

Startnotitie

Drinkwater provincies Limburg en Noord-Brabant

1. Aanleiding: voldoende en schoon drinkwater niet meer vanzelfsprekend

Een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart. Het moet daarom schoon en veilig zijn om te drinken en in voldoende hoeveelheden beschikbaar zijn. Provincies nemen samen met andere overheden en partijen maatregelen om de kwantiteit en kwaliteit van drinkwater(bronnen) te beschermen. Provincies zijn daarbij een belangrijke speler, vanwege de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten die ze hebben, met een belangrijke rol ten aanzien van de bescherming van grondwater. Tegelijk zijn ze grootaandeelhouder van de drinkwaterbedrijven.

Drinkwaterbedrijven zuiveren voor Limburg en Noord-Brabant met name grondwater en in mindere mate oppervlaktewater om schoon en veilig drinkwater te krijgen.

Lange tijd was het in Nederland bijna vanzelfsprekend uit te kunnen gaan van voldoende beschikbaarheid van kwalitatief goed drinkwater, voor zowel burgers als bedrijven. Die tijd is voorbij en wordt gemarkeerd door toenemende signalen vanuit de sector dat de beschikbaarheid van voldoende en schoon drinkwater onder druk staat.¹ Er wordt daarbij door sommigen gesproken over een dreigende crisis. Bevolkingsgroei, droogte, daling van grondwaterniveaus en vervuiling van grond- en oppervlaktewater zijn factoren die hierbij een rol spelen.² Tegenstrijdige belangen vormen een uitdaging, zowel op het gebied van kwantiteit als kwaliteit van drinkwaterbronnen. Zo is bijvoorbeeld op het gebied van kwantiteit grondwater ook van belang voor landbouw, industrie, natuur en energie en zou gesproken kunnen worden van een 'strijd om het water'. Tegenstrijdige belangen brengen een risico van juridische-bestuurlijke crises met zich mee.³ Om tot een toekomstbestendige drinkwatervoorziening te komen is onder meer een transitie van de drinkwatersector nodig.

Voldoende redenen dus om onderzoek te doen. Hoe groot zijn de uitdagingen rond drinkwater voor Limburg en Brabant? Hoe geven de provincies Limburg en Brabant invulling aan hun rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van de bescherming van drinkwater(bronnen)? Worden de nagestreefde ambities en doelen naar verwachting gehaald? Hoe worden daarbij belangen afgewogen, beschikbare instrumenten ingezet en maatregelen genomen om een toekomstige crisis af te wenden? En zijn Provinciale Staten (PS) betrokken en worden ze goed meegenomen door Gedeputeerde Staten (GS) bij kaderstelling, keuzes en via verantwoording over de voortgang?

2. Bescherming drinkwater: stand van zaken en toekomstperspectief

Met het onderzoek willen we PS inzicht geven in de stand van zaken en het toekomstperspectief met betrekking tot de beschikbaarheid van voldoende en schoon drinkwater en de invulling van de provinciale rollen en verantwoordelijkheden. Daarbij leggen we de nadruk op het geven van helderheid over de realisatie van provinciale doelen en beleidskeuzes die daarvoor van belang zijn. Dit stelt PS in staat hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen. De nadruk ligt daarmee dus op effectiviteit.

¹ Zo geven drinkwaterbedrijven (september 2022) en het RIVM (april 2023) aan dat snel actie nodig is om een tekort aan drinkwater te voorkomen.

² Twee recente voorbeelden. In juli 2023 drong het Limburgse drinkwaterbedrijf bij de provincie en het Rijk aan op extra maatregelen, nadat bleek dat er sprake is van een toename van bestrijdingsmiddelen in het grondwater. Een paar dagen later werd in de media bericht dat een reinigingsbedrijf al jaren schadelijke (kankerverwekkende) stoffen in de Maas laat stromen. De Maas is ook een bron voor drinkwater.

³ Adviescommissie Droogte, in opdracht van het Breed Bestuurlijk Grondwateroverleg: 'Zonder water, geen later. Naar een omslag in het (grond)waterbeheer in Noord-Brabant', 15 september 2022. Blz. 62.

De onderzoeksvragen die centraal staan in dit onderzoek zijn:

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

3. Aanpak

Normenkader

Het normenkader dat de rekenkamer voor het onderzoek hanteert, heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het voorlopige normenkader is in tabel 1 opgenomen. Het normenkader sluit aan bij de hierboven beschreven doelstellingen en onderzoeksvragen van het onderzoek. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan het normenkader verder worden aangevuld en verfijnd. Indien dit het geval is, zal dit worden gecommuniceerd met de provincies.

Tabel 1 Voorlopig normenkader drinkwater

Thema	Vraag	Normen
Mate van doelrealisatie	1	<ul style="list-style-type: none"> • Er is inzicht in de mate van doelrealisatie; deze wordt gemonitord.⁴ • Kansen en bedreigingen voor de doelrealisatie zijn in beeld en daarop wordt actie ondernomen.
Invulling rollen en verantwoordelijkheden	2, 3 en 4	<ul style="list-style-type: none"> • De invulling is in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving, beleid en gemaakte afspraken, zoals de Kaderrichtlijn Water, de Nitraatrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn (allen Europese richtlijnen), de Beleidsnota Drinkwater en de Wet Milieubeheer (nationaal niveau), het provinciale waterbeleid, e.d. • Belangen worden afgewogen en daarbij worden indien nodig keuzes gemaakt. • Er wordt goed gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten (om te sturen).
Betrokkenheid en kwaliteit informatievoorziening aan PS	5	<ul style="list-style-type: none"> • PS worden in de gelegenheid gesteld kaders vast te stellen, keuzes te maken en eventueel het beleid bij te sturen. PS maken van deze gelegenheid gebruik. • Informatie die aan PS wordt verstrekt, geeft inzicht in de voortgang, stand van zaken en eventuele uitdagingen en is van voldoende kwaliteit (actueel, relevant, begrijpelijk, volledig en betrouwbaar) om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen invullen.

Afbakening

Het onderzoek wordt, zowel in de tijd als in rapportage, opgeknipt in een deel voor Limburg en een deel voor Noord-Brabant.

⁴ De rekenkamer gaat hierbij primair uit van de doelen van de provincie en de invulling van de monitoring daarvan door de provincie.

Het onderzoek gaat uit van de geldende provinciale opgaven en doelen, zoals die zijn opgenomen in het vastgestelde beleid tot en met eind 2023 / begin 2024. Het sluit daarmee aan op voor drinkwater belangrijke beleidskaders en de voorbereiding daarvan. Voor de informatievoorziening aan PS richt het onderzoek zich voor Limburg op de laatste vier jaar, de periode 2020 tot en met 2023 en voor Noord-Brabant op de periode 2018 tot en met 2023 in verband met belangrijke beleidswijzigingen die in 2018 hebben plaatsgevonden.

De focus ligt zowel op de kwantiteit als kwaliteit van drinkwater, omdat deze sterk met elkaar samenhangen en de provincies op beide gebieden taken en verantwoordelijkheden hebben.

We richten ons daarbij primair op de openbare voorzieningen voor drinkwater voor menselijke consumptie: drinkwater van de openbare drinkwaterbedrijven. Maar hebben in de context ook oog voor niet-openbare voorzieningen voor drinkwater voor menselijke consumptie: 'kraanwater' dat door en voor bedrijven en instellingen wordt gewonnen voor eigen consumptie. Denk daarbij aan (sommige) ziekenhuizen, zwembaden, campings en drankproducenten. Bij dit alles richt de rekenkamer zich primair op die onderdelen waar de provincie een rol heeft. Zo bepaalt de provincie bijvoorbeeld als vergunningverlener hoeveel grondwater grote industriële bedrijven (>150.000 m³/jaar) mogen oppompen.

We hebben in het onderzoek ook aandacht voor beleid dat van belang is voor drinkwater, zoals het bredere waterbeleid en vergunningverlening door de provincies voor enerzijds grondwateronttrekkingen ten behoeve van openbare drinkwatervoorziening, voor grotere industriële onttrekkingen en voor energieopslagsystemen en anderzijds voor het mogen lozen op oppervlaktewater door industriële bedrijven.⁵ Daarnaast hebben we aandacht voor andere partijen die verantwoordelijkheden en rollen hebben die van belang zijn voor de kwantiteit en kwaliteit van drinkwater(bronnen). De rekenkamer richt zich daarbij op het onderzoeken van het provinciaal beleid.

Onderzoeksmethodiek

We voeren voor beide provincies een analyse uit van openbaar beschikbare informatie en van de provincies ontvangen informatie. Hierbij kan gedacht worden aan relevante data over drinkwater, beleids- en uitvoeringsdocumenten, provinciale begrotingen en jaarstukken, informatie aan GS en PS en onderzoeksrapporten en adviezen, zoals de recentelijk gepubliceerde onderzoeken naar dit onderwerp op landelijk niveau en in de provincie Noord-Brabant. De analyse van data en documenten wordt aangevuld met gesprekken met, en schriftelijke vragen aan, betrokkenen van de provincies en andere relevante partijen.

Naast een beeld van de drinkwatervoorziening en de uitvoering van beleid in algemene zin, willen we enkele concrete dossiers bestuderen, die enerzijds veel impact hebben op (het beschermen van/zorgen voor) de drinkwatervoorziening en anderzijds raken aan het instrumentarium dat de provincie ter beschikking heeft. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de wijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving en de omgang met de wettelijke en verplichte meet- of registratieplicht. Het aantal en de selectie zal tijdens de uitvoering van het onderzoek in afstemming met de provincies worden bepaald, waarbij de rekenkamer de uiteindelijke keuze maakt.

Over de voortgang van het onderzoek en de verdere keuzes die tijdens de uitvoering worden gemaakt (bijvoorbeeld over te voeren gesprekken en te onderzoeken dossiers/casus) vindt afstemming plaats met de

⁵ Het bredere systeem, zoals terreinen die samenhangen met en van invloed zijn op de kwaliteit en/of kwantiteit van het grondwater en daarmee op het drinkwater.

ambtelijke organisaties van beide provincies. De rekenkamer maakt daarbij de uiteindelijke keuzes op basis van de doelstelling van het onderzoek.

Zoals gebruikelijk legt de rekenkamer de bevindingen vast in een rapport van bevindingen. Voor iedere provincie zal een afzonderlijk rapport van bevindingen worden opgesteld, dat voor ambtelijk wederhoor zal worden aangeboden aan de betreffende provincie. Doel hiervan is de feitelijke juistheid van bevindingen te laten toetsen.

Na ambtelijk wederhoor stellen we voor beide provincies ook een afzonderlijk bestuurlijk rapport op. Deze bestuurlijke rapporten, met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer destilleert uit het onderzoek, worden voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan de betreffende GS. De bestuurlijke reactie van GS wordt integraal opgenomen in de eindversies van beide bestuurlijke rapporten, voorzien van een nawoord door de rekenkamer. Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen en criteria die de Zuidelijke Rekenkamer hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek, verwijzen wij naar het onderzoeksprotocol van de rekenkamer (zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/onderzoeksprotocol/>).

4. Planning

In onderstaande tabel is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. In verband met de timing van andere lopende onderzoeken wordt het onderzoek in Limburg iets later in de tijd uitgevoerd en gepubliceerd. De programmaraad, griffies en vaste contactpersonen voor rekenkameronderzoek bij de provincies worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Bij het opstellen van de planning is de rekenkamer uitgegaan van een vlotte uitwisseling van benodigde informatie, waarover in de startfase afspraken zullen worden gemaakt met de provincies. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, bijvoorbeeld als gevolg van de brede insteek van het onderzoek, worden zij ook op de hoogte gebracht.

Tabel 2 Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Opstellen, bespreken en vaststellen van de (concept)startnotitie, startgesprekken en eerste verzameling gegevens	Augustus – oktober 2023
Provincie Noord-Brabant	
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	November 2023 – februari 2024
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	Maart 2024
Bestuurlijk hoor en wederhoor	April 2024
Aanbieding aan PS en publicatie	Mei 2024
Provincie Limburg	
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	Januari 2024 – april 2024
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	Mei 2024
Bestuurlijk hoor en wederhoor	Juni 2024
Aanbieding aan PS en publicatie	Juli 2024