



Drinkwater in gedrang

Onderzoek voor provincie
Noord-Brabant

Bestuurlijk rapport
Juli 2024

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3
1 Situatie drinkwater Noord-Brabant urgent	5
1.1 Conclusies	5
1.2 Onderbouwing conclusies	5
1.2.1 Situatie rond drinkwater in relatief korte tijd urgent geworden	5
1.2.2 Beperkte mogelijkheden toekomstige generaties grondwater als bron voor drinkwater	6
1.2.3 Risico's voor leveringsplicht, nieuwe aansluitingen, afspraken en vergunningen	7
1.3 Aanbevelingen	8
2 Spanning tussen wetten en belangen	9
2.1 Conclusies	9
2.2 Onderbouwing conclusies	9
2.2.1 Onvoldoende duidelijkheid in wetgeving over keuzes bij spanning of tegenstrijdigheden	9
2.2.2 Juridische procedures uiting van toenemende belangentegenstellingen	11
2.3 Aanbevelingen	12
3 Achterblijvende uitvoering, doelen niet gerealiseerd	13
3.1 Conclusies	13
3.2 Onderbouwing conclusies	13
3.2.1 Ondanks recente extra inspanningen doelen niet op koers	13
3.2.2 Uitvoering blijft achter, ondanks extra inspanningen en positieve beeldvorming	15
3.2.3 Basisinformatie niet op niveau dat nodig is voor goede uitvoering en sturing op beleid	18
3.3 Aanbevelingen	19
4 Informatie aan PS onvoldoende duidelijk	20
4.1 Conclusies	20
4.2 Onderbouwing conclusies	20
4.2.1 PS uitgebreid betrokken bij totstandkoming kaders	20
4.2.2 Informatie aan PS over drinkwater onvoldoende scherp	20
4.3 Aanbevelingen	23
5 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer	24
5.1 Bestuurlijke reactie GS	24
5.2 Nawoord rekenkamer	26

Bestuurlijke samenvatting

“Elke druppel telt!” Met deze slogan riepen de Brabantse grondwaterpartners, waaronder de provincie, in de zomer van 2023 via een open brief alle Brabanders op om er samen voor te zorgen meer regenwater vast te houden en minder grond- en drinkwater te gebruiken.¹ Deze oproep maakt duidelijk dat de provincie Noord-Brabant, na lange tijd van relatieve overvloed, in een situatie van schaarste terecht is gekomen. Deze omslag heeft zich in het tijdsbestek van enkele jaren voltrokken. Het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer heeft uitgevoerd eind 2023 en eerste helft 2024 maakt duidelijk dat er alle reden is tot zorg over de drinkwatervoorziening in Noord-Brabant. De maatschappelijke gevolgen kunnen ingrijpend zijn als de in beleid beoogde omslag in het (grond)waterbeheer en de daarvoor noodzakelijke maatregelen voor drinkwater in de praktijk niet (op korte termijn) tot voldoende resultaten leiden. Drinkwater zou daarom - naast andere prangende vraagstukken zoals stikstof, elektriciteitsnet en wonen - prominent onderdeel moeten uitmaken van het ruimtelijke afwegingskader van de provincie.

De hoofdpunten die volgen uit het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer zijn:

1. De situatie rond drinkwater in Noord-Brabant is zodanig urgent, dat de leveringszekerheid op zowel korte als lange termijn in het geding kan komen.
2. Toenemende spanningen en tegenstrijdigheden tussen verschillende beleidsterreinen en belangengroepen rondom grondwater leiden tot juridische procedures rond drinkwaterwinning.
3. De provincie toont zich bewust van de noodzaak tot een omslag, maar de doorvertaling naar concrete maatregelen en/of de uitvoering daarvan blijft achter, waardoor provinciale doelen niet worden gerealiseerd.
4. De informatievoorziening aan Provinciale Staten (PS) over specifiek drinkwater is onvoldoende duidelijk en scherp, waardoor de urgentie en de stand van zaken van de situatie onvoldoende doorklinkt en PS daarin onvoldoende hun controlerende en kaderstellende rol kunnen vervullen.

De provincie is afhankelijk van andere partijen om de beoogde omslag in het grondwaterbeheer te realiseren. Rijk, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven zijn daarbij belangrijke partners, maar ook bedrijven en burgers hebben door hun verbruik veel invloed op het (drink)watergebruik. In het toezicht en de handhaving spelen omgevingsdiensten en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een belangrijke rol. De afhankelijkheid van andere partijen beperkt de beïnvloedingsmogelijkheden van de provincie, maar dit ontslaat de provincie niet van de verantwoordelijkheid de beschikbare harde en zachte instrumenten maximaal in te zetten en waar nodig kritisch tegen het licht te houden. Daarbij is het de rekenkamer opgevallen dat de provincie bij aanvang van het onderzoek de eigen rol relativeerde, maar andere partijen uit de keten de provincie juist noemen als de partij bij uitstek om de regie te voeren. Gelet op de urgentie van de situatie is het volgens de rekenkamer legitiem als de provincie daarbij de huidige beperkingen en tegenstrijdigheden ter discussie durft te stellen en de bestuurlijke coördinatie richting andere partijen steviger invult. Het beter in beeld brengen van alle onttrekkingen, het tegengaan van

¹ Bijvoorbeeld: Brabants Dagblad, Elke druppel telt! Helpt u mee?, 4 juli 2023 (opiniestuk).

verspilling en intensiever samenwerken tussen alle partijen in de uitvoering verdienen daarbij aandacht.

Bovenstaande vier hoofdpunten worden in de hoofdstukken hierna verder toegelicht, met een onderscheid naar conclusies, onderbouwing van deze conclusies aan de hand van de bevindingen, en – indien van toepassing – aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten (GS) en PS. Meer achtergrond, details en bevindingen staan beschreven in het rapport van bevindingen van dit onderzoek.

1 Situatie drinkwater Noord-Brabant urgent

1.1 Conclusies

- C1 Binnen 4 jaar is de situatie in Noord-Brabant rondom drinkwater omgeslagen van voldoende drinkwaterreserves, naar onvoldoende reserves in twee van de drie regio's. Hierdoor zijn er "duivelse dilemma's" ontstaan, zowel voor de provincie als voor Brabant Water.
- C2 De kans is groot dat vóór 2027 sprake zal zijn van een tekort. Een tekort betekent dat als Brabant Water de afspraken met de provincie wil nakomen, de leveringsplicht mogelijk in het geding komt en nieuwe bedrijven en/of woningen geen aansluiting kunnen krijgen op het drinkwaternet.
- C3 Voor Noord-Brabant wordt al het drinkwater bereid uit grondwater. De grenzen van grondwateronttrekkingen zijn echter in zicht of al overschreden. Ook is er sprake van toenemende verontreinigde stoffen in het (ondiepe) grondwater. Dit beperkt de mogelijkheden van toekomstige generaties.

1.2 Onderbouwing conclusies

1.2.1 Situatie rond drinkwater in relatief korte tijd urgent geworden

Binnen vier jaar is de situatie in Noord-Brabant rondom drinkwater omgeslagen van voldoende drinkwaterreserves, naar een acute zorgsituatie voor twee van de drie regio's in Brabant. Waren er vóór 2020 nog voldoende drinkwaterreserves om op terug te kunnen vallen, begin 2024 voldeden twee van de drie regio's in Noord-Brabant niet aan de voor de drinkwaterbedrijven geldende norm voor de reservecapaciteit van 10%. Zie onderstaande figuur voor deze ontwikkeling.

Figuur 1 Situatie (on)voldoende drinkwaterreserves beschikbaar in de drie regio's in Noord-Brabant

	West-Brabant	Midden-Brabant	Oost-Brabant
Vóór 2020			
2020			
2024			

Bron: Bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van informatie van Brabant Water

Voor nagenoeg heel Noord-Brabant wordt het drinkwater bereid door het drinkwaterbedrijf Brabant Water. Alleen enkele kernen in het westen van Brabant worden van drinkwater voorzien door het waterbedrijf Evides.² Al het drinkwater voor Noord-Brabant wordt (tot nu) gewonnen uit grondwater. Daarvan is op zichzelf staand meer dan voldoende voorraad aanwezig. De theoretische (diepe) grondwatervoorraad in Noord-Brabant (in de Centrale Slenk) is namelijk groot, alleen kan/mag deze maar beperkt worden opgepompt. Aan het onttrekken daarvan zijn namelijk grenzen gesteld vanwege de schadelijke

² We beperken ons in dit rapport voor de leesbaarheid verder in het algemeen tot Brabant Water.

(neven)effecten die dat met zich meebrengt en vanwege andere belangen, die deels ook zijn vastgelegd in Europese, landelijke en provinciale kaders. Die grenzen zijn doorvertaald naar de vergunningen voor grondwateronttrekkingen die de provincie als bevoegd gezag verstrekt aan haar drinkwaterbedrijven en andere grote onttrekkers, maar vooral ook naar convenanten en bestuursovereenkomsten die ze met een deel van deze bedrijven heeft afgesloten.

1.2.2 Beperkte mogelijkheden toekomstige generaties grondwater als bron voor drinkwater

Uitdagingen bij voldoende water voor drinkwater

De hierboven genoemde grenzen aan de grondwateronttrekkingen voor drinkwater in Brabant zijn op dit moment in zicht of al overschreden. Dit wordt veroorzaakt door een stijgende vraag naar drinkwater (door onder andere bevolkingsgroei, economische groei, droogteperiodes en de woningbouwopgave) enerzijds en de grenzen die zijn gesteld aan de grondwateronttrekkingen anderzijds. Omdat in West-Brabant al geen drinkwaterreserves meer zijn om op terug te vallen en in Midden-Brabant door een rechterlijke uitspraak een reële kans bestaat dat moet worden ingeteerd op de reservecapaciteit, kan er een acuut tekort ontstaan als er bijvoorbeeld technisch iets mis gaat of zich (in droge periodes) een piek in de vraag voordoet. Er zijn aanvullende bronnen en andere maatregelen voor drinkwater beoogd, maar het is de vraag of deze voldoende (tijdig) tot de beoogde resultaten zullen leiden om aan de verwachte toenemende vraag in de toekomst te kunnen voldoen.

Tot nu toe minder zorgen over schoon water voor drinkwater

Ook de kwaliteit van het grondwater is een aandachtspunt omdat er door menselijk handelen steeds vaker en steeds meer verontreinigende stoffen worden aangetroffen. Voor het drinkwater in Brabant (voor Brabant Water) is kwaliteit echter een minder grote zorg dan kwantiteit. Bij de meest direct betrokken partijen zijn er (relatief) weinig zorgen over de kwaliteit van het Brabantse diepe grondwater waaruit drinkwater wordt gewonnen en het drinkwater zelf. Maar ook hier liggen gevaren op de loer. Zo worden in Noord-Brabant in 8 van de 38 waterwingebieden voor drinkwater de kwaliteitsnormen voor nitraat overschreden of dreigen deze te worden overschreden. Daarnaast beperkt de verontreiniging van het ondiepe(re) grondwater de mogelijkheden voor (toekomstige) nieuwe ondiepe(re) drinkwaterwinningen.

De provincie heeft met het oog op kwaliteit uitgebreid en restrictief beleid. In de Omgevingsverordening Noord-Brabant heeft de provincie beschermingszones en -regels vastgelegd. Via het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid en het project 'Schoon water voor Brabant' wordt ingezet om (rondom en) aan de bron maatregelen te treffen zodat bestaande drinkwaterbronnen niet bedreigd worden. Drinkwaterbedrijven moeten ook bijdragen aan de bescherming van hun bronnen tegen verontreiniging. Brabant Water ziet mogelijke verontreinigingen van het grondwater ruim van te voren aankomen en daar kan dan tijdig op worden geanticipeerd. Indien nodig biedt extra zuivering door de bouw van een zuiveringssysteem³ op eigen terrein van Brabant Water dan een oplossing. Zuivering is wel onwenselijk en kost veel geld.

³ Brabant Water spreekt van 'zuivering'.

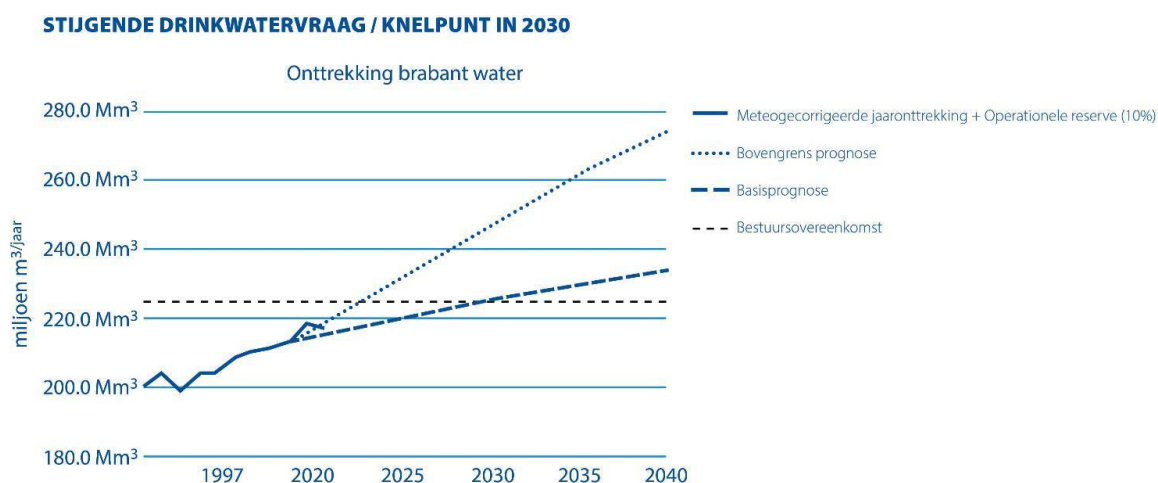
1.2.3 Risico's voor leveringsplicht, nieuwe aansluitingen, afspraken en vergunningen

De kans is groot dat er vóór 2027 sprake zal zijn van een tekort in West- en/of Midden-Brabant. Brabant Water heeft dan twee opties, waarbij het kiezen is uit twee kwaden (wat zij omschrijft als een "duivels dilemma"):

- Door blijven pompen vanwege haar leveringsplicht. Daarmee komt ze dan wel de gemaakte bestuurlijke afspraken niet na (ze pompt meer grondwater op dan is afgesproken met de provincie (225 miljoen m³ per jaar)) en/of ze begaat een overtreding op basis van geldende vergunningen (overschrijding vergunningsruimte bij sommige lokale winningen).
- Niet voldoen aan haar wettelijke leveringsplicht. Dan wordt wel voldaan aan vergunningen en afspraken en worden mogelijk extra negatieve effecten op andere sectoren voorkomen, maar lokaal komt er dan (tijdelijk) minder of geen drinkwater uit de kraan en/of nieuwe bedrijven kunnen niet meer worden aangesloten.

Daarnaast blijkt uit prognoses van de toekomstige ontwikkeling van de drinkwatervraag van Brabant Water zelf dat ze ergens tussen 2025 en 2029 het afgesproken grondwateronttrekkingsplafond van 225 miljoen m³ per jaar zullen overschrijden en dus mogelijk in de knel komen. Alle initiatieven die Brabant Water nu heeft lopen, zullen pas na 2029-2030 klaar zijn. Indien de bovengrens-prognose realiteit wordt, zal zelfs de volledige vergunningsruimte mogelijk niet voldoende zijn (236,6 miljoen m³ per jaar). Zie onderstaande figuur.

Figuur 1.1 Prognose ontwikkeling drinkwatervraag Noord-Brabant / Brabant Water



Bron: Brabant Water

1.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- A1 Verhoog in het provinciaal beleid en de uitvoering de aandacht voor voldoende drinkwaterbronnen op de korte en lange termijn. Wees duidelijk en transparant over de urgentie, keuzes en gevolgen van die keuzes m.b.t. het gebruik van grondwater.
- A2 Versnel besluitvorming en uitvoering van maatregelen die de vraag naar grond- en drinkwater op korte termijn kunnen beperken, zodat tijd wordt gewonnen voor maatregelen die meer tijd vragen.

2 Spanning tussen wetten en belangen

2.1 Conclusies

- | | |
|----|---|
| C4 | Wetgeving en belangen rond het gebruik van (grond)water staan in toenemende mate onder spanning en kennen tegenstrijdigheden. De zorgplicht voor het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening is onduidelijk geformuleerd, waardoor de verwachtingen naar de provincie toe niet duidelijk zijn. |
| C5 | Dit blijkt ook uit de juridische procedures die steeds vaker worden gevoerd, waarbij de rechter in de positie komt de belangen en wettelijke bepalingen vanuit een sector af te wegen tegen die van een andere sector. |

2.2 Onderbouwing conclusies

2.2.1 Onvoldoende duidelijkheid in wetgeving over keuzes bij spanning of tegenstrijdigheden

Grondwater is in Noord-Brabant niet alleen van belang/noodzakelijk voor het bereiden van drinkwater, maar ook voor onder andere de landbouw, industrie, natuur en energie. De tijd van overvloed aan grondwater heeft plaatsgemaakt voor 'schaarste' en 'concurrentie om het grondwater'. Er kan dan ook gesproken worden van een 'strijd om het water' voor verschillende doeleinden.

Op alle niveaus, denk aan Europees, landelijk en provinciaal niveau, zijn beleid en regels geformuleerd die daarop van invloed zijn. Vaak zijn deze nog redelijk sectoraal gericht, waarbij geredeneerd wordt vanuit het belang van het betreffende beleidsterrein. Daarbij is er niet altijd oog voor de onderlinge verwevenheid en soms zelfs tegenstrijdigheid. In dat laatste geval is het niet goed mogelijk te voldoen aan de doelstellingen op alle beleidsterreinen. Denk aan beleid en regels op het gebied van drinkwatervoorziening versus doelstellingen op het gebied van natuur, landbouw en economie. Deze weerspiegelen verschillende belangen die er zijn. Waar de drukte op beschikbare ruimte toeneemt en situaties van schaarste toenemen, neemt de kans op spanning tussen sectorale belangen en sectoraal geformuleerde beleidsdoelstellingen toe.

Dat er sprake is van toenemende spanning of zelfs tegenstrijdigheden tussen belangen en doelen, is ook zichtbaar binnen het beleid gericht op water. Zo dienen bijvoorbeeld bestuursorganen vanuit de landelijke wetgeving de zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang mee te nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Tegelijkertijd geldt voor het beleidsterrein water dat het beleid dient te voldoen aan Europese doelen voor het in balans zijn van (grond)waterlichamen. Dit vraagt in Brabant bijvoorbeeld om minder grondwateronttrekkingen in bepaalde gebieden, die onder andere de waterwinning, en daarmee het voldoen aan de zorgplicht voor drinkwater, onder druk zetten. Maar denk ook aan landelijk en provinciaal beleid op bijvoorbeeld het gebied van economie, wonen, energie, natuur en landbouw, waarin doelen worden nagestreefd die bijvoorbeeld eisen stellen aan grondwater en het gebruik van grond- en drinkwater beïnvloeden. De provincie is enerzijds

verantwoordelijk voor het zorgen voor voldoende bronnen voor drinkwater, maar draagt ook verantwoordelijkheid voor andere belangen die ofwel tegenstrijdig zijn (zoals natuur en landbouw) of de problemen rondom drinkwater verder ingewikkeld maken of verergeren (bijvoorbeeld bij woningbouw). Denk bijvoorbeeld aan de Wet Natuurbescherming. Ook is er in wetgeving of bestuurlijke afspraken geen voorkeursvolgorde vastgelegd voor het gebruik van grond/drinkwater. Daarnaast is de zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening en het meenemen daarvan als dwingende reden van groot openbaar belang onduidelijk geformuleerd, waardoor de verwachtingen naar de provincie toe niet duidelijk zijn. Het afwegen van belangen kan in deze context ook voor de provincie een 'duivels dilemma' zijn. Welke keuze de provincie ook maakt, het zal lastig zijn om aan alle doelen/belangen te voldoen als daartussen spanning of zelfs tegenstrijdigheden zitten.

Een duidelijk voorbeeld van spanning en tegenstrijdigheden op het gebied van grondwater betreft de 'Centrale Slenk'. In delen van dit grondwaterlichaam, in Nederland liggend in Noord-Brabant en Limburg (zie onderstaande figuur), is sprake van 'uitputting'. Dit betekent dat de aanvulling en onttrekking van grondwater niet met elkaar in balans zijn. Vermindering van onttrekkingen van diep grondwater is nodig om de toestand te verbeteren en om in 2027 te kunnen voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en overeenkomstig doel uit het Regionaal Water en Bodemprogramma (RWP) van de provincie Noord-Brabant. De provincie kan alleen het KRW/RWP-doel voor het grondwaterlichaam Centrale Slenk (balans) behalen indien er 10-30% minder grondwater wordt onttrokken. Dit is alleen mogelijk als ook Brabant Water minder grondwater gaat onttrekken uit de Centrale Slenk. Ze is daarin verreweg de grootste onttrekker. De Centrale Slenk is echter een zeer belangrijke bron (60%) voor het drinkwater van Brabant Water. Significant minder onttrekken is zeker vóór 2027 (op korte termijn) geen optie vanuit de zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening (van de provincie) en de wettelijke leveringsplicht van Brabant Water. De provincie moet dus een afweging maken tussen botsende doelen/belangen: het KRW/RWP-doel en de zorgplicht voor drinkwater/het zorgen voor voldoende drinkwaterbronnen, zodat Brabant Water en Evides voor haar Brabantse deel kunnen voldoen aan hun leveringsplicht. Een duivels dilemma, waarbij de bijbehorende wetgeving geen handvatten biedt. Datzelfde geldt voor de provinciale taken in de Wet Natuurbescherming en de zorgplicht voor drinkwater.

Figuur 2.1 Ligging van de Centrale Slenk in Noord-Brabant en Limburg (oranje gekleurd)



Bron: Bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van <https://www.eea.europa.eu/en/datahub> (Centrale Slenk)

2.2.2 Juridische procedures uiting van toenemende belangentegenstellingen

Hoe tussen de verschillende belangen en regels (de beste/rechtvaardige) afwegingen dienen te worden gemaakt in geval van spanning of bij tegenstrijdigheden, is onvoldoende duidelijk in wetgeving (of regels) vastgelegd. Dit blijkt ook uit de juridische procedures die steeds vaker worden gevoerd rond drinkwaterwinningen, waarbij de belangen en wettelijke bepalingen vanuit een sector door de rechter moeten worden afgewogen tegen die van een andere sector.

Recente voorbeelden zijn:

- Nieuwe drinkwaterwinning Kruisland

In overleg met de provincie is besloten dat ongebruikte capaciteit van grondwateronttrekkingen uit de omgeving van Eindhoven mag worden verplaatst naar West-Brabant waar sprake is van een acuut knelpunt. Ook heeft de grondwateronttrekking bij deze beoogde nieuwe winning (Kruisland) minder en relatief weinig negatieve omgevingseffecten. Desalniettemin is volgens betrokkenen de kans groot dat de procedure in 2024 wordt voorgelegd bij de Raad van State. Hierdoor kan de daadwerkelijke realisatie nog wel drie jaar langer duren. De weerstand van de omgeving is namelijk groot waarbij gedacht wordt vanuit andere belangen (waaronder natuur en landbouw) en er is vrees dat in de toekomst de waterwinning zal worden uitgebreid. De rekenkamer constateert dat deze weerstand exemplarisch is voor een groeiend fenomeen van 'juridisering van drinkwater', waarbij procedures steeds vaker uitmonden in een langdurige juridische strijd.

- Verhoogde drinkwaterproductie Gilzerbaan

In verband met de stijgende watervraag heeft Brabant Water ervoor gekozen om in wingebied Gilzerbaan de in 1972 vergunde hoeveelheid grondwateronttrekking per jaar volledig te willen gaan benutten. Deze was nooit volledig benut. De provincie heeft hiermee ingestemd en eind 2020 een vergunning verleend op grond van de Wet Natuurbescherming.

Zowel de Brabantse Milieufederatie (BMF) als Brabants Landschap zijn van mening dat de provincie deze natuurvergunning ten onrechte heeft verleend. Zij stellen dat zonder aanvullende maatregelen of nader onderzoek significante gevolgen voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied niet kunnen worden uitgesloten. Daarom hebben zij beroep aangetekend tegen de goedkeuring van de provincie. De rechtbank concludeerde in januari 2024 dat de bestaande onderzoeken onvoldoende duidelijkheid bieden over mogelijke negatieve natuureffecten. Daarom is een onafhankelijke partij gevraagd om aanvullend onderzoek te verrichten. Zolang er geen definitieve uitspraak is, heeft de rechtbank bepaald dat er geen extra grondwater mag worden onttrokken op de locatie Gilzerbaan. Ook hier is dus sprake van een juridische strijd waarbij geredeneerd wordt vanuit tegenstrijdige belangen. Hiermee is, zoals eerder aangegeven, een potentieel knelpunt ontstaan voor de drinkwatervoorziening in Midden-Brabant. Het eindvonnis wordt begin 2025 verwacht.

De provincie heeft haar zorgplicht voor drinkwater ingevuld door Brabant Water tegemoet te komen in de gewenste/benodigde extra drinkwatercapaciteit. Uit het gerechtelijke eindvonnis moet blijken of de provincie daarmee tekort is geschoten in een andere belangrijke verantwoordelijkheid, namelijk

natuurbehoud.

- Gebruik brak grondwater en zeewater

Ook bij het uitwerken van de inzet van 'brak grondwater' en 'zeewater' als toekomstige bron voor drinkwater, worden juridische procedures vanuit andere belangen, zoals natuur, niet uitgesloten. Brabant Water is nu (2024) bezig met deze uitwerking.

- Grondwateronttrekkingen voor drinkwater zorgen volgens landbouwers voor extra droogteschade
In 2022 is de Stichting Droogteschade Waterwinning (SDW) opgericht, die opkomt voor de belangen van grondgebruikers in de landbouw die stellen extra droogteschade te lijden door grondwaterwinning voor huishoudens en industrie. De stichting stelt dat als gevolg van grondwateronttrekking door waterbedrijven, waaronder Brabant Water en Evides, de landbouw schade ondervindt. Verlaging van grondwaterstanden door onttrekking voor drinkwater kan namelijk leiden tot extra schade aan landbouwgewassen in tijden van droogte, zo geeft SDW aan. Deze dient op grond van de Waterwet/Omgevingswet te worden vergoed.⁴ De stichting stuurde op grond daarvan eind maart 2024 een dagvaarding naar acht van de tien drinkwaterbedrijven van Nederland, omdat zij van mening is dat deze bedrijven deze extra droogteschade onvoldoende vergoeden. Zowel Brabant Water als Evides ontvingen een dagvaarding. Voor heel Nederland diende de SDW een claim in van circa € 600 miljoen, waarvan circa 40% Brabant Water betreft.

2.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- A3 Het college van GS dient zich voor te bereiden op meer rechtszaken rond het gebruik van (grond)water, die naar verwachting in de periode tot 2027 zullen toenemen.
- A4 Stel nog in 2024 vast, na afstemming met betrokken partijen, hoe de provincie komende jaren wil omgaan met conflicterende belangen in het gebruik van grond/drinkwater.
- A5 Dring in contacten met het Rijk aan op het wegnemen van tegenstrijdigheden in wetgeving ten aanzien van het gebruik van drinkwaterbonnen (al dan niet in IPO-verband).

⁴ Artikel 7.18 Waterwet en voor schade geleden na 1 januari 2024 artikel 15.14 lid 1 jo. artikel 10.3 lid 3 Omgevingswet.

3 Achterblijvende uitvoering, doelen niet gerealiseerd

3.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C6 | Ondanks dat de provincie sinds 2018 zich bewust toont van de noodzaak tot extra inspanningen, leidt dit nog niet tot voldoende (tijdige) resultaten om de doelen tijdig te realiseren. |
| C7 | De uitvoering van het beleid gaat niet snel genoeg ten opzichte van ontwikkelingen in de praktijk. De provincie geeft met regelmaat aan dat er weer extra inspanningen nodig zijn. Het is daarom verwarrend dat de procesmatige voortgang van de aanpak die de provincie toont overwegend positief is (groen). |
| C8 | De rekenkamer heeft gebreken geconstateerd in de basisinformatie over grondwater en vergunningen, die de uitvoering en handhaving van maatregelen bemoeilijken. |

3.2 Onderbouwing conclusies

3.2.1 Ondanks recente extra inspanningen doelen niet op koers

Provincie bewust van noodzaak extra inspanningen

De provincie toont zich bewust van de noodzaak tot extra inspanningen om het (grond)watersysteem dat uit balans is te herstellen. Enkele droge jaren met schadelijke effecten voor natuur en landbouw en andere recentere ontwikkelingen hebben dit bewustzijn verder gevoed. De provincie heeft zich daarbij proactief opgesteld. Zo heeft ze op verschillende momenten sinds 2018 beleid geformuleerd met het oog op een robuust en klimaatbestendig grondwatersysteem. Daarbij was sprake van een omslag in het beleid. De urgentie werd benadrukt en er werd onderkend dat forse extra inspanningen en een versnelling nodig waren. Het beleid werd gericht op minder grondwater onttrekken en meer aanvullen en vasthouden van (grond)water. Ook voor drinkwater werd de urgentie benadrukt en werd de aanpak samen met partners verder uitgewerkt in de Strategie Robuuste Drinkwatervoorziening 2040 voor Noord-Brabant en Midden-Zeeland (januari 2020). Voor drinkwater betekende dit inzet op robuust maken en houden van winningen, besparen, minder laagwaardig gebruik, het zoeken naar alternatieve bronnen en het aanwijzen van drinkwaterreserveringsgebieden.

In het kader van minder onttrekken en meer aanvullen en vasthouden heeft de provincie, nadat het probleem nog groter werd door de droge jaren 2018, 2019 en 2020, samen met 12 andere partijen eind 2021 een grondwaterconvenant ondertekend. Ook heeft ze met het oog daarop initiatief genomen voor (bestuurlijke) afspraken met enkele grote grondwateronttrekkers en vroeg ze in het najaar van 2021 een onafhankelijke adviescommissie om advies uit te brengen. Het overnemen van de adviezen van de commissie leidde ertoe dat Noord-Brabant in 2022 de 1^e provincie was met verregaande plannen tegen droogte (klimaatadaptatie). Aan voornoemde aanpak werden onder andere toegevoegd: gestaffelde grondwaterheffing en 'wederombouw' van het (grond)watersysteem. De provincie geeft zelf in mei 2023 in de statenmededeling 'Ontwikkelingen omtrent het Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027' aan dat door diverse ontwikkelingen onder andere extra inspanningen nodig zijn voor het behalen van de

doelen. Daarnaast geeft de provincie zelf in april 2024 aan dat in 2024 is gestart met een KRW-impuls (Kaderrichtlijn Water) aanvullend op de bestaande inspanningen.

Voor de bescherming van (de kwaliteit van) het grondwater en de drinkwaterwinningen voert de provincie al enige jaren uitgebreid en restrictief beleid, waarbij ze mede met het oog op drinkwater in haar belangenafweging op punten strenger is dan andere provincies. Zo is Noord-Brabant de enige provincie die provinciebrede regelgeving heeft voor (gesloten) bodemenergiesystemen, met als doel de bescherming van de beschermende kleilagen en daarmee de kwaliteit van het diepe grondwater. Samen met Gelderland is Noord-Brabant ook het meest restrictief met betrekking tot uitloogbare stoffen en zeer zorgwekkende stoffen (ZZS-en). Daarnaast onderzoekt de provincie begin 2024 de meeste PFAS-bronnen van alle provincies en kijkt daarbij ook veel breder naar PFAS dan andere provincies.

Doelen niet op koers

Ondanks de extra inspanningen van de provincie sinds 2018 worden de provinciale doelen voor 2027 niet gehaald bij een ongewijzigde aanpak. Het proces van de aanpak vordert volgens de provincie wel (zie paragraaf 3.2.2), maar de resultaten van de aanpak zijn nog onvoldoende om (in 2027) aan de doelen te kunnen voldoen. Onderstaande tabel geeft inzicht in de toestand van de hoofddoelen van de provincie voor 2027. De drie doelen specifiek voor drinkwater zijn in de tabel in blauwe tekstkleur weergegeven. Het doel gericht op grondwater dat van belang is voor drinkwater is in zwarte tekstkleur weergegeven.

Uit de tabel blijkt dat de provincie zelf aangeeft dat de toestand van de meeste provinciale doelen rond drinkwater onvoldoende is (rood). Door het gebruik van gebrekkige indicatoren zet de provincie hiermee voor drinkwater op een enkel punt een negatievere indruk neer dan waar sprake van is. Zo was in 2023 de toestand van het eerste doel op zich voldoende (groen); hoewel er knelpunten waren, was er voldoende water voor de drinkwaterbereiding. De bijbehorende indicator is niet dekkend voor het doel, waardoor het feit dat deze 'rood' is (beoogde alternatieve bronnen zijn nog niet beschikbaar/inzetbaar) een vertekend beeld geeft voor het 'totale' doel. Voor de 'deadline' 2027 is het doel mogelijk (nog) niet op orde (zie paragraaf 1.2.3). Ook indicator II geeft voor drinkwater een vertekend beeld, omdat het grondwater waaruit drinkwater wordt bereid in 2023 regionaal voldeed voor drinkwater. De andere grootheden in de indicator zorgen voor een van drinkwater afwijkend beeld.

Tabel 3.1 Stand van zaken doelrealisatie op gebied van drinkwater, stand van zaken 2023 (o.b.v. gegevens medio 2022)

Doelen 2027	■ toestand onvoldoende ■ toestand nog niet voldoende ■ toestand voldoende / voldoet
Voldoende water (Regionaal Water en Bodemprogramma 2022-2027 (RWP), december 2021)	
1. Er is voldoende (grond)water voor bereiding drinkwater voor openbare drinkwatervoorziening	?
Indicator: Mate waarin andere bronnen dan grondwater beschikbaar zijn voor drinkwater	■
2. De grondwatervoorraad is op orde en stabiel op termijn	■
Indicator: Mate van evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van het grondwater	■
Schoon water (Regionaal Water en Bodemprogramma 2022-2027 (RWP), december 2021)	
3. Grondwater voor menselijke consumptie is blijvend beschermd. Bronnen openbare drinkwaterwinningen zijn op orde	*
Indicator I: Algemene kwalitatieve toestand grondwater	■
Indicator II: Mate waarin grondwater regionaal voldoet voor drinkwater, natuur of aanvoer oppervlaktewater.	■
Indicator III: Percentage waterlichamen dat goede toestand heeft	■
4. Kwaliteit diepe grondwatervoorraden voor drinkwater op orde en blijvend beschermd. Afsluitende lagen zijn en blijven intact	?
Indicator: Er is geen specifieke indicator bij dit doel gedefinieerd	?

Bron: Regionaal Water- en Bodemprogramma 2022-2027 en programmeringsdocument RWP Stand van zaken 2023.

?: provincie geeft geen kleurcodering

* Kleurcode doel 4 o.b.v. Bestuursrapportage-!-2024 (omdat deze afwijkt van de kleurcode in het programmeringsdocument 'oranje')

3.2.2 Uitvoering blijft achter, ondanks extra inspanningen en positieve beeldvorming

Om bovengenoemde doelen te bereiken zet de provincie in op minder grondwater onttrekken, meer aanvullen en vasthouden van grondwater, 'wederombouw' van het (grond)watersysteem en het beschermen van de grondwaterbronnen voor drinkwater. De uitvoering van de daarbij horende maatregelen heeft echter moeite om de ontwikkelingen bij te benen. De uitvoering laat soms lang op zich wachten en vergt veel of meer tijd dan gedacht. Hierdoor leiden ze voor het behalen van de doelen (te) laat of onvoldoende tot resultaten, ontstaan er risico's voor de drinkwatervoorziening en zijn "duivelse dilemma's" ontstaan voor zowel de provincie als voor Brabant Water.

Zoals reeds opgemerkt, geeft de provincie zelf aan dat het proces van de aanpak vordert. In onderstaande tabel is te zien dat de procesmatige voortgang van de aanpak overwegend positief is (groen). De provincie geeft daarmee aan dat de voortgang van de aanpak volgens planning verloopt. Dat kan leiden tot een verkeerd beeld en is verwarrend. Het is tegenstrijdig met het niet op koers zijn van de doelen, met het achterblijven van de (resultaten) van de uitvoering en met de boodschappen van de provincie dat er in 2024 een impuls en extra inspanningen worden ingezet voor de doelen. Hoe kan de voortgang van de aanpak volgens planning verlopen als dit niet leidt tot realisatie van de doelen? Dient de aanpak dan niet te worden bijgesteld?

Tabel 3.2 Procesmatige voortgang aanpak om doelen drinkwater te realiseren, stand van zaken 2023 (o.b.v. gegevens medio 2022)

Aanpak 2022-2027 om doelen te bereiken	
	Procesmatige voortgang: ■ opstart aanpak loopt achter op planning ■ aanpak gestart, voortgang stagneert ■ voortgang aanpak volgens planning ■ gehele aanpak succesvol afgerond
Voldoende water (Regionaal Water en Bodemprogramma 2022-2027 (RWP), december 2021)	
1. Inzet op verbeteren aanvulling diep grondwater	■
2. Inzet op verminderen grondwateronttrekkingen voor drinkwater en industrie	■
3. Inzet op verminderen (beregenings)onttrekkingen landbouw	■
4. Inzet op waterbesparing en terugdringen laagwaardig gebruik van drink/grondwater door huishoudens en industrie	■
5. Inzet op vasthouden van water en duurzame inrichting van gebieden binnen en buiten natte natuurgebieden	■
Schoon water (Regionaal Water en Bodemprogramma 2022-2027 (RWP), december 2021)	
1. Uitvoeren beschermingsbeleid en regelgeving voor winningen menselijke consumptie	■
2. Ontwikkelen en vaststellen regels voor bodemenergiesystemen met oog op beschermende lagen grondwater voor menselijke consumptie	■
3. Inzet op terugdringen emissies naar grond- en oppervlaktewater	■
4. Stimuleren aanpassen bedrijfsvoering agrarische ondernemers	■
5. Ontwikkelen regels voor omgaan grondwaterverontreiniging voortkomend uit bodemverontreiniging	■
6. Monitoring bestaande en nieuwe stoffen en datagedreven werken	■

Bron: Programmeringsdocument RWP Stand van zaken 2023

De rekenkamer acht het van belang dat de provincie transparant is in de knelpunten en risico's die zich voordoen in de uitvoering, waarvan een deel zich niet makkelijk laat oplossen. Voorbeelden daarvan zijn:

- Conform bestuurlijke afspraken tussen de provincie en Brabant Water wordt ingezet op alternatieve bronnen voor drinkwater. De concrete uitvoering van deze plannen vergt echter nog aanzienlijke inspanningen en moet zich ook nog bewijzen. Op dit moment is het, naar de mening van de rekenkamer, dan ook nog onzeker wanneer en in hoeverre deze alternatieve bronnen kunnen worden ingezet. Daadwerkelijke inzet is pas voorzien voor na 2029-2030.
- In 2018 is het proces in gang gezet om te komen tot een nieuwe drinkwaterwinning in Kruisland. Brabant Water wil deze nieuwe winning realiseren om het acute knelpunt in West-Brabant op te lossen. De realisatie vergt echter meer tijd dan gedacht. Het omgevingsmanagementtraject duurt inmiddels al zes jaar en de kans is groot dat de vergunningsprocedure ook nog wordt voorgelegd bij de Raad van State, waardoor daadwerkelijke realisatie nog wel drie jaar langer kan duren.
- Eind 2020 ging de provincie akkoord met de benodigde extra drinkwatercapaciteit in wingebed Gilzerbaan. Bijna vier jaar later is deze echter nog niet inzetbaar. Tegen de goedkeuring van de provincie (de vergunning) werd namelijk beroep aangetekend. De rechter bepaalde dat eerst aanvullend onderzoek naar de effecten op de natuur moet worden uitgevoerd. Tot de definitieve uitspraak van de rechter (die pas begin 2025 wordt verwacht) mag er geen extra grondwater worden onttrokken.
- De provincie oriënteert zich op mogelijkheden om (latente) vergunningsruimte in te perken (2024). In

het verleden heeft de provincie via bestuurlijke afspraken met twee grote industriële onttrekkers onttrekkingsplafonds vastgelegd. Deze zijn echter niet erg uitdagend, omdat ze veel hoger liggen dan het (historische) daadwerkelijke gebruik. Er is veel latente ruimte bij het totaal aan industriële grondwateronttrekkingsvergunningen. De verwachting is echter dat het verminderen van (latente) ruimte leidt tot lastige en langdurige juridische processen. Ook is het inperken van latente ruimte geen garantie op minder onttrekken ten opzichte van de huidige praktijk.

Waar volgens de rekenkamer op grond van het uitgevoerde onderzoek wel versnelling en/of intensivering in de uitvoering mogelijk is:

- *Publiekscampagnes.* Huishoudens vormen een cruciale factor in het potentieel voor drinkwaterbesparing, aangezien zij (landelijk gezien) verantwoordelijk zijn voor driekwart van het totale verbruik. Ondanks dat de provincie een grote bijdrage verwacht van drinkwaterbesparing voor het herstellen van de balans, lijkt de provincie daar richting huishoudens en partners die in directer contact staan met de Brabanders nog niet intensief en structureel op in te zetten. Het is tot nu beperkt gebleven tot één oproep met andere partijen in de media in de zomer van 2023. Het gebruiken van dit 'zachte' instrument kan bij een gering gedragseffect al het nodige opleveren.⁵
- *Terugdringen laagwaardig gebruik.* Bij huishoudens is er nog grote potentie om laagwaardig gebruik van drinkwater te besparen. Zo wordt bijvoorbeeld 30% verbruikt voor toiletspoeling en kleding wassen en vindt (in tijden van droogte) 'verspilling' plaats doordat drinkwater wordt gebruikt voor bijvoorbeeld het vullen van zwembaden en sproeien van het gazon/de tuin. Hier kan bijvoorbeeld expliciet aandacht voor worden gevraagd in publiekscampagnes. Bij de industrie zijn inmiddels al grote stappen gezet in het terugdringen van laagwaardig gebruik, maar ook daar ziet de rekenkamer nog mogelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan het terugdringen van het gebruik van grond/drinkwater voor koelingsdoeleinden (zoals het koelen van motoren in een bedrijfsproces). Hiervoor zouden mogelijk beperkingen kunnen worden opgenomen in de vergunningsvoorschriften. De verbreding en differentiatie van de grondwaterheffing die de provincie onderzoekt, kan mogelijk ook bijdragen aan het terugdringen van (laagwaardig) gebruik.
- *Meer snelheid en ruimhartigheid in aanwijzen strategische voorraden.* De provincie heeft aangekondigd in 2024 vijf drinkwaterreserveringsgebieden te presenteren. Ze worden alleen ingezet als een bestaande winning niet robuust en duurzaam te maken is. De provincie wijkt hiermee af van andere provincies die, conform een verzoek uit 2018 van het Rijk, Aanvullende Strategische Voorraden (ASV) hebben aangewezen, zodat er in alle omstandigheden voldoende drinkwater is, ook als de vraag tot 2040 groeit. Noord-Brabant is, ruim vijf jaar later, de enige provincie die nog formeel gebieden moet vaststellen. De provincie heeft aangegeven dat dit het gevolg is van onvoldoende personele capaciteit en iets mindere urgentie. Opvallend is verder dat de provincie Limburg het deel van de Centrale Slenk dat in Limburg ligt in zijn geheel als groot ASV-gebied heeft aangewezen en het Rijk heeft de gehele Centrale Slenk in Nederland (indicatief) als potentiële Nationale Grondwater Reserve benoemd.

⁵ Ter illustratie: In 2021 was gemiddeld gebruik 129 liter water p.p.p.d, waarvan ruim 46 liter voor douchen. Als je 1 dag in de week niet doucht en je spoelt 1x per dag minder door, dan bespaar je ongeveer 7 liter p.d. (5%). Noord-Brabant had 1-1-2024 2.644.872 inwoners, wat 18.514.104 liter besparing p.d. oplevert x 365 dagen = 6,8 miljoen m³ per jaar.

- *Bevorder de samenwerking tussen de betrokken partijen in het zoeken naar alternatieve bronnen.* De kans bestaat dat mogelijkheden van 'brak grondwater' en 'zeewater', waar bijvoorbeeld Brabant Water nu initiatieven voor ontplooit, tegenvallen of pas verder in de toekomst kunnen worden gerealiseerd. Meer betrokkenheid van andere partijen, zoals waterschappen en bedrijfsleven, kunnen helpen andere alternatieven beschikbaar te hebben.
- *Versnellen en uitbreiden van registratie (en vergunningsplicht) grondwateronttrekkingen.* In Brabant zijn in 2023 door twee van de drie waterschappen stappen gezet om zicht te krijgen op alle grondwateronttrekkingen door het instellen van een meld- en vergunningsplicht voor kleine onttrekkingen. Brabant loopt daarmee voorop. Tweede helft van 2023 is in opdracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat een onderzoek gestart naar de uitvoerbaarheid van een meet- en registratieplicht en een vergunnings- of meldingsplicht voor alle onttrekkingen uit grond- en oppervlaktewater. De provincie Noord-Brabant kan er bij het Rijk op aandringen hier tempo mee te maken, bijvoorbeeld via een Rijksinstructieregel voor alle waterschappen. Mocht dit te lang op zich laten wachten of te weinig effect hebben, heeft de provincie mogelijkheid om een eigen instructieregel in de Omgevingsverordening op te nemen voor de Brabantse waterschappen.

3.2.3 Basisinformatie niet op niveau dat nodig is voor goede uitvoering en sturing op beleid

Gedurende het onderzoek heeft de rekenkamer enkele gebreken geconstateerd in door de provincie aangeleverde onttrekkingsgegevens en bij (digitale) kaarten die door de provincie worden gebruikt. Deze gebreken bemoeilijken de uitvoering van het beleid (waaronder handhaving), inzicht en sturing. Door het gebruik van afwijkend kaartmateriaal is de provincie bij het zoeken naar drinkwaterreserveringsgebieden bijvoorbeeld afgeweken van enkele uitgangspunten uit haar eigen beleid.

Voorbeelden van gebreken in de basisinformatie (zie rapport van bevindingen paragraaf 5.3 voor meer gedetailleerde toelichting):

- *Gebreken in data onttrekkingsgegevens.* In de data van de provincie over grondwateronttrekkingsgegevens komt de informatie over de vergunningsruimte niet altijd overeen met informatie uit de verleende vergunning. Dit brengt het risico met zich mee dat er in de uitvoering gerekend wordt met een onjuiste omvang van de totale vergunde onttrekkingshoeveelheid, terwijl die omvang cruciaal is bij uitvoering van bijvoorbeeld het stand-still beleid. Ook voor de handhaving op de onttrekkingen kan dat leiden tot 'verkeerde' conclusies.
- *Vergunningen (nog steeds) niet altijd vindbaar.* Eind 2020 concludeerde de rekenkamer in haar onderzoek Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk onder andere dat niet alle vergunningen digitaal vindbaar waren en de toegankelijkheid (vindbaarheid) van vergunningen werd belemmerd. GS gaven destijds aan dat ze al enige tijd werkten aan verbetering. De rekenkamer constateert dat nu, ruim drie jaar later, vergunningen nog steeds soms lastig of niet te vinden zijn op de provinciale website. Ook zijn ze niet altijd up to date.
- *Inconsistenties in (digitale) kaarten.* De provincie hanteert soms voor zowel de zogenoemde peilbesluitgebieden als de contour van de Centrale Slenk een kaart die afwijkt van de formeel

vastgestelde contour van deze gebieden. Het gebruik van deze afwijkende kaarten is niet zonder consequenties. Zo dient de huidige Beleidsregel Omgevingsrecht Noord-Brabant te worden aangepast omdat de provincie, door het gebruik van de afwijkende kaart bij het zoeken naar drinkwaterreserveringsgebieden er ten onrechte van is uitgegaan dat deze conform eis in de beleidsregel in peilgestuurd gebied liggen.

3.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- A6 Benut de mogelijkheden op versnelling en intensivering van maatregelen die het onderzoek van de rekenkamer heeft opgeleverd, om een inhaalslag te maken op de realisatie van de doelen.
- A7 Heroverweeg de presentatie van de procesmatige voortgang om tegenstrijdigheid tussen de procesmatige voortgang en de realisatie van doelen op te heffen.
- A8 Zorg voor meer capaciteit om het drinkwaterbeleid uit te voeren en zorg dat gegevens en vergunningen, die aan beleid en beslissingen ten grondslag liggen, op orde zijn.

4 Informatie aan PS onvoldoende duidelijk

4.1 Conclusies

- | | |
|-----|---|
| C9 | PS zijn uitgebreid betrokken en stelden zich ook betrokken op bij de totstandkoming van het bredere beleid voor water en bodem, dat grond/drinkwater omvat. |
| C10 | Bij de kaderstelling hadden PS echter te weinig inzicht in urgentie/risico's rond drinkwater en de verhouding met andere beleidsterreinen. |
| C11 | PS zijn conform hun verzoek geïnformeerd over de voortgang van het Regionaal Water en Bodemprogramma (RWP). De kwaliteit van deze verantwoordingsinformatie is echter onvoldoende voor het goed kunnen uitvoeren van hun controlerende rol. |

4.2 Onderbouwing conclusies

4.2.1 PS uitgebreid betrokken bij totstandkoming kaders

Er is door PS geen specifiek beleid vastgesteld voor drinkwater. Drinkwater maakt onderdeel uit van het bovenliggende water- en bodembeleid. PS zijn vanaf 2018 door GS uitgebreid geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van het bredere beleid dat drinkwater omvat. Het ging daarbij om de Brabantse Omgevingsvisie, de Visie Klimaatadaptatie inclusief uitwerking van de bestuursopdracht Stoppen van de verdroging met een waterrobuuste inrichting van Brabant en het Regionaal Water en Bodemprogramma 2022-2027. De kaders die PS daarin voor drinkwater hebben vastgesteld zijn zeer op hoofdlijnen (globale kaders). De concretere uitwerking en invulling van deze kaders en keuzes worden aan GS overgelaten, in samenwerking met relevante partners. In 2022 hebben PS een wijziging van de Verordening grondwaterheffing vastgesteld en zijn ze geïnformeerd over onder andere het advies van de Adviescommissie Droogte en de uitwerking daarvan in de Droogteagenda.

PS hebben zich daarbij betrokken opgesteld: de door GS aangereikte informatie is besproken, er zijn kritische vragen gesteld en er is input meegegeven aan GS. Dit betrof veelal niet specifiek drinkwater, maar meestal grondwater. Bij bespreking van de aanpassing van de grondwaterheffing werden vragen gesteld over de invloed daarvan op de drinkwaterprijs en in februari 2024 werden naar aanleiding van een mediabericht vragen gesteld over de gevolgen van een vergunningenstop voor drinkwater.

4.2.2 Informatie aan PS over drinkwater onvoldoende scherp

De informatievoorziening aan PS over specifiek drinkwater is onvoldoende duidelijk en scherp, waardoor de urgentie en de stand van zaken van de situatie onvoldoende doorklinkt en PS daarin onvoldoende hun controlerende en kaderstellende rol kunnen vervullen.

4.2.2.1 Bij kaderstelling te weinig inzicht in urgentie drinkwater en verhouding andere belangen

Bij kaderstelling werd de laatste jaren te weinig inzicht gegeven in de urgentie van de situatie van drinkwater. Hierdoor missen PS relevantie informatie om een goede beoordeling te kunnen maken van de passendheid van de voorgestelde kaders en aanpak voor drinkwater. Alleen in 2018 en 2020 zijn PS bij kaderstelling via verschillende documenten door GS in kennis gesteld van de (toekomstige) urgentie van de situatie rond drinkwater. In de Visie Klimaatadaptatie wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de verdroging op lange termijn voor problemen voor onder andere de drinkwatervoorziening kan zorgen; beschikbaarheid van drinkwater op elk moment kan dan minder vanzelfsprekend zijn. In de jaren daarna werd de urgentie rond drinkwater echter niet specifiek/afzonderlijk benoemd of werd het slechts indirect aangestipt. Zoals in het Bestuursakkoord 2023-2027 'Samen maken we Brabant!': "We zien uitdagingen voor zowel de waterkwaliteit als waterkwantiteit. Dit geldt voor drinkwater, (...) en vraagt om maatregelen om de waterhuishouding weer op orde te krijgen."

Het beleid waar drinkwater onder valt is verder vooral sectoraal ingestoken. De problematiek vraagt echter een integrale gebiedsgerichte aanpak. Het is daarom lastig om inzicht te krijgen in hoe het water- en bodembeleid en het beleid op andere beleidsterreinen zich tot elkaar verhouden, elkaar beïnvloeden en hoe keuzes dienen te worden / worden gemaakt in 'de strijd om het water'. In het water- en bodembeleid wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op spanning en tegenstrijdigheid tussen belangen. Deze worden niet benoemd en niet geprioriteerd. Op dit punt is de informatie dan ook onvoldoende voor kaderstelling door PS.

4.2.2.2 Kwaliteit informatie over voortgang uitvoering RWP laat te wensen over

PS zijn jaarlijks conform afspraken geïnformeerd over ontwikkelingen en de voortgang van de uitvoering van het RWP. Dit gebeurde via de documenten uit de Sturings- en Verantwoordingscyclus (S&V-cyclus) en het, op verzoek van, en in samenwerking met PS opgestelde programmeringsdocument RWP.

De rekenkamer constateert dat de verantwoordingsinformatie over voldoende en schoon water in deze documenten PS onvoldoende in staat stelt hun controlerende rol voor de wateropgaven (waar drinkwater onder valt) goed in te vullen. Zo is de informatie niet consistent, niet volledig, ontbreekt op meerdere onderdelen een toelichting waardoor de informatie niet altijd begrijpelijk is, worden alleen realisatiewaarden gegeven van het betreffende jaar waardoor er geen inzicht is in de ontwikkeling, wordt veelal alleen aangegeven wat de provincie wil doen of wat er is gedaan maar niet wat daarvan de resultaten zijn, ook wordt niet ingegaan op bijvoorbeeld kansen en risico's (bij het niet slagen van maatregelen). Ook bij de verantwoordingsinformatie geldt dat gekeken vanuit alleen drinkwater, materiekkennis nodig is om te kunnen bepalen welke elementen uit de documenten van belang zijn voor drinkwater.

Hierna worden enkele voorbeelden gegeven van punten waarop de verantwoordingsinformatie te wensen overlaat. Zie het bij dit rapport behorende rapport van bevindingen voor meer voorbeelden.

Niet consistent en niet volledig

- De specifieke doelen voor 2027 uit het RWP komen niet als doel (herkenbaar) terug in de S&V- en programmeringsdocumenten RWP. De 'doelen' in de programmerings- en S&V-documenten komen wel met elkaar overeen, maar betreffen niet de specifieke doelen maar de bredere, overkoepelende doelen uit het RWP. Zo komt het RWP-doel 'er is voldoende (grond)water voor bereiding drinkwater voor de openbare drinkwatervoorziening' niet terug in de verantwoordingsdocumenten. In de verantwoordingsinformatie ontbreekt daarmee inzicht in de stand van zaken van dit RWP-doel.
- De indicatoren voor de toestand uit het programmeringsdocument komen niet altijd overeen met de indicatoren in de S&V-documenten. Zo ontbreekt in de S&V-documenten, zonder toelichting, bijvoorbeeld de indicator 'mate waarin andere bronnen dan grondwater beschikbaar zijn voor drinkwater'. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat de wens van PS van compacte S&V-documenten leidt tot keuzes welke informatie en indicatoren wel en niet op te nemen. De rekenkamer is van mening dat dan wel expliciet vermeld moet worden dat er keuzes zijn gemaakt. Verder vindt ze dat compactheid niet mag leiden tot een gebrekkig inzicht in de stand van zaken en voortgang van het beleid. Daarbij kan ervoor worden gekozen met een link te verwijzen naar het meest recente programmeringsdocument voor uitgebreider/volledig inzicht in de voortgang van het beleid/RWP.
- In de Bestuursrapportage-I 2024 (april) wordt niet aangegeven dat er door een gerechtelijke tussenuitspraak uit januari 2024 in Midden-Brabant sprake is van een potentieel knelpunt (risico). Hierdoor worden PS in dit document niet op de hoogte gebracht van dit potentiële risico.

Toelichting ontbreekt, informatie daardoor niet begrijpelijk / ontwikkeling indicatoren niet zichtbaar

- In de programmerings- en S&V-documenten wordt niet altijd een toelichting gegeven op de indicatoren die een oranje of rode kleurcode hebben. Vanuit een risicogerichte benadering, zou je bij bijvoorbeeld een rode kleurcode altijd een toelichting verwachten, met een antwoord op vragen als: wat is de oorzaak? hoe wordt ingezet op verbetering?
- Ook wordt alleen een kleurcode gegeven voor het betreffende jaar, de kleurcodering van voorgaande jaren ontbreekt. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat dit een provinciebrede werkwijze betreft. De rekenkamer merkt hierbij op dat PS-leden hierdoor geen inzicht krijgen in de ontwikkeling.
- In de Begroting 2022 werd gesteld dat de Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) in 2022 worden vastgesteld. In de jaarstukken 2022 wordt niet aangegeven dat dit in 2022 niet is gerealiseerd en wat daar de reden van is.

De doelen en indicatoren voor drinkwater zijn vooral in algemene termen geformuleerd. Ze zijn niet concreet (en gekwantificeerd) voor 2027 en 2050. Wanneer is er bijvoorbeeld (sprake van) voldoende (grond)water voor de openbare drinkwatervoorziening? En hoeft daarvan alleen sprake te zijn in 2027 of dient daarvoor altijd voldoende (grond)water te zijn?

Ook zijn de indicatoren niet dekkend voor de doelen. De indicator 'mate waarin andere bronnen beschikbaar zijn' alleen is bijvoorbeeld niet voldoende om een beeld te geven of er voldoende (grond)water voor de openbare drinkwatervoorziening is (het doel). Verder dient de lezer zelf te bepalen welke indicatoren bij welke doelen horen omdat deze koppeling noch in het RWP noch in het

programmeringsdocument wordt gemaakt. Mede door voornoemde punten is het voor PS lastig/niet mogelijk om te bepalen in hoeverre de doelen bereikt zijn, welke resultaten zijn behaald t.b.v. het doelbereik en of bijsturen nodig is.

4.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- A9 Verbeter de reguliere verantwoordingsinformatie over de voortgang op de doelen van het RWP t.a.v. grond- en drinkwater, zodat beter inzicht in de realisatie van doelen ontstaat en urgentie van knelpunten.

Aanbevelingen aan PS

- A10 Organiseer in 2024 met het oog op het programmeringsdocument een bijeenkomst van de commissie Sturen en Verantwoorden om samen met GS/ambtelijke organisatie kritisch te kijken naar welke informatie PS nodig hebben om de doelen en aanpak van het RWP goed te kunnen volgen, controleren en eventueel bij te sturen.

5 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

Op 2 juli 2024 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS op het concept bestuurlijk rapport. Deze reactie is hieronder integraal opgenomen in paragraaf 5.1, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer in paragraaf 5.2.

5.1 Bestuurlijke reactie GS

“Geacht bestuur,

Wij hebben met veel interesse kennisgenomen van uw rapport. Wij hebben veel waardering voor uw doorwrochte analyse van de drinkwatervoorziening in Brabant. Uw rapport gaat in detail in op het provinciale drinkwaterbeleid, de rolopvatting van de provincie in de drinkwatervoorziening, de informatievoorziening aan PS over onder andere de voortgang aan de hand van toestandsindicatoren en de feitelijke situatie van onttrekkingen en vergunningen. Het rapport is waardevol omdat het een goed totaalbeeld geeft van de drinkwatervoorziening in Brabant en het complexe speelveld waarin we opereren.

Wij danken u voor uw aanbevelingen en doen daar graag ons voordeel mee. Met sommige aanbevelingen kunnen wij gelijk aan de slag en is snel resultaat te boeken. Bijvoorbeeld met het op orde brengen van de interne administratie van vergunningen en het beter vindbaar maken van de vergunningen voor externen. Voor andere aanbevelingen hebben wij andere partijen nodig, zoals u ook constateert. Wij zullen, op uw aangeven, de mogelijkheden benutten om onze regierol steviger in te zetten.

U geeft als eerste hoofdpunt aan dat de situatie rond drinkwater in Noord-Brabant zodanig urgent is dat de leveringszekerheid op zowel de korte als lange termijn in het geding kan komen. Wij willen dit graag nuanceren. Leveringszekerheid geldt voor huishoudelijk gebruik bij huishoudens en bedrijven. Een aanzienlijk deel, naar laatste inzichten 15 à 25%, van het drinkwater wordt aan bedrijven geleverd voor bedrijfsmatige toepassingen. Hiervoor geldt de leveringszekerheid niet. Strikt genomen is de leveringszekerheid dus niet in het geding. Dat neemt niet weg dat het uitermate vervelend is als de drinkwatermaatschappijen niet aan hun contractuele verplichtingen jegens bedrijven kunnen voldoen en dat bedrijven gehinderd worden in hun bedrijfsvoering.

Wij onderschrijven uw tweede hoofdpunt dat er spanning is tussen de vereisten vanuit de zorg voor voldoende drinkwater en de vereisten vanuit de Kaderrichtlijn Water en de Wet Natuurbescherming. We delen uw verwachting dat dit tot juridische procedures kan leiden. We zien hierin een aansporing van onze werkwijze om vanaf het begin zeer zorgvuldig onze standpunten te onderbouwen, zo nodig met onderzoek. Ook geven wij invulling aan uw aanbeveling om het Rijk te vragen om tegenstrijdigheden in wetgeving ten aanzien van het gebruik van drinkwaterbronnen weg te nemen. Zo is er in het binnenkort vast te stellen Actieprogramma beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2023-2030, opgesteld door IPO en

Vewin, een actie opgenomen voor het Rijk om een handreiking op te stellen voor de afweging tussen drinkwater- en natuur belangen en om te faciliteren dat juridische procedures van 'groot openbaar belang' versneld kunnen worden.

U constateert in uw derde hoofdpunt dat de uitvoering achterblijft, ondanks extra inspanningen. U noemt vijf zaken waar versnelling in de uitvoering mogelijk is. Op de aanbeveling voor een ruimhartiger aanwijzing van ASV's na, waarvoor wij een andere politieke keuze hebben gemaakt, onderschrijven wij dat versnelling in de uitvoering mogelijk is. U geeft daarbij ook – terecht – aan dat voor de uitvoering van die vijf punten de medewerking van onze partners vereist is. Inspanningen van de provincie leiden dan ook alleen tot resultaat als de inspanning van de partners en uiteindelijk ook van burgers, bedrijven en boeren navenant is. Daarnaast herkennen wij ons in de procesmatige en inhoudelijke risico's van de verschillende lopende trajecten die u schetst. Wij blijven hard werken aan de onderwerpen die u noemt in uw aanbevelingen, grotendeels vanuit de in het Breed Bestuurlijk Grondwateroverleg (BBG) omarmde en bekrachtigde Droogteagenda voor Brabant.

U bent positief over onze informatievoorziening aan Provinciale Staten over grondwater. U geeft echter aan dat onze informatievoorziening aan Provinciale Staten over specifiek drinkwater onvoldoende duidelijk en scherp is waardoor er minder focus op de urgentie is en Provinciale Staten onvoldoende hun controlerende en kaderstellende rol kunnen vervullen. Wij trekken ons deze conclusie aan en zullen Provinciale Staten in het vervolg specifiek informeren over drinkwater in Noord- Brabant en de keuzes die moeten worden gemaakt.

Verder valt ons het volgende op:

U constateert dat we in Brabant op punten strenger en uitgebreider beleid voor drinkwater uit grondwater hebben dan andere provincies (voorbeeld regels voor bodemenergie, meldplicht kleine onttrekkingen). Ook constateert u dat we met het oog op waterkwaliteit uitgebreid en restrictief beleid hebben. Op andere punten is weinig voortgang geboekt, of gaan wij minder ver (beperkte aanwijzing aanvullende strategische voorraden, hoge heffingsvrije voet grondwaterheffing). Wij zien uw opmerking als aanmoediging om onze inzet op deze dossiers voortvarend verder op te pakken en streven naar implementatie in 2025.

U geeft met een rekenvoorbeeld aan dat het zeer nuttig is om te communiceren over bewust en zuinig drinkwatergebruik. U geeft aan dat de provincie hier meer op moet inzetten. Wij zijn het met u eens dat drinkwaterbesparing erg belangrijk is. Er is al veel ervaring met communicatie over bewust en zuinig drinkwatergebruik waarbij we samenwerken met andere partijen. Het is echter heel lastig om een duurzame gedragsverandering tot stand te brengen. Dat vergt meer dan een publiekscampagne of communicatietraject. Een duurzame gedragsverandering vereist niet alleen kennis bij de doelgroep, ook moet het gewenste gedrag gestuurd worden met (praktische) middelen of regels en moet de intrinsieke motivatie aangewakkerd worden. Dit kunnen wij als provincie niet alleen. Daar hebben we andere partijen voor nodig, zoals de drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen. We hebben ervoor gekozen om

publiekscampagnes en communicatietrajecten niet zelfstandig uit te voeren, maar daarin de samenwerking te zoeken met deze partners. Dit om te voorkomen dat er op verschillende manieren hierop wordt ingezet. Zo werken wij ook via de Droogteagenda voor Brabant gericht aan een cultuuromslag en gedragsverandering - onder meer gericht op de waterbewuste Brabander - om het waterverbruik in Brabant te reduceren. Daarnaast participeert Brabant in landelijke werkgroepen onder het nationale Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing zoals die gaan over beprijzing, terugdringen laagwaardig gebruik en communicatie en gedrag.

Uw onderzoek inspireert ons om met nog meer elan te werken aan onze belangrijke opgave in de drinkwatervoorziening en om de informatievoorziening te verbeteren voor Provinciale Staten, maar ook voor de provinciale organisatie en onze inwoners. Wij wensen u veel succes met de afronding van het onderzoek.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant"

5.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer spreekt waardering uit voor de bestuurlijke reactie van het college van GS op het concept bestuurlijk rapport. De reactie toont dat GS zich bewust zijn van de opgave ten aanzien van de drinkwatervoorziening in Noord-Brabant en aan de slag willen met de aanbevelingen van de rekenkamer om een aantal zaken op orde te brengen en/of te verbeteren. De noodzaak daartoe is er ook, omdat de provincie in het tijdsbestek van een aantal jaren van een situatie van overvloed naar schaarste is gegaan, met toenemende spanningen tussen wetten en belangen. Dit vergt een omslag in het beleid van de provincie en de uitvoering. Op dit moment is de provincie nog onvoldoende op koers om de gestelde doelen rond drinkwater tijdig te realiseren en zijn onderdelen van de uitvoering nog onvoldoende op orde. De rekenkamer hoopt op een voortvarende implementatie van toegezegde verbeteringen en een blijvend gevoel van urgentie. Het behouden van een goede drinkwatervoorziening is van groot openbaar belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de Brabanders. Huidige en toekomstige generaties zijn gebaat bij een provincie die ten volle haar maatschappelijke verantwoordelijkheid bij dit vraagstuk neemt en andere betrokken partijen aanspoort hetzelfde te doen.