

Evaluatie Provinciale milieuverordening – onderdeel grondwaterbescherming

Eindrapport



André Oostdijk
Dieuwke Martens-Bakker
Martine Olde Wolbers
Mirjam Stark (Antea Group)

28 februari 2018

Evaluatie Provinciale milieuverordening - onderdeel grondwaterbescherming

Eindrapport

Inhoud	Pagina
1. Achtergrond, doel- en vraagstelling	1
1.1 Beleidskader grondwaterbescherming in vogelvlucht	1
1.2 Doel van de evaluatie	4
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	5
2. Bescherming grondwaterkwaliteit: beleid en praktijk	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Beschermingsgebieden en bestemmingsplannen	6
2.3 Verboden	9
2.4 Toestaan onder voorwaarden: de meldingsprocedure	10
2.5 Toezicht en handhaving	15
3. Analyse, conclusies en aanbevelingen	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Bekendheid met het stelsel	18
3.3 Uitvoerbaarheid van de Pmv	20
3.4 Toezicht en handhaving	21
3.4 De lijnen samenpakkend	22
4. Doorkijk naar de Omgevingswet	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Omgevingsvisie en omgevingsverordening	24
4.3 Een programma Grondwaterbescherming?	25

1. Achtergrond, doel- en vraagstelling

1.1 Beleidskader grondwaterbescherming in vogelvlucht

Kaderrichtlijn Water

Om de structurele achteruitgang van de grond- (en de oppervlakte)waterkwaliteit tegen te gaan, is in 2000 de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht geworden. Hierin is opgenomen dat lidstaten maatregelen moeten nemen om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken. Specifiek voor drinkwaterwinningen is in artikel 7 opgenomen dat lidstaten moeten zorgen voor de nodige bescherming van de waterlichamen om het niveau van zuivering, dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen. Lidstaten dienen te voldoen aan het vereiste van 'geen achteruitgang' met het oog op de binnen het grondwaterlichaam aanwezige drinkwaterwinning(en). De uitvoering van de KRW is, voor wat betreft het grondwater, gedelegeerd aan de provincies.

Provinciale milieuverordening

Provincies zijn vanuit de Wet milieubeheer (Wm) verplicht om beschermingszones aan te wijzen ter bescherming van de grondwaterkwaliteit met het oog op waterwinning. Daarnaast zijn de provincies verantwoordelijk voor het reguleren van de activiteiten binnen deze gebieden.

De provincie Noord-Brabant heeft in de Provinciale milieuverordening Noord-Brabant 2010 (Pmv) een hoofdstuk opgenomen dat specifiek gericht is op grondwaterbescherming, te weten: Hoofdstuk 5.1 *Grondwaterbescherming met het oog op de waterwinning*. Daarmee borduurt de Pmv voort op provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid dat al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt gevoerd.

Pmv in het kort

Beschermingszones

In de Pmv zijn drie typen grondwaterbeschermingszones gedefinieerd. Het betreft waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones. Het soort beschermingszone is afhankelijk van de kwetsbaarheid van de winning.

Waterwingebieden

De waterwingebieden zijn de zones direct rondom de winputten of bronnen (60-dagen zone¹). In deze gebieden gelden verbodsbepalingen voor inrichtingen en activiteiten buiten inrichtingen. Het is verboden om een inrichting op te richten, dan wel in werking te hebben, als de inrichting behoort tot een categorie die is aangewezen in Bijlage 1 van het Besluit Omgevingsrecht. Voor activiteiten buiten inrichtingen gelden onder andere verboden gericht op het hebben, gebruiken, vervoeren of het op of in de bodem brengen van stoffen, vloeistoffen, preparaten of producten.

Grondwaterbeschermingsgebieden

De grondwaterbeschermingsgebieden liggen als een schil rond het waterwingebied. Op basis van geohydrologische opbouw van de ondergrond onderscheidt de Pmv kwetsbare en zeer kwetsbare gebieden. Voor de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden is een 25-jaarszone aangewezen. De kwetsbaarheid van enkele grondwaterbeschermingsgebieden is dermate groot dat deze zijn omgeven door een 100-jaars zone. De 25-jaars en 100-jaars zone betekent dat een druppel water die op de grens van de 25- of 100-jaarszone valt, er 25 of 100 jaar over doet om in de bron te komen. Ook voor de grondwaterbeschermingsgebieden gelden verbodsbepalingen voor inrichtingen en activiteiten buiten inrichtingen. Daarnaast zijn er instructies opgenomen voor de omgevingsvergunning voor inrichtingen. Dit betreft voorschriften die het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning moet verbinden. Verder zijn er regels opgenomen voor niet-vergunningplichtige inrichtingen, zoals de regel om bodembeschermende voorzieningen te treffen. De Pmv bevat verder verbodsbepalingen voor specifieke handelingen en stoffen, zoals het verbod op het oprichten van boorputten, leggen van buisleidingen, het oprichten van bodemenergiesystemen en het op of in de bodem brengen van meststoffen.

Boringsvrije zones

In boringsvrije zones bevindt zich in de ondergrond een aaneengesloten slecht doordringbare kleilaag. Deze kleilaag mag niet doorboord worden. De bronnen die onder de kleilaag liggen zijn minder kwetsbaar voor verontreinigingen en aantastingen aan het maaiveld. Ook voor deze zones gelden instructies voor de omgevingsvergunning voor inrichtingen, regels voor niet-vergunningplichtige inrichtingen, activiteiten buiten inrichtingen en verbodsbepalingen boorputten en grond- of funderingswerken en warmtetoevoeging en –onttrekking).

Bijzondere zorgplicht

In de beschermingszones dient een ieder het handelen achterwege te laten, of maatregelen te treffen om schade te voorkomen, indien hij/zij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat het handelen de kwaliteit van het grondwater zal schaden.

Overige bepalingen

De overige bepalingen bevatten onder andere aanwijzingen voor het doen van meldingen.

Verordening ruimte

In de *Verordening ruimte* Noord-Brabant (2014) is geregeld dat gemeenten verplicht zijn om de door de provincie aangewezen waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden op te nemen in hun bestemmingsplannen. Verder vindt de provincie het wenselijk dat de gemeenten een boringsvrije zone opnemen. Dit is echter geen verplichting omdat een boringsvrije zone geen ruimtelijke betekenis aan het maaiveld geeft.

Ander instrumentarium voor grondwaterbescherming

De provincie is vanuit de KRW verantwoordelijk voor het opstellen van een maatregelenprogramma dat gericht is op het beschermen van waterlichamen. *Gebiedsdossiers* vormen hiervoor een belangrijk instrument. Verder zijn Brabantse bedrijven met industriële winningen voor menselijke

Berenschot

consumptie, via een voorwaarde in de Waterwetvergunning, verplicht tot het opstellen van een *feitendossier* en regelmatige monitoring van de waterkwaliteit.

Bestuursorganen hebben op grond van de Drinkwaterwet een algemene *zorgplicht* in acht te nemen wegens de kwetsbaarheid van het gebied. Naast de algemene zorgplicht voor bestuursorganen is binnen de Pmv de bijzondere zorgplicht opgenomen voor alle initiatiefnemers.

Onderstaande tabel geeft meer informatie over de gebiedsdossiers, feitendossiers en zorgplicht.

Sturings Instrument	Toelichting
Gebiedsdossiers	Gebiedsdossiers worden gebruikt om per winning inzicht te verkrijgen in de risico's die het bereiken van een duurzaam veilige drinkwatervoorziening bedreigen, zodat tijdig effectieve maatregelen kunnen worden getroffen. Het RIVM heeft in 2010 een handreiking opgesteld voor de uitwerking van de gebiedsdossiers ¹ . In Noord-Brabant is afgesproken om voor 1 maart 2013 gebiedsdossiers te hebben opgesteld voor alle kwetsbare winningen. Hierbij worden de provincie, gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven betrokken. De provincie is verantwoordelijk voor het opstellen van de gebiedsdossiers. Daarnaast geeft de provincie samen met de waterschappen en drinkwaterwinningbedrijven vorm aan de afsprakenkaders en bewaken de omgevingsdiensten (in opdracht van de provincie) de voortgang van de uitvoering van maatregelen zoals die zijn afgesproken.
Feitendossiers	Feitendossiers omvatten een overzicht van (mogelijke) bedreigingen voor de kwaliteit van het te onttrekken grondwater, inclusief een risicoanalyse en eventuele maatregelen. Uit het feitendossier of uit de monitoring kan blijken dat maatregelen nodig zijn om risico's op verontreiniging van het grondwater te verkleinen, in dat geval dienen bedrijven actie te ondernemen.
Zorgplicht	De zorgplicht is een voortvloeisel uit de Drinkwaterwet (2010), waarin is geregeld dat er kan worden voldaan aan de behoefte van voldoende en kwalitatief goed drinkwater. In Artikel 2.1 is geregeld dat alle bestuursorganen een zorgplicht hebben, bij het uitvoeren van de wettelijke taken, voor het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening, dit geldt als dwingende reden van groot openbaar belang.
Bijzondere zorgplicht	De bijzondere zorgplicht vanuit de Pmv geldt voor alle Initiatiefnemers. Zij dienen hun handelen achterwege te laten, of maatregelen te treffen om schade te voorkomen, indien zij kunnen vermoeden dat hun handelen de kwaliteit van het grondwater zal schaden.

¹ RIVM, Evaluatie en actualisatie protocol gebiedsdossiers 2010

1.2 Doel van de evaluatie

Door maatschappelijke ontwikkelingen zoals klimaatverandering en een toenemende druk op de ondergrond, zoals dumping van drugsafval in grondwaterbeschermingszones of de constatering dat in toenemende mate 'nieuwe' stoffen worden gevonden in het grondwater², neemt de noodzaak voor grondwaterbescherming de komende jaren naar verwachting toe.

Bovendien verandert het wettelijk kader waarbinnen de grondwaterbescherming zijn beslag krijgt. De verwachting is dat in 2021 de Omgevingswet in werking treedt. Hiermee beoogt de wetgever onder meer een verregaande vereenvoudiging van het huidige stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving (omgevingsrecht). Gevolg hiervan is dat verschillende verordeningen – waaronder de Pmv – op het gebied van fysieke leefomgeving moeten worden herzien/samengevoegd.

De komst van de Omgevingswet gecombineerd met het toenemende belang van grondwaterbescherming, maken dat de provincie Noord-Brabant behoefte heeft aan een evaluatie van het grondwaterbeschermingsbeleid vanuit het perspectief van de Pmv.

Er is behoefte aan inzicht in de wijze waarop de regels in de praktijk worden toegepast én aan inzicht in de mate waarin het grondwater door middel van de regels beschermd wordt (zijn de juiste regels gesteld?).

Om dit inzicht te verkrijgen zijn de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Hoe werkt de Pmv in de uitvoering?* Wat is de praktijk van de uitvoering van de Pmv? Passen de verwachtingen over de werking 'in theorie' en in de praktijk op elkaar?
2. *Werkt de Pmv: Wat is de effectiviteit van de regels?* Dragen de regels in de Pmv bij aan het doel waar ze voor opgesteld zijn, namelijk het beschermen van grondwater in Brabant?

1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we een breed scala aan documenten bestudeerd en gesproken met een groot aantal vertegenwoordigers van de provincie, omgevingsdiensten, gemeenten en (drinkwater)bedrijven. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

In de eerste fase van de evaluatie hebben we ons geconcentreerd op het in beeld brengen van het stelsel zoals de provincie dat in 2010 voor ogen stond. We hebben hiertoe onder meer de Pmv en de toelichting daarop bestudeerd. Ook hebben we gesproken met de provinciale medewerkers die nauw betrokken waren bij het ontwerp van de verordening.

² Zie hiervoor het rapport Grondwaterkwaliteit Nederland 2015-2016, Chemie grondwatermeetnetten en nulmeting nieuwe stoffen KWR 2017.024, april 2017. Dit rapport is opgesteld in opdracht van de provincies.

Gedurende de tweede fase van de evaluatie hebben we de feitelijke werking van het stelsel geïnterviewd. We hebben onder meer gezien wat de bekendheid van de Pmv is, of partijen helder hebben wat van hen wordt verwacht en of ze uit de voeten kunnen met de rollen, verantwoordelijkheden en verplichtingen die hen zijn opgelegd. Onze bevindingen stelen met name op de uitkomsten uit de gesprekken en werksessies die we hebben georganiseerd. Dit omdat feitelijke informatie over bijvoorbeeld het aantal meldingen en dergelijke tot voor kort niet structureel werd geregistreerd. De omgevingsdiensten werken overigens hard aan het verbeteren van de informatiepositie.

Om de analyse verder aan te scherpen hebben we gezien op welke wijze de grondwaterbescherming in twee andere provincies is georganiseerd. Hiervoor hebben we twee gesprekken gevoerd met de personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de verordening.

Tussentijds zijn de resultaten uit de evaluatie voorgelegd aan de begeleidingscommissie. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn in een afsluitende workshop – waarvoor alle gesprekspartners waren uitgenodigd – besproken.

Afsluitend hebben we het eindrapport opgesteld.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de wijze waarop de Pmv zou moeten functioneren (opzet) en de wijze waarop de verordening in de praktijk daadwerkelijk functioneert (werking).

In hoofdstuk 2 gaan we in op het beleid van de bescherming van de grondwaterkwaliteit en de werking hiervan in de praktijk. Daarbij beschrijven we de functie van de beschermingsgebieden en de bestemmingsplannen. Ook gaan we in op de verboden, en de meldingsprocedure en de invloed hiervan op toezicht en handhaving. In hoofdstuk 3, de analyse, werken we de conclusies uit in aanbevelingen aangaande het verbeteren van de werking en de effectiviteit van het stelsel. Hoofdstuk 4 bevat aanbevelingen voor de toekomst met het oog op de omgevingsvisie.

2. Bescherming grondwaterkwaliteit: beleid en praktijk

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de werking van de Pmv centraal. Per onderdeel uit de verordening beschrijven we de verboden en / of de verplichtingen die de Pmv oplegt en gaan we in op de wijze waarop dit in de uitvoeringspraktijk invulling krijgt. We zetten daarmee de 'beoogde' uitvoering af tegen de 'feitelijke'. Achtereenvolgens gaan we in op:

- beschermingsgebieden en bestemmingsplannen
- verboden activiteiten en stoffen
- werking van de meldingsprocedure
- te treffen voorzorgsmaatregelen
- toezicht en handhaving

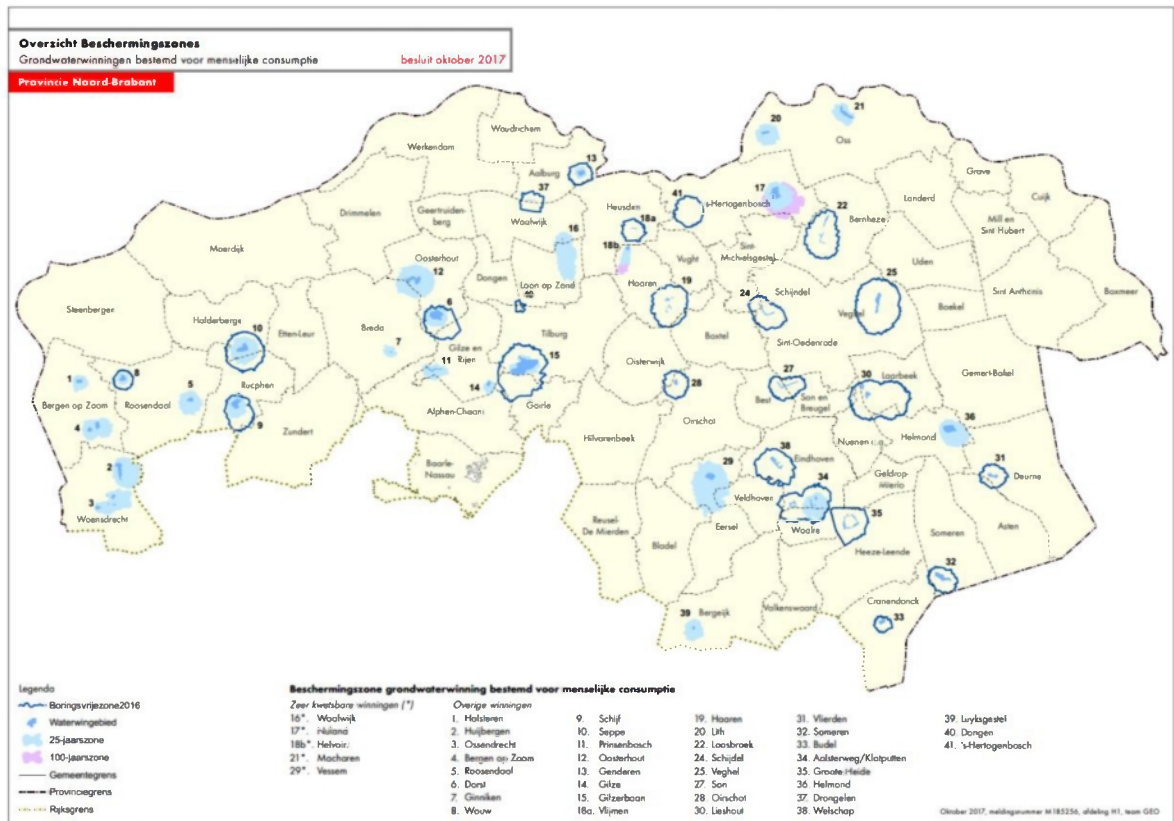
2.2 Beschermingsgebieden en bestemmingsplannen

De Pmv definieert grondwaterbeschermingsgebieden die via de *Verordening ruimte* opgenomen dienen te worden in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Initiatiefnemers raadplegen de bestemmingsplannen bij de uitwerking van hun initiatief en worden zo gewezen op de grondwaterbeschermingsgebieden en de regels die daar gelden.

Type beschermingszones

In de Pmv zijn drie typen grondwaterbeschermingszones gedefinieerd (zie ook paragraaf 1.1), te weten: waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones. In figuur 1 is een afbeelding van de verschillende winningen en de bijbehorende beschermingszones in de provincie Noord-Brabant opgenomen.

Berenschot



Figuur 1: In Brabant zijn 40 winningen met bijbehorende beschermingszones.

In de grondwaterbeschermingsgebieden zijn – afhankelijk van het type gebied – bepaalde industriële activiteiten en toepassingen van schadelijke stoffen verboden dan wel aan strikte voorwaarden verbonden.

De beschermingszones zijn opgenomen in de *Verordening ruimte*. De gedachte hierachter is dat nieuwe initiatieven getoetst worden aan het bestemmingsplan en dat de initiatiefnemers op die manier geïnformeerd worden over de regels die op hun initiatief van toepassing zijn.

Om de bewustwording verder te vergroten, bepaalt de Pmv dat drinkwaterbedrijven signaleringsborden dienen te plaatsen om een grondwaterbeschermingsgebied aan te geven. Medio 2016 waren 400 van dergelijke borden in de gebieden aanwezig. Op de borden staat een nummer waarnaar mensen kunnen bellen om problemen, zoals de stort van drugsafval of olielozingen, te melden.



Beschermingsgebieden en bestemmingsplannen in de praktijk

Uit de interviews komt naar voren dat de beschermingsgebieden in de meeste gevallen opgenomen zijn (als milieuzones) in de bestemmingsplannen. Wel wijst een aantal gesprekspartners erop dat dit zeker geen automatisme betreft. Een drinkwaterbedrijf geeft aan regelmatig zienswijzen in te dienen bij gemeenten, die een bestemmingsplan herzien en daarbij de grondwaterbeschermingsgebieden niet of onjuist overnemen. In die gevallen wordt de omissie overigens direct hersteld. Het drinkwaterbedrijf tekent hierbij aan dat dit 'toevalstreffers' zijn. Dit is immers geen taak van het bedrijf. Ook de provincie ziet niet systematisch toe op de doorwerking en vertrouwt hierin op de gemeenten.

Aan het beleid ligt de veronderstelling ten grondslag dat ieder initiatief getoetst wordt aan het bestemmingsplan. De gemeenten stellen dat dit bij 'omgevingsvergunningen bouwen' in de regel zeker het geval zal zijn, maar sluiten tegelijkertijd niet uit dat deze toetsing in voorkomende gevallen achterwege blijft.

In de gevallen wanneer de gemeente wel toetst en er blijkt dat de activiteit in een beschermingszone plaats gaat vinden, is het niet voor iedereen duidelijk wat de vervolgpcedure is. Sommige gemeenten wijzen de initiatiefnemer op de Pmv en de meldingsplicht en zien hun rol daarmee als afgedaan. Andere gemeenten wachten de uitkomsten van de melding af en integreren deze in de vergunning. Ook binnen gemeenten lijkt er verschil van inzicht te zijn in de vervolgpcedure die medewerkers volgen. Meerdere malen wordt erop gewezen dat de Pmv voor meerdere uitleg vatbaar lijkt te zijn en dat rollen, taken en verantwoordelijkheden niet duidelijk omschreven en belegd zijn.



Zo komt uit de interviews naar voren dat lang niet alle initiatieven in de fysieke omgeving vergunningsplichtig zijn, terwijl de Pmv juist de aansluiting lijkt te zoeken op vergunningplichtige activiteiten. Echter, veel initiatieven zijn meldingsplichtig (op basis van het Activiteitenbesluit) of vrijgesteld. In die gevallen toetst de gemeente niet aan het bestemmingsplan maar is dat aan de initiatiefnemer zelf. De meeste gesprekspartners verwachten niet dat deze toetsing dan plaats vindt. In dit verband zouden de geïnterviewden graag zien dat er een combinatie met het Omgevingsloket Online (OLO) wordt gelegd.

Initiatiefnemers zouden dan automatisch gewezen worden op hun verplichtingen. Een dergelijke koppeling lijkt echter om praktische redenen (zoals een wijziging in de gemeentelijke en landelijke systemen) niet gelegd te kunnen worden. De verklaringen die hiervoor door de gesprekspartners wordt aangedragen verschillen. Nadere verdieping van deze behoefte en de mogelijkheid om de koppeling te realiseren, is volgens een aantal gesprekspartners dan ook geboden.

2.3 Verboden

Voor een aantal activiteiten en stoffen geldt in de beschermingsgebieden een absoluut verbod. Deze zijn onder geen enkele voorwaarde toegestaan.

Type verboden

- In waterwingebieden zijn alle handelingen die er toe kunnen leiden dat schadelijke stoffen in het grondwater komen, in principe verboden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het drijven van een inrichting (anders dan een drinkwaterbedrijf) of het verplaatsen van schadelijke stoffen.
- In grondwaterbeschermingsgebieden geldt een verbod voor het oprichten van bedrijven die op de *'lijst met verboden inrichtingen'*³ staan en voor schadelijke stoffen die op de *'verboden stoffen lijst'*⁴ staan.
- Ook gelden er in grondwaterbeschermingsgebieden verbodsbepalingen ten aanzien van activiteiten buiten inrichtingen, zoals bijvoorbeeld het slaan van boorputten en het aanleggen van buisleidingen, wegen en – in de meeste gevallen – andere verhardingen. Onder voorwaarden is het mogelijk om hier ontheffing voor aan te vragen.

Verboden in de praktijk

De verbodsbepalingen hebben ertoe geleid dat er zich in de grondwaterbeschermingsgebieden geen 'ongewenste inrichtingen' hebben gevestigd. Ook de verboden stoffen worden er – voor zover de geïnterviewden dat kunnen overzien – niet toegepast of opgeslagen.

Daarmee draagt de Pmv in de ogen van de gesprekspartners zeker bij aan de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Een enkeling tekent daarbij wel aan dat dergelijke activiteiten – als gevolg van de zorgplicht – sowieso niet toegestaan zijn.

Wel geldt dat de toegankelijkheid van de 'verboden stoffen lijst' verbeterd zou kunnen worden. De lijst betreft een beoordelingssystematiek die door inrichtingen zelf dient te worden doorlopen⁵.

Daarnaast wordt de lijst door veel gesprekspartners als lang en gedetailleerd ervaren en de inhoud is daarmee lastig te doorgronden. De vraag is of iedere initiatiefnemer er nu mee uit de voeten kan.



³ Pmv 2010, lijst met verboden inrichtingen: Bijlage 3, Aanwijzing van categorieën van inrichtingen die niet in een grondwaterbeschermingsgebied mogen worden opgericht of in werking worden gehouden.

⁴ Pmv 2010, verboden stoffen lijst: Bijlage 4, niet-toelaatbare voor het grondwater schadelijke stoffen

⁵ Pmv 2010, Bijlage 1, Beoordelingsmethodiek stoffen

In enkele gevallen is ontheffing mogelijk voor het gebruik van potentieel schadelijke stoffen. Hiervan wordt in de praktijk bijna geen gebruik gemaakt. Een keer heeft een omgevingsdienst een melding ontvangen met het verzoek om een potentieel schadelijke stof toe te passen in een grondwaterbeschermingsgebied (bij een ijsbaan). Daarnaast heeft de omgevingsdienst twee adviezen verstrekt, waaronder een voor de opslag van AdBlue bij een tankstation. In deze gevallen is gekeken of er een maatregel kan worden getroffen om het risico te minimaliseren, dat de stof in de bodem terecht komt, dat de kwaliteit van het grondwater achteruit gaat.

2.4 Toestaan onder voorwaarden: de meldingsprocedure

Initiatiefnemers die voornemens zijn een niet-verboden activiteit te verrichten in een beschermingsgebied, die een risico kan vormen voor de grondwaterkwaliteit, zijn verplicht dit te melden bij de provincie. De provincie heeft de meldingsprocedure belegd bij de omgevingsdiensten. Zij zijn verantwoordelijk voor het hele meldingsproces (van ontvangst, beoordeling tot aan besluitvorming).

De melding bevat een beschrijving van de activiteit en de maatregelen die worden getroffen om de risico's voor verontreinigingen van het grondwater te voorkomen, dan wel te beperken. De Pmv schrijft daarbij geen concrete maatregelen voor, maar bepaalt dat deze een *voldoende zuiverende werking* hebben. Met andere woorden: de Pmv bevat een *doelvoorschrift* en geen *middelvoorschriften*. Hiervoor is gekozen om initiatiefnemers vrijheid te bieden om voor hen passende maatregelen toe te passen.

De provincie / omgevingsdienst beoordeelt de voorgestelde maatregelen en legt de uitkomsten hiervan vast in een positief of negatief besluit. Wanneer het besluit niet binnen zes weken is genomen, wordt automatisch toestemming verleend (besluit van rechtswege). De drinkwaterbedrijven adviseren de provincie / omgevingsdienst desgevraagd over de toereikendheid van de voorgestelde maatregelen.

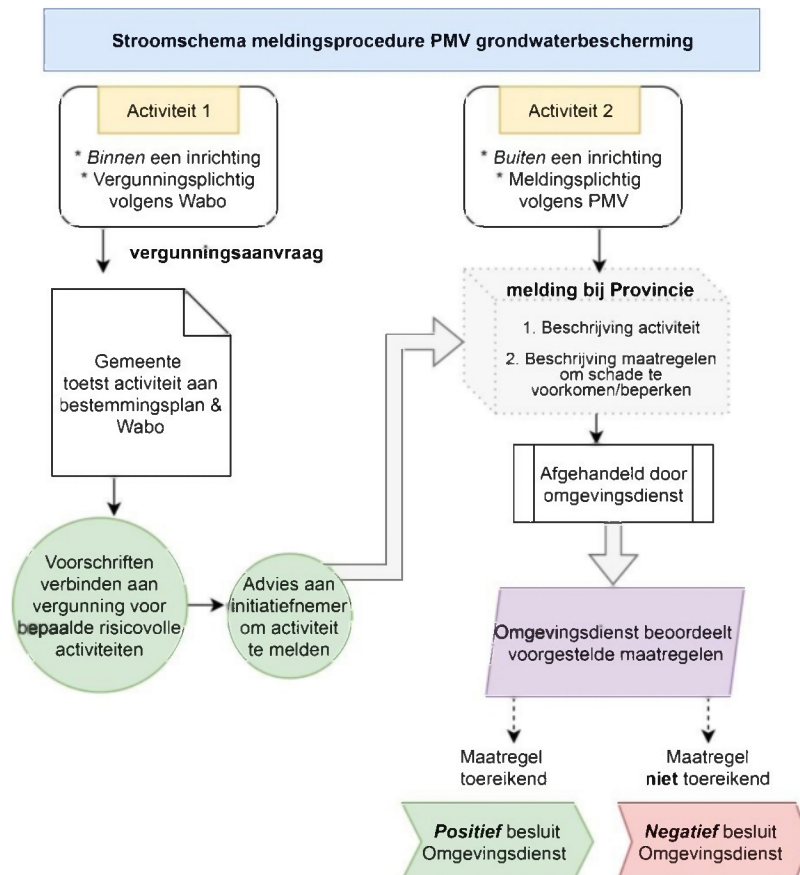
Meldingsprocedure binnen en buiten inrichtingen

De meldingsprocedure verschilt voor activiteiten binnen inrichtingen versus activiteiten buiten inrichtingen.

Voor activiteiten die binnen inrichtingen plaats vinden, is de gemeente in de regel het bevoegde gezag voor het afwikkelen van de vergunningenprocedure. Wanneer bijvoorbeeld een bedrijf dat gelegen is in een grondwaterbeschermingsgebied een vergunning aanvraagt, wijst de gemeente op de Pmv en de verplichting om de activiteit bij de provincie / omgevingsdienst te melden. Uitgangspunt daarbij is – zoals eerder beschreven – dat de gemeente toetst aan het bestemmingsplan.

Risicovolle activiteiten in beschermingsgebieden die buiten inrichtingen plaats vinden, komen niet via de gemeenten in de meldingsprocedure maar dienen door een initiatiefnemer direct ingediend te worden bij de omgevingsdiensten.

In het stroomschema wordt de meldingsprocedure weergegeven, zoals deze in de Pmv geregeld is (zie figuur 2).



Figuur 2: Stroomschema meldingsprocedure Pmv

Meldingsprocedure in de praktijk

Zowel gemeenten, omgevingsdiensten als drinkwaterbedrijven, beoordelen de meldingsprocedure als complex. De Pmv is in hun ogen lastig vindbaar en wordt ervaren als een ingewikkelde en lastig te doorgronden set van regels. In de praktijk leidt dat – zo hebben wij ook in de interviews ervaren – tot discussies over onder andere de reikwijdte van de meldingsplicht, de vervolgpcedures en interpretatie van juiste maatregelen. De omgevingsdiensten trachten deze onduidelijkheden zo goed mogelijk weg te nemen, wat als positief ervaren wordt door de gesproken gemeenten, maar de gemeenten lopen zelf ook tegen onduidelijkheden aan. De drinkwaterbedrijven onderschrijven dit. Zij worden regelmatig door initiatiefnemers om advies gevraagd over de wijze waarop de Pmv het beste toegepast kan worden.

Het gevolg hiervan is dat de meldingsprocedure op uiteenlopende wijze afgewikkeld wordt. Gemeenten gaan hier wisselend mee om. Zo wijst één van de gemeenten initiatiefnemers, die een 'omgevingsvergunning bouwen' aanvragen, bijvoorbeeld op de verplichting een melding te doen op basis van de Pmv. De uitkomst van de melding wordt afgewacht en geïntegreerd in de vergunning.

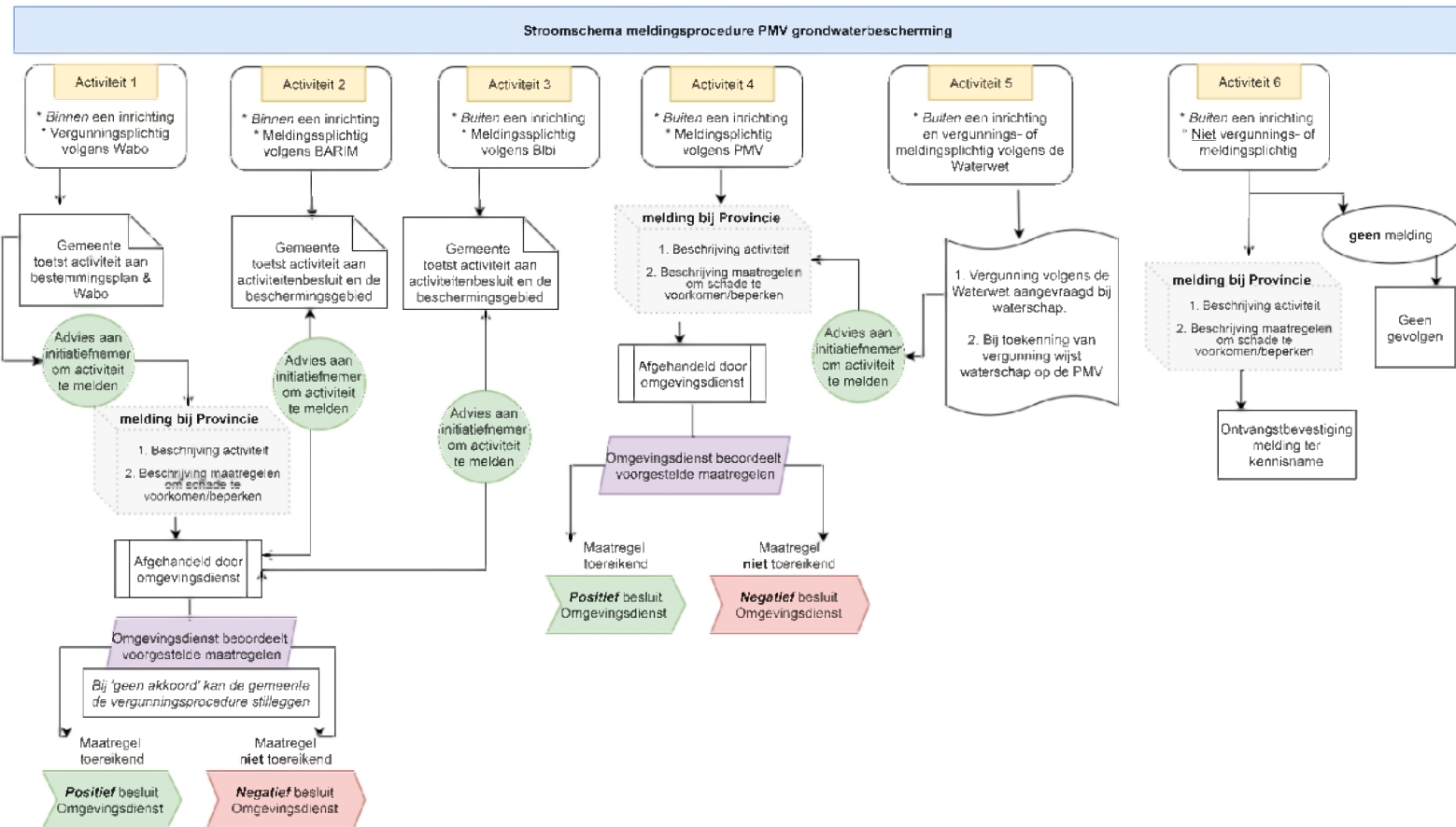
Een andere gemeente wijst 'slechts' op de meldingsverplichting en zet de eigen procedure door. Of de initiatiefnemer dan ook daadwerkelijk meldt, wordt niet bewaakt. Hoewel daar geen directe aanwijzingen voor zijn, sluiten de geïnterviewden niet uit dat in dat geval een vergunning kan worden verstrekt terwijl er een negatief besluit volgt op de melding. De procedures sluiten derhalve niet goed op elkaar aan.

Voor waterschappen geldt hetzelfde. Ook zij zouden initiatienemers, die – op basis van de Waterwet – een vergunning aanvragen voor bijvoorbeeld een beregeningsput of een brandblusput, moeten wijzen op de meldingsplicht. Of dit ook daadwerkelijk over de gehele linie gebeurt, is onduidelijk. Of de initiatiefnemer ook feitelijk meldt, wordt niet gecontroleerd.

Verder geldt – zoals eerder beschreven – dat veel activiteiten in de fysieke leefomgeving niet vergunningplichtig zijn of langs andere wettelijke kaders zijn genormeerd (bijvoorbeeld het Besluit lozingen). Het is dan ook niet vanzelfsprekend dat overheden 'aan de voorkant' worden geïnformeerd. Illustratief in dit verband is dat er naar schatting van de gemeenten en de omgevingsdiensten jaarlijks meer dan duizend activiteiten plaats vinden in grondwaterbeschermingsgebieden die mogelijk risico's opleveren voor de grondwaterkwaliteit. De omgevingsdiensten ontvangen jaarlijks ongeveer honderd meldingen. Hoewel onduidelijk is hoeveel van deze duizend activiteiten ook gemeld zouden moeten worden, zijn alle gesprekspartners het erover eens dat de naleving van de meldingsplicht niet optimaal is.

In de praktijk ziet de meldingsprocedure eruit volgens het stroomschema zoals weergegeven in figuur 3.

De omgevingsdienst Zuidoost-Brabant heeft protocollen opgesteld om het meldingsproces te structureren en te stroomlijnen. Zo is onder meer een digitaal meldingsformulier ontwikkeld. Enerzijds beoordelen de gesproken gemeenten dit formulier als goed werkbaar, anderzijds als te eenvoudig. In de praktijk zijn vaak extra handelingen nodig om de melding aan te vullen. Verder is er weinig begrip voor het vereiste om – als gekozen wordt voor analoge indiening - de bijlagen in drievoud analoog te verzenden (zoals gesteld in het meldingsformulier). De procedure zou in de ogen van veel gesprekspartners geactualiseerd kunnen worden.



Figuur 3: Stroomschema meldingsprocedure Pmv in de praktijk

Risicobeheersingsmaatregelen

Zoals hiervoor beschreven, legt de Pmv geen concrete maatregelen op. Het is aan de initiatiefnemer zelf om passende maatregelen te treffen waarmee aan het doel van de Pmv – het realiseren van een voldoende zuiverende werking – wordt voldaan.

In veel gevallen loopt dit goed. De initiatiefnemers meldt zijn/haar voornemen en stelt een concrete risicobeheersingsmaatregel voor. Vaak is daaraan overleg voorafgegaan tussen de initiatiefnemer en de omgevingsdienst. Deze contacten worden door alle betrokkenen gewaardeerd. In voorkomende gevallen vragen de omgevingsdiensten drinkwaterbedrijven – in de praktijk BrabantWater en Evides – om advies. Volgens een aantal betrokkenen weegt de inbreng van het drinkwaterbedrijf soms te zwaar mee in de overwegingen om een melding al dan niet goed te keuren. In hun beleving krijgt de provincie van één kant advies en zijn er meerdere invalshoeken die zo onder kunnen sneeuwen. Verder komt het volgens de drinkwaterbedrijven regelmatig voor dat zij rechtstreeks door de initiatiefnemers om advies worden gevraagd.

Doelvoorschrift

Voor het werken met 'doelvoorschriften' is gekozen vanuit een positieve intentie. Initiatiefnemers krijgen zo de mogelijkheid om maatregelen te nemen die hen het beste passen. In de praktijk echter wordt dit anders ervaren. Zo wijzen diverse gesprekspartners erop dat initiatiefnemers in de regel niet deskundig genoeg zijn om zelf passende maatregelen te treffen. Een overzicht met mogelijke te treffen maatregelen waaruit initiatiefnemers kunnen kiezen zou in hun optiek beter aansluiten bij de praktijk.

Verder wijzen gemeenten erop dat het doelvoorschrift niet scherp is geformuleerd. Zo is onduidelijk wat er precies met 'voldoende' wordt bedoeld. In de beleving van de gesproken gemeenten kiezen de omgevingsdiensten – al dan niet na advies van de drinkwaterbedrijven – voor een strikte uitleg van het doelvoorschrift en worden zij (als initiatiefnemers) regelmatig gedwongen relatief zware maatregelen te treffen. Deze maatregelen worden in een aantal gevallen als "buitenproportioneel" ervaren. Deze gemeenten wijzen erop dat zij om die reden met enige regelmaat afzien van een bepaald initiatief dan wel kiezen voor een aanpassing. Paradoxaal genoeg is dat vanuit de grondwaterbescherming ongewenst. In de regel is iedere risicobeheersingsmaatregel immers beter dan de huidige, onbeschermde situatie.

Twee voorbeelden

Bij het voornemen om een riooloverstort te saneren blijkt dat de Pmv de afkoppeling van een bestaande situatie niet toe staat omdat uitlogende materialen zijn gebruikt. Daarmee blijft de overstort operationeel waardoor er per saldo meer verontreiniging plaats vindt.

Het verharden van een parkeerplaats in een grondwaterbeschermingsgebied mag alleen worden gedaan wanneer dure beheersingsmaatregelen worden getroffen. Het gevolg: Van de aanpassing wordt afgezien en de oude, vanuit grondwaterbescherming niet te prefereren, situatie blijft bestaan.

Citaat gemeente

"De huidige situatie krijgt op sommige locaties vanuit het perspectief van grondwaterbescherming 'een twee'. Met ons initiatief willen we daar 'een zeven' van maken, maar de provincie eist een 'negen'. Hoewel wij dat zelf zien als een ongewenste situatie hebben wij daarom afgezien van de ontwikkeling. Het kon voor ons budgettair niet uit. Gevolg is dat de ongewenste situatie blijft."

Uniform kader

Niet alleen het niet scherp geformuleerde doelvoorschrift leidt in de ogen van een aantal gemeenten tot het opleggen van buitenproportionele maatregelen. Ook het gegeven dat de Pmv een uniform kader biedt, dat voor alle kwetsbare gebieden gelijke regels stelt, leidt in hun ogen tot in

sommige gevallen tot overbescherming. Gebieden verschillen in de mate van kwetsbaarheid door bijvoorbeeld verschillende bodemkarakteristieken, grondgebruik, afstand tot bijvoorbeeld agrarisch gebied enzovoorts. De Pmv houdt daar nu geen rekening mee. Maatregelen die daarmee in het ene gebied redelijk zijn, zijn voor een ander gebied te zwaar of te licht.

Een vergelijking met andere provincies: Overijssel en Limburg

In Overijssel en in Limburg is door de provincie een omgevingsverordening opgesteld. De provincies zelf zijn bevoegd gezag en tevens het uitvoerende orgaan. Initiatiefnemers moeten een melding indienen voor risicovolle activiteiten in een beschermingsgebied of ontheffing aanvragen voor verboden activiteiten. Het aantal meldingen dat de provincies ontvangen is beperkt. De provincie Overijssel geeft gemiddeld twee ontheffingen per jaar uit en ontvangt gemiddeld tien meldingen per jaar. Voor de provincie Limburg geldt dat ze gemiddeld tien ontheffingen per jaar uit geeft en dat ze gemiddeld twintig meldingen per jaar ontvangt.

Beide provincies hanteren doelvoorschriften, waarbij in Overijssel suggesties worden gegeven voor toegestane maatregelen en in Limburg tevens gebruik wordt gemaakt van middelvoorschriften. De provincies hebben met de aanpak rondom de gehanteerde voorschriften goede ervaringen.

Zie verder Bijlage 4: Grondwaterbescherming in Limburg en Overijssel.

2.5 Toezicht en handhaving

De omgevingsdiensten voeren namens de provincie het toezicht op de Pmv uit. De diensten houden toezicht op de meldingsplicht en op de uitvoering van de bepalingen uit de Pmv.

Toezichthouders van de omgevingsdiensten controleren de melding op volledigheid en inhoud en verlenen toestemming de activiteit/handeling te verrichten. Een toezichthouder controleert vervolgens of de activiteit / handeling ook daadwerkelijk conform de voorwaarden wordt uitgevoerd. Indien dit niet het geval is, worden de werkzaamheden (zo nodig en mogelijk) stil gelegd en krijgt de initiatiefnemer de mogelijkheid om de fout te herstellen.

Indien er een activiteit wordt waargenomen die niet gemeld is, legt de omgevingsdienst de werkzaamheden stil en dient de initiatiefnemer alsnog een melding in te dienen.

In geval van ernstige overtredingen kunnen de omgevingsdiensten bestuursrechtelijke sancties opleggen dan wel het openbaar ministerie inschakelen.



Toezicht en handhaving in de praktijk

Het toezicht concentreert zich in de praktijk op de gemelde initiatieven. Toezichthouders worden langs die procedure geïnformeerd over de activiteiten en de planning daarvan. Zij zijn zo in staat het toezicht daar optimaal op af te stemmen.

Toezicht en handhaving in Limburg en Overijssel

In de provincie Limburg ligt een aantal woongebieden in waterwingebieden. De provincie richt in dat geval het toezicht juist op de kleinere projecten (zoals dakkapellen) in deze waterwingebieden. Daarbij wordt de verbinding gezocht met de bestemmingsplannen en bouwvergunningen, omdat de vergunningen meer ruimte bieden dan de verordening. Overigens werkt de provincie Limburg momenteel samen met de gemeenten aan een nieuwe verordening.

De provincie Overijssel richt zich voor wat betreft toezicht met name op grote projecten via de bestemmingsplannen van de gemeenten. Er is daardoor een beperkt beeld van kleinere activiteiten. Ter ondersteuning van de gemeenten heeft de provincie een Reflect tool ontwikkeld dat gemeenten ondersteunt bij de analyse van een functieverandering in een gebied. De grondwaterbescherming is hierin opgenomen.

Zowel door Limburg als Overijssel wordt aangegeven dat toezicht en handhaving zich beperkt tot de meldingen die zijn ingediend. Daarnaast blijkt ook bij deze provincies dat handhaving mede door de beperkte beschikbare capaciteit een uitdaging is.

Zie verder Bijlage 4: Grondwaterbescherming in Limburg en Overijssel

De grote uitdaging voor de omgevingsdiensten ligt bij het houden van toezicht op activiteiten waarvoor geen melding is ingediend. Binnen inrichtingen zijn de toezichthouders daarvoor afhankelijk van signalen die zij krijgen van hun 'collega-toezichthouders' van de eigen omgevingsdienst, de gemeente of andere bestuursorganen zoals waterschappen. Daarbij geldt wel de beperking dat deze toezichthouders doorgaans minder goed geïnformeerd zijn. Zoals eerder beschreven is de meldingsprocedure Pmv niet optimaal afgestemd op andere procedures. Buiten inrichtingen houden de Pmv-toezichthouders hun 'ogen-en-oren' open. Wanneer zij onderweg zijn, letten ze op activiteiten die eventueel onder de verordening vallen. Indien nodig leggen zij de werkzaamheden stil en wijzen ze de initiatiefnemers op de meldingsplicht. In voorkomende gevallen wordt sanctionerend opgetreden, maar dat komt sporadisch voor. Ondanks de inspanningen van de omgevingsdiensten beoordelen de geïnterviewden de pakkans als laag. De capaciteit van de toezichthouders is namelijk beperkt en overtredingen zijn veelal alleen 'op heterdaad' vast te stellen. Bovendien wordt in de ogen van de meeste betrokkenen niet hard sanctionerend opgetreden. Veelal krijgen overtreders de mogelijkheid om hun overtreding te corrigeren.

Buiten inrichtingen worden de omgevingsdiensten verder geïnformeerd door de waterschappen over de activiteiten, in grondwaterbeschermingsgebieden, waar een (bijvoorbeeld een beregenings)vergunning voor is afgegeven. Harde afspraken zijn hierover echter niet gemaakt. Er vindt voor zover bekend geen structureel toezicht plaats op de betreffende activiteiten. Vanuit de omgevingsdiensten wordt aangegeven dat de activiteiten meestal al zijn uitgevoerd op het moment dat zij het signaal ontvangen.

Citaat boorbedrijf

“Ik word maandelijks gevraagd om boringen te doen van 140 meter diepte, maar het mag maar tot 80 meter diepte. Soms krijg ik dan de opdracht niet. Ik sluit niet uit dan mijn opdrachtgevers dan een andere boorbedrijf benaderen”.

De omgevingsdiensten zijn voor het toezicht op de activiteiten van 'boorbedrijven' deels afhankelijk van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Deze bedrijven zijn gecertificeerd en dienen te werken volgens vastgestelde protocollen. De ILT houdt weliswaar toezicht op de certificering, maar lijkt relatief weinig actief toezicht te houden op de boorbedrijven. Wanneer een omgevingsdienst constateert dat een bedrijf zich niet aan de verplichtingen houdt, wordt ook de ILT geïnformeerd. Of dat consequenties heeft voor het al dan niet behouden van het certificaat is niet bekend.

Gegeven het feit dat een overtreding van de Pmv een initiatiefnemer substantieel financieel voordeel op kan leveren, ontstaat zo in de ogen van veel gesprekspartners een ongewenste situatie. De mogelijkheid van financieel gewin in combinatie met een geringe pakkans en een lage dan wel geen sanctie doet af aan de robuustheid van het stelsel.

3. Analyse, conclusies en aanbevelingen

3.1 Inleiding

De evaluatie heeft veel inzicht gegeven in de opzet en werking van het stelsel van grondwaterbescherming dat door de Pmv wordt gereguleerd. Ook hebben we zicht gekregen op een diverse mogelijkheden om de opzet en werking van het stelsel te optimaliseren. Onze inzichten stelen voor een belangrijk deel op de interviews die we hebben afgenomen en de werksessies die we hebben georganiseerd. Gaandeweg de evaluatie kwam naar voren dat feitelijke informatie over de werking van het stelsel niet systematisch verzameld wordt. Daarmee bleek het niet mogelijk om binnen de kaders van de evaluatie een goed beeld te krijgen van de prestaties van het stelsel (bijvoorbeeld het aantal en soort meldingen, activiteiten in de beschermingsgebieden, geconstateerde overtredingen enzovoorts)... Overigens werken de omgevingsdiensten aan een optimalisering van de informatiepositie zodat hier op termijn verandering in komt. Terugkijkend echter, zijn er geen mogelijkheden om deze gegevens eenvoudig te ontsluiten.

3.2 Bekendheid met het stelsel

Op papier is met de Pmv een geïntegreerd en sluitend stelsel opgezet waarmee de grondwaterbescherming voortvarend ter hand genomen kan worden. De beschermingsgebieden zijn gedefinieerd en verankerd in de bestemmingsplannen. De initiatiefnemers worden geïnformeerd over hun verplichtingen in het kader van de Pmv door wat we hier noemen verwijzers, zoals gemeenten en waterschappen die de vergunning- en/of meldingsprocedures afhandelen. Bepaalde activiteiten en stoffen worden uit de beschermingsgebieden geweerd, andere mogen alleen onder strikte randvoorwaarden worden verricht of toegepast.

We constateren echter dat het stelsel op een aantal cruciale punten niet werkt zoals beoogd. Hoewel de meerwaarde van het grondwaterbeschermingsbeleid enerzijds door alle gesprekspartners werd onderschreven, blijken de Pmv en de verplichtingen die daaruit volgen anderzijds niet breed bekend. Initiatiefnemers – of dat nu private of publieke partijen zijn – zijn niet altijd op de hoogte van de verplichtingen en doorlopen daardoor niet per definitie de meldingsprocedure. Illustratief in



dit verband is dat er naar schatting van een aantal gesprekspartners jaarlijks duizend activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden plaats vinden terwijl er circa honderd meldingen gedaan worden.

Daarmee is nadrukkelijk niet gezegd dat alle betreffende initiatiefnemers zich per definitie niet aan de Pmv houden, maar de constatering dat er sprake is van onbewuste en bewuste overtredingen wordt breed gedeeld.

Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats zijn er signalen dat de grondwaterbeschermingsgebieden niet per definitie overgenomen worden in de bestemmingsplannen. We hebben dat niet specifiek onderzocht maar constateren wel dat de doorwerking niet systematisch lijkt te worden bewaakt.

In de tweede plaats is er geen koppeling gemaakt met het OLO, terwijl daar wel volgens velen wel een belangrijke signaalfunctie zou kunnen liggen. Voor de reden dat er geen koppeling mogelijk is, worden verschillende verklaringen aangedragen. Het staat vast dat dit nader zou moeten worden onderzocht wat hiervoor de mogelijkheden zijn.

In de derde plaats is de informatie over de regeling (de verordening en de toelichting daarop) lastig vindbaar en niet toegankelijk beschreven. Het is daarmee voor niet-specialisten lastig om grip te krijgen op de verplichtingen. Overigens – zo bleek tijdens de interviews – verschilden ook goed ingevoerde gesprekspartners regelmatig over de interpretatie van de Pmv.

In de vierde plaats grijpt de Pmv vooral aan op vergunningplichtige activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. In de praktijk gaat het dan om omgevingsvergunningen-bouw. In de regel toetsen gemeenten dan aan het bestemmingsplan. Een groot deel van de activiteiten in het fysieke domein wordt echter langs andere lijnen gereguleerd en zijn niet (meer) vergunningplichtig, maar meldingsplichtig of vrijgesteld. In die gevallen vindt er geen automatische toetsing aan het bestemmingsplan plaats en is het de vraag in hoeverre de initiatiefnemers op de hoogte zijn van de Pmv.

In de vijfde plaats is de meldingsprocedure op zichzelf eenvoudig, maar het is niet goed geborgd of initiatiefnemers deze ook daadwerkelijk doorlopen. In voorkomende gevallen verwijst de gemeente of het waterschap de initiatiefnemer op de meldingsprocedure. Of de meldingsprocedure dan ook daadwerkelijk doorlopen wordt en wat de uitkomsten zijn, wordt niet systematisch geborgd en bewaakt.

Tot slot was er tot voor kort geen gestructureerd beeld van het aantal meldingen dat werd behandeld door de omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten spannen zich momenteel in om het zicht hierop te vergroten middels een uitgebreide analyse van de meldingen. Zij zijn gestart met een systematische monitoring van de meldingen die bij de omgevingsdiensten binnenkomen, zodat daar beter op kan worden gestuurd.

Conclusie 1

Het stelsel van verantwoordelijkheden, rollen en taken dat met de Pmv is geïntroduceerd, lijkt op het eerste gezicht helder en transparant. In de uitvoeringspraktijk is het stelsel niet breed bekend, sluit het niet optimaal aan op de activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden, is er sprake van interpretatieverschillen en is de werking op onderdelen niet geborgd. Het is dan ook aannemelijk dat veel activiteiten, die onder de werkingssfeer van de Pmv vallen, zich buiten het zicht van de verordening voltrekken. Het zicht daarop is onvoldoende waardoor de effectiviteit van de Pmv onder druk staat.

Aanbeveling 1

Optimaliseer de 'werkingssfeer' van het stelsel door:

- de bekendheid, toegankelijkheid en transparantie van de Pmv te vergroten
- beter aan te sluiten op de wijze waarop activiteiten in grondwaterbeschermingszones zijn gereguleerd onder de Wabo /Omgevingswet
- de werking van het stelsel op cruciale punten te borgen, zoals het opnemen van de grondwaterbeschermingszones in het DSO (Digitale Stelsel Omgevingswet)-.
- structurele monitoring van de uitvoering van de Pmv

3.3 Uitvoerbaarheid van de Pmv

De uitvoerbaarheid van het stelsel laat op sommige onderdelen te wensen over. Zo legt de Pmv een uniform kader op dat voor alle grondwaterbeschermingszones in de hele provincie geldt. Echter grondwaterbeschermingszones zijn niet uniform en verschillen in de mate van kwetsbaarheid. Daarmee zijn de maatregelen die in het ene gebied noodzakelijk zijn op andere – minder kwetsbare – plaatsen wellicht te zwaar en worden deze als onredelijk en niet uitlegbaar ervaren.

Verder werkt de Pmv met doelvoorschriften en wordt het aan de initiatiefnemer overgelaten om 'passende' maatregelen toe te passen waarmee het doel wordt gerealiseerd. Hoewel de gedachtegang achter het doelvoorschrift als positief wordt ervaren (passend bij de initiatiefnemer), laat de uitvoerbaarheid in de praktijk te wensen over. Dit om twee redenen.

Het doelvoorschrift is niet scherp geformuleerd waardoor het wisselend wordt geïnterpreteerd. De omgevingsdiensten kiezen in de ogen van gemeenten en initiatiefnemers voor een strikte uitleg waardoor er in hun ogen te zware maatregelen getroffen moeten worden. Er zijn voorbeelden dat initiatiefnemers dan afzien van de activiteit. Paradoxaal genoeg kan de grondwaterbescherming daaronder leiden omdat de oude, soms belastende situatie in die gevallen blijft bestaan. De Pmv richt zich immers op 'nieuwe activiteiten' en niet op bestaande.

Bovendien hebben veel partijen, zowel particuliere initiatiefnemers als bijvoorbeeld gemeenten, behoefte aan concrete handvatten bij het formuleren van maatregelen (middelvoorschriften). Zij zijn onvoldoende ingevoerd om van de vrijheid die doelvoorschriften bieden gebruik te maken. Er wordt een te grote mate van deskundigheid van de initiatiefnemers verondersteld.

Conclusie 2

De uitvoerbaarheid van het stelsel staat op onderdelen onder druk. De Pmv biedt een uniform kader terwijl in de praktijk behoefte is aan maatwerk. De te nemen risicobeheersingsmaatregelen worden in een aantal gevallen als buitenproportioneel ervaren hetgeen het draagvlak voor het stelsel ondergraaft. Er zijn tal van voorbeelden dat initiatieven hierdoor niet of in een andere vorm uitgevoerd worden waardoor de grondwaterbescherming niet verbeterd. Dit doet af aan de effectiviteit van het stelsel.

Aanbeveling 2

Optimaliseer de werking van de Pmv door:

- een gebiedsgerichte benadering te introduceren (maatwerk)
- het doelvoorschrift te herzien en ook de verbetering van de huidige situatie in de beoordeling mee te nemen
- te werken met een lijst van 'beste beschikbare technieken' waarvan initiatiefnemers onderbouwd af mogen wijken.

3.4 Toezicht en handhaving

Het systeem van toezicht en handhaving functioneert onvoldoende, waardoor de borging van het stelsel te wensen over laat. Cruciaal voor de optimale werking van de Pmv is dat initiatiefnemers zo nodig in het stelsel gedwongen worden en dat een ieder zich vervolgens aan de verplichtingen houdt.

Door de eerste aanbeveling in uitvoering te nemen, neemt het aantal 'onbewuste' ontduikers van het stelsel af. Met de tweede aanbeveling neemt het draagvlak voor het stelsel toe en wordt de uitvoerbaarheid vergroot. Ook dat leidt tot een vergroting van de 'spontane naleving'. Dat is vanuit het perspectief van toezicht de optimale situatie.

Echter, ook wanneer deze punten zijn gerealiseerd, blijft het toezicht- en handhavingsarrangement een belangrijk punt van aandacht. Het toezicht richt zich primair op initiatiefnemers die een melding hebben gedaan en daarmee 'in het stelsel' zitten. Initiatiefnemers die bewust niet-naleven blijven grotendeels uit het zicht. In de huidige situatie is het relatief makkelijk om de verplichtingen te ontduiken en dit leidt bovendien tot financieel voordeel voor de overtreder. Dat terwijl de pakkans gering is en er geen harde – zelfs wanneer een overtreder wordt betrapt – (punitieve) sancties worden opgelegd. Hier ligt in onze optiek een belangrijk verbeterpunt.

Conclusie 3

Het huidige systeem van toezicht en handhaving zorgt voor onvoldoende borging. De pak- en sanctiekansen zijn laag waardoor niet-naleving tot financieel gewin kan leiden. Dit leidt op langere termijn tot afkalving van het draagvlak voor het stelsel.

Aanbeveling 3

Optimaliseer het toezicht- en handhavingsarrangement door:

- voldoende capaciteit voor toezicht te reserveren (niet alleen voor de meldingen maar ook voor surveillances) en daarbij sterker risico-gestuurd te werk te gaan
- het aantal 'ogen-en-oren' te vergroten door structureel samenwerking te zoeken met andere handhavende organisaties- en zo mogelijk burgers/bedrijven te betrekken bij het toezicht al dan niet op projectmatige basis (om partijen aan elkaar te verbinden).
- de sanctiekans en sanctiehoogte te herbezien met als uitgangspunt dat niet-naleving nooit mag lonen
- betrek hierbij ook het toezicht op de doorwerking van de Pmv naar bestemmingsplannen en

3.4 De lijnen samenpakkend

De onderzoeksvragen die ten grondslag lagen aan de evaluatie luiden als volgt.

1. *Hoe werkt de Pmv in de uitvoering?* Wat is de praktijk van de uitvoering van de Pmv? Passen de verwachtingen over de werking 'in theorie' en in de praktijk op elkaar?
2. *Werkt de Pmv: Wat is de effectiviteit van de regels?* Dragen de regels in de Pmv bij aan het doel waar ze voor opgesteld zijn, namelijk het beschermen van grondwater in Brabant?

In hoofdstuk 2 zijn we uitvoerig ingegaan op de wijze waarop de werking van de Pmv 'in theorie' en in de praktijk zich tot elkaar verhouden. Eerder in dit hoofdstuk hebben we enkele elementen nader belicht.

Op basis hiervan stellen we vast dat de huidige Pmv niet goed aansluit op de uitvoeringspraktijk. Zo is het geen automatisme dat de grondwaterbeschermingszones die in de *Verordening ruimte* zijn opgenomen, overgenomen worden in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Los daarvan wordt slechts een deel van de initiatieven die in de fysieke omgeving plaats vinden systematisch getoetst aan het bestemmingsplan en worden de initiatiefnemers vervolgens door de gemeente geïnformeerd over de Pmv. Of de initiatiefnemers daadwerkelijk de Pmv volgen, is niet geborgd. In de andere gevallen is het aan de initiatiefnemer zelf om de Pmv te volgen. Echter, gezien het feit dat onze gesprekspartners stellen dat de bekendheid van de Pmv te wensen overlaat en de regeling bovendien als complex en ondoorgrondelijk wordt ervaren, doet vermoeden dat veel activiteiten in de grondwaterbeschermingszones zich buiten de Pmv om voltrekken. Onbewuste en onbedoelde overtredingen zijn daarmee zeker niet uit te sluiten.

Dat daarmee ook de effectiviteit van het beleid onder druk komt te staan, ligt voor de hand. Dit temeer omdat de Pmv (financiële) prikkels bevat die mogelijk ook leiden tot een bewuste ontduiking van de verplichtingen. Niet naleven van de Pmv leidt al snel tot financieel gewin – te meer omdat de

Berenschot

verplichtingen soms als buitenproportioneel worden ervaren -, terwijl de pakkans klein is en de eventuele sancties relatief laag.

Bovendien richt de Pmv zich alleen op nieuwe initiatieven in grondwaterbeschermingszones en is de regeling niet van toepassing op bestaande situaties, hoe ongewenst deze met de huidige inzichten ook zijn. Er zijn voorbeelden dat de Pmv een verbetering van de grondwaterbescherming zelfs in de weg staat.

Voor de volledigheid: daar staat tegenover dat er in de grondwaterbeschermingszones geen ongewenste inrichtingen zijn gevestigd. Bovendien worden veel initiatieven wel getoetst aan de Pmv en is het draagvlak voor het beleid, grondwaterbescherming, groot. Desalniettemin constateren wij dat de Pmv aan effectiviteit kan winnen.

4. Doorkijk naar de Omgevingswet

4.1 Inleiding

Hoewel het formeel buiten het bestek van de opdracht valt, hebben we in de afsluitende workshop stil gestaan bij de wijze waarop het grondwaterbeschermingsbeleid ingebed kan worden in de Omgevingswet die per 2021 in werking treedt.

De wetgever beoogt met de Omgevingswet het brede scala aan wet- en regelgeving in de fysieke leefomgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Hiertoe introduceert de Omgevingswet nieuwe beleidsinstrumenten (waaronder de omgevingsvisie en -verordening) en een andere benadering van de fysieke leefomgeving. Nieuwe uitvoeringsprincipes als bestuurlijke afwegingsruimte, integraliteit, gebiedsgerichte aanpak en participatie zijn daar een uitvloeisel van.



Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt het 'beleidsinstrument Pmv' en dient het grondwaterbeschermingsstelsel op een andere wijze ingebed te worden in wet- en regelgeving. Zoveel is duidelijk. Tegelijkertijd geldt dat de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet nog niet is uitgekristalliseerd. De exacte werking van de wet, de invulling van het instrumentarium en de betekenis daarvan voor het grondwaterbeschermingsbeleid is daarmee op dit moment nog niet goed te duiden.

Om de discussie binnen de provincie te voeden, gaan we hieronder kort in op de wijze waarop het grondwaterbeschermingsbeleid een plaats zou kunnen krijgen onder de Omgevingswet. Deze analyse stoelt op de kennis die wij hierover opgedaan hebben bij tal van projecten op dit gebied voor onder meer het ministerie van EZK, het ministerie van I&W, Programma 'Aan de slag met de Omgevingswet', de provincie Zuid-Holland en de VNG.

4.2 Omgevingsvisie en omgevingsverordening

De Omgevingswet benoemt zes kerninstrumenten waarvan de omgevingsvisie, de omgevingsverordening en het programma in dit verband relevant zijn⁶.

⁶ De andere drie instrumenten zijn 'algemene rijksregels', 'omgevingsvergunning' en het 'projectbesluit'.

Gezien het belang van een goede grondwaterkwaliteit voor de provincie Noord-Brabant (zelfs veel breder dan dat gezien de hiermee samenhangende drinkwaterproductie) kunnen wij ons goed voorstellen dat in de provinciale omgevingsvisie hieraan aandacht wordt besteed. De provincie zet het onderwerp hiermee op de agenda en kan ook andere bestuursorganen adresseren waardoor deze zich ook bewust worden van de gemeenschappelijke opgave. Een dergelijke passage kan daarbij uitvoeringsgerichter zijn dan wel eens wordt verondersteld. *'Een bestuursorgaan kan dus desgewenst in de omgevingsvisie op hoofdlijnen aangeven met welke bestuursorganen, op welke wijze en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten het beleid zal worden gerealiseerd'*⁷.



Wanneer gekozen wordt om in de omgevingsverordening de meldingsprocedure op te nemen, dan kan deze hierin worden verankerd. In feite gaat het dan om een combinatie van de Pmv en de Verordening ruimte. Zoals eerder geschetst, is het daarbij van cruciaal belang dat de verbinding wordt gezocht met alle activiteiten in de grondwaterbeschermingsgebieden. Dit temeer, omdat naar verwachting het aantal vergunningplichtige initiatieven verder terug zullen gaan

lopen. Een mogelijke oplossing kan zijn om bepaalde activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden vergunningplichtig te maken. Gemeenten en waterschappen zijn gehouden aan de regels die hen via de omgevingsverordening worden opgelegd.

4.3 Een programma Grondwaterbescherming?

De bescherming van het grondwater wordt niet alleen gerealiseerd via de Pmv. Instrumenten als de gebieds- en feitendossiers leveren ook een belangrijke bijdrage hieraan. Wij geven dan ook in overweging te verkennen of het meerwaarde heeft om een programma 'Grondwaterbescherming' in te richten. Een alternatief is uiteraard om grondwater expliciet op te nemen in het verplichte regionale *waterprogramma*. Het gaat ons vooral om de denklijn.

Met een dergelijk programma kan het beleidsdoel grondwaterbescherming uit de omgevingsvisie handen en voeten gegeven worden. Een programma is uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Dit zou in onze beleving een goede manier zijn om nog meer samenhang te brengen in het grondwaterbeschermingsbeleid en tegelijkertijd de uitvoering transparanter te maken.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 p. 119

Berenschot

Via bijvoorbeeld een bestuursovereenkomst kan de provincie andere bestuursorganen aan zich binden ter uitvoering van het programma. Daarmee kan een vorm van bestuurlijke doorwerking worden bereikt.

Bijlage1

Overzicht gesprekspartners

Berenschot

- Angelique van der Laar (omgevingsdiensten Noord-Brabant)
- Annet Niens (Provincie Overijssel)
- Arjan van Beek (Antea)
- Cindy Keukens (Provincie Noord-Brabant)
- Clemens Krämer (Provincie Noord-Brabant)
- Desirée Rijnders (Provincie Noord-Brabant)
- Desiree van Zwieten (Provincie Noord-Brabant)
- Eric Castenmiller (Provincie Limburg)
- Esther Sanders (omgevingsdiensten Noord-Brabant)
- Frank Peperzak (omgevingsdiensten Noord-Brabant)
- Frank Snels (Gemeente Den Bosch)
- Harke Tuinhof (Gemeente Den Bosch)
- Ine Flinkers (Gemeente Den Bosch)
- Ivo Visser (Gemeente Oosterhout)
- Jan ten Doeschate (Provincie Noord-Brabant)
- Jan van Rooten (Gemeente Oosterhout)
- Jos van Grinsven (Boorbedrijf Van Grinsven)
- Marij Aben (omgevingsdiensten Noord-Brabant)
- Marije Koopman (Provincie Noord-Brabant)
- Mario van den Akker (Brabant Water)
- Mirjam Stark (Antea)
- Natasha Rijdsijk (Waterschap Brabantse Delta)
- Nina ter Linde (Gemeente Helmond)
- Patrick de Rooij (Waterschap Brabantse Delta)
- Peter van Tilburg (Gemeente Oosterhout)
- Rini Bulterman (Provincie Overijssel)
- Ronald Cornelisse (omgevingsdiensten Noord-Brabant)
- Sander Tax (Gemeente Den Bosch)
- Sander van Lienden (Provincie Overijssel)
- Sandra Verheijden (Brabant Water)
- Sjaak Rijk (Evides)

Bijlage 2

Evaluatiekader

Evaluatiekader *Evaluatie Pmv grondwaterkwaliteit*

Met behulp van onderstaand evaluatiekader reconstrueren we enerzijds op welke wijze de Pmv – onderdeel grondwaterbescherming (verder te noemen: Pmv) 'op papier' zou moeten functioneren (de zogenoemde beleidstheorie) en anderzijds stellen we vast hoe het beleid feitelijk werkt en of de beoogde doelen worden gerealiseerd.

In onderstaande tabellen benoemen we de te onderzoeken onderwerpen en aspecten. Verder gaan we in op de bronnen die we gebruiken om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Analyse Pmv

Onderwerp	Aspect	Bronnen
Context en doel	• Aanleiding voor en doelen van de Pmv ◦ Kwaliteit grondwater en ontwikkelingen daarin ◦ Bescherming grondwaterkwaliteit • Verhouding tot andere instrumenten (direct in relatie tot Pmv grondwaterbescherming): ◦ Kader Richtlijn Water 2017 ◦ Verordening Ruimte • Relevante ontwikkelingen in de beleidscontext ◦ Omgevingswet ◦ Ontwikkeling grondwaterkwaliteit ◦ Nieuwe bedreigingen grondwaterkwaliteit	Desk research
Uitvoeringspraktijk	• Betrokken actoren en hun verplichtingen ◦ Provincie ▪ Bepalen beschermingsgebieden ▪ Opstellen regelgeving ▪ Afhandeling meldingen ▪ Toezicht en handhaving ◦ Gemeenten ▪ Vaststellen beschermingszones in ruimtelijk bestemmingsplan ▪ Toezicht op activiteiten binnen inrichtingen ◦ Omgevingsdiensten ▪ Beoordeling meldingen (i.o.v. provincie) ▪ Toezicht op activiteiten buiten inrichtingen ◦ Drinkwaterbedrijven	Desk research, case studies, vergelijking 2 provincies

Berenschot

	▪ Plaatsen en onderhouden borden ○ Initiatiefnemers ▪ Melden van activiteiten	
Prestaties	Aantal prestaties per actor: • Aantal aangewezen gebieden • Aantal verleende vergunningen door provincies, gemeenten en waterschappen • Aantal meldingen bij gemeenten en/of omgevingsdiensten • Aantal meldingen door provincie, gemeenten en waterschappen • Opbrengst uit toezicht en handhaving	Desk research en interviews, casestudies en vergelijking provincies
Analyse	Algemene analyse uitvoeringspraktijk en prestaties: • Loopt de uitvoeringspraktijk volgens verwachting? • Prestaties conform verwachting • Verklaring afwijkingen • Botsing met andere belangen / verplichtingen (en verschillen in benadering) • Knelpunten in de praktijk • Sluiten rollen verantwoordelijkheden en bevoegdheden op elkaar aan? Analyse uitvoerbaarheid • Kennis van de Pmv en de daaruit voortvloeiende verplichtingen • Actoren in staat om verplichtingen uit te voeren • Houding ten opzichte van de verplichtingen • Uitvoering conform verwachtingen Handhaafbaarheid van verschillende verplichtingen • Zicht op activiteiten van andere initiatiefnemers (buiten inrichtingen) • Communicatie meldingsplicht	Interviews
Overstijgende analyse en conclusies	• Vergelijking stelsel beleidstheorie met de praktijk • Verklaringen en gevolgen afwijkingen • Oordeel over de effectiviteit van het stelsel • Optimalisatie stelsel in het licht van de ontwikkeling in de beleidscontext	Analyse en Werksessie 'Toekomst'

Bijlage 3

Bronnenlijst

Bronnenlijst

Kaderrichtlijn Water (KRW), 2000, Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad (23 oktober 2000)

Provinciale Milieuverordening 2010, Hoofdstuk 5.1 *Grondwaterbescherming met het oog op de waterwinning* (2010)

Toelichting Provinciale Milieuverordening provincie Noord-Brabant, Bijlage 1 bij Statenvoorstel 46/09A (26 november 2009)

Provinciale Milieuverordening Noord-Brabant 2010 Meldingsformulier voor activiteiten binnen grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones, inclusief toelichting meldingsformulier (datum onbekend)

Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, Activiteiten in relatie tot Pmv-grondwaterbescherming (datum onbekend)

Omgevingsdienst Zuidoost- Brabant en Omgevingsdienst Midden- en West Brabant, (concept) Uitvoeringsbeleid afhandeling melding, (30 mei 2017)

Provincie Noord-Brabant, (concept)Besluit, Achtste wijzigingsverordening Provinciale milieuverordening Noord-Brabant 2010 (datum onbekend)

Omgevingsdiensten Noord-Brabant, Suggesties Pmv ten behoeve van herziening (14 oktober 2016)

Omgevingsdiensten Noord-Brabant, Werkschema opstellen uitvoeringsbeleid Pmv (2017)

Omgevingsdiensten Noord-Brabant, (concept) Uitvoeringsbeleid Boorputten (juni 2017)

Omgevingsdiensten Noord-Brabant, (concept) Uitvoeringsbeleid Lozen afstromend water verhardingen (17 augustus 2017)

Omgevingsdiensten Noord-Brabant, (concept) Uitvoeringsbeleid Lozen afstromend water gebouwen (16 augustus 2017)

Omgevingsdiensten Noord-Brabant, (concept) Uitvoeringsbeleid Bodemenergiesysteem e.a. (juni 2017)

Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, Memo Toezicht/handhaving Pmv regels inrichtingen A/B/C Activiteitenbesluit milieubeheer (7 oktober 2016)

Verordening Ruimte Noord-Brabant (2014)

Wet milieubeheer (1993)

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010)

RIVM, Evaluatie en actualisatie protocol gebiedsdossiers (2010)

RIVM, Eindevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen (2014)

Drinkwaterwet (2010)

Rapport Grondwaterkwaliteit Nederland 2015-2016, Chemie grondwatermeetnetten en nulmeting nieuwe stoffen KWR 2017.024, april 2017

Omgevingsverordening provincie Limburg (2014)

Rapport Belangenafweging geothermie in relatie tot de openbare drinkwatervoorziening provincie Limburg, Royal Haskoning (9 september 2016)

Beleidsnotitie Geothermie in relatie tot de openbare drinkwatervoorziening, Gedeputeerde Staten van Limburg (22 november 2016)

Provincie Overijssel, Omgevingsverordening Overijssel 2017 (april 2017)

Provincie Overijssel, Bijlage Grondwaterbeheer bij Omgevingsvisie, paragraaf 10.6.1.4 Grondwaterbeheer (2017)

Omgevingsvisie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962 (2013)

Provincie Noord-Brabant, Stroomschema's Pmv Noord-Brabant 2010 waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones

Provincie Noord-Brabant, Presentatie 'Een nieuwe Provinciale milieu-verordening Noord-Brabant (Pmv)' (20 juni 2009)

Provincie Noord-Brabant, Startnotitie Uitvoerdersoverleg grondwaterbescherming Pmv (21 februari 2011)

Provincie Noord-Brabant, Statenmededeling aan Provinciale Staten, Voortgangsverslag verbeteracties grondwaterbescherming Provinciale Milieuverordening (22 oktober 2013)

Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, Analyse (concept) gebiedsoverzicht uitvoering Pmv Advies, meldingen en vragen 2014, 2015, 2016 (oktober 2017)

Besluit 2017, Overzicht Beschermingszones Grondwaterwinningen bestemd voor menselijke consumptie (2017)

De evaluatie van de nieuwe Provinciale milieuverordening, Panteia (16 augustus 2012)

Grondwaterkwaliteit Nederland 2015-2016, Chemie grondwatermeetnetten en nulmeting nieuwe stoffen, KWR (April 2017)

Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, Stroomschema meldingsproces, inclusief schetsen (datum onbekend)

Bijlage 4

Grondwaterbescherming in Limburg en Overijssel

Grondwaterbescherming in Limburg en Overijssel

We hebben met de provincie Overijssel en de provincie Limburg een gesprek gevoerd over de werking en uitvoering van hun omgevingsverordening om het grondwater te beschermen. Daarnaast hebben we de omgevingsverordeningen en de bijbehorende stukken van beide provincies geanalyseerd. In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van het grondwaterbeschermingsbeleid in Limburg en Overijssel. Daarnaast geven we de belangrijkste overeenkomsten en verschillen weer tussen deze provincies en de provincie Noord-Brabant, dit wordt tevens samengevat in een tabel. Tot slot biedt dit hoofdstuk inzicht in elementen die de provincie kan mee nemen bij het optimaliseren van haar eigen grondwaterbeschermingsbeleid.

Grondwaterbeschermingsbeleid in Limburg en Overijssel

Het grondwaterbeschermingsbeleid wordt in Overijssel en Limburg geregeld door een omgevingsverordening. De provincie Limburg werkt momenteel samen met de gemeenten aan een nieuwe verordening. Beide provincies voeren de omgevingsverordening uit in eigen beheer. In tegenstelling tot de provincie Noord-Brabant besteden deze provincies hun taken niet uit bij de omgevingsdiensten.

Meldingsplicht

Initiatiefnemers hebben een meldingsplicht bij het uitvoeren van risicovolle activiteiten in een beschermingsgebied of zij moeten een ontheffing aanvragen voor verboden activiteiten. Het aantal meldingen dat de provincies hiervoor jaarlijks ontvangen, is beperkt. De provincie Overijssel geeft aan gemiddeld twee ontheffingen per jaar uit te geven en tien meldingen te ontvangen. De provincie Limburg geeft aan dat ze gemiddeld tien ontheffingen per jaar uitgeeft en dat ze gemiddeld twintig meldingen per jaar ontvangt. Ter vergelijking: de provincie Noord-Brabant ontvangt gemiddeld honderd meldingen per jaar. Het verschil kan wellicht mede worden geduid door het grotere aantal grondwaterbeschermingsgebieden in de provincie Noord-Brabant in combinatie met een groter aantal gemeenten en de aanwezige (agrarische) industrie.

Beiden provincies hanteren doelvoorschriften (vb. geen verontreinigende stoffen in de bodem brengen), waarbij in Overijssel suggesties worden gegeven voor toegestane maatregelen. Tevens wordt naast doelvoorschriften door beide provincies gebruik gemaakt van middelvoorschriften (vb. bodemenergiesystemen zijn verboden in een grondwaterbeschermingsgebied). In Limburg ervaren de initiatiefnemers in de waterwingebieden (in dit geval bewoners en de gemeente) bij de middelvoorschriften onduidelijkheid over de toedracht van bepaalde voorschriften (waarom mag een dakkapel bouwen - waarvoor een bouwvergunning nodig is - in een waterwingebied niet?). Waar je bij de provincie Noord-Brabant ziet dat initiatiefnemers een uitdaging ondervinden bij het invulling geven aan de doelvoorschriften, hebben beiden provincies met de aanpak rondom de doelvoorschriften juist goede ervaringen.

Toezicht en handhaving

In de provincie Limburg ligt een aantal woonwijken in waterwingebieden. De provincie stelt haar prioriteiten vanuit een risicogerichte benadering. Limburg richt zich voor wat betreft het toezicht op de kleinere projecten (zoals dakkapellen) in deze waterwingebieden, zodat een specifieke aanpak kan

Berenschot

worden ontwikkeld. Met het achterliggende idee dat toezicht op vele kleine activiteiten leidt tot het bereiken van een grote impact.

De provincie Overijssel richt zich voor wat betreft toezicht met name op de wat grotere (bouw)projecten, waar zicht op is door een overlegstructuur met de gemeenten (ruimtelijke ordening). Er wordt daarmee een bewuste keuze gemaakt om de kleinere risico's minder prioriteit te geven. Ter ondersteuning van de gemeenten in de besluitvorming bij het opstellen van een bestemmingsplan heeft de provincie een tool ontwikkeld. Met de tool kan bekeken worden of de ontwikkelingen per saldo een stap vooruit betekenen voor de grondwaterbescherming. Het betreft een rekentool dat uit gaat van de mogelijke functies van een gebied en de impact hiervan op het grondwaterbeschermingsgebied. Op basis van de lijst met verboden inrichtingen uit de omgevingsverordening kan worden getoetst of een functie is toegestaan in een grondwaterbeschermingsgebied. Vervolgens geeft de tool via risicoscores de impact van een functieverandering (bijvoorbeeld van landbouw naar woningbouw) in een gebied weer. Zowel door Limburg als Overijssel wordt aangegeven dat toezicht en handhaving zich beperkt tot de meldingen die zijn ingediend (inclusief de meldingen uit het veld) en ontheffingen die zijn verleend. Daarnaast blijkt ook bij deze provincies dat handhaving mede door de beperkte beschikbare capaciteit een uitdaging is .

Verschillen verordening	Overijssel	Limburg	Noord-Brabant
Uitvoerend orgaan	Provincie	Provincie	Omgevingsdiensten
Ontheffingen/ meldingen per jaar	2 ontheffingen 10 meldingen	10 ontheffingen 20 meldingen	100 meldingen
Voorschriften	Doelvoorschriften met suggesties	Doel- en middelvoorschriften	Doelvoorschriften
Meldingen via gemeenten	Provincie aan de voorkant betrokken bij opstellen bestemmingsplannen. Provincie heeft geen beeld van de kleinere activiteiten.	Verordening is gerelateerd aan de bouwvergunning. Dit sluit niet goed meer aan. Het leidt bijvoorbeeld tot een verbod op steeds groter aantal activiteiten in waterwingebied	Via bestemmingsplannen. PMV sluit niet goed meer aan op andere wet- en regelgeving (bijvoorbeeld Activiteitenbesluit).
Toezicht & Handhaving	Na ontvangst melding en afgeven ontheffing, beperkte capaciteit.	Na ontvangst melding, beperkte capaciteit.	Na ontvangst melding, beperkte capaciteit.

Berenschot

De belangrijkste lessen voor de provincie Noord-Brabant

Bij het vergelijken van de verschillende provincies is opgevallen dat er juist veel overeenkomsten zijn. Alle provincies werken met doelvoorschriften. De meldingen binnen inrichtingen die via de gemeenten verlopen, dienen in beeld te komen via de bestemmingsplannen, maar daarmee is niet het volledige speelveld inzichtelijk. Er is tevens bij de provincies een beperkte capaciteit beschikbaar voor het toereikend uitvoeren van toezicht en handhaving. De belangrijkste verschillen zijn dat de provincie Noord-Brabant de meeste uitvoerende taken heeft uitbesteed aan de omgevingsdiensten en dat zij het 10-voudige aan meldingen ontvangt.

Welke lessen kan de provincie Noord-Brabant leren van de provincie Limburg en de provincie Overijssel? We richten ons hier op de drie belangrijkste punten die aanvullend zijn op de huidige werkwijze van de provincie Noord-Brabant rondom de grondwaterbescherming. De provincie kan de volgende elementen meenemen bij het optimaliseren van het beleid:

1. Het bieden van een handreiking voor het concretiseren van doelvoorschriften.
2. Gemeenten en andere relevante stakeholders nauw betrekken bij het opstellen van de nieuwe Pmv, waarbij de verordening gebiedsgericht wordt aangevlogen. Dit dient de aansluiting op de activiteiten en daarmee het draagvlak onder de initiatiefnemers te vergroten.
3. Voor de uitvoering van toezicht en handhaving te kiezen voor risicogerichte sturing en het stellen van prioriteiten. Zoals provincie Overijssel kiest voor het op voorhand toezien op grote projecten. Of de provincie Limburg die zich juist richt op een bepaald type kleinere activiteiten. Op deze manier kan de beschikbare capaciteit er gericht op worden ingezet en opgeleid.