

Aan Provinciale Staten van de provincie Flevoland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage(n)</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
23-12-2020	1		2020/AH/081

Onderwerp

Rekenkamerbrief met bevindingen onderzoek bescherming drinkwaterbronnen in Flevoland

Geacht statenlid,

In april 2020 heeft u de onderzoeksopzet ontvangen van het rekenkameronderzoek naar de bescherming van drinkwaterbronnen. Via deze brief wil ik u tussentijds informeren over de bevindingen van dit onderzoek. Dat is een andere werkwijze dan u van ons gewend bent. Gebruikelijk stuurt de Rekenkamer aan het eind van een onderzoek een rapport met daarin de bevindingen, de conclusies & aanbevelingen en de reactie van GS. Door u de bevindingen uit het onderzoek alvast te sturen, willen wij u in de gelegenheid stellen deze te betrekken bij de bespreking van het Waterprogramma begin januari.

Zonder vooruit te lopen op de conclusies en aanbevelingen geven de bevindingen een beeld van de doelen in het Flevolandse beleid, de doelbereiking op het gebied van kwaliteit en kwantiteit én de uitvoering van het huidige beleid in de praktijk.

Achtergrond onderzoek

Eind 2019 heeft de Programmaraad de Randstedelijke Rekenkamer geadviseerd om onderzoek te doen naar het thema waterkwaliteit. Na een oriëntatie en verdere afbakening is de Rekenkamer in het voorjaar van 2020 gestart met een onderzoek naar de bescherming van drinkwaterbronnen. Voor deze specifieke afbakening is gekozen vanwege de provinciale rol op het gebied van grondwater, het onder druk staan van de kwaliteit van de drinkwaterbronnen en het grote maatschappelijke belang van drinkwater.

Met het onderzoek wil de Rekenkamer inzicht geven in de wijze waarop de provincie Flevoland bijdraagt aan de bescherming van drinkwaterbronnen. Daarnaast worden de voornaamste aandachtspunten die betrokkenen signaleren in de uitvoering van het beleid weergegeven.

Technische sessie

Op woensdag 6 januari tussen 14.00 en 15.00, voorafgaand aan de beeldvormende commissievergadering waarbij het Waterprogramma op de agenda staat, organiseert de Randstedelijke Rekenkamer een online technische sessie. Hierbij zal de Rekenkamer een korte presentatie geven over de werkwijze en de bevindingen uit het onderzoek. Bovendien is er ruimte voor Statenleden om technische vragen te stellen aan de onderzoekers. Via de [website](#) van de provincie kunt u zich aanmelden voor deze sessie.

Opbouw van het onderzoek

De bevindingen in deze brief zijn integraal overgenomen uit bijgaande nota van bevindingen, die voor feitelijk wederhoor is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De nota van bevindingen bevat de onderbouwing van de bevindingen en kent vier hoofdstukken.

Het eerste inleidende hoofdstuk bevat de onderzoeksaanpak. Het tweede hoofdstuk betreft een beschrijving van de wijze waarop de provincie Flevoland haar beleid omtrent de bescherming van drinkwaterbronnen heeft vormgegeven. Hoofdstuk drie geeft antwoord op de vraag in hoeverre de kwaliteit van het water dat gebruikt wordt voor de productie van drinkwater, voldoet aan de norm. Ten slotte wordt in hoofdstuk vier ingegaan op de daadwerkelijke uitvoering van het provinciale beleid ten aanzien van de bescherming van drinkwaterbronnen, door een weergave van percepties van bij drinkwater betrokken partijen, zoals de provincie zelf, drinkwaterbedrijven en betrokken gemeenten. Het vervolg van deze brief bevat de bevindingen op volgorde van de hoofdstukken.

[Zie paragraaf 2.1](#)

Nota van bevindingen

Bevinding 2.1 - Provinciale doelen omtrent de bescherming van drinkwaterbronnen

In het Flevolandse beleid zijn de doelen omtrent de bescherming van drinkwaterbronnen opgenomen. In het Omgevingsprogramma staat dat het Flevolandse drinkwaterbeleid is gebaseerd op een duurzaamheidsdefinitie met vier uitgangspunten. De belangrijkste doelstellingen daarbij zijn dat de Flevolandse drinkwatervoorziening voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen en continu voldoende water levert. Ook wordt aandacht geschonken aan verzilting, het langdurig gebruik van bronnen en het goed kunnen beschermen van deze drinkwaterbronnen.

Deze doelstellingen worden overgenomen in het nieuwe drinkwaterbeleid dat de provincie momenteel vormgeeft en waarvan al in eerdere fases de hoofdlijnen bekendheid zijn gemaakt. Door middel van drie aanvullende sporen krijgt het nieuwe drinkwaterbeleid een aantal accenten. Zo wordt ingezet op waterbewustzijn en waterbesparing. Ook gaat aandacht uit naar het doorvoeren van innovaties en het ontwikkelen van alternatieve bronnen. Daarnaast dient de voorraad zoet grondwater beschermd te worden vanuit het voorzorgsbeginsel.

Voor de vier drinkwaterwinningen in Flevoland zijn onder regie van de provincie twee gebiedsdossiers opgesteld.

[Zie paragraaf 2.2](#)

Nota van bevindingen

Bevinding 2.2 - Provinciale maatregelen omtrent de bescherming van drinkwaterbronnen

In het beleid zijn maatregelen omtrent de bescherming van drinkwaterbronnen opgenomen. In de Omgevingsverordening Flevoland zijn drie typen grondwaterbeschermingsgebieden rondom de drinkwaterwinningen aangewezen en is specifieke regelgeving opgenomen. Een groot deel van Zuidelijk Flevoland valt onder de boringsvrije zone. Dit ter bescherming van de voorraad diep zoet grondwater dat exclusief is gereserveerd voor de drinkwatervoorziening. De provincie heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de verordening een verplichting voor gemeenten op te nemen tot het overnemen van de drie typen beschermingsgebieden in bestemmingsplannen.

De VTH-taken met betrekking tot de (bescherming van) drinkwaterbronnen worden door de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) in mandaat van de provincie uitgevoerd.

De provincie werkt op meerdere manieren samen met partijen die betrokken zijn bij de bescherming van drinkwaterbronnen en voert hiertoe verschillende overleggen. De gebiedsgesprekken die worden

georganiseerd zijn hiervan een voorbeeld. Ook overlegt de provincie jaarlijks met drinkwaterbedrijf Vitens en buurprovincies. De provincie streeft ernaar om in een vroeg stadium van de planvorming met de gemeenten te overleggen.

Om de kwaliteit van het grondwater en de drinkwatervoorziening op orde te houden en te anticiperen op de toekomst heeft de provincie een aantal verdiepende onderzoeken en studies laten uitvoeren. Daarnaast monitort de provincie indicatoren die van invloed zijn op de drinkwatervoorziening. Op deze manier wil de provincie tijdig in kunnen spelen op veranderingen in de vraag naar drinkwater en andere ontwikkelingen.

De provincie stimuleert drinkwaterinnovatie en werkt aan de bewustwording van het drinkwaterbelang.

[Zie hoofdstuk 3](#)

Nota van bevindingen

Bevinding 3 - De toestand van de Flevolandse drinkwaterbronnen

Provincies baseren hun doelstellingen voor de kwaliteit van de drinkwaterbronnen op de Kaderrichtlijn Water. Daarin staat dat achteruitgang van de kwaliteit van waterlichamen, die gebruikt worden voor de drinkwaterwinning, moet worden voorkomen. Ook dient de waterkwaliteit op termijn te verbeteren met als doel een vermindering van de zuiveringsinspanning.

De kwalitatieve toestand van het grondwater in Flevoland is, mede door de ontstaansgeschiedenis, goed. De kwaliteit van het water dat gebruikt wordt voor de productie van drinkwater ligt in Flevoland vrijwel geheel onder de signaleringswaarden. Bij één winning zijn in individuele putten stoffen boven de drinkwaternorm aangetroffen in het ruwwater. Voorafgaand aan de zuivering wordt het water uit de individuele putten gemengd. Dit gemengde ruwwater voldoet voor de zuivering wél aan de norm.

Rondom drinkwaterwinningen zijn door Vitens waarnemingsputten geplaatst, waarmee in beeld wordt gebracht welke vervuiling na verloop van tijd bij de winning terecht kan komen. Bij twee drinkwaterwinningen (Fledite en Spiekzand) is dit echter niet beoordeeld, omdat er geen risico's worden verondersteld en waarnemingsputten om die reden niet actief worden bemonsterd. Bij één winning (Harderbroek) waar wel actief bemonsterd wordt zijn geen normoverschrijdingen aangetroffen, maar is ook aangegeven dat dit moeilijk te beoordelen is vanwege het ontbreken van actuele gegevens. Bij de vierde winning (Bremerberg) zijn in waarnemingsputten wel normoverschrijdingen aangetroffen. Early warning monitoring, waarbij in een vroeg stadium toestromende verontreinigingen naar de winningen worden gedetecteerd, ontbreekt in zijn geheel bij één winning (Bremerberg) en wordt daarom als slecht beoordeeld. Bij één winning (Harderbroek) is de beoordeling matig. Deze early warning monitoring wordt momenteel vormgegeven. Bij twee winningen (Fledite en Spiekzand) wordt early warning niet relevant geacht voor de winning.

De Flevolandse winningen hebben een eenvoudige wijze van zuivering. Uit landelijke gegevens blijkt dat er in Flevoland geen stijgende of dalende trends zijn te constateren, welke mogelijk duiden op een vooruitgang of een achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater dat gebruikt wordt voor de drinkwatervoorziening.

Voor de waterkwantiteit gelden op dit moment geen beperkingen voor de Flevolandse drinkwaterwinningen binnen de vergunde capaciteit. Uit een studie die de provincie heeft laten uitvoeren is gebleken dat de extra winbare hoeveelheid drinkwater uit grondwater (het deel boven de vergunde capaciteit) in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland vrij beperkt is.

[Zie paragraaf 4.1](#)

Nota van bevindingen

Bevinding 4.1 - Uitvoering - Regels ten behoeve van drinkwater

De begrenzing van de grondwaterbeschermingsgebieden en de provinciale regels die in deze gebieden gelden staan niet ter discussie bij de betrokken partners. Wel wordt door vrijwel alle partijen aangegeven dat de geldende regels niet altijd bekend zijn bij gemeenten, bedrijven en bewoners.

Gemeenten in Flevoland gaan verschillend om met het overnemen van grondwaterbeschermingsgebieden in de eigen bestemmingsplannen. Zo verwijst de gemeente Zeewolde, met drie winningen in de gemeente, in haar bestemmingsplannen niet naar de contouren van de grondwaterbeschermingsgebieden en de regels in de verordening ter bescherming van de drie winningslocaties. In de gemeente Almere wordt in de bestemmingsplannen wel verwezen naar de grondwaterbeschermingsgebieden en de regels van de provincie. In de gemeente Dronten zijn de contouren van de beschermingsgebieden opgenomen in de relevante bestemmingsplannen.

Sinds 2010 zijn er geen mogelijkheden meer voor ontheffingen in Flevolandse grondwaterbeschermingsgebieden. Wel biedt de Omgevingsverordening ruimte voor uitzonderingen op het verbod op bodemverstoring in grondwaterbeschermingsgebieden. Volgens de OFGV wordt met name veel gebruik gemaakt van de uitzonderingen op het slaan of hebben van heipalen en het uitvoeren van sonderingen. Het is volgens de Omgevingsdienst niet haalbaar om alle meldingen op tijd te verwerken. Daarom wordt de termijn aangepast naar vier weken.

De bij drinkwater betrokken partijen communiceren op verschillende manieren over de regels en de aanwezigheid van grondwaterbeschermingsgebieden. Het is voor de gesproken gemeenten niet altijd duidelijk wat de provincie Flevoland, naast de beschikbaarheid van de regels op de website, doet aan het vergroten van de bekendheid van de regels. De geïnterviewde partijen geven aan dat hier, naast een eigen verantwoordelijkheid voor elke betrokken partij, ook nadrukkelijk een taak voor de provincie Flevoland ligt.

De bescherming van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening is vanwege de intrekgebieden provinciegrensoverschrijdend. De verschillen in regels en definities tussen afzonderlijke provincies draagt volgens drinkwaterbedrijven niet bij aan de bekendheid van de regels en de grondwaterbeschermingsgebieden.

[Zie paragraaf 4.2](#)

Nota van bevindingen

Bevinding 4.2 - Risico's voor de drinkwatervoorziening

De zorgplicht voor drinkwater uit de Drinkwaterwet die geldt voor alle overheden, staat niet bij alle partijen op het netvlies. Met name gebrek aan kennis en urgentie bij gemeenten is volgens de gesproken betrokkenen een probleem. Aangegeven is dat de provincie Flevoland deze zorgplicht wel goed in beeld heeft.

Er is een toename in het aantal belangen dat conflicteert met (de bescherming van) drinkwater, bijvoorbeeld op het gebied van energie en warmte. In meerdere gesprekken is aangegeven dat het belangrijk is om aandacht te blijven vragen voor de drinkwaterbelangen en initiatiefnemers met andere (tegengestelde) belangen zo vroeg mogelijk op de hoogte te brengen van de drinkwaterbelangen.

In de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd is een aantal potentiële bedreigingen voor de drinkwatervoorziening in Flevoland besproken. Met name in de boringsvrije zone vinden volgens de OFGV veel activiteiten plaats die een potentiële bedreiging kunnen vormen voor het (toekomstige)

drinkwater. Zorgen worden geuit over grootschalige woningbouw (heipalen), bodemenergiesystemen en verontreinigingen nabij drinkwaterwinningen.

[Zie paragraaf 4.3](#)

Nota van bevindingen

Bevinding 4.3 - Samenwerking en gebiedsdossiers

Ondanks dat partijen onderling niet altijd met elkaar samenwerken op het gebied van drinkwater, werken de voor dit onderzoek gesproken partijen wel goed samen met de provincie Flevoland. Zo verloopt de samenwerking tussen de provincie en Vitens naar wederzijds wens en vindt er regelmatig overleg plaats. De provincie wordt door gemeenten gezien als een meedenkende partner.

De gebiedsdossiers in Flevoland zijn in 2018 geactualiseerd. De provincie Flevoland pakt de regierol bij het opstellen van de gebiedsdossiers. Ook voelen de gesproken samenwerkingspartners zich betrokken bij het proces. Gebiedsgesprekken worden niet jaarlijks gehouden, maar enkel bij de vaststelling van de geactualiseerde gebiedsdossiers. Bij deze gebiedsgesprekken werd ook een aantal aangrenzende gemeenten uit de provincie Gelderland uitgenodigd vanwege het intrekgebied van het grondwater.

[Zie paragraaf 4.4](#)

Nota van bevindingen

Bevinding 4.4 - Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Onttrekkingsvergunningen zijn op het gebied van drinkwater een aangelegenheid tussen de OFGV en Vitens. De provincie zit daarbij aan tafel om oog te houden voor het lange termijn perspectief. Vitens denkt aan nieuwe vergunningsaanvragen om de grondwaterwinning uit te breiden. In 2019 is een dergelijk traject gestart.

Voor verschillende activiteiten op het gebied van grondwater en bodem(verstoringen) geldt een meldingsplicht bij de OFGV. Het aantal meldingen op deze onderwerpen is in 2019 toegenomen. Dat komt omdat er meer toezicht werd gehouden, met name in de boringsvrije zone, maar ook omdat er meer gebieden worden ontwikkeld waarbij activiteiten plaatsvinden waarvoor een melding verplicht is. De terugkoppeling van een melding ontbreekt soms.

Ondanks dat de OFGV in uitgebreide rapportages aan de provincie terugkoppeling geeft over de uitgevoerde VTH-taken, zijn gemeenten hier niet altijd bekend mee.

[Zie paragraaf 4.5](#)

Nota van bevindingen

Bevinding 4.5. - Aankomend beleid en ontwikkelingen

Betrokken partijen zijn enthousiast over de manier waarop de provincie Flevoland het aankomende waterprogramma vormgeeft en de mate waarin zij daarbij worden betrokken. De focus op nieuwe speerpunten zoals waterinnovatie en waterbesparing wordt breed gesteund door de betrokken partijen.

Meerdere partijen maken zich zorgen over het grote aantal nieuwe (bodem)taken dat gemeenten gaan krijgen bij de invoering van de Omgevingswet. Bijvoorbeeld op het gebied van bodemverontreinigingen bestaat nog veel onduidelijkheid.

Ten slotte

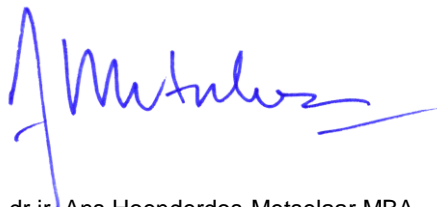
De Rekenkamer heeft het voornemen om u op een later moment een tweede brief te sturen met daarin de conclusies & aanbevelingen van het onderzoek en de reactie van GS. Zo mogelijk wordt een vergelijking met de resultaten van het onderzoek in de andere drie provincies opgenomen. Omdat PS actief worden betrokken bij het vormgeven van het aankomende Waterprogramma, waarbij (de bescherming van)

drinkwater één van de onderwerpen is, wilden we u daarop niet laten wachten en u dus nu al inzicht bieden in de feitelijke bevindingen.

Via deze weg willen wij graag de gedeputeerde, ambtelijke organisatie van de provincie Flevoland en de ondersteuning bij de griffie hartelijk danken voor hun medewerking bij het proces in aanloop naar deze brief.

Mocht u nog vragen hebben over deze brief, dan kunt u contact opnemen met de Randstedelijke Rekenkamer of deelnemen aan de online technische sessie op 6 januari 2021.

Met vriendelijke groet,



dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur
Randstedelijke Rekenkamer