



Drinkwater

Provincie Limburg

Bestuurlijk Rapport
Oktober 2024

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3
1 Drinkwatervoorziening in Limburg is kwetsbaar	4
2 Waterkwaliteit onvoldoende, provincie afwachtend	11
3 Beperkte specifieke doelen, beleidskeuzes op komst	16
4 Slotbeschouwing.....	19
5 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer	21

Bestuurlijke samenvatting

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

Lange tijd werd het in Nederland als vrijwel vanzelfsprekend beschouwd dat er voldoende hoogwaardig drinkwater beschikbaar was voor zowel burgers als bedrijven. Die tijd is voorbij en wordt gemarkeerd door toenemende signalen vanuit de sector en recente onderzoeksrapporten dat de beschikbaarheid van voldoende en schoon drinkwater onder druk staat. Er wordt daarbij door sommigen gesproken over een dreigende crisis. Het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer heeft uitgevoerd maakt duidelijk dat er ook in Limburg sprake is van toenemende urgentie. De maatschappelijke gevolgen kunnen ingrijpend zijn als de daarvoor noodzakelijke maatregelen voor drinkwater in de praktijk niet (tijdig) tot voldoende resultaten leiden.

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

1. Momenteel is er in Limburg geen drinkwatertekort in kwantitatieve zin. Naar de toekomst toe is de drinkwatervoorziening echter kwetsbaar en is er op korte termijn prioriteit en actie van de provincie vereist.
2. De kwaliteit van het water voor de drinkwaterproductie in Limburg is onvoldoende, maar de provincie stelt zich afwachtend op. De onvoldoende kwaliteit leidt tot extra kosten om schoon drinkwater te produceren, die komende jaren zonder maatregelen verder dreigen op te lopen.
3. Er zijn geen specifieke beleidsdoelen voor drinkwater en het inzicht in de voortgang is voor Provinciale Staten (PS) beperkt. In de nabije toekomst zullen diverse beleidskeuzes worden gemaakt die invloed hebben op de drinkwatervoorziening.

Bovenstaande drie 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. We sluiten af met een slotbeschouwing, aansluitend bij actuele ontwikkelingen. Meer achtergrond, details en bevindingen staan beschreven in het rapport van bevindingen van dit onderzoek.

1 Drinkwatervoorziening in Limburg is kwetsbaar

1.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C1 | Op korte termijn is de situatie voor de drinkwatervoorziening in Limburg gunstiger dan in andere delen van het land, er is momenteel geen sprake van een drinkwatertekort. |
| C2 | De drinkwatervoorziening kan echter komende jaren onder druk komen te staan door diverse kwetsbaarheden. |
| C3 | Tijdige maatregelen en keuzes zijn nodig om de toekomstige beschikbaarheid van drinkwater te waarborgen, dit vereist prioriteit en actie van de provincie. |
| C4 | De provincie heeft mogelijkheden om de waterbeschikbaarheid te vergroten door grondwateronttrekkingen te verminderen, maar kiest voorlopig voor terughoudendheid. |

1.2 Onderbouwing conclusies

1.2.1 Situatie in Limburg beter dan in andere delen van het land

In Limburg is er op dit moment geen acuut tekort aan drinkwaterbronnen, in tegenstelling tot sommige andere provincies. Limburg benut een divers scala aan waterbronnen, zoals diep en ondiep grondwater, oppervlaktewater uit de Maas en water uit de Duitse Eifel, wat bijdraagt aan de relatief gunstige beschikbaarheid van drinkwater.

De jaarlijkse capaciteit voor drinkwaterwinning in Limburg is momenteel substantieel hoger dan de benodigde hoeveelheid om aan de vraag te voldoen. Omdat het drinkwaterbedrijf (Waterleiding Maatschappij Limburg (WML)) over extra vergunningsruimte beschikt, kan het de productie relatief eenvoudig opschalen indien nodig. WML kan een reserve binnen ongeveer 5 jaar operationeel maken als dat noodzakelijk is.

Volgens WML blijft de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen tot 2030 in principe op orde, mits de benodigde maatregelen worden uitgevoerd. Deze maatregelen zijn al gepland en liggen grotendeels binnen het mandaat van WML. Met deze maatregelen zal de productiecapaciteit van WML de komende jaren toenemen om te voldoen aan de prognoses van de drinkwatervraag. Daarmee zou er dan een waarschijnlijkheid zijn van 97,5% dat de vraag naar drinkwater niet hoger uitvalt dan de (operationele) capaciteit van WML.

1.2.2 Diverse kwetsbaarheden bij de beschikbaarheid van water

De beschikbaarheid van water voor de drinkwatervoorziening kan onder druk komen te staan door verschillende kwetsbaarheden. Hoewel WML momenteel voldoende capaciteit heeft om aan de vraag te voldoen, is het belangrijk dat de provincie deze kwetsbaarheden in de gaten houdt en de situatie blijft monitoren. Het belang en de urgentie wordt onderstreept door de snel veranderende omstandigheden in andere provincies, waar de drinkwatervoorziening binnen enkele jaren van vanzelfsprekend naar

alarterend is verschoven.¹ In deze paragraaf worden de belangrijkste kwetsbaarheden met betrekking tot de beschikbaarheid van drinkwater in Limburg besproken.

1.2.2.1 Uitvoering maatregelen van WML en water uit Duitsland van belang

Tot 2030 heeft WML plannen om de productiecapaciteit te verhogen (zie paragraaf 1.2.1). Als deze maatregelen niet kunnen worden uitgevoerd, kunnen knelpunten ontstaan, waardoor de productiecapaciteit mogelijk niet voldoende is om aan de drinkwatervraag te voldoen. Hoewel veel van deze maatregelen binnen het mandaat van WML liggen, is medewerking van derden cruciaal. Vergunningsprocedures, zoals bouw- en natuurvergunningen, en netcongestie (filevorming op het elektriciteitsnet) kunnen bijvoorbeeld zorgen dat maatregelen vertraagd worden of geen doorgang kunnen vinden.

Ook is de voortzetting van de inkoop van water uit Duitsland essentieel om met voldoende zekerheid aan de (geprognostiseerde) drinkwatervraag te kunnen voldoen. Het huidige contract voor deze waterinkoop loopt tot 2029, en de kans op een niet-verlenging wordt als zeer gering beschouwd, aangezien er al een principeakkoord voor verlenging is. De voorwaarden voor deze verlenging zijn echter nog onderwerp van onderhandeling.

De provincie Limburg kan de waterbeschikbaarheid ondersteunen door procedures te versnellen, samenwerking te bevorderen en netcongestie te verhelpen.

1.2.2.2 Wegnemen onzekerheid door natuurvergunningen is belangrijk

Van de meer dan twintig drinkwaterwoningen in Limburg beschikt momenteel slechts één over een vergunning op basis van het onderdeel natuurbescherming van de Omgevingswet (de voormalige Wet natuurbescherming). Om het risico te vermijden dat bezwaar wordt gemaakt tegen de drinkwaterwoningen zonder zo'n vergunning, wat zou kunnen leiden tot een beperking van de wincapaciteit, wil de provincie dat alle drinkwaterwoningen 'omgevingswet-proof' zijn voor het onderdeel natuurbescherming. Momenteel loopt dit proces.

Een vergunning kan vereisen dat mitigerende maatregelen worden genomen, zoals het infiltreren van water bij natuurgebieden. Grootschalige infiltratie zou de beschikbaarheid van drinkwater negatief kunnen beïnvloeden. De effecten van mogelijke mitigerende maatregelen op de operationele capaciteit van WML zijn momenteel nog onbekend. Een ambtelijk betrokkene verwacht echter geen grote mitigatiemaatregelen.

De rekenkamer stelt vast dat het van belang is dat de provincie het beoordelingstraject van vergunningverlening in het kader van de Omgevingswet zorgvuldig uitvoert en rekening houdt met jurisprudentie. Zo loopt er in Noord-Brabant momenteel een rechtszaak over de mogelijke negatieve gevolgen voor het natuurgebied Gilzerbaan als gevolg van drinkwaterwinning. In eerste instantie besloot de rechtbank dat er 3,3 miljoen m³ minder drinkwater mocht worden opgepompt. In een tussenvonnis door

¹ Zuidelijke Rekenkamer. Drinkwater in gedrang, onderzoek voor de provincie Noord-Brabant, Bestuurlijk rapport. 2024.

het gerechtshof is deze uitspraak voorlopig teruggedraaid, maar de einduitspraak is nog onzeker. Als bepaalde Limburgse drinkwaterwinningen significante beperkingen krijgen opgelegd vanwege natuurwetgeving, kan dit de operationele capaciteit van WML (acuut) onder druk zetten. WML spreekt zelf ook over een belangrijke onzekerheid.

1.2.2.3 Verontreinigingen bedreigen beschikbaarheid drinkwater

Verontreinigingen kunnen leiden tot tijdelijke innamestops bij drinkwaterwinningen en extra zuivering bij de productie van drinkwater. Bij sommige zuiveringsmethoden, zoals bij de filtratie die nodig is om PFAS² te zuiveren, is sprake van waterverlies. De waterkwaliteit is dus een belangrijke factor met betrekking tot de toekomstige beschikbaarheid van water.

Meer dan een kwart van het Limburgse drinkwater komt uit oppervlaktewater, maar de kwaliteit daarvan staat onder druk. De Vereniging van Rivierwaterbedrijven sectie Maas (RIWA-Maas) heeft recent bij de publicatie van hun jaarrapport over 2023³ erop gewezen dat de Maas als bron van drinkwater op dit moment niet effectief wordt beschermd. De verontreinigingen die daardoor plaatsvinden (zie ook hoofdstuk 2) zijn van invloed op de beschikbaarheid voor drinkwater uit de Maas. De winning hiervan wordt nu zeer regelmatig stilgelegd vanwege de slechte waterkwaliteit. Het risico van deze innamestops is groter tijdens droge zomers. Door de lage waterstand is de waterkwaliteit dan slechter omdat de concentraties van stoffen dan hoger zijn. Door klimaatverandering komen zulke droge periodes naar verwachting steeds vaker voor, en daarom wordt verwacht dat innamestops in de toekomst ook vaker gaan voorkomen. Bij langere innamestops moet WML meer gebruikmaken van drinkwaterwinningen die gebruik maken van grondwater, waaronder uit de Roerdalslenk. De Roerdalslenk voldoet op dit moment echter al niet aan de kwantiteitsdoelstelling vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW), zodat extra onttrekkingen dit doel alleen maar verder onder druk zou zetten (zie paragraaf 1.2.3.3).

PFAS zijn een belangrijk aandachtspunt voor de drinkwatervoorziening, waarbij extra zuivering in de toekomst kan zorgen dat de (operationele) capaciteit van WML wordt verkleind. Naast WML vragen de drinkwaterbedrijven die zijn verenigd in de RIWA-Maas om aandacht voor alle stoffen zoals PFAS die persistent, mobiel en toxisch zijn (afgekort PMT): “Deze stoffen zijn giftig, hopen zich op in het milieu en zijn niet of nauwelijks te zuiveren met bestaande technieken, of het kost veel energie, grondstoffen en geld”⁴, zo stellen de betrokken drinkwaterbedrijven.

In 2026 gaan nieuwe regels gelden voor de concentraties PFAS in het drinkwater. WML heeft aangegeven dat het drinkwater in Limburg hieraan al voldoet. Er is echter discussie over nog strengere regelgeving, ook het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) pleit hiervoor. Om te voldoen aan deze strengere normen zou bij sommige drinkwaterwinningen van WML extra zuivering nodig zijn. Deze extra zuivering kan resulteren in ongeveer 15% waterverlies.

² PFAS is een verzamelnaam en staat voor per- en polyfluoralkylstoffen. Deze groep chemische stoffen is door mensen gemaakt en komt van nature niet voor in het milieu. PFAS kunnen een negatief effect hebben op milieu en gezondheid.

³ RIWA-Maas, Jaarrapport over 2023 De Maas, 9 september 2024.

⁴ Idem, blz.7

1.2.2.4 Droge periodes kunnen zorgen voor tijdelijke druk op de beschikbaarheid

In droge periodes is er sprake van piekverbruik, waardoor de watervraag voor WML groter wordt. In de praktijk zal dit niet leiden tot een tekort aan water uit de kraan want vanwege de leveringsplicht zal WML er dan voor kiezen om tijdelijk vergunningsruimtes te overschrijden. Bij enkele grondwaterwinningen was de vergunde maandhoeveelheid tijdens droge zomers in de afgelopen jaren incidenteel al niet voldoende om aan de drinkwatervraag te voldoen.

Verder is het mogelijk dat de winningsputten van WML in ondiep grondwater droog komen te staan tijdens periodes van langdurige droogte. Hoewel dit volgens WML nog niet is voorgekomen, waren de grondwaterstanden op sommige momenten wel laag. Momenteel onderzoekt WML de impact van klimaatscenario's en droogteperiodes op de toekomstige capaciteit van de winningen. De capaciteit is op dit moment over het algemeen nog voldoende, maar klimaatverandering en toenemende droogte kunnen op de lange termijn mogelijk wel tot een kantelpunt leiden.

1.2.3 Tijdsige maatregelen en keuzes nodig om toekomstige drinkwatervoorziening te borgen

Maatregelen en keuzes zijn nodig om de beschikbaarheid van water voor de drinkwatervoorziening in de toekomst te borgen. De opgave om in 2034 de productiecapaciteit op orde te hebben voor de (hoge) prognose van de watervraag wordt haalbaar geacht. Hiervoor zullen echter wel stappen moeten worden gezet. Op dit moment zijn deze stappen nog niet bepaald en de te nemen maatregelen moeten nog worden uitgewerkt. Een tijdige uitwerking en uitvoering van de maatregelen is noodzakelijk. Dit wordt benadrukt door het maatschappelijke belang van voldoende drinkwater, de lange doorlooptijd van de realisatie van verschillende maatregelen en de onzekerheden bij de uitvoering van maatregelen (zie bijvoorbeeld paragraaf 1.2.2.1). Prioriteit en actie van de provincie is daarom vereist.

1.2.3.1 Handelingsperspectief WML moet nog vorm krijgen

Verschiedende maatregelen om de capaciteit van WML te vergroten worden onderzocht. Het mandaat voor de te nemen maatregelen ligt in eerste instantie bij WML, maar voor veel maatregelen is medewerking van de provincie nodig. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verlenen van vergunningen en het vastleggen van de ruimtelijke bescherming bij eventuele nieuwe drinkwaterwinningen.

Bij de te nemen maatregelen, zoals nieuwe drinkwaterwinningen, moeten bestuurlijke keuzes worden gemaakt waarbij verschillende belangen worden afgewogen. De schaarse ruimte maakt het steeds moeilijker om een geschikte locatie te vinden voor nieuwe drinkwaterwinningen. In het beschermingsgebied rondom een winning gelden bovendien regels ter bescherming van het drinkwater, wat andere activiteiten kan beperken. De provincie preferert daarom, indien mogelijk, maatregelen binnen bestaande winningen. De mogelijkheden om hierbinnen nog stappen te zetten, zijn echter beperkt.

De provincie en WML zijn in gesprek over de maatregelen die nodig zijn om ook in de toekomst voldoende drinkwater beschikbaar te hebben. Momenteel is het echter nog de vraag in hoeverre drinkwaterwinning prioriteit krijgt bij bepaalde afwegingen, zoals bij de planning van ruimtelijke ontwikkelingen. Hierover zijn

nog geen afspraken gemaakt. Wel denkt de provincie mee over de benodigde maatregelen en sluit zij geen enkele optie uit. Het handelingsperspectief voor WML is voorlopig echter nog onduidelijk.

1.2.3.2 Bepalen mate van zekerheid is bestuurlijke keuze

In de huidige prognose voor de drinkwatervraag wordt uitgegaan van een zekerheid van 97,5% ('prognose hoog'). Deze prognose is momenteel leidend bij het sturen op maatregelen. Daarnaast wordt een prognose opgesteld met nog 2% extra zekerheid, waarbij aanvullende onzekerheden worden meegenomen die niet in de standaardprognose zitten ('prognose hoog-hoog'). Bij WML wordt nagedacht op welke wijze deze prognose kan worden toegepast. Ook vanuit de provincie wordt aangegeven dat het een mogelijkheid is om van de prognose hoog-hoog uit te gaan, maar dat er nog geen bestuurlijke uitspraak is gedaan over de wenselijkheid hiervan. Sturing op de prognose hoog-hoog zorgt voor extra zekerheid, maar vereist nog meer maatregelen om de capaciteit van WML te verhogen. WML geeft aan dat het moeilijk wordt geacht om in 2034 aan de prognose hoog-hoog te voldoen. Waar de te nemen maatregelen op basis van de huidige prognose al vragen om urgentie en prioriteit, zal de keuze voor extra zekerheid nog meer inzet van WML en de provincie vergen. Voorbeelden zijn het starten van nieuwe grondwaterwinningen, de uitbreiding van oppervlaktewaterwinning en/of het anders verdelen van wateronttrekkingen tussen zomer en winter.

1.2.3.3 Roerdalslenk niet inzetbaar voor extra winning drinkwater

De Roerdalslenk⁵ is een belangrijke bron voor het drinkwater in Limburg (ongeveer 25%) en is bovendien aangewezen als een belangrijke reserve voor toekomstige drinkwaterwinning. Het is echter alleen mogelijk om de drinkwaterwinning uit deze bron te vergroten en deze reserve in te zetten bij een majeure calamiteit. Dit komt doordat de kwantitatieve toestand van de Roerdalslenk op dit moment niet voldoet aan de eisen van de KRW, waardoor extra onttrekkingen juridisch aanvechtbaar zijn.

De provincie Limburg wil met betrokken overheden (Duitsland, Vlaanderen en Noord-Brabant) afspraken maken over maatregelen om de negatieve trend in de Roerdalslenk te keren. Hiervoor moeten de grondwateronttrekkingen met 10% tot 30% worden verminderd. De provincie Limburg benadrukt dat Limburg in het verleden al substantiële stappen heeft gezet om grondwateronttrekkingen uit de Roerdalslenk te verminderen, onder andere door gedeeltelijk in te zetten op oppervlaktewater voor de drinkwaterwinning.

1.2.4 Provincie terughoudend met beperkingen op grondwateronttrekkingen

De provincie heeft verschillende mogelijkheden om de algemene beschikbaarheid van water te vergroten door regels te stellen voor het verminderen van grondwateronttrekkingen. Voorlopig kiest de provincie echter niet voor een actieve aanpak om deze mogelijkheden te benutten. Daarvoor ziet de provincie nog geen reden of noodzaak. Ook hebben verschillende betrokkenen aangegeven dat de ambtelijke capaciteit bij de provincie beperkt is, waardoor er keuzes moeten worden gemaakt.

⁵ Een grondwaterlichaam dat bestaat uit diep grondwater en dat zowel in de provincies Limburg en Noord-Brabant als in Duitsland en Vlaanderen ligt.

1.2.4.1 Geen grenzen aan omvang landbouwonttrekkingen, wel standstill aantal putten

Het Waterschap Limburg is verantwoordelijk voor de grondwateronttrekkingen voor beregening, maar moet daarbij wel de instructieregels uit de provinciale omgevingsverordening in acht nemen. De provincie heeft een instructieregel opgesteld die grondwateronttrekkingen voor beregening vergunningsplichtig maakt⁶, maar de provincie biedt in de verordening het waterschap ook de mogelijkheid om hiervan af te wijken. Het waterschap heeft ervoor gekozen om geen algemene vergunningsplicht in te stellen voor de beregening van gewassen in de open lucht. Dit betekent dat er geen grenzen zijn aan de omvang van deze onttrekkingen. Bovendien, doordat er geen vergunningsplicht geldt, is er geen verplichting om de mogelijke effecten op de omgeving te onderzoeken, waardoor eventuele schadelijke effecten niet inzichtelijk worden gemaakt.

Indien door middel van vergunningen grenzen worden gesteld voor de onttrekkingen in de landbouw, kan dit de (algemene) beschikbaarheid van water vergroten. De omvang van deze onttrekkingen is aanzienlijk en wordt geschat op ongeveer 29% (in een normaal jaar) tot 63% (in een droog jaar) van de onttrekkingen voor de drinkwatervoorziening. Dit betreft zowel kleine als grote onttrekkers. Een enkel bedrijf onttrok bijvoorbeeld 3,5 miljoen m³ in een droog jaar, wat meer is dan de meeste pompstations van WML onttrekken en meer dan het dubbele van de grootste industriële onttekening in Limburg. Naast een vergunningsplicht kan ook een grondwaterheffing bijdragen aan de vermindering van onttekingen. De invulling van deze heffing staat ter discussie (zie paragraaf 3.2.2).

Hoewel de omvang van grondwateronttekingen voor beregening van gewassen in de open lucht dus niet is begrensd, is het aantal beregeningsputten dat wel. Het waterschap hanteert namelijk een standstill, waarbij het totaal aantal putten niet mag toenemen. Zo'n standstill heeft de provincie voor Noord- en Midden-Limburg ook vastgelegd in de omgevingsverordening. Ondanks een verzoek van PS om deze standstill te schrappen hebben GS hier (nog) niet voor gekozen. GS hebben PS geïnformeerd dat het schrappen van het standstill de provinciale doelen in gevaar kan brengen en zetten allereerst in op afspraken met andere partijen met betrekking tot waterbeschikbaarheid (zie paragraaf 1.2.4.3).

1.2.4.2 Geen beleid voor beperken latente ruimte industrie

Grote onttekingen voor industriële toepassingen vereisen een vergunning van de provincie. De provincie heeft daarbij beperkingen opgelegd voor onttekingen uit het diep grondwater van de Roerdalslenk en de Venloschol, waaruit ook drinkwater wordt gewonnen. Dit diepe grondwater mag worden gebruikt voor industriële onttekingen voor menselijke consumptie, maar bijvoorbeeld niet voor koelwater. De provincie heeft geen beleid om latente ruimte⁷ voor de industrie te beperken. Ondanks dat potentiële toekomstige groei hiermee kan worden beperkt, wordt de noodzaak hiervoor niet gezien. De rekenkamer constateert dat de bijdrage van deze industriële grondwateronttekingen inderdaad kleiner is dan bij de landbouw in droge jaren. Toch kan strenger provinciaal beleid bijdragen aan de (algemene) beschikbaarheid van water,

⁶ Deze regel geldt voor onttekingen van meer dan 10 m³ per uur voor beregening, met uitzondering van Zuid-Limburg waar de noodzaak van beregening over het algemeen kleiner is.

⁷ Het verschil tussen de maximaal vergunde hoeveelheid en de daadwerkelijk onttrokken hoeveelheid grondwater.

wat het meest van belang is nabij waterafhankelijke natuur en de Roerdalslenk (zie paragraaf 1.2.3.3).

1.2.4.3 Provincie kiest voor niet-afdwingbare afspraken in plaats van strengere regels

Om voldoende water beschikbaar te hebben voor verschillende functies werkt de provincie aan afspraken met verschillende partijen. Het gaat daarbij zowel om het beter aanvoeren en vasthouden van water als het beperken van waterverbruik (besparing). In 2023 is een intentieverklaring opgesteld die in 2025 moet leiden tot een convenant waarin de strategie, maatregelen en uitvoeringsafspraken worden vastgelegd. Met het convenant kiest de provincie voorlopig voor niet-afdwingbare afspraken. Pas als de doelen onvoldoende worden bereikt met de maatregelen uit het convenant overweegt de provincie verplichte maatregelen in te stellen.

1.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- A1 Geef meer prioriteit aan de toekomstige beschikbaarheid van voldoende drinkwaterbronnen. Stel daarbij duidelijk vast welke mate van zekerheid de provincie nastreeft. Wees duidelijk en transparant over de urgentie, keuzes en gevolgen van die keuzes.
- A2 Hou actief toezicht op de huidige kwetsbaarheden die de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen kunnen beïnvloeden en acteer tijdig waar nodig. Zorg bij de omgevingsvergunningen voor het onderdeel natuurbescherming voor een zorgvuldig beoordelingstraject.
- A3 Zorg dat de afspraken met waterketenpartners in het beoogde convenant voor 2025 voldoende concreet zijn. Bepaal daarbij wanneer de provincie - bij onvoldoende resultaten - besluit tot een versnelling en intensivering van maatregelen om de doelstellingen te realiseren.

2 Waterkwaliteit onvoldoende, provincie afwachtend

2.1 Conclusies

- C5 De kwaliteit van het water voor de drinkwaterproductie voldoet niet aan alle normen die volgen uit Europees en nationaal beleid.
- C6 Door zuivering zorgt WML voor schoon drinkwater, maar (extra) zuivering is ongewenst vanwege de maatschappelijke gevolgen.
- C7 Het nationale beleid is onvoldoende om alle risico's voor de waterkwaliteit voor de drinkwaterproductie op te lossen. De provincie kiest niet voor eigen strengere regels, maar wacht op actie van het Rijk.
- C8 De huidige provinciale maatregelen hebben beperkte betekenis voor specifiek de kwaliteit van water voor de drinkwaterproductie, omdat de maatregelen vaak zijn gericht op de kwaliteit van water in algemene zin.

2.2 Onderbouwing conclusies

2.2.1 Waterkwaliteit is onvoldoende

De kwaliteit van het water voor de drinkwaterproductie in Limburg voldoet niet in alle opzichten aan geldende Europese en nationale normen. De belangrijkste knelpunten voor de drinkwaterwinning zijn nitraat, bestrijdingsmiddelen en opkomende stoffen zoals PFAS.

Nitraat en bestrijdingsmiddelen vormen een hardnekkig probleem voor de waterkwaliteit in Limburg, ook in de grondwaterbeschermingsgebieden. Een factor die hierbij meespeelt, is dat deze gebieden in de provincie Limburg een groot oppervlak beslaan en veel landbouwgrond bevatten. Binnen verschillende grondwaterbeschermingsgebieden worden de normen voor nitraat en bestrijdingsmiddelen overschreden. Bovendien is er de laatste jaren weinig vooruitgang geboekt. Hoewel de nitraatconcentraties een lichte daling vertonen, is de norm nog niet binnen bereik. Het doel uit de bestuursovereenkomst met onder meer het Rijk, namelijk om uiterlijk in 2025 aan de norm te voldoen, lijkt zonder wijzigingen in het beleid niet haalbaar. Verder zijn de concentraties van bestrijdingsmiddelen de laatste jaren eerder toegenomen dan afgenomen.

Naast nitraat en bestrijdingsmiddelen zijn ook andere stoffen van belang voor de waterkwaliteit. Het gaat dan met name om antropogene stoffen, zoals bijvoorbeeld medicijnresten, zeer zorgwekkende stoffen en PFAS. Zulke antropogene stoffen lijken ook op steeds meer plaatsen in het water te worden aangetroffen. In paragraaf 1.2.2.3 is al ingegaan op de gevolgen van de slechte waterkwaliteit op de beschikbaarheid, waarbij PFAS en innamestops bij oppervlaktewaterwinning belangrijke aandachtspunten zijn. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de andere gevolgen van een slechte waterkwaliteit.

2.2.2 Zuivering zorgt voor schoon drinkwater, maar heeft negatieve effecten

Wanneer de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor drinkwaterwinning onvoldoende is, zorgt WML door middel van zuivering voor schoon drinkwater. (Extra) zuivering is echter ongewenst vanwege verschillende maatschappelijke gevolgen. Zuivering leidt namelijk tot extra kosten (en dus een hogere drinkwaterprijs), extra energieverbruik en mogelijke extra reststromen met afvalwater. Daarnaast is extra zuivering niet in overeenstemming met de KRW voor drinkwater, die uitgaat van 'geen achteruitgang' in waterkwaliteit. Preventie aan de bron heeft dus de voorkeur boven zuivering: "wat er niet in zit, hoef je er ook niet uit te halen". Dit is ook beter voor het milieu als geheel. In tegenstelling tot de doelstelling van de KRW zijn de benodigde zuiveringen in Limburg de afgelopen jaren toegenomen. In paragraaf 1.2.2.3 noemden we al de zorgen die zijn geuit door de drinkwaterbedrijven die zijn verenigd in de RIWA-Maas, die in hun jaarrapport over 2023 pleiten voor het alles op alles zetten om de KRW-doelen te halen, vanwege de gevolgen voor de natuur, onze eigen gezondheid en de economie.

2.2.3 Provincie wacht op Rijk, met risico's voor waterkwaliteit

Het nationale beleid is onvoldoende om probleempunten op te lossen. De provincie kiest niet voor eigen strengere regels, maar wacht op actie van het Rijk.

2.2.3.1 Provincie kiest niet voor eigen (strengere) regels, maar wacht op actie van het Rijk

Provincies hebben de bevoegdheid om in hun Omgevingsverordening eigen regels vast te stellen, zoals het aanscherpen van voorschriften in grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie heeft echter geen strengere regels voor de probleempunten van de waterkwaliteit bij drinkwaterwinningen, maar volgt de nationale richtlijnen. Deze keuze staat in contrast met de beleidsambitie van de provincie om zoveel mogelijk te voldoen aan de KRW-doelen in 2027.

De provincie geeft verschillende redenen voor het niet zelf invoeren van strengere regels in grondwaterbeschermingsgebieden. Ten eerste heeft het volgens de provincie de voorkeur om niet alleen op de grondwaterbeschermingsgebieden te focussen, maar maatregelen te nemen voor het gehele watersysteem. De problematiek beperkt zich namelijk niet tot grondwaterbeschermingsgebieden, en zonder bredere maatregelen kan verontreiniging zich toch gedeeltelijk naar deze gebieden verspreiden. Ten tweede wil de provincie niet afwijken van landelijke afspraken en richtlijnen en daarmee een ongelijk speelveld creëren. Tot slot is het lastig om specifieke bestrijdingsmiddelen te verbieden, aangezien landelijke regelgeving bepaalt welke stoffen zijn toegestaan in grondwaterbeschermingsgebieden. Hoewel een algeheel verbod op bestrijdingsmiddelen mogelijk is, hebben PS recentelijk een motie⁸ daartoe verworpen.

Strengere regels voor nitraat en bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden zijn wel een optie voor de provincie, mits het Rijk meer duidelijkheid biedt over de aanscherping van het nationale beleid en zorgt voor perspectief en financiële middelen voor de betrokken agrarische bedrijven. De

⁸ Gewijzigde Motie 3090, Bescherm de grondwaterbeschermingsgebieden. 2024.

rekenkamer wijst erop dat de provincie een eigen instrument heeft om de mogelijke schade van strengere regels in grondwaterbeschermingsgebieden te financieren: de grondwaterbeschermingsheffing. Via deze heffing kan de provincie kosten voor nadeelcompensatie doorberekenen aan WML. Het is waarschijnlijk dat deze kosten dan zullen worden doorberekend in de drinkwaterprijs.

Door de keuze van de provincie om te wachten op het Rijk wordt ingezet op bredere nationale richtlijnen en een uniforme aanpak, maar dit brengt ook risico's met zich mee. Het wachten kan ertoe leiden dat verschillende overheidslagen naar elkaar wijzen en eigen verantwoordelijkheid ontwijken, wat kan resulteren in vertraging bij het aanpakken van waterkwaliteitsproblemen. De rekenkamer benadrukt daarom het belang van een goed doordachte strategie en voortdurende monitoring van landelijke ontwikkelingen, waarbij de provincie eigen afwegingen en keuzes kan maken als landelijke keuzes uitblijven en/of tot onduidelijkheid leiden.

Een onderdeel waar de provincie zelf keuzes kan maken, betreft de indirecte lozingen (lozingen op het riool) van grote (risico)bedrijven. Deze lozingen komen via het riool en de rioolwaterzuiveringsinstallaties op het oppervlaktewater uit, wat effect heeft op de kwaliteit van de drinkwaterwinning uit Maaswater. De provincie is het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH) ten aanzien van de genoemde indirecte lozingen. De provincie oriënteert zich op dit moment op een actualisatietraject van de bijbehorende vergunningen, waarbij (nog) niet duidelijk is welke concrete maatregelen wanneer worden genomen. De drinkwaterbedrijven van RIWA-Maas wijzen op het belang van een volledig, transparant en actueel overzicht van alle vergunningen, van zowel Rijkswaterstaat en waterschappen (voor de directe lozingen) als provincies en gemeenten (voor de indirecte lozingen), met scherp toezicht en een actieve handhaving.⁹ Daarnaast wijzen zij op het belang van internationale afspraken over het gebruik en de verdeling van Maaswater.

2.2.3.2 Onvoldoende resultaten en uitblijven effectief nationaal beleid om normen te behalen

Het huidige nationale beleid met betrekking tot nitraat en bestrijdingsmiddelen heeft niet tot voldoende resultaat geleid (zie paragraaf 2.2.2).¹⁰ Sinds 1994 zijn er landelijk al zeven Actieprogramma's Nitraatrichtlijn opgesteld om de nitraatproblematiek aan te pakken. Hoewel er in deze periode – vooral in de eerste tien jaar – aanzienlijke vooruitgang is geboekt, zijn de nitraatconcentraties in het water op verschillende plaatsen in Nederland nog steeds te hoog ten opzichte van de norm. Wat betreft het beperken van bestrijdingsmiddelen, beoordeelt en besluit het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) over de toelating van bestrijdingsmiddelen in Nederland en het toegestane gebruik ervan in grondwaterbeschermingsgebieden. Deze normen zijn vaak soepeler dan de KRW-normen. Momenteel wordt gewerkt aan een aanscherping van dit beleid.

⁹ RIWA-Maas, jaarrapport over 2023, blz.6 en 25.

¹⁰ Ook op het gebied van lozingen blijkt dat er vanuit het Rijk onvoldoende resultaat wordt bereikt. Lozingsvergunningen van Rijkswaterstaat zijn namelijk veelal verouderd en de inhaalslag hiervan verloopt traag. Dit kan zorgen voor vervuiling van het oppervlaktewater, zoals de Maas, waaruit drinkwater wordt gewonnen. Bron: BNR. Oude vergunning bedreigt toekomst drinkwater. 26 augustus 2024.

Via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) konden provincies een gebiedsprogramma opstellen waarmee doelen op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat kunnen worden gehaald. Als uitwerking hiervan heeft de provincie Limburg een concept voor het Limburgs Programma Landelijk Gebied opgesteld, met onder meer doelen voor het verminderen van de concentraties nitraat en bestrijdingsmiddelen. Met het aantreden van een nieuw kabinet is er echter onzekerheid over de uitvoering van dit programma. Het Rijk had eerder aangegeven hiervoor landelijk € 24,3 miljard tot 2035 vrij te maken, maar in het Hoofdlijnenakkoord van de regerende partijen is aangegeven dat het daarmee samenhangende 'Transitiefonds' komt te vervallen. Daarvoor in de plaats komt een structurele bijdrage voor agrarisch natuurbeheer door boeren van € 500 miljoen per jaar vanaf 2026 en een meerjarige investering van 5 miljard in de agrarische sector zoals innovatie, een opkoopregeling en de aanpak van de mestmarkt. Het is nog onduidelijk wat dit precies gaat betekenen voor het NPLG, maar duidelijk is dat de afspraken van het nieuwe kabinet de realisatie van de Limburgse plannen in de huidige vorm onwaarschijnlijk maken.

2.2.4 Huidige provinciale maatregelen hebben weinig directe impact op drinkwater

De effecten van provinciale maatregelen op de kwaliteit van het water dat gebruikt wordt voor de drinkwaterproductie zijn beperkt, omdat het Limburgse beleid vaak gericht is op de bredere problematiek van waterkwaliteit. De kwaliteit van het water dat wordt gebruikt voor de drinkwaterproductie heeft daarbij beperkte prioriteit. Verschillende van de Limburgse beleidsmaatregelen zullen over het algemeen geen effect hebben op het water dat wordt gebruikt door de drinkwaterwinningen. Andere maatregelen uit het Limburgse beleid, zoals innovaties in de landbouw en cofinanciering voor Europese subsidies, kunnen hier wel aan bijdragen, maar de effecten zijn naar verwachting beperkt, omdat deze maatregelen niet specifiek op drinkwater zijn gericht. Ook het aanvalsplan waterkwaliteit bevat geen additionele maatregelen en lijkt dus weinig effecten te hebben op de kwaliteit van bronnen voor drinkwater.

Een beleidsmaatregel die wel specifiek gericht is op drinkwater, is de herijking van de grondwaterbeschermingsgebieden. Deze herijking staat voor 2025 gepland en kan zowel de ruimtelijke beschermingszones als de regels binnen deze zones betreffen. Daarnaast is er het project 'Duurzaam Schoon Grondwater', dat zich richt op nitraatreductie in grondwaterbeschermingsgebieden door advisering van agrariërs. Dit project wordt gefinancierd met een bijdrage van het Rijk. De toekomstige financiering en voortzetting van het project zijn echter onzeker.

Naast het provinciaal waterbeleid is de provincie verantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsdossiers voor de drinkwaterwinning en bijbehorende uitvoeringsprogramma met maatregelen om de risico's aan te pakken. Veel van deze maatregelen zijn procesmaatregelen en weinig maatregelen hebben direct effect op de waterkwaliteit. Ook is de monitoring niet ingericht om de effecten op waterkwaliteit te volgen, waardoor deze onduidelijk blijven. Hoewel dit uitvoeringsprogramma tot 2023 liep, zijn de meeste maatregelen van de provincie Limburg nog niet afgerond.

2.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- A4 Dring in contacten met het Rijk aan op nationaal beleid om de kwaliteit van het water bij drinkwaterwinningen aan alle landelijke en Europese normen te laten voldoen. Bepaal wanneer de provincie zelf strengere maatregelen zou moeten nemen om de eigen ambitie van het voldoen aan de KRW-doelen in 2027 te kunnen realiseren.
- A5 Zorg voor actuele en volledige vergunningen voor de (indirecte) lozingen van afvalwater die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen en zorg voor een scherp toezicht en actief handhaven. Dring bij het rijk aan op een volledig overzicht van alle lozingsvergunningen en dring aan op afspraken met buurlanden over de aanpak van lozingen op de Maas.
- A6 Geef waterkwaliteit bij drinkwaterwinningen meer specifieke aandacht in het beleid en de maatregelen van de provincie, naast de algemene waterkwaliteit in Limburg.

3 Beperkte specifieke doelen, beleidskeuzes op komst

3.1 Conclusies

- | | |
|-----|--|
| C9 | Het provinciale beleid richt zich voornamelijk op het gehele watersysteem, zonder specifieke doelen voor drinkwater. |
| C10 | In de nabije toekomst zullen belangrijke beleidskeuzes gemaakt worden die van invloed zijn op de drinkwatervoorziening. |
| C11 | Hoewel PS uitgebreid zijn betrokken bij de kaderstelling van het waterbeleid voor water in brede zin, hebben zij slechts beperkt inzicht in (de voortgang van) schoon en voldoende drinkwater. |

3.2 Onderbouwing conclusies

3.2.1 Focus op gehele watersysteem, geen specifieke doelen drinkwater

In het provinciaal beleid ligt de focus veelal op het gehele watersysteem, zonder specifieke doelen voor drinkwater.

Het beleid voor drinkwater is geïntegreerd in het Limburgse waterbeleid, dat is uitgewerkt in het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027 (PWP) uit 2021. Doordat de doelen vooral op hoofdlijnen zijn geformuleerd, zijn er vaak geen specifieke doelen voor drinkwater. Wel heeft de provincie de ambitie om voldoende water van goede kwaliteit te realiseren voor de drinkwaterproductie. Daarbij ziet de provincie de bescherming van de openbare drinkwaterwinning als een belangrijke taak en wil ze het hiervoor gebruikte grondwater beter beschermen. Verder wordt bij de uitwerking van beleid slechts beperkt specifiek gericht op drinkwater. Daardoor is in het beleid niet altijd duidelijk wat wel en niet relevant is voor drinkwater. Ook zijn er in het PWP geen indicatoren opgesteld om de voortgang te monitoren.

De ambities en maatregelen uit het PWP komen ook terug in het beleidskader 2024-2027, Perspectief voor het landelijk gebied, dat PS op 24 mei 2024 hebben vastgesteld. De maatschappelijke opgave, doelstellingen, gewenste resultaten en uit te voeren activiteiten sluiten inhoudelijk geheel aan op het PWP en zijn niet specifiek gericht op drinkwater. Door middel van een motie hebben PS gevraagd om de doelen in het beleidskader kwantificeerbaar te maken. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek was deze motie nog niet afgedaan.

3.2.2 Diverse beleidskeuzes in de nabije toekomst

In de nabije toekomst zullen verschillende beleidskeuzes worden gemaakt die van belang zijn voor de drinkwatervoorziening. Naast de vaststelling van de indicatoren (zie vorige paragraaf) betreft dit keuzes die invloed hebben op de beschikbaarheid en kwaliteit van water voor de drinkwatervoorziening.

3.2.2.1 Aanstaande beleidskeuzes voor de beschikbaarheid van voldoende (drink)water

In paragraaf 1.2.3 staat al beschreven dat er keuzes nodig zijn met betrekking tot de maatregelen om voldoende capaciteit van de drinkwatervoorziening in Limburg te waarborgen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de mate van prioritering van de drinkwaterwinning en de afweging met andere belangen, waaronder ruimtelijke ontwikkelingen. Ook kunnen bestuurlijke keuzes worden gemaakt over het zekerheidsniveau waarop wordt ingezet. Verder is het voor de financiering van de maatregelen relevant welke vermogensvoet (WACC) voor drinkwaterbedrijven eind 2024 wordt vastgesteld. Deze vermogensvoet is namelijk van belang voor de financieringsmogelijkheden van WML voor de benodigde maatregelen. Indien deze financieringsmogelijkheden onvoldoende blijken, zou de provincie kunnen overwegen om -als aandeelhouder- te zorgen voor voldoende financieringsruimte.

Verder werkt de provincie aan afspraken met andere partijen over het aanvoeren en vasthouden van water en het beperken van waterverbruik (zie paragraaf 1.2.4.3). In 2025 moeten deze afspraken in een convenant worden vastgelegd. De keuzes voor deze afspraken hebben invloed op de beschikbaarheid van water. Daarbij is het voor de provincie van belang om de doelen duidelijk vast te leggen en te bepalen wanneer de resultaten onvoldoende zijn en wanneer voor minder vrijblijvende maatregelen zal worden gekozen (zie aanbeveling A3).

Ook de grondwaterheffing kan bijdragen aan de beschikbaarheid van water. Deze heffing wordt betaald door onttrekkers van het grondwater en de invulling ervan kan dus de omvang van grondwateronttrekkingen beïnvloeden. De invulling van deze heffing staat bij de provincie ter discussie. Momenteel heeft Limburg een gemiddeld tarief en een lage heffingsvrije voet. Daar staat tegenover dat de provincie een vrijstelling heeft voor berekening vanuit de landbouw. GS hebben kanttekeningen geplaatst bij de oorspronkelijke redenen voor deze vrijstelling.¹¹ De mogelijke beleidskeuzes hierover komen aan bod bij de vaststelling van de Grondwaterheffingsverordening 2025 door PS.

3.2.2.2 Aanstaande beleidskeuzes voor schoon water voor de drinkwatervoorziening

In lijn met landelijke richtlijnen heeft de provincie Limburg beleid en beschermingsregels opgesteld om negatieve invloeden op het grondwater te beperken. In de omgevingsverordening zijn beschermingszones rondom drinkwaterwinningen vastgelegd waarbinnen deze regels gelden. Op dit moment werkt de provincie aan een herijking van de bescherming van de drinkwaterwinningen. Hiermee wil de provincie de drinkwaterwinningen uit grondwater ook in de toekomst beschermen. De herijking richt zich zowel op de contouren van de ruimtelijke beschermingszones als op de regels die hierbinnen gelden. Het besluit van PS over eventuele aanpassingen hiervan in de omgevingsverordening -en daarmee de bescherming van de kwaliteit van de bronnen voor het drinkwater- staat gepland voor 2025. Onder meer regelgeving voor het gebruik van nitraat en bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden zou hier onderdeel van kunnen uitmaken.

¹¹ Zie rapport van bevindingen paragraaf 4.3.1

Verder is de provincie verantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsdossiers voor de drinkwaterwinning en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's. In 2024 en 2025 wordt een start gemaakt met de invulling hiervan voor de komende jaren.

3.2.3 PS betrokken bij kaderstelling, maar weinig inzicht in situatie drinkwater

PS zijn uitgebreid betrokken bij de totstandkoming van het PWP, het Perspectief voor het landelijk gebied en het Aanvalsplan waterkwaliteit. Hierbij zijn onder meer informatiesessies gehouden en is het beleid sonderend behandeld door PS. Verder hebben PS bij de vaststelling van het PWP en het Perspectief landelijk gebied een motie en amendement aangenomen om richting te geven aan het relevante waterbeleid, maar dit was niet specifiek gericht op de beschikbaarheid van voldoende en schoon drinkwater. Ook hebben PS door middel van een aangenomen motie het beleid voor de grondwaterheffing ter discussie gesteld.

Over het algemeen hebben PS maar beperkt inzicht in de voortgang omtrent drinkwater. Bij het vaststellen van beleid (zie vorige paragraaf) krijgen PS wel een algemeen beeld van de stand van zaken omtrent water, maar er wordt vaak niet specifiek ingegaan op drinkwater. Het ontbreken van indicatoren in het beleid draagt bij aan het beperkte inzicht van PS. Ook via de P&C-cyclus krijgen PS tot nu toe maar weinig inzicht in de voortgang. De meeste indicatoren betroffen de laatste jaren namelijk vooral het proces. In de provinciale begroting zijn echter wel enkele indicatoren opgenomen over KRW-doelen in de provincie, maar deze richten zich niet specifiek op drinkwater. Met een recent opgestelde indicator voor de beschikbaarheid van drinkwater wordt wel een eerste stap gezet om PS inzicht te geven in de stand van zaken.

3.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

A7 Stel specifieke doelen met bijbehorende indicatoren op voor drinkwater, zodat PS de voortgang beter kunnen monitoren.

Aanbeveling aan GS en PS

A8 Betrek de conclusies en bevindingen van dit rapport bij de beleidskeuzes die belangrijk zijn voor de drinkwaterwinning, waaronder de (aanstaande) keuzes eind 2024 en in 2025 met betrekking tot:

- maatregelen om voldoende capaciteit van de drinkwaterwinningen te waarborgen;
- afspraken in een convenant met betrokken partijen over watergebruik;
- het opstellen van gebiedsdossiers en bijbehorende uitvoeringsprogramma's
- het PS-besluit over de grondwaterheffing;
- het PS-besluit over (de herijking van) beschermingszones bij drinkwaterwinningen.

4 Slotbeschouwing

In de periode dat de Zuidelijke Rekenkamer het onderzoek naar drinkwater heeft uitgevoerd (eind 2023 – eerste helft 2024) is de urgentie rond het onderwerp verder toegenomen. Dat blijkt uit berichten en publicaties van drinkwaterbedrijven, toezichthoudende organen en wetenschappelijke instellingen in het afgelopen jaar. Een belangrijk deel daarvan heeft de rekenkamer mee kunnen nemen in het onderzoek, een deel daarvan is verschenen na afronding van het feitenonderzoek. Bij elkaar maken de genoemde publicaties duidelijk dat er echt iets aan de hand is met onze drinkwaterbronnen en actie nodig is om de drinkwatervoorziening te borgen.

Voldoende en schoon drinkwater is een eerste levensbehoefte en heeft een grote invloed op de gezondheid van mens, dier, leefomgeving en economie. De Drinkwaterwet spreekt niet voor niets over de zorg voor drinkwater als een voorziening van 'groot openbaar belang'. De overheden gezamenlijk – rijk, provincies, gemeenten, waterschappen – hebben de zorgplicht die daarbij hoort.

De situatie omtrent de beschikbaarheid van drinkwater is op korte termijn in Limburg nog niet urgent, maar kent veel kwetsbaarheden en afhankelijkheden van andere partijen. De kwaliteit van drinkwaterbronnen in Limburg is nu al onvoldoende en nieuwe risico's en uitdagingen liggen in het verschiet. Dit laatste kan vervolgens weer invloed hebben op de beschikbaarheid van drinkwater. In de aanbevelingen die de rekenkamer in dit bestuurlijk rapport heeft opgenomen, klinkt de oproep door van meer urgentie bij het invullen van de provincie rol. De rekenkamer voelt zich hiertoe geroepen vanwege de langdurige effecten van keuzes en maatregelen die nu worden gekozen. Bij het achterwege blijven daarvan kan de ruimte voor keuzes en maatregelen in de toekomst snel verdwijnen, waaronder de mogelijkheden om bij te sturen en alternatieven te ontwikkelen. De situatie in de provincie Noord-Brabant¹² laat zien hoe in enkele jaren tijd de situatie van overvloed kan omslaan in schaarste die zich niet makkelijk laat oplossen.

De provincie is niet de enige bestuurslaag en organisatie die een rol heeft bij het borgen van de drinkwatervoorziening, maar de urgentie die er is en/of relatief makkelijk kan ontstaan in Limburg vraagt erom dat iedere partij de eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid waarmaakt. De provincie kan daarbij het eigen instrumentarium direct inzetten, waar een deel van de aanbevelingen van de rekenkamer in dit bestuurlijk rapport zich op richten. Daarnaast kan de provincie afspraken maken met en de toezichthoudende rol vervullen op gemeenten en waterschappen, gericht op het voorkomen van de uitputting en vervuiling van drinkwaterbronnen. Het uitdragen van een duidelijk normatief handelingsperspectief – waarin de provincie duidelijk maakt welke inhoudelijke normen leidend behoren te zijn voor het handelen, los van de meer gedetailleerde formeel-juridische taken en bepalingen – past daar wat de rekenkamer betreft bij. Tot slot kan de provincie het onderwerp agenderen in de interbestuurlijke contacten met de rijksoverheid.

¹² De rapporten van het onderzoek dat de rekenkamer voor deze provincie heeft gepubliceerd zijn te vinden via <https://zuidelijkerekenkamer.nl/publicaties/onderzoek-drinkwater-provincie-noord-brabant/>

Het aanwenden van al deze directe en indirecte beïnvloedingsmogelijkheden, verder uitgewerkt in dit bestuurlijk rapport, past bij de regierol die de provincie heeft ten aanzien van de drinkwatervoorziening. Toekomstige generaties zullen dankbaar zijn als de provincie deze rol ten volle oppakt.

5 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

Op 21 oktober 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

“Geachte heer Schilder,

Op woensdag 25 september 2024 heeft u ons voor bestuurlijk wederhoor het concept bestuurlijk rapport aangeboden van het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer heeft uitgevoerd naar drinkwater voor de provincie Limburg. Hierbij ontvangt u onze reactie.

We zijn allereerst blij met de aandacht die er voor drinkwater en de drinkwatervoorziening is. Een duurzame drinkwatervoorziening voor de provincie Limburg is een belangrijk speerpunt van ons beleid zoals dat is opgenomen in het Provinciaal Waterprogramma 2022 - 2027. Daarin hebben we ook opgenomen dat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geldt als dwingende reden van groot openbaar belang, conform de Drinkwaterwet. Het rapport geeft ons aanknopingspunten om hier de komende jaren verder invulling aan te geven.

In het algemeen herkennen we ons in het bestuurlijke rapport Drinkwater Provincie Limburg en het onderliggende Rapport van Bevindingen. We willen daarbij toch enkele kanttekeningen plaatsen.

In het bestuurlijk rapport geeft u aan dat er bedreigingen zijn voor de Limburgse drinkwaterkwaliteit en dat er noodzaak is om daarop actie te ondernemen. We herkennen dat er bedreigingen zijn en erkennen ook de noodzaak tot actie. In ons Provinciaal Waterprogramma 2022 – 2027 staat bijvoorbeeld op pagina 12: *Limburg heeft een grote grondwatervoorraad van goede kwaliteit, die deels diep onder de grond ligt en beschermd wordt door een afdekkende kleilaag. Maar we vinden in het grondwater in toenemende mate stoffen die er niet in thuis horen, nitraat en fosfaat, maar ook bestrijdingsmiddelen, medicijnresten en andere stoffen, zoals PFAS. Dit vormt een bedreiging voor onze drinkwaterbronnen en watervragende functies en kan leiden tot grotere inspanningen en meer kosten om het water voor consumptie gereed te maken.*

De noodzaak tot actie erkennen we en hebben derhalve reeds, zoals ook aangegeven in de gesprekken die door ZRK met onze medewerkers zijn gevoerd, diverse acties in gang gezet om de kwaliteit van het grondwater te verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn de aanpak van nitraatuitspoeling in grondwaterbeschermingsgebieden en waardenetwerken om het gebruik en de uitspoeling van bestrijdingsmiddelen in specifieke teelten tegen te gaan. Daarenboven zijn we ons bewust van de betrekkelijkheid van de huidige, relatief goede toestand van de drinkwatervoorziening in Limburg. We willen benadrukken dat er tot 2030, ook in droge perioden, voldoende drinkwater is in Limburg. Maar

duidelijk is dat we tijdig moetens starten met het maken van beleid voor de nabije toekomst om er voor te zorgen dat we ook na 2030 over voldoende drinkwater van goede kwaliteit kunnen blijven beschikken. Derhalve werken we aan trajecten als Beschermen om te Blijven om de kwaliteit van het grondwater te verbeteren en Adaptieve Paden om tijdig te kunnen anticiperen op ontwikkelingen in vraag en aanbod van drinkwater.

We zullen onderzoeken of provinciale regels ter bescherming van de drinkwaterwinning nodig zijn in aanvulling op hetgeen nationaal is geregeld ten einde de continuïteit van de drinkwatervoorziening op de lange termijn te borgen.

Voor de verbetering van de grondwaterkwaliteit zijn we deels afhankelijk van, en houden rekening met, nationaal en EU-beleid. Dit beleid is voor een belangrijk deel nog in ontwikkeling. We merken op dat als het nationaal beleid voor nitraat het beoogde effect heeft dan voldoet daarmee ook het grondwater voor de drinkwatervoorziening aan de KRW-eisen. Dit geldt ook voor bestrijdingsmiddelen, als de middelen die het Ctgb toelaat daadwerkelijk niet uitspoelen voldoet het grondwater aan alle eisen. Ons handelingsperspectief op dit gebied is beperkt.

In het rapport wordt de mogelijkheid geopperd om de grondwaterheffing in te zetten als middel om de waterbeschikbaarheid te vergroten. We merken op dat de grondwaterheffing alleen ingezet mag worden ter bestrijding van een aantal in de Omgevingswet aangewezen kostenposten betreffende het grondwaterbeheer. Het is niet toegestaan om de grondwaterheffing in te zetten als instrument om waterbesparing te bevorderen. Daarnaast zullen alleen drastische verhogingen van het thans geringe tarief van de heffing (in 2024 1,873 cent per m³) een significant effect op het watergebruik en daarmee de waterbeschikbaarheid hebben. Daarnaast is prijsdifferentiatie juridisch niet mogelijk.

Ten aanzien van uw conclusie dat nitraat en bestrijdingsmiddelen een bedreiging vormen voor de kwaliteit van het grondwater merken we op dat er inderdaad incidenteel (te) hoge concentraties worden aangetroffen maar dat er ook sprake is van een verbetering van de grondwaterkwaliteit en dat we blijven werken aan verdergaande verbetering.

We onderschrijven uw conclusie dat het belangrijk is actie te ondernemen om het effect van de indirecte lozingen op de kwaliteit van het oppervlaktewater te verminderen. In het Aanvalsplan Waterkwaliteit, waarmee PS op 24 mei 2024 heeft ingestemd als onderdeel van het Perspectief voor het Landelijk Gebied, hebben we daarvoor concrete acties uitgezet.

Bij het opstellen van de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) gaan we ons fysieke beleid herijken en krijgt het grondwater voor de openbare drinkwatervoorziening de aandacht die het nodig heeft. In de ruimtelijke afwegingen zal de zekerstelling van een duurzame drinkwatervoorziening een prominente plaats krijgen. In dat kader zal ook op basis van een zorgvuldige belangenafweging gekeken worden of beleidswijzigingen nodig zijn en welke impact dat heeft op alle andere gebruiksfuncties.

Wij werken er aan om Provinciale Staten zo goed mogelijk te informeren over grond- en drinkwater. Dit onder meer via rapportage over de voortgang van het Provinciaal Waterprogramma 2022 - 2027, via de vernieuwde indicatoren in de P&C cyclus en via informatiesessies, zoals op 8 november 2024 een sessie over de grondwaterheffing.

U geeft ons college in overweging om -als aandeelhouder- te zorgen voor voldoende financiële ruimte voor WML. Uit juridisch onderzoek blijkt echter dat deze sturingsmogelijkheid ontbreekt omdat er wettelijk grenzen zijn gesteld aan de reservevorming door waterleidingbedrijven. De huidige tekst suggereert een sturingsmogelijkheid die er in werkelijkheid niet is.

Tenslotte wil ons college benadrukken dat de opmerking op pagina 8 van het rapport, waarbij wordt aangegeven dat er keuzes gemaakt moeten worden vanwege de beperkte ambtelijke capaciteit, dit hoogstens een ambtelijke prioritering betreft binnen de bestuurlijk gemaakte keuzes en vastgestelde kaders.

Gedeputeerde Staten van Limburg”

5.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer ziet en waardeert dat het college van GS het belang van het onderwerp onderstreept. Ook wil het college invulling gaan geven aan de aanknopingspunten die het onderzoek biedt. Verder constateert de rekenkamer dat het college de belangrijkste conclusies uit het rapport erkent. In dit nawoord gaat de rekenkamer verder in op de reactie omtrent de beschikbaarheid en kwaliteit van water voor de drinkwaterwinning. Ook wordt gereflecteerd op enkele kanttekeningen van het college.

Met betrekking tot de beschikbaarheid van water geeft het college van GS -in lijn met de conclusies van de rekenkamer- aan dat er tijdig stappen moeten worden gezet om ook na 2030 te beschikken over voldoende water van voldoende kwaliteit voor de drinkwatervoorziening. Daarbij wil de rekenkamer nogmaals de urgentie benadrukken, omdat maatregelen tijd nodig hebben om te worden geïmplementeerd en er bij een combinatie van tegenvallers voldoende alternatieven beschikbaar moeten zijn. Uit andere delen van het land blijkt dat de situatie rondom de drinkwatervoorziening binnen enkele jaren naar alarmerend kan verschuiven. De in het rapport van de rekenkamer genoemde kwetsbaarheden voor de provincie Limburg en de opgave voor de periode na 2030 geven aanleiding tot alertheid en actie op korte termijn.

Het college van GS erkent de door de rekenkamer beschreven bedreigingen voor de kwaliteit van het water dat gebruikt wordt voor de drinkwaterwinning, zoals normoverschrijdingen van nitraat en bestrijdingsmiddelen. Ondanks dat het college aangeeft de noodzaak tot actie te erkennen, wil de rekenkamer het belang van dit thema normaal benadrukken. De rekenkamer constateert bijvoorbeeld dat de verbetering van de kwaliteit van het grondwater in Limburg met betrekking tot nitraat maar beperkt is. Met betrekking tot bestrijdingsmiddelen zijn concentraties eerder toegenomen dan afgenomen. Zonder

aanvullende acties zijn de wettelijke normen daarmee niet binnen bereik. Het college wijst in haar reactie op het belang van het landelijke beleid. Hoewel de rekenkamer dit belang onderkent, wil ze benadrukken dat het een keus van de provincie is om op het Rijk te wachten en dat de provincie ook zelf de mogelijkheid heeft om actie te ondernemen om de benodigde verbetering van waterkwaliteit te realiseren. Zo kan drinkwater meer prioriteit krijgen bij maatregelen voor waterkwaliteit en heeft de provincie de bevoegdheid om in de omgevingsverordening beperkingen op te leggen (voor bijvoorbeeld het gebruik van nitraat of bestrijdingsmiddelen) bij grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie heeft daarmee naar het oordeel van de rekenkamer dus wel degelijk een handelingsperspectief.

Het college van GS maakt kanttekeningen bij twee mogelijke maatregelen die de rekenkamer noemt. Ten eerste bij de door de rekenkamer genoemde inzet van de grondwaterheffing. De rekenkamer erkent dat een verhoging van deze heffing moet worden onderbouwd, maar merkt tegelijkertijd op dat de Omgevingswet een relatief brede inzet mogelijk maakt, gericht op “maatregelen die direct verband houden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater”¹³. Daarbij verwijst de rekenkamer ook graag naar het recente besluit van de provincie Noord-Brabant om de grondwaterheffing te verdubbelen naar 3,8 eurocent per m³.¹⁴ Zo'n verhoging van de grondwaterheffing levert niet alleen extra middelen op voor grondwaterbeheer, maar kan ook bijdragen aan de beschikbaarheid van water doordat het de vermindering van grondwateronttrekkingen stimuleert.

In een tweede kanttekening bij de maatregelen die de rekenkamer noemt geeft het college van GS aan dat het niet/maar beperkt mogelijk is om te zorgen voor extra financiële ruimte voor investeringen in WML vanwege bepalingen omtrent de vorming van de reserve. De rekenkamer erkent dat er, naast beperkingen voor winst¹⁵, wettelijke grenzen zijn aan het eigen vermogen (breder dan reserves) van waterbedrijven.¹⁶ Desondanks bieden deze volgens de rekenkamer nog de ruimte aan de provincie om financieel meer bij te dragen aan de benodigde investeringen van WML. Op grond van het laatste financieel jaarverslag van WML constateert de rekenkamer dat het eigen vermogen van WML nu nog ver van het landelijk vastgestelde maximum verwijderd is.¹⁷ Daarnaast kan de provincie – naast de inbreng van (aandelen-) kapitaal voor investeringen van WML – ook bijdragen door (achtergestelde) leningen of garanties¹⁸. Tot slot geldt dat wanneer extra financiële middelen vlot worden vertaald in of gekoppeld zijn aan concrete investeringen, het risico op het overschrijden van normen voor de winst of het eigen vermogen beperkt is.

Tot slot benadrukt de rekenkamer nogmaals dat het behouden van een goede drinkwatervoorziening van groot openbaar belang is voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de Limburgers en dat

¹³ Zie Omgevingswet, artikel 13.4b.

¹⁴ Provincie Noord-Brabant. Statenvoorstel 33/22 Verordening grondwaterheffing Noord-Brabant 2023. 12 april 2022. Provincie Noord-Brabant. Besluit 75/22 Tweede wijziging Verordening grondwaterheffing Noord-Brabant. 16 december 2022.

¹⁵ Zie rapport van bevindingen paragraaf 3.2.2.4.

¹⁶ Besluit vaststelling maximaal toegestane aandeel eigen vermogen, ex. artikel 10, tweede lid, Drinkwaterwet, voor 2022 tot met 2024.

¹⁷ WML. Financieel verslag 2023. 24 mei 2024.

¹⁸ ILT. Financierbaarheid investeringsopgave drinkwatersector. 17 februari 2021.

deze op dit moment al verschillende kwetsbaarheden kent. Huidige en toekomstige generaties zijn gebaat bij een provincie die alert en met een vooruitziende blik haar maatschappelijke verantwoordelijkheid bij dit vraagstuk neemt en andere betrokken partijen aanspoort hetzelfde te doen.