de drinkwaterwet. Iedere drie jaar bepaalt de minister van Infrastructuur en Waterstaat een vermogenskostenvoet (WACC) waardoor drinkwaterbedrijven maar beperkt winst mogen maken. [65,66] WML geeft aan de WACC cruciaal is voor de financieringsruimte en dat deze momenteel onvoldoende ruimte biedt om de noodzakelijke investeringen te financieren. Door de WACC is het moeilijk voor WML om eigen vermogen op te bouwen dat gebruikt kan worden voor de financiering van maatregelen. Ook is het door het beperkte eigen vermogen lastig om externe financiering te verkrijgen. Eind 2024 zal de WACC voor de komende jaren worden vastgesteld. Vanuit de sector en het IPO wordt al langer aangedrongen op aanpassingen van de WACC en de minister heeft aangegeven om meer investeringsruimte te gaan bieden.[67] Wanneer deze aanpassingen onvoldoende zijn voor de financieringsruimte voor de benodigde maatregelen, is er volgens ILT ook de mogelijkheid van financiering door de publieke aandeelhouders.[68]

3.3 Kwaliteit water voor drinkwatervoorziening onder druk

De provincie streeft naar voldoende water van goede waterkwaliteit ten behoeve van diverse waterafhankelijke functies, waaronder het behoud van een duurzame drinkwatervoorziening. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre water van goede kwaliteit voor de drinkwaterproductie wordt gerealiseerd. Het blijkt dat het water dat gebruikt wordt voor de productie van drinkwater in Limburg niet altijd voldoet aan de daarvoor gestelde normen.[69] Als belangrijkste knelpunten noemen de provincie en WML nitraat, bestrijdingsmiddelen en opkomende stoffen zoals PFAS. [70,71]

[62] Zuidelijke Rekenkamer. Voortgang energietransitie provincie Limburg. 2023.
[63] Autoriteit Consument en Markt (ACM). Codebesluit bij prioriteringsruimte bij transportverzoeken. 2024.
[64] Vewin. Reactie Ontwerpbesluit Prioriteringsruimte transportverzoeken. 2023.
[65] https://www.drinkwaterplatform.nl/wacc-en-de-investering/
[66] https://www.acm.nl/nl/publicaties/advies-vermogenskostenvoet-drinkwaterbedrijven-2022-2023-2024
[67] https://www.h2owaternetwerk.nl/h2o-actueel/drinkwaterbedrijven-krijgen-meer-investeringsruimte
[68] https://www.h2owaternetwerk.nl/h2o-actueel/ilt-drinkwaterbedrijven-hebben-voldoende-investeringsruimte
[69] De rekenkamer benadrukt echter dat het door WML geleverde drinkwater altijd voldoet aan de geldende normen.
[70] Zo geven betrokkenen in een gesprek met de rekenkamer aan.
[71] Provincie Limburg. Provinciaal Waterprogramma 2022-2027. 2021; Provincie Limburg. Perspectief voor het landelijk gebied, beleidskader 2024-2027. 2024.

3.3.1 Nitraat en bestrijdingsmiddelen zijn een hardnekkig probleem

Nitraat en bestrijdingsmiddelen zijn een hardnekkig probleem voor de waterkwaliteit in Limburg, ook in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit wordt bevestigd door zowel de betrokkenen van de provincie Limburg als WML. Daarbij speelt mee dat de grondwaterbeschermingsgebieden in de provincie Limburg veel landbouwgrond omvatten. De grondwaterbeschermingsgebieden in Limburg bestaan voor 17,6% uit grasland en 37,9% uit bouwland. Vooral door het relatief grote aandeel bouwland heeft de provincie, vergeleken met andere provincies, relatief het meeste landbouwgrond binnen grondwaterbeschermingsgebieden.[72]

De laatste jaren is er weinig tot geen vooruitgang geboekt met betrekking tot nitraat en bestrijdingsmiddelen. Daardoor is bij ongewijzigd beleid het behalen van de Europese en nationale normen[73] niet in zicht. Van de drie grondwaterlichamen in Limburg voldoet alleen de diepe Roerdalslenk aan de kwaliteitseisen voor nitraat en bestrijdingsmiddelen. De ondiepe grondwaterlichamen Krijt Maas (Zuid-Limburg) en Zand Maas (Overig Limburg) voldoen niet.[74] De rekenkamer merkt op dat het Nationaal Programma Landelijk Gebied oplossingen in beeld bracht, maar deze zijn nu op z'n minst onzeker (zie paragraaf 5.1.2.2).

3.3.1.1 Normoverschrijdingen nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden

Ondanks dat er landelijk al sinds 1994 aan de reductie van nitraat wordt gewerkt door middel van zeven Actieprogramma's Nitraatrichtlijn, is er nog onvoldoende resultaat geboekt om te voldoen aan de gestelde normen. Binnen verschillende Limburgse grondwaterbeschermingsgebieden voor drinkwater worden de normen voor nitraat overschreden of dreigen deze te worden overschreden.[75] Dit blijkt ook uit de monitoring van de nitraattoestand in agrarische delen van de grondwaterbeschermingsgebieden in Limburg[76]. Om toch aan de normen voor drinkwater te voldoen mengt WML het water van drinkwaterwinningen met te hoge nitraatconcentraties met het water van drinkwaterwinningen met lagere nitraatconcentraties.

Volgens WML zijn de nitraatconcentraties redelijk stabiel[77] en is de vooruitgang dus beperkt. Ook uit de zojuist genoemde monitoring blijkt dat er recent maar weinig vooruitgang is geboekt. In de laatste vier jaar zijn de concentraties in de agrarische delen van grondwaterbeschermingsgebieden namelijk maar zeer beperkt gedaald (van 177 naar 158 mg/L in zandregio's en van 77 naar 73 mg/L in lössregio's). De norm van 50 mg/L is daarmee nog niet in zicht. Het doel uit de bestuursovereenkomst tussen onder meer het Rijk en de betreffende provincies[78] om uiterlijk in 2025 te voldoen aan de norm lijkt dus niet te gehaald te

[72] Natuur en milieu. Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water. 2024.
[73] De Europese normen uit de grondwaterrichtlijn zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgezet naar omgevingswaarden.
[74] Sonderend stuk inzake aanvalsplan waterkwaliteit, brief GS van 16-4-2024 (GS DOC-00640888).
[75] KWR Water Research Institute, Factsheet De tijd dringt, Stikstofaanpak drinkwaterbronnen urgenter dan ooit. 2023
[76] PB incastat, AMO. Nitraattoestand eind 2022/begin 2023 in de agrarische delen van de grondwaterbeschermingsgebieden in Limburg. 2023
[77] WML geeft aan dat tot 2023 de concentraties redelijk stabiel waren, maar dat in 2024 een stijging te zien is.
[78] Bestuursovereenkomst 'Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden'. 2017

gaan worden zonder wijzigingen van de huidige aanpak en maatregelen. Op dit onderdeel zal dan in 2027 naar verwachting niet voldaan kunnen worden aan de KRW.

3.3.1.2 Normoverschrijdingen van bestrijdingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater

In Limburg worden normen voor bestrijdingsmiddelen in zowel grondwater als oppervlaktewater voor drinkwater overschreden.[79] Voor verschillende stoffen blijken zulke normoverschrijdingen ook binnen grondwaterbeschermingsgebieden plaats te vinden. Bij drinkwaterwinningen waar te veel bestrijdingsmiddelen worden gevonden, zuivert WML het water met actieve koolfiltratie zodat het veilig gedronken kan worden.

Het aantal vastgestelde normoverschrijdingen van bestrijdingsmiddelen is in 2022 hoger dan in 2016.[80] Dit komt deels doordat het aantal metingen is verhoogd en er meer stoffen zijn gemeten, waardoor overschrijdingen beter in beeld worden gebracht. Echter, ook het aantal normoverschrijdingen van veel aangetroffen stoffen lijkt in deze periode te zijn toegenomen. Ook volgens WML nemen de bestrijdingsmiddelen of afbraakproducten daarvan gestaag toe, wat bij hen zorgen baart.

3.3.2 Opkomende stoffen zoals PFAS een belangrijk aandachtspunt

Naast nitraat en bestrijdingsmiddelen zijn ook andere stoffen van belang voor de waterkwaliteit. Het gaat dan met name om antropogene stoffen, zoals bijvoorbeeld medicijnresten en zeer zorgwekkende stoffen en PFAS. De provincie merkt op dat zulke opkomende antropogene stoffen op steeds meer plaatsen in het water worden aangetroffen.[81] In z'n algemeenheid wordt de lijst met stoffen die relevant zijn steeds langer, aldus een betrokkene van WML.

Met name PFAS wordt door verschillende geïnterviewden genoemd als belangrijk aandachtspunt voor de (toekomstige) drinkwatervoorziening. PFAS vormen een relatief nieuw, maar groeiend probleem voor drinkwaterkwaliteit vanwege hun persistentie, potentieel schadelijke effecten en extreem lage risicogrenswaarden. PFAS is een verzamelterm voor circa 6000 stoffen. Voor een aantal daarvan is aangetoond dat ze bij inname van zeer lage concentraties al nadelige effecten kunnen hebben op de gezondheid van mensen. PFAS wordt op veel plekken in het water aangetroffen, vooral in het oppervlaktewater maar ook in het grondwater.[82,83,84]

[79] Arcadis. Brede screening Maasstroomgebied 2022. 2023.
[80] Arcadis. Brede screening Maasstroomgebied 2022. 2023.
[81] Provincie Limburg. 2022-2023: Eerste Tweejaarlijkse Voortgangsrapportage en Evaluatie van het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027.
[82] Arcadis. Brede screening Maasstroomgebied 2022. 2023.
[83] Provincie Limburg. 2022-2023: Eerste Tweejaarlijkse Voortgangsrapportage en Evaluatie van het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027.
[84] Verschillende belangenorganisaties hebben een rechtszaak aangespannen tegen de Staat der Nederlanden in verband met de schadelijke gevolgen van PFAS in Nederland. Ze vinden dat de Staat onvoldoende noodzakelijke en urgente maatregelen neemt om ingezetenen en het milieu te behoeden voor de ernstige gevolgen van blootstelling aan PFAS. Ze willen onder andere dat de Staat per direct alle emissies van PFAS verbiedt. Zie: Knoops advocaten. Dagvaarding Ex art. 3:305A BW. 2024.

Toekomstige regelgeving voor PFAS kan grote gevolgen hebben voor de drinkwaterwinning. In 2026 komt er nieuwe regelgeving voor de concentraties PFAS in het drinkwater.[85] WML heeft aan de rekenkamer aangegeven dat het water dat zij voor drinkwaterwinning gebruiken aan deze nieuwe norm voldoet. Momenteel speelt echter een discussie of er geen nog strengere norm voor PFAS zou moeten worden ingesteld. Er ligt bijvoorbeeld een Europees voorstel hiervoor.[86] Ook adviseert het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) om de norm voor PFAS in het drinkwater verder te verlagen.[87] Voor drinkwaterbedrijven zou zo'n nieuwe risicogrenswaarde een grote uitdaging betekenen. Sommige experts spreken zelfs over onevenredige inspanningen met een enorme financiële, maatschappelijke impact en grote consequenties voor duurzaamheid (energieverbruik, emissies en afval).[88] Ook zou dit negatieve consequenties hebben voor de beschikbaarheid van water (zie paragraaf 3.3). WML heeft aan de rekenkamer aangegeven dat er in Limburg een aantal drinkwaterwinningen zijn waar door zo'n strengere norm extra zuivering nodig zal zijn.

3.3.3 Gevolgen van een slechte waterkwaliteit

Wanneer de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor drinkwaterwinning onvoldoende is, kan door middel van zuivering ervoor worden gezorgd dat het water uit de kraan van voldoende kwaliteit is. Preventie aan de bron heeft echter de voorkeur boven *end-of-pipe* behandelingen. Zoals verschillende betrokkenen het verwoorden: "wat er niet in zit, hoef je er ook niet uit te halen". Dit is ook beter voor het milieu als geheel. Verder heeft onvoldoende kwaliteit van het water dat wordt gebruikt voor drinkwater verschillende negatieve gevolgen:

- Zuivering leidt tot extra kosten (en dus een hogere drinkwaterprijs), extra energieverbruik en mogelijke extra reststromen met afvalwater.
- Extra zuivering is niet in overeenstemming met de principes van de KRW voor drinkwater, die uitgaat van 'geen achteruitgang' en 'verbetering op termijn teneinde zuiveringsinspanning te verminderen'.[89]
- Een slechte waterkwaliteit kan negatieve effecten hebben op de beschikbaarheid van water:
    - Sommige soorten zuiveringen zorgen voor waterverlies, bijvoorbeeld de filtratie die nodig is om PFAS te zuiveren kost ongeveer 15% van het water dat dus niet beschikbaar zal zijn voor drinkwater.
    - Een slechte waterkwaliteit kan voor tijdelijke innamestops zorgen bij drinkwaterwinningen. Dit speelt vooral bij de drinkwaterwinning waarbij gebruik wordt gemaakt van Maaswater.

[85] Mede op initiatief van Nederland wordt in Europees verband nagedacht over een gedeeltelijk verbod van PFAS, zie https://www.rivm.nl/pfas/verbod-gebruik-pfas
[86] Proposal for a directive of the European Parliament and of the council, COM (2022) 540: amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy. 2022.
[87] RIVM. PFAS in Nederlands drinkwater vergeleken met de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn en relatie met gezondheidskundige grenswaarde van EFSA. 2022.
[88] Essay: Duurzaam omgaan met PFAS in het milieu. Expertisecentrum PFAS. mede gebaseerd op discussion paper NICOLE, juni 2024.
[89] KRW. Artikel 7

3.3.3.1 Zuiveringsinspanning in Limburg is toegenomen

In contrast met de door de KRW beoogde vermindering van de zuivering, is de zuiveringsinspanning in Limburg de afgelopen jaren toegenomen. Vanuit WML is aan de rekenkamer aangegeven er bij enkele winningen de zuivering is uitgebreid met actief kool, om hiermee onder meer bestrijdingsmiddelen uit het water te zuiveren. Tot 2019 had WML bij drie drinkwaterwinningen zo'n zuivering. Daar zijn vanaf 2019 twee winningen bijgekomen. Daarnaast is aangegeven dat zo'n zuivering mogelijk ook bij een andere winning ingezet moet gaan worden.

3.3.3.2 Regelmatige innamestops bij oppervlaktewaterwinning

De drinkwaterwinning uit oppervlaktewater wordt door WML regelmatig stilgelegd vanwege de slechte waterkwaliteit in de Maas. Sinds 2014 is er gemiddeld op 166 dagen per jaar een innamestop geweest[90]. Deze innamestops zijn veelal voor een korte periode, maar soms ook (erg) lang. Voorbeelden hiervan zijn een innamestop van 6 maanden in 2015[91] en een stop van meer dan een maand in 2022[92]. Het risico van innamestops is groter tijdens droge zomers. Door de lage waterstand is de waterkwaliteit dan slechter omdat de concentraties van stoffen dan hoger zijn. Door klimaatverandering komen zulke droge periodes naar verwachting steeds vaker voor, en daarom wordt verwacht dat innamestops in de toekomst ook vaker gaan voorkomen.

Bij een innamestop kan WML allereerst nog een aantal dagen gebruik maken van de watervoorraad in het bekken. Daarna zullen andere winningen (meer) worden ingezet, waaronder een back-up winning uit het diepe grondwater van de Roerdalslenk. Dit betekent dat er in deze situaties extra gebruik moet worden gemaakt van het grondwatersysteem, terwijl de oppervlaktewaterinning juist is gebouwd om het grondwatersysteem te ontzien (zie ook paragraaf 4.5.3).

[90] Riwa Maas. Jaarrapport 2014 - 2022.
[91] Naar aanleiding van de lozing van pyrazool door Chemelot. Dit is aanleiding geweest voor een nieuwe strengere lozingsvergunning voor Chemelot.
[92] Door hoge concentraties van een onbekende stop. Na onderzoek bleek dit neophytadiene te zijn, dit is een natuurlijke stof die hoogstwaarschijnlijk van planten of algen afkomstig is.

4 Sturing door provincie op beschikbaarheid drinkwater

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de provincie zorgt voor voldoende beschikbaarheid van water voor de drinkwaterwinning. Daarbij wordt ingegaan op verschillende rollen en bevoegdheden van de provincie. Hierbij komen het veiligstellen van voldoende toekomstige drinkwaterbronnen (paragraaf 4.1), regelgeving voor grondwateronttrekkingen (paragraaf 4.2) en de provinciale heffing op grondwateronttrekkingen (paragraaf 4.3) aan bod. Daarnaast gaan we in op het convenant waarmee de provincie wil zorgen voor voldoende waterbeschikbaarheid voor verschillende functies (paragraaf 4.4). Ook wordt specifiek ingegaan op de Roerdalslenk -een belangrijke bron voor drinkwater- waar de beschikbaarheid onder druk staat (paragraaf 4.5). Als laatste wordt de uitvoering van VTH bij grondwateronttrekkingen beschreven (paragraaf 4.6).

4.1 Handelingsperspectief WML moet nog vorm krijgen

De provincie werkt samen met WML aan het veiligstellen van de drinkwatervoorziening op de lange termijn. Zij doen dit via ‘adaptieve paden’. Dit houdt een periodieke evaluatie van ontwikkelingen en bijstelling van de planning in. Hiervoor stelt WML prognoses op van de ontwikkeling van de drinkwatervraag en de beschikbare bronnen om daaraan te voldoen. Op basis van de prognoses denken de provincie en WML na over de benodigde maatregelen en te maken keuzes. Het mandaat voor de te nemen maatregelen ligt in eerste instantie bij WML, maar voor veel maatregelen is de medewerking van de provincie nodig. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verlenen van vergunningen en het vastleggen van de ruimtelijke bescherming bij eventuele nieuwe drinkwaterwinningen.

Ondanks dat drinkwater in de wet is opgenomen als dwingende reden voor openbaar belang, geeft een betrokkene van WML aan dat in de praktijk afwegingen moeten worden gemaakt met andere belangen. Ook de provincie geeft aan dat sommige keuzes met betrekking tot de drinkwatervoorziening een brede bestuurlijke afweging kunnen vereisen.[93] In het PWP beschrijft de provincie dat de druk op de ruimte het steeds moeilijker maakt om een plek te vinden voor nieuwe drinkwaterwinningen. Daarom kiest de provincie in eerste instantie om de huidige drinkwaterwinningen te beschermen (‘beschermen om te blijven’). De provincie prefereert -indien mogelijk- maatregelen binnen bestaande winningen. De ruimte om hierbinnen nog stappen te zetten is echter beperkt.

Momenteel zijn de provincie en WML in gesprek over de maatregelen die nodig zijn om ook in de toekomst voldoende drinkwater beschikbaar te hebben. Bij het afwegen van mogelijke maatregelen (bijvoorbeeld tussen de inzet van een huidige vergunning of een nieuwe locatie) maakt WML een variantenstudie waarbij een besluit wordt genomen over de beste in te zetten bron. Hierbij spelen onder meer kosten, kwaliteit, omgeving en beschikbaarheid van het watersysteem een rol. De provincie kan echter zijn eigen afweging maken en de belangen anders wegen. Zo zou de provincie in vergelijking met WML bijvoorbeeld de kosten minder zwaar mee kunnen laten wegen ten opzichte van de ruimtelijke belangen in de omgeving. In het algemeen is de vanzelfsprekendheid van grondwateronttrekkingen voor drinkwater

[93] Provincie Limburg. 2022-2023: Eerste Tweejaarlijkse Voortgangsrapportage en Evaluatie van het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027.

minder vanzelfsprekend geworden, volgens een betrokkene van WML.

Volgens WML is het nog onduidelijk in hoeverre de drinkwaterwinning voorrang krijgt bij bepaalde afwegingen, waaronder ruimtelijke afwegingen. Er zijn hierover geen afspraken gemaakt met de provincie. Wel geeft WML aan dat er gesprekken zijn tussen WML en de provincie over hoe WML duidelijker naar voren kan komen bij de prioritering. Zo worden er gesprekken gevoerd om bestuurlijke afspraken te maken om de bestaande vergunningshoeveelheid te behouden en te voorkomen dat deze in de toekomst ter discussie wordt gesteld, iets wat WML graag zou willen. Verder is vanuit WML aangegeven dat de provincie wel meedenkt over benodigde maatregelen. En hoewel de provincie niet gelijk aan de slag gaat om de wensen van WML door te voeren, worden door de provincie ook geen toekomstige maatregelen tegengehouden. Alles is dus nog bespreekbaar, maar het is nog niet duidelijk wat de uitkomst gaat zijn. Het handelingsperspectief van WML is voorlopig echter nog onduidelijk.

Verschillende maatregelen om de capaciteit van WML te vergroten worden onderzocht. Een mogelijke maatregel is het opstarten van een nieuwe grondwaterwinning. Voor het opstarten van zo'n winning heeft de provincie geen uitsluitingsgebieden vastgelegd. Toch is het lastig om locaties voor nieuwe winningen te vinden. Enerzijds is er in z'n algemeenheid veel druk op het ruimtegebruik, waardoor er lastig ruimte te vinden is voor een winning. Anderzijds geeft een betrokkene van WML aan dat er beperkingen zijn vanwege de kwaliteit van het water. Naast nieuwe grondwaterwinningen worden ook andere maatregelen onderzocht, zo geeft een betrokkene van WML aan. Zo wordt de mogelijke uitbreiding van oppervlaktewaterwinning onderzocht. Ook wordt onderzocht of men onttrekkingen anders kan verdelen, waarbij meer oppervlaktewater wordt onttrokken in de winter en meer uit diepe grondwaterwinningen in de zomer. Daarnaast wordt ook de inzet van regenwater onderzocht, maar de verwachting is dat dit qua volumes relatief weinig kan bijdragen.

4.2 Provincie stuurt beperkt op vergunningen, wel standstill beregening

In deze paragraaf wordt ingegaan op de regelgeving voor de grondwateronttrekkingen. Daarbij wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan andere onttrekkingen dan die voor de openbare drinkwatervoorziening. Onttrekkingen voor bijvoorbeeld industrie en landbouw hebben namelijk invloed op de beschikbaarheid van water voor verschillende functies, waaronder de drinkwaterwinning. De provincie is het bevoegd gezag voor grondwateronttrekkingen die bedoeld zijn voor de openbare drinkwatervoorziening en voor industriële onttrekkingen die groter zijn dan 150.000 m³ per jaar. Het waterschap is bevoegd gezag voor alle overige onttrekkingen, maar de provincie kan ook hier invloed op uitoefenen (zie hoofdstuk 2).

Over het algemeen kan het bevoegd gezag beperkingen opleggen aan deze onttrekkingen door specifieke voorwaarden in de vergunning op te nemen, zoals het maximale aantal kubieke meters dat mag worden opgepompt of de toepassingen van het grondwater (bijvoorbeeld niet voor koelingsdoeleinden). Deze bevoegdheden gelden niet alleen voor nieuwe vergunningen. Voor bestaande vergunningen geldt dat ze

ambtshalve kunnen worden gewijzigd (aangescherpt) of ingetrokken.[94] Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door nieuwe omstandigheden of feiten waardoor de handeling of activiteit niet meer past binnen de doelen van de wet. In de praktijk zal eerst worden onderzocht of de handeling/activiteit toch mogelijk kan blijven door middel van specifieke vergunningvoorschriften.[95] Met de Omgevingswet mag de provincie vergunningsruimte inperken indien gedurende één jaar geen gebruik is gemaakt van de vergunning.[96] Tot 1 januari 2024 was deze termijn drie jaar. Ook kan de provincie instructieregels voor het waterschap opnemen in de omgevingsverordening.

4.2.1 Beperkingen voor onttrekken diep grondwater in Roerdalslenk en Venloschol

De provincie heeft beperkingen opgelegd voor onttrekkingen aan het diepe grondwater van de Roerdalslenk en de Venloschol. Deze twee grondwaterlichamen zijn namelijk gereserveerd voor drinkwaterproductie of industriële onttrekkingen voor menselijke consumptie. Daarmee beperkt de provincie dus laagwaardig industrieel gebruik, zoals proceswater voor de industrie, in deze zones. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor diepe onttrekkingen in de Roerdalslenk nog verder beperkt. Ten eerste hanteert de provincie een onttrekkingsplafond voor drinkwaterwinning uit de diepe Roerdalslenk. Dit onttrekkingsplafond is vastgelegd in de vergunningen van WML. Naast de hoeveelheid die op een bepaalde winplaats mag worden onttrokken, is er een voorwaarde dat de totale onttrekking uit het diepe pakket van de Roerdalslenk niet meer dan 27 miljoen m^3 per jaar mag bedragen. Verder geldt er onder andere een vergunningsplicht voor onttrekkingen ten behoeve van beregening (zie paragraaf 4.2.3).

4.2.2 Geen beleid voor beperken latente vergunningsruimte voor industrie

Latente ruimte is het verschil tussen de maximaal vergunde hoeveelheid en de daadwerkelijk onttrokken hoeveelheid grondwater. Tabel 4.1 geeft een overzicht voor 2023.

Tabel 4.1 Vergunde en daadwerkelijk onttrokken hoeveelheden grondwater in 2023 (in miljoen m^3).

Categorie	Totaal vergund	Totaal onttrokken	Latente Ruimte (%)
Industrie, menselijke consumptie	6,1	3,5	42%
Industrie overige	6,5	1,5	76%
Drinkwater (WML) *	100,9[97]	72,7	28%

* Ter vergelijking heeft de rekenkamer naast onttrekkingen voor industrie ook de onttrekkingen voor drinkwater toegevoegd.

Bron: Bewerking rekenkamer op door de provincie aangeleverde gegevens

De rekenkamer constateert dat er relatief weinig grondwater wordt onttrokken voor laagwaardig industrieel gebruik (zo'n 2%), maar dat er bij toepassingen met een laagwaardig gebruik van grondwater wel aanzienlijke latente ruimte bestaat. De provincie is zich ervan bewust dat hier mogelijk resultaten geboekt kunnen worden, maar ziet volgens een betrokkene op dit moment geen redenen of noodzaak hier actie op

[94] Artikel 6.22 Waterwet en artikel 5.40 Omgevingswet.
[95] Sterk Consulting. Juridische verkenning verdrogings- en droogte-instrumentarium, november 2021, blz. 14.
[96] Omgevingswet artikel 5.40, lid 2, onder b. De exacte betekenis van dit artikel vereist nog juridisch onderzoek.
[97] WML geeft aan dat 105,4 miljoen m^3 vergund is.

te ondernemen. Ook hebben verschillende betrokkenen aangegeven dat de ambtelijke capaciteit bij de provincie beperkt is en dat er daardoor keuzes moeten worden gemaakt.

Het beperken van latente ruimte van de industrie betekent niet per definitie een verbetering van de grondwaterkwantiteit, omdat in de praktijk niet noodzakelijk minder grondwater wordt onttrokken dan in voorgaande jaren. Het intrekken van latente ruimte richt zich vooral op het beperken van potentiële toekomstige groei. Dit is het meest van belang bij de Roerdalslenk (zie paragraaf 4.5) en bij onttrekkingen waarbij mogelijk conflicterende belangen spelen, zoals in de nabijheid van Natura 2000-gebieden.

4.2.3 Geen maximum voor landbouwonttrekkingen, wel standstill aantal beregeningsputten

De provincie is het bevoegd gezag voor grondwateronttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening en voor industriële onttrekkingen die groter zijn dan 150.000 m³ per jaar. Het waterschap is bevoegd gezag voor alle overige onttrekkingen. Onder deze laatste categorie vallen onder andere onttrekkingen voor beregening in de landbouw.[98]

Het blijkt dat de onttrekkingen voor beregening een substantiële omvang hebben.[99] In 2019 (een jaar met een droge zomer) waren er 40 onttrekkers die meer dan 100.000 m^3/jaar onttrokken voor beregening.[100] Daarvan was er een onttrekker die 3,5 mln m^3/jaar onttrok, wat meer is dan de meeste pompstations van WML onttrekken en meer dan het dubbele van de grootste industriële onttrekking in Limburg.[101]

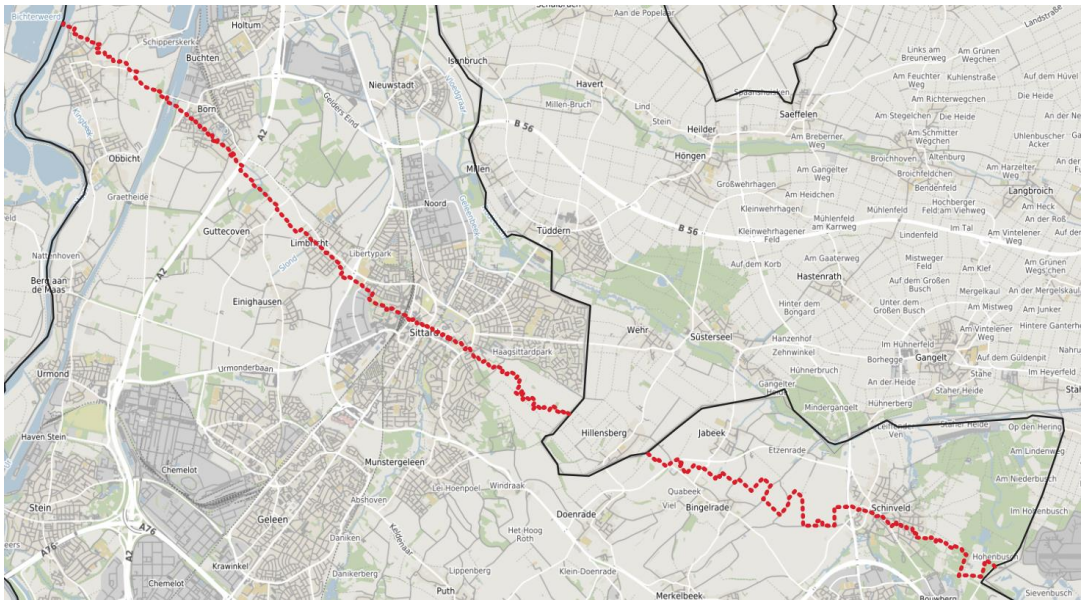
Bij de uitwerking van regels voor onttrekkingen moet het waterschap de door de provincie Limburg vastgestelde instructieregels in de Omgevingsverordening Limburg in acht nemen. De provincie heeft onder meer instructieregels voor het aantal beregeningsputten en voor vergunningen voor onttrekkingen in bepaalde gebieden opgesteld.

4.2.3.1 GS behouden standstill aantal beregeningsputten

De provincie Limburg heeft een standstill-principe voor het aantal beregeningsputten in de bufferzones van grondwaterafhankelijke natuur en voor beregeningsputten in Noord- en Midden-Limburg. Bij bufferzones van grondwaterafhankelijke natuur stelt de instructieregel in de omgevingsverordening dat een te plaatsen put binnen een bufferzone grondwaterafhankelijke natuur niet dichterbij een natuurgebied wordt geplaatst dan de put die deze vervangt. Voor beregeningsputten in Noord- en Midden-Limburg (zie figuur 4.1) geldt de instructieregel dat het totale aantal putten niet toeneemt.

[98] Besluit activiteiten leefomgeving (Staatsblad 2018-293) en bijgewerkt t/m Staatsblad 2024-57, artikel 16.3
[99] In een droog jaar wordt de omvang op 48 miljoen m^3 geschat, in een normaal jaar op 22 miljoen. Zie Statenvoorstel Grondwaterheffingsverordening 2024.
[100] Provincie Limburg. G-23-013 Statenvoorstel Grondwaterheffingsverordening 2024. 2023.
[101] Door de provincie Limburg aangeleverde gegevens over grondwateronttrekkingen.

Figuur 4.1. De provincie heeft een standstill- en vergunningsbeleid voor beregeningsputten in Noord- en Midden-Limburg (ten noorden van de rode lijn).[102]



Bron. Bewerking rekenkamer op GIS-bestand ‘Breuklijnen’ afkomstig van Atlas Limburg, d.d. 5 juli 2024.

PS hebben bij de behandeling van het provinciaal water beleid (het PWP) een amendement[103] aangenomen om het standstill beleid voor beregeningsputten buiten bufferzones van natuur op te heffen, ondanks het ontraden ervan door GS. Opvallend genoeg hebben PS bij de behandeling van de omgevingsverordening -die op dezelfde dag plaatsvond- geen amendement ingediend om deze standstill uit de omgevingsverordening te schrappen, terwijl dit wel tijdens de vergadering door PS is besproken. GS hebben via een mededeling portefeuillehouder[104] aan PS laten weten dat het schrappen van de standstill uit de verordening kan leiden tot een toename van onttrokken hoeveelheden en het bereiken van de provinciale doelen in gevaar kan brengen. Zolang er in het kader van het ‘Traject waterbeschikbaarheid’ geen afspraken zijn gemaakt of alternatieve instrumenten zijn ontwikkeld waarmee de zoetwatervoorziening is geborgd (zie paragraaf 4.4), vinden GS het schrappen van het standstill beleid daarom niet opportuun. Uiteindelijk heeft dit dus ook nog niet plaatsgevonden.

Verder kan worden opgemerkt dat ook als de provincie de instructieregel voor het standstillbeleid schrapt, het waterschap bevoegd is om deze standstill in stand te houden. Momenteel vult het waterschap in de waterschapsverordening de standstill ook breder in dan de instructieregel van de provincie: in heel Limburg mag het aantal onttrekkingsputten niet toenemen.[105]

[102] In Noord- en Midden-Limburg bestaat de bodem vooral uit zand, terwijl in Zuid-Limburg de bodem vooral uit löss bestaat. Löss kan water beter vasthouden en hier is daarom minder beregening nodig. De provincie geeft aan dat er daarom wel regels zijn voor beregening in het ‘zand-gebied’ en niet in het ‘löss-gebied’.
[103] 2e Gewijzigd Amendement: Stand-stil beregeningsputten. 16 december 2021
[104] Mededeling portefeuillehouder inzake Amendement op provinciaal waterprogramma betreffende grondwateronttrekkingen. 19 april 2022
[105] Waterschapsverordening Waterschap Limburg. 2024.

4.2.3.2 Geen vergunningen nodig voor onttrekkingen voor beregening van gewassen in de open lucht

In de Omgevingsverordening Limburg is door de provincie vastgelegd dat een vergunning vereist is voor een grondwateronttrekking indien deze onttrekking:

- zich bevindt binnen de bufferzone van grondwaterafhankelijke natuur;
- diep grondwater uit de Roerdalslenk of Venloschol onttrekt;
- groter is dan 10 m^3 per uur, met uitzondering van onttrekkingen voor beregening en bevloeiing in de landbouw in Zuid-Limburg (zie figuur 4.1).

Ten aanzien van het laatste punt laat de provincie in de verordening echter ruimte voor het waterschap om in de waterschapsverordening algemene regels te stellen in plaats van een vergunningsplicht.[106] Het waterschap maakt van deze mogelijkheid gebruik. In de waterschapsverordening is opgenomen dat de vergunningsplicht afhankelijk is van het doel van de onttrekking. Bij industrie wordt de instructieregel van de provincie gevolgd en is een omgevingsvergunning nodig bij onttrekkingen van meer dan 10 m^3 per uur. Bij bronbemaling, grondwatersanering, beregening in kassen en overige onttrekkingen geldt de vergunningsplicht bij substantieel grotere onttrekkingen dan benoemd in de instructieregel van de provincie. Voor beregening van gewassen in de open lucht geldt helemaal geen vergunningsplicht. Ook de verdere regels voor beregening zijn beperkt en omvatten een meldplicht en -net als de andere onttrekkingen- een meetverplichting en een algemene zorgplicht dat effecten op de omgeving zoveel mogelijk worden beperkt. Door het instellen van een meldingsplicht of het opstellen van algemene regels wordt wel aan de instructieregel van de provincie voldaan.

De rekenkamer merkt op dat er met vergunningen grenzen kunnen worden gesteld aan de hoeveelheden grondwater die mogen worden onttrokken. Bovendien is het bij vergunningverlening verplicht om de mogelijke effecten op de omgeving te onderzoeken, zodat eventuele schadelijke effecten inzichtelijk worden (zie paragraaf 1.2.2.1). Het Waterschap Limburg heeft aan de rekenkamer aangegeven dat er geen concreet voornemen is om de vergunningsvoorwaarden aan te scherpen en dat ervan uit wordt gegaan dat er niet onnodig beregend wordt.

4.3 Invulling provinciale grondwaterheffing staat ter discussie

De kosten voor grondwateronttrekkingen worden beïnvloed door de grondwaterheffing. De hoogte van deze heffing kan invloed hebben op de omvang van de onttrekkingen en daarmee bijdragen aan de beschikbaarheid van water voor verschillende functies, waaronder de drinkwaterwinning.

De grondwaterheffing is een juridisch instrument dat uitsluitend is voorbehouden aan provincies. Het betreft een bestemmingsheffing: een belasting op onttrekkingen van grondwater waarvan de opbrengsten specifiek moeten worden ingezet voor kosten die direct verbandhouden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen, zoals (herstel)maatregelen ten behoeve van de grondwaterbalans en droogteproblematiek. PS stellen jaarlijks de tarieven voor de grondwaterheffing vast

[106] Artikel 4.4, lid 6, Omgevingsverordening Limburg.

in de grondwaterheffingsverordening.

4.3.1 Provincie heeft een gemiddeld tarief, maar vrijstelling voor beregening

Voor de grondwaterheffing in Limburg geldt het volgende:

- Onttrekkingen met een pompcapaciteit van maximaal 10 m^3 per uur zijn niet gereguleerd. Er worden geen onttrekkingshoeveelheden gemeten en dus is er geen heffing.
- Onttrekkingen van 10.000 m^3 of minder per jaar zijn vrijgesteld.
- Onttrekkingen ten behoeve van beregening of bevloeiing zijn vrijgesteld.
- Het tarief van de grondwaterheffing wordt jaarlijks geïndexeerd conform de uitgangspunten van de begroting. Voor 2024 resulteert dit in een tarief van € 0,01873 per kubieke meter onttrokken grondwater.

Uit een vergelijking van de grondwaterheffingsverordeningen van alle provincies blijkt dat Limburg een redelijk gemiddeld tarief heeft voor de grondwaterheffing en, op Drenthe na, de laagste heffingsvrije voet heeft. Daar staat tegenover dat Limburg, net als Drenthe en Overijssel, een vrijstelling heeft voor beregening vanuit de landbouw. In Zeeland zijn onttrekkingen ten behoeve van aquacultuur (forellenteelt e.d.) vrijgesteld. Tabel 4.2 hieronder geeft een overzicht van alle provinciale tarieven en hun heffingsvrije voet.

Tabel 4.2 Grondwaterheffing en heffingsvrije voet 2024

Provincie	Tarief per m^3 in €-cent	Heffingsvrije voet in m^3
Friesland	1,320	50.000
Groningen	1,680	30.000
Drenthe	1,115	n.v.t.
Overijssel	1,600	100.000
Flevoland	1,410	20.000
Noord-Holland	0,850	25.000
Utrecht	1,530	12.000
Gelderland	1,300	100.000
Zuid-Holland	0,500	12.000
Zeeland	3,240	20.000
Noord-Brabant	3,800	150.000
Limburg	1,873	10.000
Gemiddeld	1,685	

Bron: Bewerking rekenkamer op gegevens uit de provinciale grondwaterheffingsverordeningen, 2024

Op 15 december 2022 hebben PS door middel van een aangenomen motie[107] het beleid voor de grondwaterheffing ter discussie gesteld. Deze motie stelt dat de beleidsmatige achtergrond van de vrijstelling voor beregening en bevloeiing onduidelijk is en dat alle onttrekkingen in beginsel fiscaal gelijk

[107] Motie 2945 Onderbouw vrijstellingen grondwaterheffing. 15 december 2022.

behandeld moeten worden. Daarom worden GS verzocht om in toekomstige besluiten of beleidsnota's de vrijstellingen expliciet te onderbouwen, zodat de discussie hierover goed kan worden gevoerd.

Bij het Statenvoorstel over de grondwaterheffingsverordening voor 2024[108] hebben GS PS inzicht gegeven in de omvang van alle grondwateronttrekkingen in de provincie en de argumenten waarmee in het verleden de vrijstelling voor beregening is beargumenteerd. GS plaatsen daarbij kanttekeningen bij de oorspronkelijke redenen voor de vrijstelling van heffingen op grondwater voor beregening. Hieronder worden de drie oorspronkelijke argumenten en de belangrijkste kanttekeningen daarop samengevat weergegeven:

- Argument 1: De eerdere Rijksheffing voor beregening en bevloeiing is vervallen omdat de opbrengst niet in verhouding stond met de kosten van inning.
  Kanttekening GS: Het argument dat het innen van de heffing meer kost dan het oplevert, geldt voor alle kleine wateronttrekkingen, niet alleen voor landbouwberegening. Dit betekent dat dit argument niet speciaal van toepassing is op de landbouw.
- Argument 2: De landbouw treft maatregelen (bijvoorbeeld peilgestuurde drainage) gericht op het conserveren van zoveel mogelijk grondwater.
  Kanttekening GS: Hoewel landbouwers maatregelen nemen om water te besparen, kunnen andere watergebruikers ook verplicht worden om dit te doen. Maar zij krijgen geen vrijstelling. Dit roept de vraag op waarom landbouwers wel een vrijstelling zouden moeten krijgen.
- Argument 3: Een deel van het onttrokken water komt weer in de ondergrond terecht.
  Kanttekening GS: Een deel van het beregende water gaat terug naar de ondergrond, maar het is moeilijk te meten hoeveel dit precies is en of het in hetzelfde pakket terecht komt van waaruit het is onttrokken. Dit maakt het lastig om een vrijstelling hierop te baseren.

Bij het vaststellen van de Grondwaterheffingsverordening 2024 hebben PS besloten om kennis te nemen van de argumenten voor vrijstelling en de kanttekeningen hierbij. De mogelijke beleidskeuzes hierover zullen worden besproken en besloten bij de vaststelling van de Grondwaterheffingsverordening 2025.

Als bestemmingsheffing zijn er beperkingen aan de mogelijkheden om de inkomsten van de grondwaterheffing te verhogen. Desalniettemin zijn de kosten voor de doeleinden waarvoor deze inkomsten zijn bestemd momenteel aanzienlijk hoger dan de opbrengsten van de heffing zelf. Een aanpassing van de grondwaterheffing zou dus meer financiële middelen beschikbaar kunnen maken voor deze doeleinden. Dit kan worden bereikt door het aanpassen van het tarief, eventueel met differentiatie naar verschillende soorten gebruikers, en/of door het beperken van vrijstellingen.

4.3.2 Beperkte relevantie grondwaterheffing voor de drinkwaterprijs

Voor grootverbruikers en vrijgestelde onttrekkingen kan een verhoging van de grondwaterheffing een stimulans zijn om te investeren in waterbesparing of alternatieven. Voor huishoudens zal de

[108] G-23-013 Statenvoorstel Grondwaterheffingsverordening 2024. 6 november 2023.

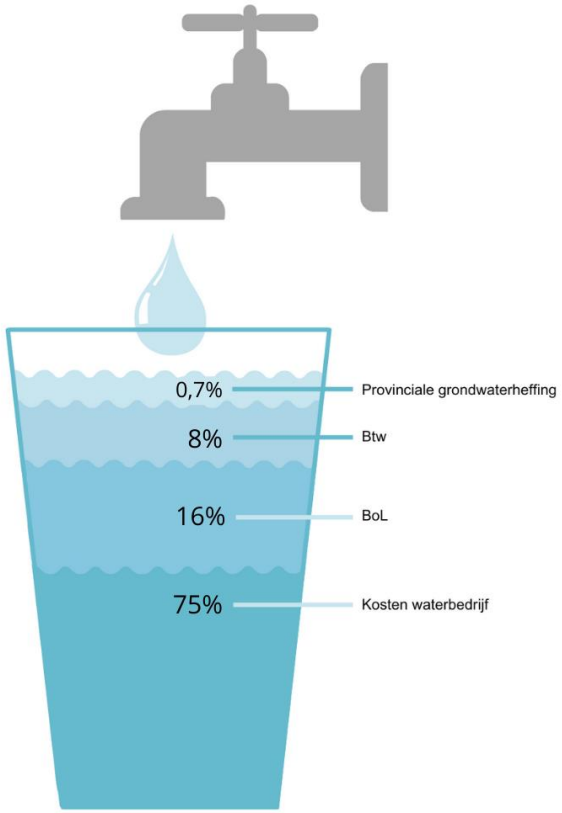
grondwaterheffing naar verwachting weinig effect hebben op hun drinkwatergebruik. De grondwaterheffing wordt doorberekend in de drinkwaterprijs, maar er lijkt -vanwege de relatief lage prijs voor drinkwater- een aanzienlijke prijsverhoging van drinkwater nodig voor gedragsverandering en besparingseffecten.[109] De drinkwaterprijs is maar voor een klein deel afhankelijk van de grondwaterheffing, waarvan de mogelijkheden voor prijsverhogingen als doelheffing begrensd zijn.

Het tarief voor drinkwater wordt bepaald door de volgende factoren:

1. Kosten die het drinkwaterbedrijf maakt voor het winnen, zuiveren en transporteren van drinkwater.
2. Belastingen van de rijksoverheid op drinkwater: milieubelasting (de belasting op leidingwater (BoL)) en 9% btw.[110] Er wordt alleen BoL geheven over de eerste 300 m^3.
3. Bij gebruik van grondwater: de provinciale grondwaterheffing.

Figuur 4.2 laat zien hoe de kosten van het drinkwatertarief van WML in 2024 verdeeld zijn, bij een verbruik van 100 m^3 per jaar (verbruik van een gemiddeld huishouden in Nederland).

Figuur 4.2 Procentuele verdeling opbouw drinkwatertarief 2024 van WML.



Bron: Bewerking rekenkamer op gegevens uit het document Tarievenregeling WML 2024.

[109] Alle betrokkenen die door de rekenkamer zijn geïnterviewd, waaronder vertegenwoordigers van drinkwaterbedrijven zoals WML en Brabant Water, evenals provincies zoals Limburg en Noord-Brabant, delen deze opvatting. Zij wijzen daarbij op de recente gascrisis hetgeen leidde tot een aanzienlijke energiebesparing.
[110] Bij invoering op 1 januari 2000 bedroeg de BoL iets minder dan 13 cent per m^3, in 2024 is de BoL 42 cent per m^3. De btw is vanaf 1 januari 2019 9%, daarvoor was het 6%.

De vereniging van drinkwaterbedrijven (Vewin) vindt dat de BoL en btw moeten worden afgeschaft, omdat drinkwater een gezonde en duurzame eerste levensbehoefte is, net als groente en fruit.[111] Tegelijkertijd is er een discussie over het verhogen van de BoL en het schrappen van vrijstellingen voor grootgebruikers.[112]

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de drinkwatertarieven van alle drinkwaterbedrijven in 2024 bij een verbruik van 100 m^3 per jaar (verbruik van een gemiddeld huishouden in Nederland). Sinds 2023 stijgen de tarieven bij alle drinkwaterbedrijven sterk. In de afgelopen twee jaar is de gemiddelde prijs per m^3 met ruim 20% toegenomen.

Tabel 4.3 Drinkwatertarieven 2024 voor een gemiddeld huishouden

Waterbedrijf	Vastrecht[113]	Variabel tarief per m^3	Totaal per m^3 [114]
Waterbedrijf Groningen	73,67	0,96	1,69
WMD Drinkwater	98,60	1,00	1,99
Vitens	50,50	0,95	1,46
PWN	71,15	1,62	2,33
Waternet	107,80	1,13	2,21
Dunea	78,21	1,33	2,11
Oasen	85,20	1,06	1,92
Evides	85,30	1,08	1,93
Brabant Water	75,84	0,72	1,48
WML	96,72	1,00	1,97
Gemiddeld 2024	82,30	1,09	1,91

Bron: Vewin, Tarievenoverzicht drinkwater 2024.

Drinkwaterprijzen worden strikt gereguleerd door wetgeving. De Drinkwaterwet bepaalt dat drinkwaterbedrijven niet zomaar hun tarieven mogen verhogen.[115] Drinkwater is een eerste levensbehoefte en moet voor iedereen beschikbaar zijn en voor zoveel mogelijk mensen betaalbaar blijven. De provincie kan als aandeelhouder van WML hier indirect invloed op uitoefenen omdat een besluit over een verhoging of verlaging van de drinkwaterprijs door de aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven wordt genomen. Ten aanzien van dit punt zou er spanning kunnen ontstaan tussen de rol van de provincie als aandeelhouder en de volksvertegenwoordigende rol van (het bestuur) van de provincie. Vanuit de volksvertegenwoordigende rol kan bijvoorbeeld worden gestreefd naar een zo laag mogelijke prijs vanwege betaalbaarheid en toegankelijkheid. Tegelijkertijd kan de provincie vanuit de aandeelhoudersrol

[111] Vewin, Waterspiegel / maart 2022, blz. 17.
[112] 2013: Plan Tweede Kamer verdubbeling BoL (ingetrokken); https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/afbec3d2-2399-40e0-9092-16f78d2d1f0d/belasting-op-leidingwater-huishoudens-betalen-de-industrie-wordt-ontzien. 2023: Amendement afschaffing heffingsplafond BoL per 1-1-2025 (verworpen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 418, nr. 92.
[113] Vastrecht is een vergoeding voor de vaste kosten die het drinkwaterbedrijf maakt, voor onder andere de productie en distributie van drinkwater, alle aansluitingen inclusief meetinrichtingen, etc.
[114] Bij een verbruik van 100 m^3 per jaar.
[115] De tarieven dienen kostendekkend, transparant en niet-discriminerend te zijn. Ook geldt er een maximale vermogenskostenvoet.

een voorkeur hebben voor een hogere prijs vanwege van de continuïteit van het drinkwaterbedrijf. Een te lage prijs zou kunnen leiden tot een onvoldoende robuuste financiële structuur, met risico's op wanbeheer en achterstallig onderhoud. Kern is – zoals ook genoemd in paragraaf 2.1 – dat het provinciaal bestuur zich bewust toont van mogelijke belangenconflicten en daar keuzes in maakt, met aandacht voor de lange termijn gevolgen.

4.3.3 Meet- en registratieplicht van belang voor uitvoering grondwaterheffing

De grondslag voor de grondwaterheffing is de onttrokken hoeveelheid grondwater. Deze hoeveelheid is echter niet zomaar inzichtelijk. 'Kleine onttrekkingen' met een capaciteit kleiner dan 10 m^3 per uur, met uitzondering van onttrekkingen in bufferzones, zijn meldingsvrij, waardoor het moeilijk is om een compleet beeld te krijgen. Schattingen over 'kleine onttrekkingen' gingen uit van 10% van het totale aantal onttrekkingen.

Vanuit het Rijk wordt overwogen om voor alle onttrekkingen uit grond- en oppervlaktewater een meet- en registratieplicht in te stellen, of mogelijk zelfs een vergunnings- of meldingsplicht.[116] Momenteel loopt er een onderzoek naar de uitvoerbaarheid daarvan. Dit onderzoek moet medio 2024 zijn afgerond, waarna besluitvorming over een vergunnings- of meldingsplicht kan plaatsvinden.[117]

Op dit moment hebben de waterschappen relatief weinig werk aan de grondwaterheffing, vanwege de heffingsvrije voet van 10.000 m^3 per jaar en de vrijstelling voor beregening. Als de heffingsvrije voet wordt verlaagd of de vrijstelling voor beregening wordt afgeschaft, zal de levering van de onttrekkingsgegevens voor de grondwaterheffing grotendeels bij het waterschap komen te liggen. Dit kan leiden tot aanzienlijk meer administratieve lasten voor de waterschappen.

4.4 Provincie zet zich in voor een convenant

De provincie Limburg werkt in het project Waterbeschikbaarheid om voldoende water beschikbaar te hebben voor de verschillende functies in Limburg, zoals natuur, landbouw, drinkwater en industrie. De beschikbaarheid van water staat vooral tijdens (droge) zomers onder druk. Ondanks de maatregelen die in het kader van de Limburgse integrale watersysteem analyse (LIWA)[118,119] worden genomen, zijn er nog watertekorten te verwachten. Daarom wil de provincie met verschillende partijen afspraken maken om de beschikbaarheid van water beter te borgen. Het gaat daarbij zowel om het beter vasthouden van water als het beperken van waterverbruik (besparing).

De aanpak waterbeschikbaarheid -waar de provincie Limburg met het Waterschap Limburg en andere

[116] Kabinetsreactie Raad voor de leefomgeving en infrastructuur advies over KRW en nadere invulling van KRW – impulsprogramma. 30 juni 2023. Kenmerk: IENW/BSK-2023/168627
[117] Kamerbrief Toelichting op artikel 6.22 van de Waterwet. IENW/BSK-2023/296660, 13 oktober 2023.
[118] Waterschap Limburg en Provincie Limburg. Limburgse integrale watersysteem analyse (belangrijkste uitkomsten). 2020.
[119] Waterschap Limburg en Provincie Limburg. Limburgse integrale watersysteem analyse (iRapport). 2020. https://rhk.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=2d8498eea245436c969686fd41aba93c

stakeholders aan werkt- heeft in 2023 geleid tot een intentieverklaring. Deze intentieverklaring is met 44 andere partijen opgesteld. Hieronder zijn onder andere WML, gemeenten en werkgevers-, landbouw- en natuurorganisaties. Met de verklaring wordt beoogd schade door droogte te voorkomen en de beschikbaarheid van schoon water te borgen. Er is afgesproken onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om het wateraanbod te vergroten en te besparen op waterverbruik. Daarnaast zal een convenant worden opgesteld waarin de strategie, maatregelen en uitvoeringsafspraken worden vastgelegd.

Het convenant staat gepland voor medio 2025. Met een convenant kiest de provincie voorlopig voor niet-afdwingbare afspraken, waarbij er geen garantie is dat deze worden nagekomen. Wel heeft de provincie aangegeven dat ze dit convenant wil laten doorrekenen. Wanneer de doelen onvoldoende worden bereikt, overweegt de provincie meer verplichte maatregelen in te stellen. Een betrokkene van de provincie heeft aangegeven dat daarbij gedacht kan worden aan het beperken van (latente) vergunningsruimte en/of het opnemen van aanvullende voorschriften in vergunningen.

4.5 Uitputting in de Roerdalslenk: beperkte maatregelen, wél ASV

In deze paragraaf wordt ingegaan op het grondwaterlichaam Roerdalslenk dat, vanwege de grote hoeveelheid water van goede kwaliteit dankzij beschermende kleilagen, een geliefde grondwaterbron is voor onder andere drinkwater. Meer dan een kwart van het Limburgse drinkwater wordt gewonnen uit dit diepe grondwaterlichaam.

4.5.1 KRW-doel wordt niet gehaald

De Roerdalslenk voldoet niet aan de eisen die de KRW voor grondwaterkwantiteit stelt. Onttrekkingen uit het verleden hebben er voor gezorgd dat het waterpeil van het grondwater in de Roerdalslenk is gedaald. Dit is niet alleen het gevolg van onttrekkingen voor drinkwater, maar ook bijvoorbeeld door de industrie en landbouw. Naar schatting daalde het peil tussen begin jaren '80 en halverwege de jaren '90 met zo'n 5,5 meter. Na een aantal stabiele jaren zette de daling vanaf 2010 weer verder in.

De slechte kwantitatieve staat van dit grondwaterlichaam betekent dat meer grondwateronttrekkingen, bijvoorbeeld voor drinkwater, in strijd zijn met de KRW. Uit onderzoeken blijkt dat dit doel alleen haalbaar is als er tussen de 10%-30% minder grondwater wordt onttrokken.[120]

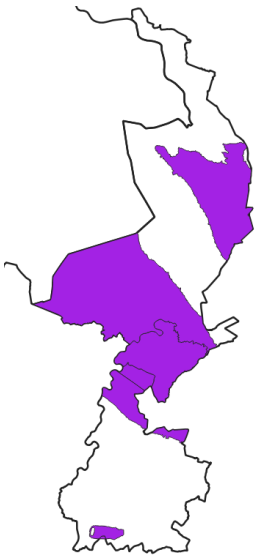
4.5.2 Aangewezen als strategische reserve, maar niet of beperkt inzetbaar

Het Rijk heeft aan provincies gevraagd om Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) aan te wijzen, zodat er in alle omstandigheden voldoende drinkwater is, ook als de vraag tot 2040 groeit.[121] ASV-gebieden zijn bedoeld om ingezet te worden voor de drinkwatervoorziening. Op welke termijn dat gebeurt,

[120] RHDHV, 'Effecten onttrekkingen op de stijghoogten in de Roerdalslenk'. BH3596WATRP002200903, 3 september 2020.
[121] Structuurvisie Ondergrond (STRONG), 2018 (Rijksoverheid).

verschilt per regio. In het PWP heeft de provincie de Roerdalslenk (samen met de Venloschol en winplaats De Dommel) aangewezen als ASV, zie figuur 4.3. De provincie Limburg handelt hiermee in lijn van het Rijk dat de Roerdalslenk eerder al als potentiële grondwaterreserve noemt.[122]

Figuur 4.3. ASV-gebieden provincie Limburg



Bron: eigen bewerking van de rekenkamer m.b.v. data van Atlas Limburg. d.d. 28 juni 2024.

Als strategische reserve is de waarde van de Roerdalslenk momenteel echter zeer beperkt en kan deze, tenzij de KRW bewust wordt overtreden of er een besluit tot doelverlaging wordt genomen, eigenlijk alleen in het geval van een majeure calamiteit effectief worden ingezet. De rekenkamer constateert namelijk dat nieuwe onttrekkingen, die invloed hebben op de diepe grondwaterlagen, in strijd zouden zijn met de KRW en daardoor juridisch aanvechtbaar. Het Besluit kwaliteit leefomgeving schrijft (o.a.) voor dat het verlenen van een omgevingsvergunning er niet toe mag leiden dat de doelstelling van het voorkomen van de achteruitgang van de kwantitatieve toestand van grondlichamen niet wordt bereikt (Art. 8.84).

De provincie en het Rijk constateerde eerder ook al dat de inzet van de Roerdalslenk als reserve momenteel lastig is. In het PWP geeft de provincie aan dat onduidelijk is hoeveel grondwater er daadwerkelijk als reserve beschikbaar is, omdat de dalende trend in strijd is met de KRW. Een onderliggend onderzoek naar nationale grondwaterreserves concludeert het volgende over de Roerdalslenk: *“Een verdere toename van de onttrekking van grondwater is in de huidige situatie niet mogelijk of ongewenst vanwege sterke verlagingseffecten die vanuit de KRW of Natura 2000 niet zijn toegestaan. Het doel om een groei in drinkwatervraag op te vangen is daarmee niet haalbaar, tenzij aanvullende maatregelen voor systeemherstel, zoals vasthouden of actief infiltreren van water, worden getroffen. Dit laatste vereist een integrale afweging van de voor- en nadelen op het grondwatersysteem en*

[122] Landelijk is in de Nota Drinkwater (2014) het concept van Nationale Grondwater Reserves geïntroduceerd en in de Structuurvisie Ondergrond heeft het Rijk de Roerdalslenk indicatief aangewezen als grondwaterreserve.

de daaraan verbonden belangen."[123]

4.5.3 Nog geen extra Limburgse maatregelen voor verbetering, samenwerking vereist

De drinkwaterwinning door WML in de Roerdalslenk heeft een onttrekkingsplafond (zie paragraaf 4.2.1). Voor een verdere vermindering van de drinkwateronttrekkingen zullen er eerst vervangende bronnen moeten worden ontwikkeld. Verder ligt het volgens de provincie voor de hand om in ieder geval geen nieuwe onttrekkingen toe te staan die invloed hebben op het diepe grondwaterpakket.[124]

De provincie heeft in de omgevingsverordening vastgelegd dat onttrekkingen uit de diepe Roerdalslenk zijn gereserveerd voor onttrekkingen voor menselijke consumptie (zie paragraaf 4.2.1). Daarmee geldt dus een standstill-principe voor laagwaardige industriële toepassingen van diep grondwater zoals proceswater door de industrie. Voor de al vergunde laagwaardige toepassingen heeft de provincie geen beleid om deze te verminderen of om latente ruimte in te trekken (zie paragraaf 4.2.2). Ondanks dat het aandeel laagwaardige industriële onttrekkingen relatief beperkt is in de Roerdalslenk, is er wel sprake van bijna een miljoen m^3 aan latente vergunningsruimte. Tabel 4.4 geeft een overzicht.

Tabel 4.4 Vergunde en daadwerkelijk onttrokken hoeveelheden grondwater voor industriële toepassingen in Roerdalslenk in 2023 (in miljoen m^3).

Categorie	Totaal vergund	Totaal onttrokken	Latente Ruimte (%)
Industrie, menselijke consumptie	1,3	1,0	23%
Industrie overige	1,6	0,7	59%

Bron: Bewerking rekenkamer op door de provincie aangeleverde gegevens.

In het PWP is beschreven dat de provincie met verschillende partijen afspraken wil maken over maatregelen om de negatieve trend in de Roerdalslenk te keren. De Roerdalslenk bevindt zich namelijk niet alleen in Limburg, maar ook in Noord-Brabant, Vlaanderen en Nordrhein-Westfalen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de onttrekkingen uit Noord-Brabant (die vele malen omvangrijker zijn dan de onttrekkingen in Limburg) ook een belangrijke rol spelen. Ook de bruinkoolwinning in Duitsland speelt een rol. Het stopzetten van deze bruinkoolwinning zal bijdragen aan het verbeteren van de negatieve trend, maar het is op dit moment niet inzichtelijk of daarmee de negatieve trend in de Roerdalslenk kan worden gekeerd. Vanuit de provincie is aangegeven dat wordt verwacht dat de effecten van het stopzetten van de bruinkoolwinning de komende jaren relatief beperkt zijn.[125]

Het uitgangspunt van de provincie bij de afspraken over het beheer van het grondwater in de diepe Roerdalslenk is dat er in het verleden al substantiële stappen zijn gezet met het verminderen van

[123] KWR, Royal HaskoningDHV. Bescherming Nationale Grondwater Reserves. Handelingsperspectieven voor het Rijk Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 24 december 2021, blz. 22.
[124] Provincie Limburg. 2022-2023: Eerste Tweejaarlijkse Voortgangsrapportage en Evaluatie van het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027. Versie GS 18 juni 2024, blz. 42.
[125] Beantwoording schriftelijke vragen van de rekenkamer door de provincie Limburg

grondwateronttrekkingen uit dit grondwaterlichaam. Doordat WML 20 jaar geleden gedeeltelijk heeft ingezet op het gebruik van oppervlaktewater voor de drinkwaterwinning is de omvang van de grondwateronttrekkingen in de Roerdalslenk in Limburg verminderd. De vermindering van de onttrekkingen uit de Roerdalslenk door WML is onder andere gerealiseerd door:

- Rond 2009 zijn de onttrekkingen in Herten en Asselt gestaakt (1,5 en 2 miljoen m^3 per jaar). De vergunningen bestaan nog wel.
- In 2002 is WML gestopt met de winning Graafschap Hornelaan in Weert (2,5 miljoen m^3 diep grondwater en daarnaast 3,5 miljoen m^3 freatisch grondwater per jaar).

Daarnaast geeft WML aan dat de vergunningsruimte van de Roerdalslenk niet volledig wordt ingezet, waardoor deze ook wordt ontzien.

4.6 VTH grondwateronttrekkingen vooral kwetsbaar bij beregening

4.6.1 Provincie heeft VTH grondwateronttrekkingen onder controle

Het team Vergunningen van de provincie toetst of industriële grondwateronttrekkingen boven de 150.000 m^3 per jaar voldoen aan de doelstellingen van het waterbeheer, zoals vastgesteld in de omgevingswet, de Omgevingsverordening Limburg, de Omgevingsvisie en het Waterprogramma. Hierbij wordt gekeken naar normen en beleid met betrekking tot waterkwaliteit en -kwantiteit. Daarnaast wordt beoordeeld of de onttrekking geen negatieve effecten heeft op de omgeving, waaronder natuur, woningen, landbouw, oppervlaktewater.

Het toezicht op grondwateronttrekkingen verloopt planmatig. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de onttrekkingen van WML en de overige onttrekkingen:

- WML: Jaarlijks wordt in samenwerking met WML een administratieve controle uitgevoerd op de onttrokken volumes en vergunningsvoorschriften. Incidentele overschrijdingen komen slechts zeer beperkt voor en worden meestal veroorzaakt door onvoorziene omstandigheden, zoals een tijdelijke innamestop van Maaswater.
- Overige onttrekkingen: Voor de circa 30 andere onttrekkingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is, wordt eens per vijf jaar (ongeveer 6 keer per jaar) ter plaatse gecontroleerd of de vergunning wordt nageleefd.

In gesprek met de rekenkamer geeft de provincie aan dat het naleefgedrag over het algemeen goed is en dat er weinig overtredingen worden geconstateerd. WML rapporteert transparant over overschrijdingen en werkt actief mee aan oplossingen. De rekenkamer kan, na analyse van de jaarlijkse onttrekkingsgegevens voor de periode 2018-2023, bevestigen dat het naleefgedrag over het algemeen conform de gestelde vergunningsvoorwaarden is. Uit onze analyse blijkt dat in 7 van de 320 registraties relatief beperkte en telkens incidentele overschrijdingen van de vergunningsruimte zijn geconstateerd, waarvan 6 keer bij WML.

De beschikbare capaciteit voor VTH rondom drinkwater wordt door betrokkenen als voldoende om te

voldoen aan het basisniveau geclassificeerd. In paragraaf 5.3.1 wordt hier verder op ingegaan.

4.6.2 Meer overtredingen bij toezicht waterschap op beregening

Het Waterschap Limburg is verantwoordelijk voor de ‘kleine’ grondwateronttrekkingen en niet-industriële grondwateronttrekkingen zoals beregening (zie paragraaf 4.2.3). Het waterschap is ook verantwoordelijk voor het toezicht hierop. In droge periodes is er volgens het waterschap sprake van hoge prioritering van toezicht op beregening, waarbij wordt vermeld dat meer tijd en middelen kunnen zorgen voor meer controles.

In 2023 heeft het waterschap 241 controles uitgevoerd bij grondwateronttrekkingen voor beregening. Hierbij werden 67 overtredingen vastgesteld.[126] Het waterschap heeft aan de rekenkamer aangegeven dat het niet-geregistreerde putten of niet-gelabelde pompen waren. Omdat er een standstill-beleid wordt gehanteerd (zie paragraaf 4.2.3) moeten de betreffende bedrijven aangeven welke bestaande put buiten gebruik is gesteld om hun put of pomp te registreren.

Navraag bij de provincie Limburg leert dat zij beperkt inzicht heeft in de uitvoering van VTH door het waterschap.

[126] https://www.waterschaplimburg.nl/actueel/2023/250-controles-beregeningsseizoen-67o/

5 Sturing door provincie op schoon water

De zorgplicht in de Drinkwaterwet is algemeen geformuleerd en geldt voor alle overheden. De verantwoordelijkheid voor de grondwaterbescherming ten behoeve van de drinkwatervoorziening ligt primair bij de provincies, maar zij zijn daarbij ook afhankelijk van het Rijk. In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de regelgeving voor de bescherming van drinkwater. In paragraaf 5.2 worden andere provinciale maatregelen toegelicht die worden ingezet om de kwaliteit te verbeteren van water dat gebruikt wordt voor de drinkwaterproductie. Tot slot gaat paragraaf 5.3 in op de uitvoering van VTH.

5.1 Grondwaterbescherming: bij probleempunten wordt gewacht op het Rijk

5.1.1 Ruimtelijke bescherming drinkwaterwinning

In lijn met landelijke richtlijnen heeft de provincie Limburg beleid en beschermingsregels opgesteld om negatieve invloeden op het grondwater te beperken. In de Omgevingsverordening Limburg zijn de waterwingebieden en de beschermingszones daaromheen vastgelegd. Binnen deze gebieden gelden specifieke wettelijke regels om de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater te beschermen. Deze regels zijn ontworpen om negatieve invloeden op het grondwater te voorkomen of te minimaliseren, waaronder bouwvoorschriften die gericht zijn op het minimaliseren van verontreiniging en uitloging, restricties op het gebruik van chemicaliën, beperkingen op grondwateronttrekkingen, en voorschriften voor bodem- en waterbeheer:

- In waterwingebieden gelden de strengste regels. Mocht er iets misgaan (bijvoorbeeld bodemverontreiniging), dan is de reactietijd binnen deze gebieden beperkt voordat een verontreiniging het grondwater van de winputten bereikt. Wettelijk is vastgelegd dat de reactietijd minimaal 60 dagen moet zijn.
- Grondwaterbeschermingsgebieden worden ook wel 25-jaarszones genoemd. De buitenkant van deze zones is vastgesteld door middel van berekeningen die uitgaan van een doorlooptijd van 25 jaar voordat eventuele verontreiniging de winputten bereikt. Hierdoor is er voldoende tijd om (sanerings)maatregelen te nemen of om bijvoorbeeld de zuivering van het drinkwater aan te passen.
- In zogenoemde ‘boringsvrije zones’ bevindt zich in de ondergrond een aaneengesloten, slecht doordringbare kleilaag, waardoor deze gebieden minder kwetsbaar zijn voor verontreinigingen. Zoals de naam al suggereert, gelden in boringsvrije zones restricties voor het doorboren van de beschermende kleilaag. Hierdoor zijn bodemenergie, onttrekkingen of beregeningsputten afhankelijk van de diepte, niet of beperkt mogelijk tenzij een vergunning is verleend voor een diepere boring.

De rekenkamer constateert dat de grondwaterlichamen Roerdalslenk en Venloschol, beide strategische watervoorraden (ASV), door de provincie Limburg volledig zijn aangewezen als boringvrije zone. Hierdoor wordt het behoud van de integriteit van de kleilagen in deze gebieden, die essentieel zijn voor de adequate bescherming van de grondwaterkwaliteit, goed geborgd door het provinciale beleid.

Momenteel werkt de provincie aan een herijking van het grondwaterbeschermingsbeleid en aan een herberekening van de 25-jaarzones als invulling op deze vraagstukken. Dit sluit aan bij het motto van de

provincie voor grondwaterbescherming: 'Beschermen om te Blijven'. Dit houdt in dat waterwingebieden primair gericht zijn op drinkwaterwinning en zo min mogelijk risico's kennen door andere activiteiten. In grondwaterbeschermingsgebieden ziet de provincie de drinkwaterproductie als een belangrijke (mede)gebruiker. De provincie richt zich daarbij op twee belangrijke vragen:

1. Zijn er mogelijk aanvullende maatregelen of regels nodig om het grondwater beter te beschermen?
2. Zijn de huidige 25-jaarszones groot genoeg om de grondwaterkwaliteit op lange termijn te waarborgen?

De herijking van het beleid en de 25-jaarszones moet in 2025 afgerond zijn. Dit vormt samen met de adaptieve paden (zie paragraaf 4.1) een plan voor de toekomstige drinkwatervoorziening op lange termijn en de bestuurlijke beslissingen die daarvoor genomen moeten worden.

5.1.2 Uitblijven additioneel nationaal beleid

Zowel de provincie als het Rijk hebben een verantwoordelijkheid voor de grondwaterbescherming ten behoeve van drinkwater. In deze paragraaf beschrijven we de rol van het Rijk. In de volgende paragraaf benoemen we de bevoegdheid van de provincie om eigen regels vast te stellen, evenals de argumenten en het standpunt van de provincie om te wachten op nationale ontwikkelingen.

5.1.2.1 Landelijke aanpak nitraat en bestrijdingsmiddelen

Sinds 1994 zijn er voor de aanpak van nitraatproblematiek landelijk zeven Actieprogramma's Nitraatrichtlijn opgesteld. Ondanks dat in deze periode -vooral de eerste 10 jaar- grote vooruitgang is geboekt, zijn de nitraatconcentraties in het water in Nederland op verschillende plekken nog steeds te hoog ten opzichte van de norm.[127] De provincie Limburg heeft het standpunt dat het Rijk primair verantwoordelijk is voor het oplossen van de problematiek. Een betrokkene stelt: "*Als het Rijk adequaat acteert en er voor zorgt dat overal in Nederland aan de norm van 50 mg/l wordt voldaan, dan is nitraat direct ook geen probleem meer voor de drinkwatervoorziening of in ieder geval voor een groot deel verminderd.*"

Ook ten opzichte van bestrijdingsmiddelen mist Limburg tot nu toe een goed uitvoerbare overkoepelende visie van het Rijk. De Rijksoverheid werkt via verschillende sporen aan het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen: via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)[128], door middel van een convenant met de agrarische sector[129], via het KRW-impulsprogramma (aanscherping toelatingsbeleid) en de uitvoering van een motie van de Tweede Kamer[130]. Er bestaat een potentieel risico dat deze verschillende sporen mogelijk conflicteren of niet goed op elkaar zijn afgestemd, waardoor afspraken in het ene spoor mogelijk niet in lijn zijn met de doelen in een ander spoor. Bovendien hanteert het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) normen voor toelating die veelal

[127] RIVM. Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2016-2019) en trend (1992-2019). 2020
[128] Geen gewasbeschermingsmiddelen in zones langs beken en in overgangsgebieden N2000
[129] 'Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen'
[130] https://www.akkerwijzer.nl/artikel/928460-nieuw-kabinet-buigt-zich-over-verbod-op-gewasbeschermingsmiddelen-in-grondwaterbeschermingsgebieden/

soepeler zijn dan de KRW-normen (terwijl de provincies KRW-doelen vastleggen in hun beleid). De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur adviseert de regering dan ook om de KRW-doelen te laten doorwerken in de wetgeving voor bestrijdingsmiddelen.[131]

Een recent rapport van Natuur & Milieu waarschuwt voor een gebrek aan optreden vanuit het Rijk om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te reguleren, maar concludeert ook dat het opvalt dat verschillende overheidsinstanties naar elkaar wijzen voor de bescherming ervan. *"Het Rijk meent dat provincies maatregelen kunnen treffen en provincies wijzen vaak juist weer naar het Ctgb. Hierdoor kunnen vaak zeer giftige bestrijdingsmiddelen gebruikt worden middenin kwetsbare drinkwatergebieden. Dit is in strijd met de Europese wetgeving over het duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen."*[132]

5.1.2.2 Nationaal Programma Landelijk Gebied

Met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wil het Rijk een gebiedsgerichte en samenhangende aanpak van het landelijke gebied. Via dit NPLG kunnen provincies een gebiedsprogramma opstellen waarmee doelen op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat kunnen worden gehaald. Het Rijk zou hier € 24,3 miljard voor vrijmaken.[133] Daarmee zou dit een belangrijk instrument zijn om de waterkwaliteit in de provincie Limburg aan te pakken.

De provincies hebben via het Interprovinciaal Overleg (IPO) aan het Rijk voorgesteld om in het NPLG en het Provinciaal Programma Landelijk Gebied grondwaterbeschermingsgebieden prioritair te maken, waarbij ze de volgende randvoorden stellen: de aanpak (extensiveren landbouw in zones, bedrijfsverplaatsing, alternatief verdienmodel) moet geborgd kunnen worden via de Ruimtelijke Ordening (zonering), er moet voldoende (rijks)financiering zijn, er moet voldoende tijd zijn (2027 is onmogelijk) en er moet een landbouwperspectief zijn. Dit standpunt is ambtelijk afgestemd met de ministeries van IenW en LNV, waarbij beide ministeries deze aanpak ondersteunen.[134] Tot nu toe is het Rijk bestuurlijk nog niet tegemoetgekomen aan dit voorstel van de provincies, aldus een betrokkene.

Als uitwerking van het NPLG heeft de provincie Limburg een concept Limburgs Programma Landelijk Gebied[135] opgesteld, maar de verdere stappen zijn vanwege landelijke ontwikkelingen onzeker. In het concept van de provincie zijn met betrekking tot water verschillende doelen opgenomen, waaronder het verminderen van de concentraties nitraat en bestrijdingsmiddelen. De landelijke politieke ontwikkelingen en het nieuw gevormde kabinet zorgen echter voor onzekerheid over de uitvoering van de gebiedsprogramma's. In het Hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB[136] staat het NPLG namelijk

[131] Kamerbrief Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW, 27 juni 2024. Blz. 12-14.
[132] Natuur & Milieu. Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water. Schending van Europese verplichtingen. Mei 2024, blz.2.
[133] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/gebiedsgerichte-en-samenhangende-aanpak-landelijk-gebied
[134] IPO. Vergadering van de AAC ROWW op 8 juni 2023. Agendapunt 2.9
[135] Wie sjoen ós Limburg is. Eerste concept Limburgs Programma Landelijk Gebied. 2023.
[136] PVV, VVD, NSC en BBB. Hoop, lef en trots – hoofdlijnenakkoord 2024-2028. 2024

niet genoemd en er zijn de voorgenomen middelen hiervoor geschrapt. Wel komt er € 5 miljard beschikbaar voor de agrarische sector voor bijvoorbeeld innovatie en de aanpak van mest. Het Hoofdlijnenakkoord geeft echter geen specifieke uitgangspunten mee voor waterkwaliteit en de wijze waarop de doelen uit de KRW gerealiseerd moeten worden. Al met al, is het voor de provincie momenteel dus -op z'n minst- onzeker in hoeverre de doelen uit het (concept) gebiedsprogramma met betrekking tot drinkwater kunnen worden gerealiseerd.

5.1.3 Limburg wacht op nieuwe nationale richtlijnen

Provincies hebben de bevoegdheid om in hun verordeningen eigen regels vast te stellen, zoals het aanscherpen van voorschriften met betrekking tot onder andere nitraat en bestrijdingsmiddelen. Een recent voorbeeld van een provincie die dat van plan is, is Gelderland. Deze provincie wil in de Omgevingsverordening gemotiveerd een verbod laten opnemen op niet-biologische bloembollenteelt in grondwaterbeschermingsgebieden.[137] In Limburg hebben PS in 2024 een ingediende motie[138] afgewezen, waarin werd gevraagd om bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te verbieden.

In gesprek met de rekenkamer heeft de provincie Limburg de volgende argumenten aangedragen om nog niet over te gaan tot lokale provinciale maatregelen, maar te wachten op nationale ontwikkelingen:

- Het beperken van bemesting en/of het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden blijft beperkt tot de 'postzegeltjes' van de grondwaterbeschermingsgebieden, terwijl de problematiek zich ook buiten deze gebieden voordoet. Zonder brede nationale maatregelen zullen grondwaterbeschermingsgebieden, vanwege diffuse verspreiding, verontreinigd blijven.
- Lokale provinciale maatregelen kunnen een ongelijk speelveld creëren voor agrariërs binnen en buiten de grondwaterbeschermingsgebieden, en zouden kunnen afwijken van nationale beleidslijnen, inclusief afspraken met de agrarische sector.
- Voor bestrijdingsmiddelen geldt een alles-of-niets benadering: toelating of verbod. Als de provincie bepaalde specifieke middelen zou gaan verbieden, gaat zij daarmee in tegen besluiten van het Ctgb. Dit zou alleen stand kunnen houden met een erg goede (wetenschappelijke) onderbouwing. Een traject dat langdurig en kostbaar is.
- De provincie zou ook het gebruik van PFAS in grondwaterbeschermingsgebieden kunnen verbieden, maar de belangrijkste puntbronnen van PFAS bevinden zich buiten deze gebieden. De rekenkamer merkt wel op dat PFAS ook in sommige bestrijdingsmiddelen voorkomen.

In het Ruimtelijk Voorstel[139] en het beleidskader Perspectief voor het landelijkgebied[140] geeft de provincie wel aan de ruimtelijke zonering bij drinkwatergebieden verder te willen uitwerken, waarbij mogelijk beperkingen kunnen gaan gelden voor bemesting en bestrijdingsmiddelen. Daarbij wordt als voorwaarde

[137] Statenbrief provincie Gelderland. Zaaknummer 2019-003090, 2 juli 2024.
[138] Gewijzigde Motie 3090, Bescherm de grondwaterbeschermingsgebieden. 2024.
[139] Provincie Limburg. Ruimtelijk voorstel Limburg. 2023.
[140] Beleidskader 2024-2027 | Perspectief voor het landelijk gebied. 2024.

gesteld dat het Rijk zorgt voor perspectief en financiële middelen voor betreffende agrarische bedrijven. Daarnaast wil het van het Rijk meer duidelijkheid over de aanscherping van het mestbeleid en regels voor bestrijdingsmiddelen.

De rekenkamer constateert dat de argumenten en het standpunt van de provincie om te wachten op nationale ontwikkelingen, alvorens lokale maatregelen te treffen, een strategische keuze lijkt te zijn om coherentie en consistentie in het beleid te waarborgen. Door te anticiperen op bredere nationale richtlijnen, tracht de provincie conflicten tussen verschillende bestuursniveaus te voorkomen en een effectievere aanpak van de zorgpunten te ondersteunen. Wel geven GS in antwoorden op vragen van PS aan dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden onderdeel is van de herijking van deze gebieden en bijbehorende regelgeving (zie paragraaf 5.1.1).[141]

5.1.4 Grondwaterbeschermingsheffing als mogelijke financiering van strenger beleid

De provincie heeft de mogelijkheid om een grondwaterbeschermingsheffing[142] in te voeren. Met dit instrument zou strenger beleid kunnen worden gefinancierd. De grondwaterbeschermingsheffing kan namelijk worden gebruikt om specifieke kosten (nadeelcompensatie) te dekken die verband houden met de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden. Personen of bedrijven in deze gebieden kunnen schade ondervinden doordat zij in het beschermingsgebied wonen of werken en kunnen dan in aanmerking komen voor nadeelcompensatie door de provincie. De kosten voor deze nadeelcompensatie kunnen door de provincie worden verhaald op de houders van omgevingsvergunningen voor een wateronttrekkingsactiviteit via de grondwaterbeschermingsheffing. De heffing wordt gebaseerd op de hoeveelheid onttrokken grondwater en wordt jaarlijks geheven gedurende een termijn van ten hoogste tien jaar.

Geen enkele provincie heeft tot nu toe een grondwaterbeschermingsheffing ingevoerd.[143] Ook zijn er de laatste jaren geen claims bij de provincie Limburg binnengekomen. De provincie heeft ervoor gekozen om een afspraak met WML te maken dat in geval van een (terechte) nadeelcompensatieclaim deze door WML wordt betaald.[144] De aan de schade gerelateerde onderzoekskosten die door de provincie worden gemaakt zijn niet meegenomen in deze afspraak, terwijl dat wel door middel van de grondwaterbeschermingsheffing kan worden gedekt. Momenteel lopen er gesprekken tussen de provincie en WML om de afspraak te actualiseren.

Hoewel de heffing geen instrument is om ander beleid of maatregelen (zoals een landbouwtransitie in grondwaterbeschermingsgebieden) te financieren, merkt de rekenkamer op dat de beschikbaarheid ervan het voor provincies makkelijker kan maken om restrictiever beleid in te voeren. Immers, door deze heffing

[141] Antwoord van Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen (DOC-00675880), 9 juli 2024. Antwoord van Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen (DOC-00674444), 9 juli 2024.
[142] Omgevingswet artikel 13.4
[143] COELO-rapport 23-4. Bekostiging van grondwaterbeheer, 2022, blz. 13.
[144] WML. Heffingsverordening grondwaterbescherming. 1990

zouden financiële implicaties van beleidsmaatregelen (de nadeelcompensatie aan getroffen partijen) gedekt kunnen worden zonder directe financiële druk op de provinciale begroting. Indirect zou een grondwaterbeschermingsheffing dus kunnen bijdragen aan de financiering van het doorvoeren van strenger beleid op het gebied van grondwaterbescherming. Als gevolg van de nadeelcompensatie zou WML geconfronteerd worden met extra kosten. Het is waarschijnlijk dat deze kosten zullen worden doorberekend in de drinkwaterprijs (zie paragraaf 4.3)

5.2 Veel maatregelen voor schoon water hebben beperkt effect op drinkwater

Naast de regelgeving voor de bescherming van de waterkwaliteit voor de drinkwaterproductie bevat het provinciaal beleid ook andere maatregelen gericht op de waterkwaliteit. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze maatregelen en de relevantie hiervan voor drinkwater.

5.2.1 PWP bevat weinig maatregelen specifiek voor drinkwater

In het PWP staan verschillende maatregelen om de waterkwaliteit in Limburg te verbeteren. Deze maatregelen zijn -behalve de eerder genoemde aanpassingen van grondwaterbeschermingsgebieden- gericht op het brede watersysteem, maar niet specifiek op drinkwater. Naar verwachting zullen deze maatregelen vaak maar een marginaal effect hebben op de kwaliteit van het water dat gebruikt wordt voor drinkwater. Voorbeelden van belangrijke provinciale maatregelen voor waterkwaliteit zijn het verminderen van pieklozingen uit riooloverstorten en het afkoppelen van regenwater, maar vanuit de provincie is aan de rekenkamer aangegeven dat deze maatregelen over het algemeen geen effect hebben voor de kwaliteit van water voor de drinkwaterwinning. Andere maatregelen kunnen wel bijdragen aan de kwaliteit van water voor de drinkwaterwinning, maar de effecten zijn naar verwachting beperkt. Zo wil de provincie innovaties in de landbouw stimuleren. Door het opzetten van waardenetwerken (demonstratieprojecten) wil men emissies van nutriënten (zoals nitraat) en bestrijdingsmiddelen verminderen. Deze projecten zijn provinciebreed en niet specifiek gericht op grondwaterbeschermingsgebieden. Verder wil de provincie de grondwaterkwaliteit stimuleren door haar eigen financiële middelen in te zetten. In dat kader heeft de provincie een cofinanciering geleverd aan de Europese plattelandssubsidieregeling (POP-3). Dit is een brede subsidieregeling voor agrariërs en grondbezitters die zich niet alleen op waterkwaliteit maar ook op waterkwantiteit richt. Ook deze regeling is niet specifiek gericht op drinkwater. Daarnaast geeft een betrokkene van het waterschap aan de rekenkamer aan dat er eigenlijk meer financiële middelen nodig zijn voor het verbeteren van waterkwaliteit, maar dat daar binnen de provincie maar beperkt ruimte voor is. De cofinanciering van de nieuwe Europese subsidie komt bijvoorbeeld van de Europese Unie en het waterschap en niet van de provincie.[145]

Omdat Limburg voor de waterkwaliteit deels afhankelijk is van het buitenland, gaat de provincie met het buitenland hierover in overleg. Met betrekking tot drinkwater heeft het buitenland vooral invloed op de waterkwaliteit bij de drinkwaterwinning uit oppervlaktewater (Maas), maar bijvoorbeeld ook op de waterkwaliteit in de diepe Roerdalslenk. De intrekgebieden (= aanvulling grondwater) van de Roerdalslenk

[145] https://www.limburg.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2024/juni/werken-verbetering-kwaliteit-hoeveelheid/

bevinden zich namelijk hoofdzakelijk in Duitsland. Bijzondere aandacht is daarbij vereist voor de bruinkoolwinning in Duitsland en de situatie die ontstaat na het stoppen daarvan. Het voorkomen van verontreinigingen in de intrekgebieden is namelijk van groot belang voor behoud van een goede grondwaterkwaliteit in de Roerdalslenk.[146] De provincie geeft aan de ontwikkelingen rond het stoppen van de bruinkoolwinning in Nordrhein-Westfalen intensief te volgen en dringt daarbij aan op maatregelen om nadelige beïnvloeding van het Limburgse (grond)water te voorkomen.[147]

In het kader van het landelijke KRW-impulsprogramma[148] oriënteert de provincie zich op een actualisatietraject van vergunningen voor indirecte lozingen. De provincie is bevoegd gezag voor deze indirecte lozingen (lozingen op het riool) van grote (risico)bedrijven. Deze indirecte lozingen komen via het riool en de rioolwaterzuiveringsinstallaties op het oppervlaktewater uit, wat vooral effect heeft op de kwaliteit van de drinkwaterwinning uit Maaswater. Hoewel betrokkenen aan de rekenkamer hebben aangegeven dat het actualisatietraject naar verwachting maar beperkt effect zal hebben op de kwaliteit van drinkwater, wordt ook het belang benadrukt om aan de voorkant te voorkomen dat stoffen in het (water)systeem komen. Daarbij geldt de algemene wijsheid: ‘wat je er niet in stopt, hoef je er ook niet uit te halen’. Bij de indirecte lozingen is het daarbij van belang dat de rioolwaterzuiveringsinstallaties niet zijn gemaakt om antropogene (chemische) stoffen volledig te zuiveren. Sommige stoffen worden goed verwijderd, maar andere helemaal niet. Wel is er vanuit Europa de verplichting om per 2030 medicijnresten te gaan verwijderen bij de rioolwaterzuiveringen, maar er zal dan nog steeds 20% van deze verontreiniging overblijven. Dit onderstreept het belang om aan de voorkant te voorkomen dat er stoffen in het systeem komen.

GS hebben een aanvalsplan waterkwaliteit opgesteld waarmee een extra impuls wordt gegeven aan de maatregelen. Het aanvalsplan omvat twee miljoen euro aan additionele financiële middelen, maar geen nieuwe maatregelen of beleid.[149] Voor de drinkwaterwinning worden dus ook geen grote effecten verwacht, aldus enkele geïnterviewden.

5.2.2 Project ‘Duurzaam Schoon Grondwater’ voor nitraatreductie, maar voortzetting onzeker

Naast (de actualisatie van) ruimtelijke bescherming voor drinkwaterwinningen (zie paragraaf 5.1.1) is er nog een project van de provincie dat zich specifiek op de kwaliteit van het water van drinkwaterwinningen richt. Met het project ‘Duurzaam Schoon Grondwater’[150] worden agrariërs binnen grondwaterbeschermingsgebieden geadviseerd over aanpassingen waarmee een reductie van nitraat kan worden bereikt. In 2023 waren de kosten voor dit project € 920.000[151], hetgeen werd betaald uit een bijdrage van het Rijk. De voorgaande jaren werd het project gefinancierd door Rijk, WML en provincie,

[146] KWR, Royal HaskoningDHV. Bescherming Nationale Grondwater Reserves. Handelingsperspectieven voor het Rijk Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 24 december 2021, blz. 25.
[147] Provincie Limburg. Eerste Tweejaarlijkse Voortgangsrapportage en Evaluatie van het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027. Versie GS 18 juni 2024, blz. 46.
[148] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Vormgeving KRW-impulsprogramma. 5 juni 2023.
[149] Provincie Limburg. Sonderend stuk inzake aanvalsplan waterkwaliteit. 2024.
[150] https://www.lltb.nl/paginas/openbaar/themas/projecten/duurzaam-schoon-grondwater
[151] €800.000 voor de advisering en €120.000 voor monitoring en analyse.

ieder voor 1/3 deel. De intentie is om het project voort te zetten en op te nemen in het Limburgs Programma Landelijk Gebied. Het is echter zeer onzeker of er vanuit het NPLG nog rijksmiddelen hiervoor vrijkomen. Tot eind 2024 zijn de kosten voorgefinancierd door de provincie. De bijdrage vanuit het Rijk voor 2024 en de voortzetting van het project na 2024 zijn nog onzeker.

5.2.3 Uitvoeringsprogramma drinkwaterwinningen heeft weinig direct effect op waterkwaliteit

Naast het provinciaal waterbeleid heeft de provincie met verschillende andere betrokken partijen ook een uitvoeringsprogramma opgesteld voor de waterkwaliteit en -kwantiteit van de drinkwaterwinningen. In het kader van de KRW zijn de provincies verantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsdossiers voor de drinkwaterwinning en bijbehorende uitvoeringsprogramma[152] met maatregelen om de risico's aan te pakken. Het huidige Limburgse uitvoeringsprogramma is in 2019 door GS vastgesteld. In 2024 en 2025 wordt gestart met nieuwe gebiedsdossiers en een bijbehorend uitvoeringsprogramma.

Het RIVM concludeert op basis van een analyse van alle provinciale uitvoeringsprogramma's dat veel maatregelen procesmaatregelen zijn en dat er weinig maatregelen direct effect hebben op de waterkwaliteit. Ook is de monitoring niet ingericht om de effecten op waterkwaliteit te volgen, waardoor deze onduidelijk blijven. De rekenkamer constateert dat dit ook voor de maatregelen van de provincie Limburg geldt. Verder blijkt dat de provincie de meerderheid van de maatregelen die zij moet uitvoeren wel heeft opgestart, maar nog niet afgerond, hoewel het uitvoeringsprogramma tot 2023 loopt. Wel geldt hierbij de kanttekening dat een aantal maatregelen een continu karakter heeft.

5.2.4 Bescherming van industriële grondwateronttrekkingen via feitendossiers

Naast de bescherming van de bronnen voor de drinkwaterproductie moeten, vanuit de Europese Drinkwaterrichtlijn, ook particuliere onttrekkingen voor drinkwater en industriële grondwateronttrekkingen voor menselijke consumptie (bier, frisdranken, conserven, groenten, soepen en sauzen) worden beschermd. De specifieke methode van bescherming staat vrij, maar de verantwoordelijkheid voor risicoanalyse en risicobeheer ligt bij de provincies.[153] De meeste provincies, waaronder Limburg, kiezen voor zogenoemde feitendossiers. In een feitendossier worden gegevens opgenomen over de kwaliteit van het onttrokken grondwater, de risico's voor de grondwateronttrekking, de oorzaken en maatregelen die genomen kunnen worden ter bescherming van de kwaliteit van de grondwaterwinning.

De rekenkamer constateert dat de provincie in het verleden haar verantwoordelijkheid heeft genomen voor de bescherming van industriële grondwateronttrekkingen voor menselijke consumptie door middel van feitendossiers. Limburg heeft een programma feitendossiers[154] waarbij in totaal voor 15 bedrijven feitendossiers zijn opgesteld, waaronder ook bedrijven die minder dan 150.000 m³/jaar onttrekken en

[152] Uitvoeringsprogramma gebiedsdossiers Limburg 2018.
[153] Risicobeoordeling en -beheer voor winningen van water voor menselijke consumptie. Definitiedocument Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 6 november 2023, blz. 8.
[154] Beleidskader 2024-2027 | Perspectief voor het landelijk gebied. Blz. 49.

waarvoor dus het Waterschap bevoegd gezag is wat betreft vergunningverlening.

De provincie voldoet niet aan de eis om deze feitendossiers periodiek te actualiseren. Feitendossiers dienen namelijk iedere zes jaar te worden geactualiseerd. Uit beantwoording van schriftelijke vragen door de provincie blijkt dat dit niet gebeurd. Een deel van de feitendossiers is uit 2014 en een deel uit 2017.

De provincie heeft de bedrijven wel de mogelijkheid van ruimtelijke bescherming aangeboden, iets waarvoor alleen de provincie bevoegd is en wat een aanvullende maatregel is ten opzichte van de feitendossiers. In de periode 2022-2023 heeft de provincie alle 15 bedrijven bezocht om te bespreken of er behoefte is aan ruimtelijke bescherming (grondwaterbeschermingsgebied of boringsvrije zone). Drie bedrijven hadden in eerste instantie interesse, maar nadat dit verder werd uitgewerkt en de consequenties ervan in beeld werden gebracht, zagen zij daar uiteindelijk toch van af.

5.3 VTH grondwaterbeschermingsgebieden vertoont kwetsbaarheden

Door middel van VTH kan de provincie zorgen dat de regels voor de bescherming van grondwater dat wordt gebruikt voor de drinkwaterproductie worden nageleefd. Het team Vergunningen van de provincie toetst of (gemelde) activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden voldoen aan de normen van het waterbeheer, zoals vastgesteld in de Omgevingswet, Omgevingsverordening Limburg, Omgevingsvisie en Waterprogramma. Daarnaast voert de provincie risicogericht toezicht uit op grondwaterbeschermingsgebieden. Dit toezicht kent verschillende vormen:

- In 2022 is gestart met planmatige toezicht- en handhaving van te diepe beregeningsputten in de boringsvrije zone Venloschol. Dit omvat veelal onaangekondigde fysieke controles bij beregeningsputten.
- Reactief toezicht: Dit vindt plaats naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken.

Het planmatig toezicht bij de Venloschol is een beleidsmatige keuze, voornamelijk vanwege de strategische reservestatus en de bescherming van de ondoordringbare kleilaag. Ongeveer de helft van de putten die na 2008[155] zijn gemaakt, is inmiddels gecontroleerd. Circa 40% van de gecontroleerde putten voldeed niet aan de maximale dieptevoorschriften. Voor deze putten zijn vervolgacties opgestart met als doel het op verantwoorde manier uit gebruik nemen van de te diepe beregeningsput.[156] Voor 2024 staan er 80 inspecties gepland.

Bij geconstateerde overtredingen stuurt de provincie eerst een waarschuwingsbrief met een (herstel)termijn waarbinnen de overtreding moet worden hersteld. Als bij hercontrole na deze termijn blijkt dat de overtreding niet is hersteld, volgt een sanctiebesluit zoals het opleggen van een last onder dwangsom. Hierbij hanteert de provincie de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

[155] Beregeningsputten die zijn gemaakt na het van kracht worden van de boringsvrije zone Venloschol (2008) mogen niet dieper zijn dan 5 m. +NAP tenzij een vergunning is verleend voor een diepere boring. Een dergelijke vergunning is de afgelopen jaren niet verleend voor beregeningsputten.
[156] Eerste Tweejaarlijkse Voortgangsrapportage en Evaluatie van het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027. Versie GS 18 juni 2024, blz. 44 en Beleidskader voor vergunningverlening in boringsvrije zone Venloschol, 24 juni 2024.

Volgens de provincie ontstaan de meeste overtredingen door onbekendheid met de regels uit de Omgevingsverordening Limburg en de verplichtingen die hieruit voortvloeien. Deze onbekendheid komt voor bij bedrijven, particulieren en zelfs bij gemeenten. Er is echter een groeiend bewustzijn, met name tijdens periodes van extreme droogte, mede dankzij (landelijke) aandacht. De provincie draagt actief bij aan deze bewustwording door voorlichting te geven, waarbij bijvoorbeeld wordt uitgelegd wat de consequenties zijn als een bedrijf zich bevindt in een grondwaterbeschermingsgebied.

Gezien de geconstateerde overtredingen bij beregeningsputten in de Venloschol en het feit dat de meeste overtredingen voortkomen uit onbekendheid met de regels van de Omgevingsverordening Limburg en de daaraan verbonden verplichtingen, constateert de rekenkamer dat voortdurende voorlichting, toezicht en handhaving noodzakelijk zijn.

5.3.1 Net voldoende capaciteit voor voldoende basisniveau

In gesprek met de rekenkamer hebben betrokkenen aangegeven dat de beschikbare capaciteit voor VTH rondom drinkwater (voor grondwaterbeschermingsgebieden en grondwateronttrekkingen gezamenlijk) momenteel net voldoende is om een adequaat basisniveau te waarborgen. Er worden al stappen ondernomen om de capaciteit in de nabije toekomst te vergroten, aangezien het opleiden van nieuw personeel tijd vergt en de verwachting is dat de werkbelasting zal toenemen. Deze toename wordt mede verwacht door mogelijke aanpassingen van de grondwaterbeschermingsgebieden, wat zal leiden tot een groter areaal aan beschermde gebieden en bijbehorende toename in het aantal vergunningsaanvragen voor activiteiten binnen deze gebieden, met de benodigde toezicht- en handhavingsinspanningen.

De werklast bij vergunningverlening is vraaggestuurd en onderworpen aan wettelijke termijnen. Het toezicht en de handhaving kunnen flexibeler worden uitgevoerd doordat de benodigde capaciteit kan worden aangepast op basis van een risicobenadering. Echter, bij strengere bestuurlijke of beleidsmatige eisen zal extra capaciteit noodzakelijk zijn.

6 Informatievoorziening PS

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of PS goed zijn betrokken door GS bij kaderstelling, keuzes en voortgang op het gebied van drinkwater en wat daarbij de kwaliteit van de informatievoorziening is. Paragaaf 6.1 richt zich op de betrokkenheid van PS bij de kaderstelling. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de informatievoorziening aan PS over de voortgang.

6.1 PS uitgebreid betrokken bij totstandkoming waterbeleid in brede zin

PS zijn uitgebreid betrokken bij de totstandkoming van het waterbeleid in brede zin. Voordat het PWP door PS in 2021 is besproken en vastgesteld in een PS-vergadering is het onderwerp verschillende keren aan bod gekomen in de commissie Ruimte, Landbouw en Natuur (RLN). Hierbij zijn de uitgangspunten van het beleid besproken, is er een informatiebijeenkomst over het beleid gehouden en is het Statenvoorstel besproken. Ook in de aanloop van het beleidskader Perspectief in het landelijk gebied zijn PS in 2024 betrokken. In de commissie Leefomgeving (LEO) is een informatiesessie gehouden, is het beleid sonderend besproken en is het Statenvoorstel besproken, voordat het beleidskader in de PS vergadering is behandeld en vastgesteld. Het aanvalsplan waterkwaliteit is in 2024 in de commissie LEO ook aan bod gekomen in een informatiesessie en is sonderend besproken door PS. Verder hebben PS bij de vaststelling van zowel het PWP als het beleidskader Perspectief landelijk gebied een motie of amendement aangenomen om richting te geven aan het relevante waterbeleid (zie ook paragraaf 3.1 en paragraaf 4.2.3.1), maar niet specifiek voor de beschikbaarheid van voldoende en schoon drinkwater.

De grondwaterheffingsverordening wordt jaarlijks door PS vastgesteld. De heffing voor 2023 en 2024 is door middel van een separaat Statenvoorstel aan PS voorgelegd. Daarvoor werd de grondwaterheffingsverordening bij de jaarlijkse provinciale programmabegroting behandeld. Op 15 december 2022 hebben PS door middel van een aangenomen motie[157] het beleid voor de grondwaterheffing ter discussie gesteld (zie paragraaf 4.3.1). Over de mogelijke beleidskeuzes zal eind 2024 door PS worden besloten bij de vaststelling van de Grondwaterheffingsverordening 2025.

De omgevingsverordening is door PS vastgesteld en dit betrof in 2021 een beleidsneutrale omzetting van de omgevingsverordening uit 2014. In 2025 zullen eventuele aanpassingen in de omgevingsverordening in het kader van de herijking van het grondwaterbeschermingsbeleid aan PS worden voorgelegd (zie paragraaf 5.1.1).

6.2 PS hebben beperkt inzicht in drinkwater

Over het algemeen hebben PS maar beperkt inzicht in de voortgang omtrent specifiek drinkwater. Bij het vaststellen van beleid (zie vorige paragraaf) krijgen PS wel een beeld geschetst van de stand van zaken omtrent water in algemene zin. Daarbij wordt vaak niet specifiek ingegaan op drinkwater. Verder draagt ontbreken van indicatoren in het beleid bij aan het beperkte inzicht van PS. Ook via de P&C-cyclus krijgen PS tot nu toe maar weinig inzicht in de voortgang. De meeste indicatoren betroffen de laatste jaren

[157] Motie 2945 Onderbouw vrijstellingen grondwaterheffing. 15 december 2022.

namelijk vooral het proces, zoals het uitvoeren van een evaluatie of actualiseren van beschermingsgebieden. In de meest recente provinciale begroting zijn echter wel enkele indicatoren opgenomen over KRW-doelen in de provincie. Ook deze zijn echter niet specifiek voor drinkwater. Wel heeft de provincie recent een eerste stap gezet met een indicator voor de beschikbaarheid van drinkwater (zie paragraaf 3.1). Naast de reguliere informatievoorziening ontvangen PS ook incidenteel schriftelijke informatie van GS dat raakt aan het onderwerp drinkwater. Echter de meeste van deze informatie is naar aanleiding van (toezeggingen op) vragen van PS of de invulling van een door PS vastgesteld amendement. Een uitzondering daarop is een mededeling van GS over de aanpak van de waterbeschikbaarheid (9-1-2024).

Op 2 juli 2024 zijn PS door middel van een uitgebreide rapportage geïnformeerd over de voortgang van het PWP. In de rapportage wordt ingegaan op verschillende onderdelen van het beleid die ook in dit rekenkamerrapport aan bod komen. Voorbeelden daarvan zijn de aanpak waterbeschikbaarheid en de kwantitatieve toestand van de Roerdalslenk (zie hoofdstuk 4 van dit rapport) en waardenetwerken, Duurzaam Schoon Grondwater, gebiedsdossiers, herijking van beschermingsgebieden en VTH (zie hoofdstuk 5 van dit rapport). Veelal wordt daarbij gefocust op het proces, waarbij bijvoorbeeld de aanpak wordt geschetst of voorbeelden van de uitvoering in de praktijk worden gegeven.

In de rapportage komt de voortgang van voldoende water van goede kwaliteit voor de drinkwatervoorziening niet uitgebreid aan bod. Zo komen de tegenstrijdige belangen of grenzen door wetgeving niet specifiek naar voren. Daarnaast komt de kwaliteit van water voor de drinkwatervoorziening in de rapportage niet aan bod. De provincie rapporteert namelijk alleen over de voortgang van de KRW-doelen in algemene zin. Wel wordt -in lijn met de bevindingen van de rekenkamer - aangegeven dat de beschikbaarheid van drinkwater tot 2030 waarschijnlijk is geborgd. Daarbij wordt benoemd dat het niet is uitgesloten dat op korte termijn keuzes moeten worden gemaakt voor het borgen van de drinkwatervoorziening na 2030. Hier wordt echter niet dieper op ingegaan en PS krijgen daardoor maar zeer beperkt inzicht in de stand van zaken.

Uit de verschillende schriftelijke vragen van PS blijkt dat drinkwater een onderwerp is waarvoor zij belangstelling hebben en dat er daarover een informatiebehoefte is. De meeste van de vragen zijn gericht op de waterkwaliteit bij drinkwaterwinningen. Dit betreft bijvoorbeeld vragen naar aanleiding van een incident met landbouwgif, aangetroffen metalen in drinkwater, de kwaliteit van het Maaswater, een rapportage over bestrijdingsmiddelen en enkele genomen maatregelen in een andere provincie.

Bijlage 1 Aanpak onderzoek

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die centraal hebben gestaan in dit onderzoek zijn:

1. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de drinkwatervoorziening en de daarbij horende doelen van de provincie? Wat zijn de kansen en bedreigingen om deze te halen?
2. Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de provincie en hoe verhouden deze zich tot die van de belangrijkste andere partijen?
3. Hoe geeft de provincie invulling aan haar rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van de bescherming van drinkwater(bronnen) om de vastgestelde doelen te realiseren?
4. Hoe worden daarbij belangen afgewogen, beschikbare instrumenten ingezet (om te sturen) en maatregelen genomen om te waarborgen dat voldoende kwalitatief goed drinkwater beschikbaar blijft?
5. Op welke wijze zijn PS betrokken bij kaderstelling en voortgang en wat is daarbij de kwaliteit van de informatievoorziening?

Normenkader

Het normenkader dat de rekenkamer voor het onderzoek hanteert, heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het normenkader is in onderstaande tabel opgenomen. Het sluit aan bij de doelstelling en hierboven beschreven onderzoeksvragen van het onderzoek.

Tabel B.1 Normenkader drinkwater

Thema	Vraag	Normen
Mate van doelrealisatie	1	• Er is inzicht in de mate van doelrealisatie; deze wordt gemonitord.[158] • Kansen en bedreigingen voor de doelrealisatie zijn in beeld en daarop wordt actie ondernomen.
Invulling rollen en verantwoordelijkheden	2, 3 en 4	• De invulling is in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving, beleid en gemaakte afspraken, zoals de Kaderrichtlijn Water, de Nitraatrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn (allen Europese richtlijnen), de Beleidsnota Drinkwater en de Wet Milieubeheer (nationaal niveau), het provinciale waterbeleid, e.d. • Belangen worden afgewogen en daarbij worden indien nodig keuzes gemaakt. • Er wordt goed gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten (om te sturen).

[158] De rekenkamer gaat hierbij primair uit van de doelen van de provincie en de invulling van de monitoring daarvan door de provincie.

Betrokkenheid en kwaliteit informatievoorziening aan PS	5	• PS worden in de gelegenheid gesteld kaders vast te stellen, keuzes te maken en eventueel het beleid bij te sturen. PS maken van deze gelegenheid gebruik. • Informatie die aan PS wordt verstrekt, geeft inzicht in de voortgang, stand van zaken en eventuele uitdagingen en is van voldoende kwaliteit (actueel, relevant, begrijpelijk, volledig en betrouwbaar) om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen invullen.

Afbakening en methodiek

Het onderzoek gaat uit van de geldende provinciale opgaven en doelen, zoals die zijn opgenomen in het vastgestelde beleid tot en met juli 2024. Het sluit daarmee aan op voor drinkwater belangrijke beleidskaders en de voorbereiding daarvan. Voor de informatievoorziening aan PS richt het onderzoek zich op de periode 2018 tot en met juli 2024.

Voor de beantwoording van voornoemde vragen is relevante openbaar beschikbare informatie bestudeerd, zoals provinciale kaders, rapportages van uitgevoerde evaluaties, provinciale begrotingen en jaarverslagen, recentelijk gepubliceerde onderzoeken naar dit onderwerp op landelijk niveau en in de provincie Limburg. Daarnaast is gebruik gemaakt van aanvullende data en documenten van de provincie. De analyse van data en documenten is aangevuld met gesprekken met, en schriftelijke vragen aan, betrokkenen van de provincie en andere relevante partijen.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten. Bijlage 3 bevat een overzicht van de gesprekspartners, die in verband met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) alleen met functienamen zijn opgenomen. Zie de startnotitie[159] voor meer informatie over het onderzoek.

[159] https://zuidelijkerekenkamer.nl/app/uploads/2023/10/20231030_Drinkwater_startnotitie_definitief.pdf

Bijlage 2 Geanalyseerde documenten

Geraadpleegde documenten provincie Limburg

- Atlas Limburg.
- Beleidskader 2024-2027: Perspectief voor het landelijk gebied. 2024.
- Beleidskader voor vergunningverlening in boringsvrije zone Venloschol. 2024.
- Begrotingen en Jaarstukken 2020-2024.
- Eerste tweejaarlijkse voortgangsrapportage en evaluatie van het provinciaal waterprogramma 2022-2027: 2022-2023. 2024.
- Grondwaterheffingsverordening Limburg.
- Handreiking aanvraag grondwateronttrekkingen i.h.k.v. de Omgevingswet (eindconcept). 15-04-2024.
- Nieuwsbericht 'Werken aan verbetering kwaliteit en hoeveelheid water in Limburg'. https://www.limburg.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2024/juni/werken-verbetering-kwaliteit-hoeveelheid/
- Omgevingsverordening Limburg.
- Omgevingsvisie Limburg.
- Provinciale dataset met overzicht grondwateronttrekkingen waarvoor ze bevoegd gezag is.
- Provinciaal Waterprogramma 2022-2027. 2021.
- Natuurdoelanalyses Natura 2000. 2023.
- Relevante Statenstukken, waaronder Statenvoorstellen, moties, amendementen, toezeggingen, mededelingen portefeuillehouder en (antwoorden op) schriftelijke vragen van Statenleden. 2018-2024.
- Ruimtelijk voorstel Limburg. 2023.
- Sonderend stuk inzake aanvalsplan waterkwaliteit. 21 mei 2024.
- Uitvoeringsprogramma gebiedsdossiers Limburg 2018
- Voorjaarsnota 2024
- Wie sjoen ós Limburg is. Eerste concept Limburgs Programma Landelijk Gebied. 2023.

Geraadpleegde literatuur en documenten overig

- Kaderrichtlijn Water (Europese richtlijn).
- Habitatrichtlijn (Europese richtlijn).
- Algemene wet bestuursrecht (Nederlandse wet).
- Besluit kwaliteit leefomgeving (Nederlandse wet)
- Drinkwaterwet (Nederlandse wet).
- Omgevingswet (Nederlandse wet).
- Waterwet (Nederlandse wet, per 1 januari 2024 vervangen door de Omgevingswet).
- Wet natuurbescherming (Nederlandse wet, per 1 januari 2024 vervangen door de Omgevingswet).

- Autoriteit Consument en Markt. Advies vermogenskostenvoet drinkwaterbedrijven 2022-2023/2024. 2021.
- Autoriteit Consument en Markt. Codebesluit bij prioriteringsruimte bij transportverzoeken. 2024.
- Adviescommissie Droogte, in opdracht van het Breed Bestuurlijk overleg Grondwater van Noord-Brabant: 'Zonder water, geen later. Naar een omslag in het (grond)waterbeheer in Noord-Brabant'. 2022.
- Akkerwijzer.nl. Nieuw kabinet buigt zich over verbod op gewasbeschermingsmiddelen in

grondwaterbeschermingsgebieden. 2024.
- Arcadis. Brede screening Maasstroomgebied 2022. 2023.
- Berenschot, Arcadis. Bewust en zuinig drinkwatergebruik; Verkenning effectief instrumentarium. 2022.
- COELO-rapport 23-4. Bekostiging van grondwaterbeheer. 2022.
- Datacollectie officiële overheidspublicaties. https://repository.officiele-overheidspublicaties.nl/Datacollecties/2023/dc-2023-2093/1/gml/dc-2023-2093.gml
- De Groene Amsterdammer. Als elke druppel telt; hoe verdeelt Nederland het schaarse drinkwater? 2024.
- De Limburger. Rechtbank: Waterschap Limburg mag onderhoud fabrieken op Chemelot niet verbieden. 2024.
- De Telegraaf. Bouw van 300.000 woningen op de tocht omdat ze geen water kunnen krijgen. 2024.
- De Volkskrant. Limburgse actievoerders kleuren het water van de Roer gifgroen: 'Wat Chemelot kan, kunnen wij ook'. 2024
- Drinkwaterplatform. WACC en de investeringsruimte van de drinkwatersector: 5 vragen. 2021.
- Drinkwaterplatform. Zitten er microplastics in drinkwater? 2022.
- Europese Commissie. Proposal for a directive of the European Parliament and of the council, COM (2022) 540: amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy. 2022.
- European Environment Agency. Datahub. https://www.eea.europa.eu/en/datahub
- Expertisecentrum PFAS. Duurzaam omgaan met PFAS in het milieu, mede gebaseerd op discussion paper NICOLE. 2024.
- H2O. Inspectie: drinkwaterbedrijven hebben voldoende investeringsruimte. 2021.
- H2O. 1.400 agrariërs steunen massaclaim tegen drinkwaterbedrijven. 2023.
- H2O. Drinkwaterbedrijven krijgen meer investeringsruimte. 2024.
- H2O. Ook PFAS een opkomende bedreiging voor de grondwaterkwaliteit. 2024.
- H2O. Vlaanderen in het geweer tegen lozingen Chemelot. 2024.
- ILT. Drinkwater steeds schaarser: provincie neem verantwoordelijkheid. 2024.
- IPLO. Instructieregels in de omgevingsverordening. https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsverordening/instructieregels-omgevingsverordening/
- IPLO. Inzet instructie door provincie. https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/instructie/inzet-instructie-provincie/
- IPLO. Taken en bevoegdheden grondwater. https://iplo.nl/thema/water/grondwater/taken-bevoegdheden-grondwater/
- IPO, minister van LNV, minister van IenW, Vewin en LTO. Bestuursovereenkomst 'Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden'. 2017.
- IPO. https://www.ipo.nl/nieuws/reactie-provincies-op-signaalrapportage-drinkwater-van-de-inspectie-leefomgeving-en-transport/
- IPO. Vergadering van de AAC ROWW op 8 juni 2023. Agendapunt 2.9.
- IPO. Zorgplicht openbare drinkwatervoorziening: alleen water voor huishoudelijke doeleinden. 2023.
- Knoops advocaten. Dagvaarding Ex art. 3:305A BW. 2024.
- KWR Water Research Institute. Nanoplastics in drinkwater. https://www.kwrwater.nl/projecten/nanoplastics-in-drinkwater/
- KWR Water Research Institute. Factsheet De tijd dringt, Stikstofaanpak drinkwaterbronnen urgenter dan ooit. 2023.
- KWR. Royal HaskoningDHV. Bescherming Nationale Grondwater Reserves. Handelingsperspectieven voor het Rijk Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 2021.

- LLTB. Duurzaam schoon grondwater.
- Maatschappelijke Watercoalitie (AARDige Buren, Aedes, ANWB, Biohuis, Bouwend Nederland, Caring Farmers, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, NEPROM, Vereniging Eigen Huis en Vewin). 'Maatschappelijk manifest voor schoon en voldoende water voor mens en natuur'. 2024.
- de Mars, H. et al. The threat of groundwater pollution for petrifying springs; defining nutrient threshold values for an endangered bryophyte dominated habitat. 2024.
- Natuur & Milieu. Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water. 2024.
- NPO radio 1. Belasting op leidingwater. https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/afbec3d2-2399-40e0-9092-16f78d2d1f0d/belasting-op-leidingwater-huishoudens-betalen-de-industrie-wordt-ontzien.
- PB incastat, AMO. Nitraattoestand eind 2022/begin 2023 in de agrarische delen van de grondwaterbeschermingsgebieden in Limburg. 2023.
- Provincie Gelderland. Statenbrief. Zaaknummer 2019-003090, 2024.
- Provinciale grondwaterheffingsverordeningen. 2024.
- PVV, VVD, NSC en BBB. Hoop, lef en trots – hoofdlijnenakkoord 2024-2028. 2024.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Goed water goed geregeld. 2023.
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant. Uitspraak zaak BRE 21/1742. 2024. http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBZWB:2024:303
- Rijksoverheid. Gebiedsgerichte en samenhangende aanpak landelijk gebied. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/gebiedsgerichte-en-samenhangende-aanpak-landelijk-gebied
- Rijksoverheid. Besluit activiteiten leefomgeving (Staatsblad 2018-293) en bijgewerkt t/m Staatsblad 2024-57, artikel 16.3.
- Rijksoverheid. Nota Drinkwater. 2014.
- Rijksoverheid. Structuurvisie Ondergrond (STRONG). 2018.
- Rijksoverheid. Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen'. 2019.
- Rijksoverheid. Nationale Omgevingsvisie Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. 2020.
- Rijksoverheid. Beleidsnota Drinkwater 2021-2026, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 2021.
- Rijksoverheid. Brief Water en Bodem sturend. Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (Waterbeleid 27 625 Bodembeleid 30 015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 27 625, nr. 592). 2022.
- Rijksoverheid. Kamerbrief bij aanbieding startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. 2022.
- Rijksoverheid. Kabinetsreactie Raad voor de leefomgeving en infrastructuur advies over KRW en nadere invulling van KRW – impulsprogramma. Kenmerk: IENW/BSK-2023/168627. 2023.
- Rijksoverheid. Kamerbrief Toelichting op artikel 6.22 van de Waterwet. IENW/BSK-2023/296660. 2023.
- Rijksoverheid. Risicobeoordeling en -beheer voor winningen van water voor menselijke consumptie. Definitiedocument Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 2023.
- Rijksoverheid. Tweede Kamer. Amendement afschaffing heffingsplafond BoL per 1-1-2025 (verworpen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 418, nr. 92. 2023.
- Rijksoverheid. Vormgeving KRW-impulsprogramma. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 2023.
- Rijksoverheid. Beantwoording van vragen van de leden Bamenga en Paternotte aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de berichten 'Vitens: mogelijk geen drinkwateraansluiting bij nieuwe woningen' en 'Al tientallen bedrijven krijgen geen aansluiting op drinkwater' (kenmerk 2024Z05747). 2024.
- Rijksoverheid. Kamerbrief Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW. 2024.
- RIVM. Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2016-2019) en trend (1992-2019). 2020.

- RIVM. PFAS in Nederlands drinkwater vergeleken met de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn en relatie met gezondheidskundige grenswaarde van EFSA. 2022.
- RIVM. Verbod gebruik PFAS. https://www.rivm.nl/pfas/verbod-gebruik-pfas
- RIVM. Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen. 2023.
- Riwa Maas. Jaarrapporten 2014 - 2022.
- RoyalHaskoningDHV. Analyse waterbeschikbaarheid Provincie Limburg. 2020.
- RoyalHaskoningDHV. 'Effecten onttrekkingen op de stijghoogten in de Roerdalslenk'. 2020.
- RoyalHaskoningDHV. Waterstromen Limburg. 2021.
- Stefan Peij. Handboek Corporate Goverance. 2022.
- Sterk Consulting. Juridische verkenning verdrogings- en droogte-instrumentarium. 2021.
- Sterk Consulting. Rapport Belasting op leidingwater. Verkenning van facts and figures in relatie tot het mogelijk afschaffen van het heffingsplafond. 2022.
- Universiteit van Utrecht. De reikwijdte van de wettelijke zorgplichten voor de openbare drinkwatervoorziening en de leveringsplicht van drinkwaterbedrijven. 2023.
- Vewin. Waterspiegel. 2022.
- Vewin. Zekerstellen van de drinkwatervoorziening op korte en lange termijn, een hand-out (verkenning), 2022. Naar aanleiding daarvan: Drinkwatersector slaat alarm: zonder actie meer knelpunten levering drinkwater. 2022.
- Vewin. Reactie Ontwerpbesluit Prioriteringsruimte transportverzoeken. 2023.
- Vewin. Tarievenoverzicht drinkwater 2024.
- Waterschap Limburg. 250 controles in beregeningsseizoen: 67 overtredingen. https://www.waterschaplimburg.nl/actueel/2023/250-controles-beregeningsseizoen-67o/
- Waterschap Limburg. Oproep aan boeren en tuinders: Houd water vast. https://www.waterschaplimburg.nl/actueel/2023/oproep-boeren-tuinders-houd-water-vast/#:~:text=Waterschap%20Limburg%20en%20de%20Limburgse,voorjaar%20en%20de%20zomer%20toe.
- Waterschap Limburg. Waterschapsverordening Waterschap Limburg. 2024.
- Waterschap Limburg, Provincie Limburg, WML ea. Intentieverklaring Voldoende Zoetwater. 2023.
- Waterschap Limburg en Provincie Limburg. Limburgse integrale watersysteem analyse (belangrijkste uitkomsten). 2020.
- Waterschap Limburg en Provincie Limburg. Limburgse integrale watersysteem analyse (iRapport). 2020. https://rhk.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=2d8498eea245436c969686fd41aba93c
- WML. Rustig aan met de kraan. https://rustigaanmetdekraan.wml.nl/
- WML. Heffingsverordening grondwaterbescherming. 1990.
- WML. Tarievenregeling WML 2024.
- Zuidelijke Rekenkamer. Dwaallichten boven de Peel. 2022.
- Zuidelijke Rekenkamer. VTH provincie Limburg. 2022.
- Zuidelijke Rekenkamer. Voortgang energietransitie provincie Limburg. 2023.
- Zuidelijke Rekenkamer. Drinkwater Noord-Brabant, rapport van bevindingen. 2024.
- Zuidelijke Rekenkamer. Drinkwater in gedrang, onderzoek voor de provincie Noord-Brabant, Bestuurlijk rapport. 2024.

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Provincie Limburg
- Beleidsmedewerker water (1)
- Beleidsmedewerker water (2)
- Teamleider vergunningen
- Vergunningverlener
- Jurist handhaving

Waterleiding Maatschappij Limburg (WML)
- Afdelingshoofd bij afdeling onderzoek en advies
- Adviseur strategie en innovatie

Waterschap Limburg
- Lid dagelijks bestuur
- Adviseur waterkwaliteit

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Coördinerend specialistisch inspecteur Vakgroep drinkwater
- Teamleider bedrijven

TNO/BRO (Basisregistratie Ondergrond)
- Informatiemanager BRO
- Service desk-manager

Bijlage 4 Afkortingenlijst

ACSG - Adviescommissie schade grondwater
ASV - Aanvullende strategische voorraad
BBB - BoerBurgerBeweging
BoL - Belasting op leidingwater
Ctgb - College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
GS – Gedeputeerde Staten
IenW – Infrastructuur en Waterstaat
ILT - Inspectie Leefomgeving en Transport
IPO - Interprovinciaal Overleg
KRW - Kaderrichtlijn Water
LHSO - Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
LIWA - Limburgse integrale watersysteem analyse
LNV - Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NOVI - Nationale Omgevingsvisie
NPLG - Nationaal Programma Landelijk Gebied
NSC – Nieuw Sociaal Contract
NVWA - Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
ODZL - Omgevingsdienst Zuid-Limburg
PFAS - Poly- en perfluoralkylstoffen
PS – Provinciale Staten
PVV – Partij voor de Vrijheid
PWP - Provinciaal Waterprogramma 2022-2027
RIVM – Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
VEWIN – Vereniging van waterbedrijven in Nederland
VTH – Vergunningverlening, toezicht en handhaving
VVD – Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WACC - Vermogenskostenvoet
WML - Waterleiding Maatschappij Limburg
Wnb – Wet natuurbescherming