

Meldingsvoorschrift in vergunningen voor grondwateronttrekkingen

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, december 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Leeswijzer.....	12
2. Opzet van het onderzoek	13
2.1 Vraagstelling en onderzoeksvragen.....	13
2.2 Afbakening.....	13
2.3 Gevolgde werkwijze.....	14
2.4 Beoordelingskader.....	14
3. Grondwateronttrekkingen en meldingsvoorschrift	17
3.1 Grondwateronttrekkingen.....	17
3.2 Meldingsvoorschrift in vergunningen voor grondwateronttrekkingen	21
3.3 Provinciaal beleid grondwatervergunningen	22
3.4 Gevalstudie: Stopzetting winning PWN Zuid-Kennemerland	23
3.5 Conclusies en aanbevelingen	26
Reactie Gedeputeerde Staten	29
Nawoord Rekenkamer	31
Bijlage Verantwoording	33



Voorwoord

In de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland vinden grote grondwateronttrekkingen plaats. Als die plotseling worden stopgezet, kan dit leiden tot verhoging van de grondwaterstand en daarmee tot overlast voor de omgeving. De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht of de vier provincies een meldingsvoorschrift in de vergunningen voor grondwateronttrekkingen hebben opgenomen, zodat bij stopzetting of vermindering van grondwateronttrekkingen het risico op overlast via maatregelen kan worden beperkt.

Hiervoor heeft de Rekenkamer de vergunningen voor grote, permanente grondwateronttrekkingen beoordeeld op de aanwezigheid van een meldingsvoorschrift voor stopzetting van de onttrekkingen. Tevens is gekeken naar het beleid van de provincie omtrent het eventueel opnemen van een meldingsvoorschrift in deze vergunningen. Het rapport geeft hierbij inzicht in het aantal lopende vergunningen voor grondwateronttrekkingen, de omvang en het doel van de onttrekkingen, alsmede een voorbeeld van de gevolgen als de onttrekking wordt stopgezet. In de provincie Noord-Holland heeft de Rekenkamer gekozen voor de voormalige onttrekking door PWN in Zuid-Kennemerland.

In de samenvatting is een overzicht van de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen voor de provincie Noord-Holland opgenomen. In dit overzicht zijn eveneens de bevindingen voor de andere drie provincies opgenomen. De rapporten van deze provincies zijn te vinden op de website van de Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

De Rekenkamer wil graag alle geïnterviewden en ambtenaren die ons hebben ondersteund bij het dossieronderzoek bedanken voor alle hulp en de prettige samenwerking.

Dit onderzoek is uitgevoerd door drs. Dharma Tjiam (projectleider), drs. Annelies Eggebeen, drs. Linda Voetee, drs. Steven van Oostveen en drs. Arjan Wiggers (directielid).

Prof. dr. Bart Noordam
Bestuurder Randstedelijke Rekenkamer

Bevindingen voor de vier Randstadprovincies

Onderzoeksvraag 1:

Wat is het aantal lopende vergunningen voor grondwateronttrekkingen van meer dan 0,5 miljoen m³ in de provincie? Hoe groot zijn deze grondwateronttrekkingen en waarvoor worden zij gebruikt?

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Aantal vergunningen	6	16	31	39; in twee gevallen is de onttrekking feitelijk beëindigd.
Drinkwater	6	10	25	29
Industrie	0	6	6	10
Totale omvang onttrekkingen (in vergunning)	38 miljoen m ³	167,2 miljoen m ³	105,2 miljoen m ³	208,5 miljoen m ³
Infiltratie	N.v.t.	Een groot deel wordt geïnfilteerd.	Toegestaan bij een beperkt aantal vergunningen.	Een deel wordt geïnfilteerd.

Onderzoeksvraag 2:

Is in de vergunningen een meldingsvoorschrift voor vermindering of stopzetting van de onttrekking opgenomen?

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Aantal onderzochte vergunningen	6	10	31	37
Meldingsvoorschrift voor stopzetting	0	0	0	3
Meldingsvoorschrift voor vermindering	0	0	0	0
Opmerkingen		De Rekenkamer heeft 10 van de 16 vergunningen onderzocht. Van 6 vergunningen, waarvan 2 industrieel, is het dossier geheel of gedeeltelijk vernietigd.	Eén recente ontwerpvergunning bevat een meldingsvoorschrift bij stopzetting.	De planning is om in de eerste helft van 2008 gereed te zijn met het opnemen van een meldingsvoorschrift in alle vergunningen.

Onderzoeksvraag 3:

Welk beleid heeft de provincie met betrekking tot het opnemen van het meldingsvoorschrift in de vergunningen voor grondwateronttrekkingen?

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Huidig beleid	Geen beleid. Wel is de werkinstructie inmiddels aangevuld met de overweging een meldingsvoorschrift op te nemen in te verlenen vergunningen.	Geen beleid.	In het concept Grondwaterplan 2008-2013 staat het voornemen in de vergunningen een meldingsvoorschrift op te nemen. Het Grondwaterplan moet nog worden vastgesteld door PS.	In het Grondwaterplan 2007-2013 staat het voornemen in de vergunningen een meldingsvoorschrift op te nemen.

Onderzoeksvraag 4:

Wat kan de impact van de vermindering of stopzetting van grote grondwateronttrekkingen zijn?

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Risico's op overlast	Gering	Aanwezig, maar op dit moment klein.	Aanwezig, maar op dit moment klein.	Aanwezig, maar op dit moment klein.
Redenen	<ul style="list-style-type: none"> - Onttrekkingen liggen in landelijk gebied. - Slecht doorlatende kleilaag in grootste deel provincie. - (Nog) geen industriële onttrekkingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deel van de onttrekkingen ligt nabij stedelijk gebied. - De meeste vergunningen voor drinkwaterbedrijven. - Eén zeer grote industriële ontrekking; daar is geen risico op overlast. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deel van de onttrekkingen ligt nabij stedelijk gebied. - De meeste vergunningen voor drinkwaterbedrijven. - (Nog) geen zeer grote industriële onttrekkingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij 35 van de 39 vergunningen goede mogelijkheden voor afwatering of geringe netto ontrekking. - Drie van de vier industriële onttrekkingen binnen bebouwde kom zijn niet zeer groot. - Uitzondering is de ontrekking door DSM Delft.
Casus	Bremerberg (Biddinghuizen)	Kennemerduinen (Zuid-Kennemerland); ontrekking is in 2002 gestopt.	De Hooge Boom (Kamerik, bij Woerden)	Uniqema B.V. (Gouda)
Effecten en risico's bij eventuele stopzetting (schatting)	Kleine verhoging grondwaterstand en alleen in de directe omgeving. De kans op overlast is gering.	Zonder compenserende maatregelen kans op wateroverlast in een gebied van 329 ha. Daarom zijn compenserende maatregelen genomen, waarvan de kosten tenminste € 6,7 miljoen bedragen.	Kans op wateroverlast in aanzienlijk deel van Woerden. Vermindering van opbrengst van de landbouw in de directe omgeving.	Kans op wateroverlast in een gebied van 7 ha. De totale omvang van de schade is beperkt.

Conclusies en aanbevelingen provincie Noord-Holland

De bovenstaande bevindingen voor de provincie Noord-Holland leiden tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Conclusies:

- 1 In de vergunningen is geen meldingsvoorschrift voor vermindering of stopzetting van de grondwateronttrekking opgenomen. Hierdoor ontbreekt de garantie dat er voor betrokken partijen voldoende tijd is om maatregelen tegen grondwateroverlast te nemen. Er zijn risico's op overlast bij stopzetting van een onttrekking, maar die zijn op dit moment klein. Door verdere verstedelijking of door nieuwe vergunningen voor onttrekkingen kunnen risico's op wateroverlast veranderen.
- 2 Diverse dossiers voor vergunningen voor grondwateronttrekkingen en dossiers bij andere beleidsterreinen zijn geheel of gedeeltelijk vernietigd.

Aanbevelingen:

- 1 Voer een meldingsvoorschrift in voor alle vergunningen voor grondwateronttrekkingen groter dan 0,5 miljoen m³.
- 2 Vraag GS te rapporteren over het aantal ontbrekende dossiers en een plan van aanpak op te stellen om de problemen bij dossiervorming en dossierbeheer op te lossen.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De Programmaraad heeft de Randstedelijke Rekenkamer gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het onderwerp Water. De provincie heeft een groot aantal taken en bevoegdheden op dit terrein. De Rekenkamer heeft gekozen om binnen dit onderzoeksterrein als eerste een onderzoek te doen naar meldingsvoorschriften in vergunningen voor grondwateronttrekkingen. In deze nota staan de bevindingen en conclusies van dit onderzoek. Naast het onderzoek naar de grondwateronttrekkingen is gestart met een (voor)onderzoek naar het thema Water en Ruimte.

De provincies zijn op grond van de Grondwaterwet (Gww) het bevoegde orgaan voor de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen. In deze wet is opgenomen dat het verboden is grondwater te onttrekken, tenzij Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie daarvoor een vergunning verlenen. Voor drinkwatervoorziening, koude-warmte opslag en grote industriële onttrekkingen (meer dan 0,5 miljoen m³ per jaar) blijft deze bevoegdheid – voor zover nu bekend – na het opgaan van de Gww in de nieuwe Waterwet bestaan.

Bij onttrekkingen wordt grondwater, met behulp van bijvoorbeeld pompen, uit de bodem gehaald. In de bodem zijn normaliter verschillende watervoerende lagen aanwezig, die in de meeste gevallen worden gescheiden door slecht doorlatende tussenlagen, zoals klei. Het onttrokken grondwater kan afkomstig zijn uit de bovenste watervoerende laag (ondiepe winningen) of uit diepere watervoerende lagen (diepe winningen). Voor onttrekkingen van grote omvang geldt dat zij een merkbare invloed hebben op de grondwaterhuishouding in het betreffende gebied. Deze onttrekkingen worden vaak uitgevoerd door waterleidingbedrijven ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Ook industriële bedrijven kunnen op grote schaal grondwater onttrekken. Het water wordt dan als productiemiddel gebruikt, bijvoorbeeld als koelwater. Vermindering of stopzetting van een grote onttrekking kan leiden tot een aanzienlijke stijging van de grondwaterstand en daarmee tot overlast.

Een bekend voorbeeld van vermindering van grondwateronttrekking is DSM Gist in Delft. In april 2004 heeft DSM aangekondigd de onttrekking substantieel te willen verminderen. Vermindering of stopzetting van de grondwateronttrekking zal zonder maatregelen leiden tot grote grondwateroverlast, die tot in Den Haag/Wateringen en Rotterdam merkbaar zal zijn. Dat heeft onder meer te maken met de omvang van de onttrekking, de sterke verstedelijking van het gebied en de bodemkenmerken ter plekke. De betrokken partijen hebben de rechter gevraagd om een principiële uitspraak over de te hanteren meldingstermijn voor vermindering of stopzetting van de onttrekking te doen. Op 20 juni 2007 heeft de civiele rechtbank Den Haag geoordeeld dat een meldingstermijn alleen op grond van de Gww kan worden gesteld. Deze uitspraak is gunstig voor DSM, omdat in de vergunning geen meldingstermijn was opgenomen en DSM dus gerechtigd is het onttrekken van grondwater te verminderen. De overheden gaan hiertegen in beroep.

Het DSM voorbeeld laat zien dat het voor provincies zaak is om tijdig op de hoogte te zijn van het voornemen van de vergunninghouder tot stopzetting of vermindering van de grondwateronttrekking. De betrokken overheden¹, bewoners en bedrijven kunnen dan tijdig maatregelen nemen (bijvoorbeeld via extra bemaling) om de verwachte overlast te voorkomen. In verband hiermee hebben provincies sinds 1995 de bevoegdheid om in de vergunningvoorschriften een verplichting op te nemen, dat het voornemen tot vermindering of stopzetting van de grondwateronttrekking vooraf wordt gemeld. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de provincie Noord-Holland gebruik maakt van een dergelijk meldingsvoorschrift, zodat de betrokken partijen de mogelijkheid hebben tijdig te anticiperen op de stopzetting van grondwateronttrekkingen.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 komen de vraagstelling, de onderzoeksvragen, de afbakening van het onderzoek en het beoordelingskader aan de orde. Hoofdstuk 3 laat de mogelijke oorzaken van grondwateroverlast en de bevindingen over het meldingsvoorschrift in de vergunningen voor grondwateronttrekking zien. Als gevalstudie wordt de stopzetting van de grondwateronttrekking in Zuid-Kennemerland in dit hoofdstuk beschreven. Afgesloten wordt met de conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen van de Rekenkamer, de reactie van Gedeputeerde Staten en het nawoord van de Rekenkamer.

¹ Provincies, gemeenten, waterschappen en soms het Rijk.

HOOFDSTUK 2

Opzet van het onderzoek

Dit hoofdstuk bevat de vraagstelling, onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoek. Daarnaast worden de gevolgde werkwijze en het beoordelingskader beschreven.

2.1 Vraagstelling en onderzoeksvragen

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

Heeft de provincie door het opnemen van een meldingsvoorschrift voor vermindering of stopzetting van de grondwateronttrekking in de vergunning het risico op grondwateroverlast beperkt?

In dit rapport wordt met *meldingsvoorschrift* bedoeld: een voorschrift in de vergunning met een meldingstermijn voorafgaand aan een vermindering of stopzetting van een grondwateronttrekking, zoals omschreven in de Grondwaterwet.²

De vraagstelling is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. Wat is het aantal lopende vergunningen voor grondwateronttrekkingen van meer dan 0,5 miljoen m³ in de provincie? Hoe groot zijn deze grondwateronttrekkingen en waarvoor worden zij gebruikt?
2. Is in de vergunningen een meldingsvoorschrift voor vermindering of stopzetting van de onttrekking opgenomen?
3. Welk beleid heeft de provincie met betrekking tot het opnemen van het meldingsvoorschrift in de vergunningen voor grondwateronttrekkingen?
4. Wat kan de impact van de vermindering of stopzetting van grote grondwateronttrekkingen zijn?

2.2 Afbakening

Het onderzoek van de Rekenkamer bestaat uit een inventarisatie van de aanwezigheid van een meldingsvoorschrift in alle begin juli 2007 lopende vergunningen voor grote onttrekkingen (minimaal 0,5 miljoen m³ per jaar). Verder heeft de Rekenkamer gekeken naar het provinciaal beleid omtrent het opnemen van het meldingsvoorschrift in de vergunningen.

Tot het onderzoek behoren niet:

- vergunningen voor onttrekkingen van minder dan 0,5 miljoen m³ per jaar;
- de maatregelen die de provincie daadwerkelijk neemt als een grote vergunninghouder aankondigt de grondwateronttrekking sterk te verminderen of stop te zetten;
- handhaving door de provincie van naleving van de vergunningen, zoals het toezicht op de daadwerkelijke omvang van de onttrekking;
- tijdelijke onttrekkingen: het is immers bekend binnen welke termijn de onttrekking weer wordt stopgezet;
- andere maatregelen dan een meldingsvoorschrift.

² Art. 14 lid 2 van de Grondwaterwet.

Vergunningen voor koude-warmte opslag (KWO) behoren formeel ook niet tot het onderzoek. De onttrekking en de infiltratie van grondwater zijn bij KWO nagenoeg gelijk in omvang, zodat er bij beëindiging van de KWO geen kans is op stijging van de grondwaterstand en de eventuele overlast die dat veroorzaakt. Wel kan stopzetting van een KWO van invloed zijn op de grondwaterkwaliteit. De Rekenkamer heeft daarom als aanvulling op het onderzoek kort gekeken naar het bestaan van een meldingsvoorschrift in de vergunningen voor KWO.

2.3 Gevolgde werkwijze

De Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van de vergunningen voor grondwateronttrekkingen groter dan 0,5 miljoen m³ per jaar. De vergunningen zijn onderzocht op de aanwezigheid van een meldingsvoorschrift voor stopzetting of vermindering van de onttrekking van grondwater. De Rekenkamer heeft daarvoor op locatie een deel van de dossiers ingezien en korte, aanvullende interviews gehouden met medewerkers van de provincie.

Ondanks het feit dat KWO niet tot het eigenlijke onderzoek behoort, heeft de Rekenkamer in vijf dossiers ook bekeken of de provincie in de vergunningen voor koude – warmte opslag een meldingsvoorschrift voor beëindiging heeft opgenomen. Dit vormt een nuttige aanvulling op de bevindingen van het onderzoek.

De Rekenkamer heeft verder onderzocht of de provincie het meldingsvoorschrift bij vergunningen in haar beleid heeft opgenomen. Ten behoeve daarvan is het Provinciaal Waterplan 2006-2010 doorgenomen.

Bij één casus zijn de gevolgen van de stopzetting van de grondwateronttrekking onderzocht. In Noord-Holland is gekozen voor de stopzetting van de drinkwaterwinning in Zuid-Kennemerland in 2002. Voor deze gevalstudie heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van ondersteuning door advies- en ingenieursbureau bureau DHV. Dit bureau heeft aan de hand van onderzoeksrapporten en kaarten de risico's van de stopzetting van de drinkwaterwinning in Zuid-Kennemerland in beeld gebracht.

2.4 Beoordelingskader

Relevante wet- en regelgeving

De Grondwaterwet van 1981³ bevat de regels, taken en bevoegdheden voor het grondwaterbeheer en grondwateronttrekkingen. In de Grondwaterwet is opgenomen dat het verboden is grondwater te onttrekken of te infiltreren zonder een vergunning⁴ van GS (art. 14 lid 1). Als GS een vergunning verlenen, kunnen ze er voorschriften aan verbinden. Door wijziging van de Grondwaterwet is het sinds 1 juli 1995 mogelijk in de vergunning een voorschrift op te nemen om beëindiging of vermindering van het onttrekken of infiltreren vooraf te melden (art. 14 lid 2). GS zijn bevoegd dit voorschrift ook in lopende vergunningen op te nemen (art. 23).

Het is de bedoeling dat de Grondwaterwet op termijn opgaat in de nieuwe Waterwet, samen met een aantal andere wetten, zoals de wet op de Waterhuishouding en de wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. De Waterwet ligt op dit moment voor behandeling in de Tweede Kamer. De verwachting is dat de Waterwet niet voor 1 januari 2009 in werking zal treden.⁵

³ Officiële naam: wet van 22 mei 1981, houdende regelen inzake het onttrekken van grondwater en het kunstmatig infiltreren van water in de bodem (Grondwaterwet).

⁴ PS kunnen in een verordening uitzonderingen op de vergunningplicht aanwijzen.

⁵ www.helpdeskwater.nl

In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid van GS, om voor onttrekkingen of infiltraties een vergunning te verlenen, ingeperkt. GS blijven verantwoordelijk voor vergunningen voor drinkwatervoorziening, koude-warmte opslag en grote industriële onttrekkingen (> 0,5 miljoen m³ per jaar). Voor de overige onttrekkingen worden de waterschappen het bevoegd gezag.

Rekenkameroordeel

In tabel 1 geeft de Rekenkamer aan op welke wijze de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Tabel 1: Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Wijze van beantwoording
1. Wat is het aantal lopende vergunningen voor grondwateronttrekkingen van meer dan 0,5 miljoen m ³ in de provincie? Hoe groot zijn deze grondwateronttrekkingen en waarvoor worden zij gebruikt?	Beschrijving van het aantal vergunningen voor grondwateronttrekkingen, hun doel en de omvang van de onttrekkingen (paragraaf 3.1)
1. Is in de vergunningen een meldingsvoorschrift voor vermindering of stopzetting van de onttrekking opgenomen?	Inventarisatie van het aantal vergunningen met een meldingsvoorschrift en inventarisatie van de termijnen die aan deze meldingsvoorschrift gekoppeld zijn (paragraaf 3.2)
2. Welk beleid heeft de provincie met betrekking tot het opnemen van het meldingsvoorschrift in de vergunningen voor grondwateronttrekkingen?	Beschrijving van het beleid van de provincie over de invoering van het meldingsvoorschrift (paragraaf 3.3)
3. Wat kan de impact van de vermindering of stopzetting van grote grondwateronttrekkingen zijn?	Beschrijving de soort en ligging van de onttrekkingen en de casus Zuid-Kennemerland (paragraaf 3.1 en 3.4)

Aan de hand van deze antwoorden komt de Rekenkamer tot een oordeel over de huidige risico's die de provincie kan lopen bij de vergunningverlening voor grote grondwateronttrekkingen. Als de provincie geen meldingsvoorschrift heeft ingevoerd, is het risico aanwezig dat bij een plotselinge stopzetting grondwateroverlast optreedt. Als de provincie wel een meldingsvoorschrift (in)voert, dat een vergunninghouder verplicht stopzetting of aanzienlijke vermindering van de onttrekking tijdig bij de provincie aan te kondigen, hebben de betrokken partijen de tijd maatregelen af te spreken waarmee het risico op overlast wordt beperkt.

HOOFDSTUK 3

Grondwateronttrekkingen en meldingsvoorschrift

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de relatie tussen stopzetting van grondwateronttrekkingen en het ontstaan van grondwateroverlast. Daarna volgt een inventarisatie van het meldingsvoorschrift in de vergunningen voor grote grondwateronttrekkingen, het beleid van de provincie ten aanzien van het meldingsvoorschrift en een beschrijving van de casus Zuid-Kennemerland. Het hoofdstuk sluit af met de conclusies van dit onderzoek en de aanbevelingen van de Rekenkamer.

3.1 Grondwateronttrekkingen

Bodemstructuur, ruimtegebruik en grondwateroverlast

Stopzetting of sterke vermindering van een grondwateronttrekking kan wateroverlast opleveren. Of daadwerkelijk overlast optreedt, is afhankelijk van de volgende factoren:

- omvang grondwaterstijging
 - omvang winning
 - bodemstructuur
 - afstand tot de winning
- bestaande grondwaterstand
- ontwateringsmogelijkheden nabij maaiveld
- ruimtegebruik

Allereerst wordt de grondwaterstijging bepaald door de omvang van de winning. Hoe groter de winning, hoe groter de hoeveelheid water die na stopzetting in de bodem blijft en hoe groter het effect op de grondwaterstand. Verder speelt de bodemstructuur in de regio een rol bij de eventuele grondwaterstijging. Als een winning zich onder een dikke laag slecht doorlatende klei bevindt die zich uitstrekt over een groot gebied, is de kans op verhoging van de grondwaterstand nabij maaiveld kleiner dan zonder slecht doorlatende kleilaag. Wordt uit de bovenste zandlaag water gewonnen en is boven deze laag geen laag met slecht doorlatend materiaal aanwezig, dan zal de verhoging van de grondwaterstand nabij maaiveld groot zijn. Een laatste factor met betrekking tot grondwaterstijging, is de afstand tot de winning. Het effect op de grondwaterstand zal kleiner zijn naarmate de afstand tot de winning groter is.

Ook de bestaande grondwaterstand is van belang. Wanneer de grondwaterstand dicht onder de oppervlakte zit, dan zal een stijging van een paar centimeter al tot overlast kunnen leiden. Staat het grondwater enige meters onder het maaiveld, dan hoeft zelfs een stijging van een meter geen merkbare gevolgen te hebben.

Uitgebreide ontwateringsmogelijkheden nabij maaiveld zijn ook belangrijk om overlast te beperken. Het effect van grondwaterstijgingen wordt gedempt als ontwateringsmogelijkheden zoals beken, sloten en drainage aanwezig zijn.

De omvang van de overlast hangt ook samen met het ruimtegebruik. In bebouwd gebied wordt in het algemeen als norm voor overlast gehanteerd: het frequent overschrijden van de grondwaterstand van 70 centimeter onder

de oppervlakte. Gevolgen kunnen dan bijvoorbeeld vochtklachten in woningen, water in kruipruimten of – in extreme gevallen – onderlopen van straten en vloeren zijn. De financiële schade, die hiermee gepaard gaat, kan aanzienlijk zijn. Voor landbouwgebieden, bossen en natuur is de impact kleiner. Hoewel ook in deze gebieden schade kan optreden, is het veelal eenvoudiger voorzorgsmaatregelen te nemen dan in dichtbebouwde gebieden.

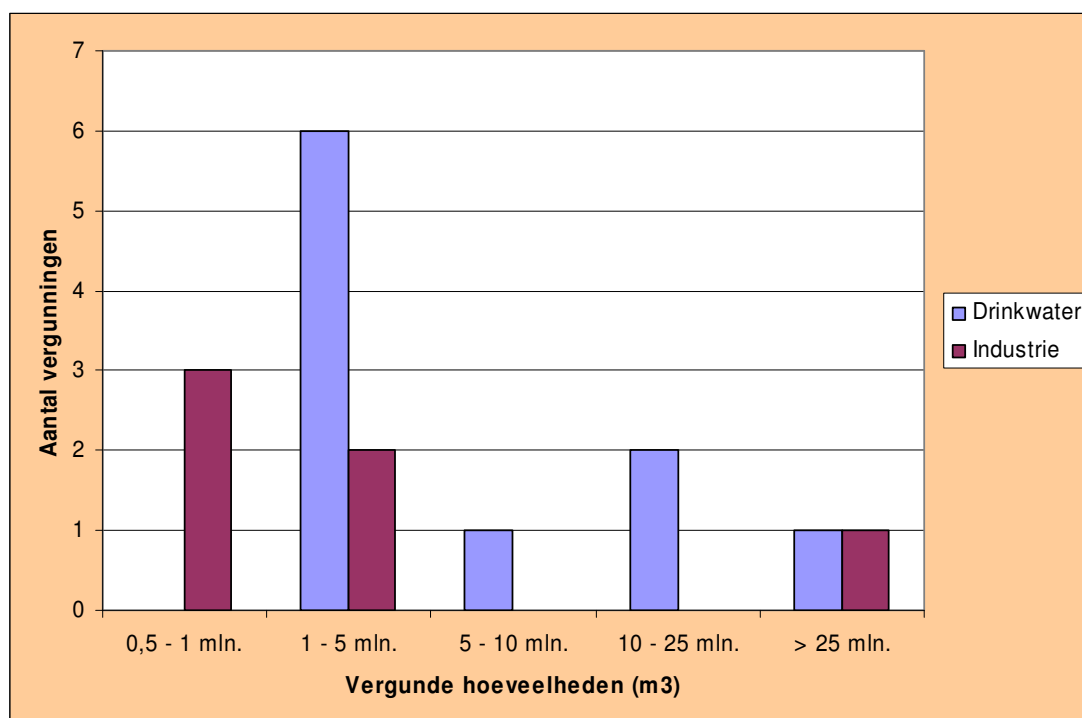
Grote permanente grondwateronttrekkingen dienen twee verschillende doeleinden: drinkwater en industrie. In het algemeen wordt ten behoeve van de drinkwatervoorziening de grootste hoeveelheid drinkwater onttrokken. Onttrekkingen voor industriële doeleinden, bijvoorbeeld het gebruik van grondwater in het productieproces, zijn meestal geringer in omvang. De Rekenkamer beschouwt ook onttrekkingen voor agrarische doeleinden als industriële onttrekkingen.

Bevinding bij onderzoeksvraag 1:

De provincie Noord-Holland heeft 16 vergunningen voor grondwateronttrekkingen voor in totaal 167,2 miljoen m³ verleend: 10 vergunningen ten behoeve van de drinkwatervoorziening en 6 voor industrie. De meeste vergunninghouders onttrekken niet alleen, maar infiltreren ook water in de bodem.

Toelichting

De provincie Noord-Holland heeft 16 vergunningen voor permanente grondwateronttrekkingen van meer dan 0,5 miljoen m³ verleend. In figuur 1 zijn deze 16 vergunningen in vijf klassen afgebeeld, waarbij gekeken is naar de maximale toegestane grondwateronttrekking per jaar.



Figuur 1: Vergunningen voor grondwateronttrekkingen in Noord-Holland

Tien vergunningen zijn verleend voor onttrekkingen van in totaal 135,3 miljoen m³ per jaar ten behoeve van de drinkwatervoorziening en zes vergunningen van in totaal 31,9 miljoen m³ per jaar voor de industrie.⁶ Deze

⁶ Waarvan vier vergunningen voor agrarische onttrekkingen.

maximaal vergunde hoeveelheden zijn in de afgelopen jaren niet geheel benut. Gemiddeld werd jaarlijks ca. 134 miljoen m³ onttrokken. Een groot deel van het water, gemiddeld ca. 90 miljoen m³, werd ook weer geïnfiltrerd. De netto onttrekking was daardoor ongeveer 44 miljoen m³.⁷

De onttrekkingen zijn grotendeels geconcentreerd in de duingebieden bij Castricum en Zandvoort en in het Gooi (zie figuur 2). De cirkels geven de maximaal vergunde jaaronttrekking weer, gecorrigeerd voor eventuele infiltraties. Daarbij geldt dat hoe groter de cirkel is, des te groter de onttrekking is. Pompstation Leiduinen in Zandvoort (linksonder in figuur 2) is met een jaarlijkse onttrekking van maximaal 70 miljoen m³ verreweg het grootst. In de periode 2001-2005 lag de onttrekking op deze locatie jaarlijks tussen 60 en 65 miljoen m³. Daartegenover staan ook grote infiltraties op die locatie: jaarlijks tussen 52 en 58 miljoen m³, zodat de netto onttrekking gemiddeld circa 8 miljoen m³ bedraagt. Ook bij de grote onttrekkingen van drinkwater in Castricum (25 miljoen m³) en Heemskerk (16 miljoen m³) wordt het grootste deel van het water geïnfiltrerd. De netto onttrekking op deze locaties bedraagt de laatste jaren tussen 0,8 en 2 miljoen m³. Een grote onttrekking van 27 miljoen m³ voor industriële doeleinden vindt plaats bij IJmuiden (Corus).



Figuur 2: Grondwateronttrekkingen > 0,5 miljoen m³ in Noord-Holland in 2007

⁷ Cijfers uit aanvullende informatie naar aanleiding van ambtelijk wederhoor, oktober/november 2007.

Bevinding bij onderzoeksvraag 4:

Een deel van de onttrekkingen in Noord-Holland is op korte afstand van dicht bewoonde gebieden. Bij reductie of beëindiging van de huidige onttrekkingen zijn er met name in het Gooi en in het duingebied bij Bergen reële risico's op grondwateroverlast. De kans daarop is op dit moment niet groot, omdat het hier gaat om onttrekkingen ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Drinkwaterbedrijven hebben in een eigen gedragscode opgenomen beëindiging van onttrekkingen tijdig te melden, zodat maatregelen kunnen worden genomen. In Noord-Holland vindt één zeer grote industriële onttrekking plaats. Door verdere verstedelijking of door nieuwe vergunningen voor onttrekkingen kunnen risico's op wateroverlast veranderen.

Toelichting

In verstedelijkte gebieden zal grondwateroverlast doorgaans tot grotere financiële schade leiden dan in minder dicht bevolkte gebieden. Maatregelen ter voorkoming van de overlast zijn hier vaak moeilijker en slechts tegen hoge kosten te realiseren. In het Gooi wordt op vijf plaatsen op relatief korte afstand van dicht bewoonde gebieden grondwater onttrokken. Bij reductie of sluiting van deze winningen zijn er reële risico's op grondwateroverlast.

Langs de kust wordt in de duinen bij Heemskerk en Castricum drinkwater geproduceerd door rivierwater te infiltreren en vervolgens terug te winnen. Doordat infiltratie en winning met elkaar in evenwicht zijn, is het risico op wateroverlast door veranderingen van de winningen niet groot.

Een vergunning voor een zeer grote industriële grondwateronttrekking (27 miljoen m³) is in handen van Corus in IJmuiden. De provincie Noord-Holland geeft aan dat uit onderzoek is gebleken dat eventuele stopzetting geen effect op de grondwaterstand heeft. De provincie heeft dit onderzoek overigens niet meer tot haar beschikking.⁸

In het duingebied wordt verder grondwater gewonnen in Bergen. In de nabijheid van deze winningen liggen bebouwde gebieden. Als deze winningen worden verminderd of gesloten treden gelijksoortige effecten op als bij de winning in Zuid-Kennemerland. Hoe groot die effecten zijn is niet onderzocht, maar de kans op grondwateroverlast is niet uit te sluiten.

Veel vergunningen lopen al enkele tientallen jaren. Maar ook de afgelopen paar jaar heeft de provincie enkele nieuwe vergunningen voor grote grondwateronttrekkingen verleend. In de toekomst kan de situatie verder veranderen, bijvoorbeeld door verdergaande verstedelijking of doordat nieuwe vergunningen voor onttrekkingen worden verleend.

Drinkwaterbedrijven

De gezamenlijke drinkwaterbedrijven in Nederland zijn verantwoordelijk voor betrouwbaar drinkwater uit de kraan. Grondwater voorziet in ongeveer tweederde van de totale drinkwaterbehoefte. De drinkwaterbedrijven zijn van mening dat het stopzetten of sterk verminderen van een onttrekking rechtmatig is. Omdat ze echter zorgvuldig willen handelen, hebben ze onderling een gedragscode afgesproken.⁹ Deze gedragscode houdt in dat ze een meldingstermijn hanteren om de betrokken partijen de gelegenheid te geven voorzorgsmaatregelen tegen mogelijke overlast te nemen. Verder dragen drinkwaterbedrijven bij aan een onderzoek dat voorafgaand aan de daadwerkelijke beëindiging (of reductie) de eventuele schade in kaart brengt. Industriële bedrijven hebben geen gedragscode.

⁸ Ambtelijk wederhoor, 12 oktober 2007 (verwijzing naar onderzoek IWACO uit 1985).

⁹ Position paper grondwateroverlast, Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin), 13 december 2002.

Verantwoordelijkheid bij schade

Op dit moment is niet wettelijk geregeld wie verantwoordelijk is voor het nemen van maatregelen tegen grondwateroverlast, veroorzaakt door het stopzetten of verminderen van een grondwateronttrekking. De verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen en het dragen van de bijbehorende kosten moet per geval bepaald worden.

3.2 Meldingsvoorschrift in vergunningen voor grondwateronttrekkingen

Bevinding bij onderzoeksvraag 2:

In de Noord-Hollandse vergunningen voor grondwateronttrekking is geen meldingsvoorschrift opgenomen. De vergunningen die naast onttrekking ook infiltratie toestaan, bevatten wel een voorschrift waardoor de vergunninghouder verplicht wordt voorafgaand aan beëindiging een onderzoek uit te voeren naar de gevolgen hiervan op de kwaliteit van de bodem.

Extra bevinding:

Bij zes van de 16 vergunningen voor grondwateronttrekkingen zijn dossiers geheel of gedeeltelijk vernietigd. Het probleem van verdwenen of vernietigde dossiers speelt ook op andere beleidsterreinen.

Toelichting

De Rekenkamer wilde alle 16 Noord-Hollandse vergunningen voor permanente grondwateronttrekkingen van meer dan 0,5 miljoen m³ onderzoeken. Dit bleek helaas niet mogelijk. In vier gevallen ontbraken de dossiers en in twee gevallen ontbrak informatie van na 1980. De provincie heeft aangegeven dat deze informatie een aantal jaar geleden vernietigd is. Zodoende konden slechts 10 van de 16 vergunningen worden onderzocht. In het bestuurlijk interview is aangegeven dat het probleem van verdwenen of vernietigde dossiers zich niet beperkt tot de vergunningen voor grondwateronttrekkingen, maar ook op andere beleidsterreinen speelt.¹⁰

In tabel 2 zijn de bevindingen weergegeven. De provincie Noord-Holland kent geen meldingsvoorschrift zoals bedoeld in dit onderzoek, namelijk een melding voorafgaand aan de beëindiging of vermindering van de onttrekking. In vijf vergunningen is wel een meldingsplicht achteraf opgenomen. De vergunninghouder dient beëindiging van de onttrekking direct aansluitend aan de provincie te melden. In zes vergunningen (twee vergunningen voor drinkwater en vier vergunningen voor industrie) die zowel betrekking hebben op onttrekking als op infiltratie, is als voorwaarde opgenomen dat de vergunninghouder voor beëindiging van de infiltratie een onderzoek uitvoert naar de gevolgen van de stopzetting van de infiltratie op de kwaliteit van de bodem. Vervolgens moet hij een plan van aanpak maken om de nadelige gevolgen op te heffen. Voorafgaand aan de beëindiging moeten het plan en de uitvoering zijn goedgekeurd door GS.

Tabel 2: Meldingsvoorschrift in vergunningen¹¹

	Drinkwater	Industrie	Totaal
Totaal aantal vergunningen	10	6	16
Dossier ontbreekt	4	2	6
Onderzocht	6	4	10
Meldingsvoorschrift beëindiging of vermindering	0	0	0
Onderzoeksplicht	2	4	6

¹⁰ Bestuurlijk interview 17 september 2007.

¹¹ Aanvullende informatie uit ambtelijk wederhoor, oktober/november 2007.

Kader: Koude-warmte opslag

De Rekenkamer heeft via een kleine steekproef de aanwezigheid van een meldingsvoorschrift in vergunningen voor koude-warmte opslag (KWO) onderzocht. Bij KWO wordt koud water in de zomer onttrokken en gebruikt voor koeling. Het daardoor opgewarmde water wordt in de grond geïnfiltreerd en in de winter gebruikt voor verwarming.

Bij KWO is de netto grondwateronttrekking in essentie nihil, omdat het grondwater dat wordt onttrokken, na gebruik geïnfiltreerd wordt in de grond. Het risico bij stopzetten van een KWO ligt dan ook niet in een teveel of tekort aan grondwater, maar in de invloed op de kwaliteit van de bodem en het grondwater. Omdat het onderzoek van de Rekenkamer zich concentreert op de risico's op wateroverlast door stopzetting van grondwateronttrekkingen, maken de vergunningen voor KWO geen onderdeel uit van het onderzoek.

Desalniettemin heeft de Rekenkamer via een steekproef een indicatie willen krijgen of de provincie Noord-Holland een meldingsvoorschrift in de vergunningen voor KWO heeft opgenomen. Uit de steekproef is gebleken dat in recente vergunningen, in ieder geval vanaf 2001, een verplichting voor de vergunninghouder is opgenomen beëindiging van de onttrekking en retournering onverwijld (dit is inmiddels gedefinieerd als drie dagen) te melden. Voordat de KWO beëindigd wordt, is de vergunninghouder verplicht een onderzoek uit te voeren naar de gevolgen op de kwaliteit van de bodem. Vervolgens moet de vergunninghouder een plan van aanpak maken om de nadelige gevolgen op te heffen. Voorafgaand aan de beëindiging moeten het plan en de uitvoering goedgekeurd zijn door GS.

3.3 Provinciaal beleid grondwatervergunningen

Het Provinciaal Waterplan Noord-Holland 2006 – 2010, 'Bewust omgaan met water', bevat de hoofdlijnen van het waterbeleid van de provincie. Het grondwaterbeleid is hier een onderdeel van. Het Provinciaal Waterplan is kaderstellend voor het grondwaterbeheer en het daaraan verbonden drinkwaterbeleid.¹² De uitgangspunten voor de vergunningverlening voor grondwateronttrekking en infiltraties zijn het voorkomen van schade en verslechtering van de kwaliteit van het grondwater. De provincie maakt hierbij onderscheid tussen kwetsbare gebieden en overige gebieden. In kwetsbare gebieden¹³ worden strengere eisen aan de grondwateronttrekking gesteld, bijvoorbeeld dat het grondwater later weer moet worden teruggebracht in de bodem.

Bevinding bij onderzoeksvraag 3:

De provincie Noord-Holland heeft het opnemen van een meldingsvoorschrift in de lopende of nieuwe vergunningen voor grondwateronttrekking niet in haar beleid opgenomen.

Toelichting

In het huidige provinciale beleid ontbreekt het voornemen voor een meldingsvoorschrift voor stopzetting of vermindering in de vergunningen voor grondwateronttrekkingen. Het Provinciaal Waterplan besteedt hier geen aandacht aan.

¹² Provinciaal Waterplan, pag. 19.

¹³ Kwetsbare gebieden zijn Texel, Wieringen, het Gooi, de duinen en het binnenduengebied. De duinen en het Gooi zijn de belangrijkste gebieden waar in verband met de drinkwatervoorziening grote grondwateronttrekkingen plaatsvinden. In de duinen wordt gestreefd naar verdere vermindering van de onttrekkingen. Voor het Gooi wil de provincie een lange termijnvisie opstellen, waarbij onttrekkingen ten behoeve van drinkwater zoveel mogelijk worden gecontinueerd en, in geval van negatieve effecten op de omgeving, eventueel worden verplaatst (pag. 70 en 74).

De provincie Noord-Holland stelt wel in het Provinciaal Waterplan, dat verandering van de drinkwaterwinning niet tot overlast in aangrenzende stedelijke of agrarische gebieden mag leiden.¹⁴ In stedelijk gebied hebben in totaal circa 35.000 woningen te maken met wateroverlast. De provincie wil de gevolgen van het eventueel stopzetten van bestaande onttrekkingen in beeld brengen en waar nodig met waterschappen, onttrekkers en gemeenten afspraken maken om overlast te voorkomen. De maatregelen rondom de stopzetting van de onttrekking in Zuid-Kennemerland (zie paragraaf 3.4) kunnen daarvoor als voorbeeld dienen.¹⁵

3.4 Gevalstudie: Stopzetting winning PWN Zuid-Kennemerland

Inleiding

De Rekenkamer heeft één casus onderzocht op de gevolgen van vermindering of stopzetting van de grondwateronttrekking. Doel van de casusbeschrijving is inzicht te bieden in de omvang van de grondwateroverlast die daardoor kan optreden en de kosten van de maatregelen om deze overlast te voorkomen. Bij het selecteren van de casus is voorrang gegeven aan grondwateronttrekkingen waar beëindiging leidt tot relatief grote effecten.

In de provincie Noord-Holland is de voormalige onttrekking door het Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN) in Zuid-Kennemerland geselecteerd. Van deze casus zijn verschillende onderzoeken beschikbaar over de gevolgen van de stopzetting van de onttrekking. Met de informatie uit deze onderzoeken en andere bronnen heeft advies- en ingenieursbureau DHV een overzicht opgesteld van de situatie bij de onttrekking in Zuid-Kennemerland. De onderstaande beschrijving is een samenvatting van het document van DHV.

Algemene beschrijving van de onttrekking

De onttrekking in Zuid-Kennemerland ten behoeve van de drinkwatervoorziening in Haarlem en omgeving vond sinds het einde van de 19^e eeuw plaats in de Kennemerduinen. Er was sprake van een groep van onttrekkingen, waarvan de grootste winning in Overveen lag. PWN had voor de onttrekking een vergunning van maximaal 14 miljoen m³ per jaar.

Provinciale Staten van Noord-Holland besloten in 1986 de onttrekking terug te brengen van 14 naar 7 miljoen m³ per jaar om verdroging van de natuur in de duinen tegen te gaan. PWN heeft daarop vanaf 1992 de onttrekking geleidelijk afgebouwd. In 1998 besloot PWN vervolgens de onttrekking geheel te sluiten, omdat het goedkoper was de drinkwatervoorziening voor Zuid-Kennemerland vanuit Heemskerk te verzorgen. In overleg met de provincie Noord-Holland, het rijk en de betrokken gemeenten is de onttrekking in 2002 definitief stopgezet.

Bevinding bij onderzoeksvraag 4

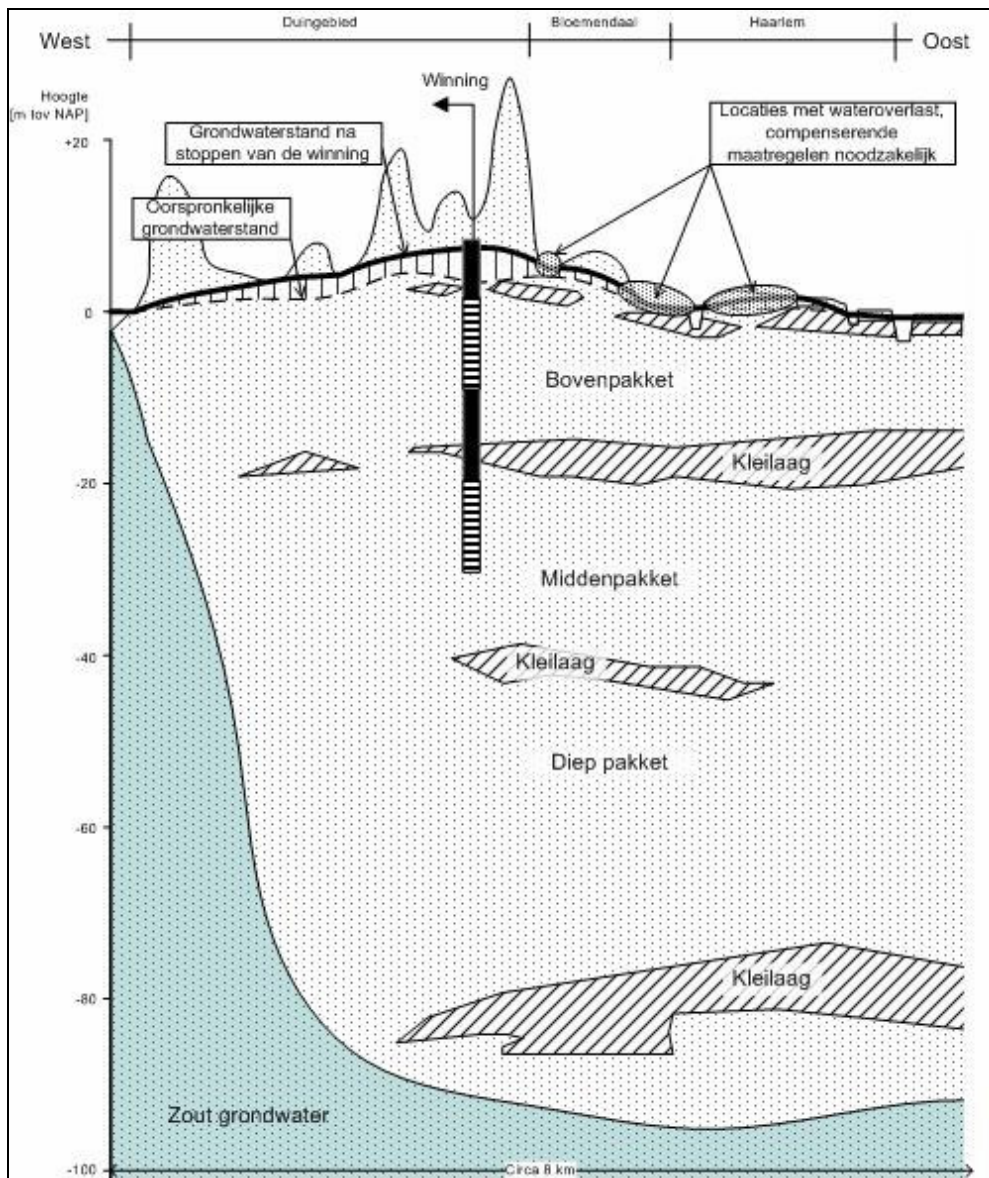
Onderzoek dat is uitgevoerd bij de stopzetting van de grondwateronttrekking in Zuid-Kennemerland laat zien dat een gebied van 329 ha te maken zou krijgen met (verergering van) grondwateroverlast. In deze gebieden zijn daarom compenserende maatregelen getroffen. De totale kosten van deze maatregelen zijn niet geheel bekend maar bedragen tenminste € 6,7 miljoen. De maatregelen hebben ertoe geleid dat de grondwaterstijging beperkt is gebleven en zich niet in het gehele gebied heeft voorgedaan.

¹⁴ Provinciaal Waterplan, pag. 74.

¹⁵ Provinciaal Waterplan, pag. 75.

Toelichting

Voorafgaand aan het stopzetten van de onttrekking is onderzoek verricht naar de gevolgen voor de omgeving. Daarbij is ruim aandacht besteed aan de hydrologische effecten (verhogingen van de grondwaterstand), het optreden van grondwateroverlast en te nemen maatregelen om grondwateroverlast tegen te gaan. Figuur 3 toont de gevolgen van stopzetting van de onttrekking zonder compenserende maatregelen.



Figuur 3: Schematische weergave grondwatersituatie nabij de onttrekking in Zuid-Kennemerland, voor en na het stoppen van de onttrekking (zonder compenserende maatregelen, grondwaterstanden niet op schaal, verhogingen verticaal gearceerd, verhogingen zijn overdreven weergegeven).¹⁶

Het grondwater werd grotendeels onttrokken aan het middenpakket, tussen -20 en -40 meter NAP. Figuur 3 geeft een dwarsdoorsnede van de grondwaterstand, zoals die zich voordeed ten tijde van de onttrekking (de onderbroken lijn) en de grondwaterstand na het stoppen van de onttrekking (de dikke doorgetrokken lijn).

¹⁶ DHV 2007, Stopzetting winning PWN Zuid-Kennemerland.

De grondwaterstanden en de stijgingen zijn niet op schaal weergegeven, maar overdreven. Exacte cijfers zijn niet te geven, omdat de grondwaterstand van nature fluctueert. Door deze weergave wordt wel de trend van de stijging goed zichtbaar. De grootste effecten van het stoppen van de onttrekking op de grondwaterstand zijn te merken in het midden van de duinen. Daar is sprake van een relatief grote stijging van de grondwaterstand (maximaal enkele meters). Omdat het grondwater zich daar van nature op grote diepte bevindt, hebben de negatieve effecten van de stijging zich beperkt tot de laaggelegen terreinen in de duinen.¹⁷

Aan de randen van de duinen beperkt de stijging van de grondwaterstand zich tot enkele decimeters. Grote delen van de binnenduintrand en aangrenzende gebieden (onder meer Overveen, Bloemendaal, delen van Haarlem; de gestippelde locaties in figuur 3) zijn echter stedelijk bebouwd. Omdat het grondwater zich in deze gebieden dichter onder de oppervlakte bevindt, kan ook een relatief kleine stijging van de grondwaterstand leiden tot wateroverlast.

Nadat PWN had aangekondigd te willen stoppen met de grondwateronttrekking zijn verschillende onderzoeken verricht naar de gevolgen. Op basis van de verwachte stijging van de grondwaterstand is een aantal gebieden geïdentificeerd waar mogelijk grondwateroverlast zou ontstaan: de zogenaamde urgentiegebieden. De betrokken partijen (provincie, gemeenten en PWN) hebben voor overlast de volgende norm gehanteerd: *in bebouwd gebied is sprake van overlast wanneer het grondwaterpeil vaker dan incidenteel hoger dan 70 cm onder de oppervlakte (het maaiveld) komt.*

De urgentiegebieden zijn nader onderzocht op de aanwezigheid van risico's op grondwateroverlast. Dat leverde het volgende op:

- Het oppervlak van de urgentiegebieden is in totaal 1175 ha. Het grondgebruik is hoofdzakelijk wonen, werken, infrastructuur en recreatie.
- In 81 ha zou als gevolg van het stoppen van de winningen grondwateroverlast ontstaan.
- In 248 ha kwam al grondwateroverlast voor en dit zou door het stoppen van de winning worden verergerd.
- In totaal wordt dus in 329 ha de norm voor grondwateroverlast van 70 cm beneden maaiveld overschreden.
- In 846 ha (72% van de urgentiegebieden) lag de grondwaterstand voldoende diep onder maaiveld, zodat er geen sprake was van grondwateroverlast, ook als de grondwaterstand door het stoppen van de winning zou worden verhoogd.

Voorzorgsmaatregelen

Zonder voorzorgsmaatregelen zou er dus een grote kans op grondwateroverlast zijn in stedelijke gebieden. De betrokken partijen hebben vervolgens onderhandeld en overeenstemming bereikt over de te nemen maatregelen en de verdeling van de kosten. Om grondwateroverlast te voorkomen zijn de volgende maatregelen getroffen, die in principe voldoende zijn:

- aanleg horizontale buisdrainage (vergelijkbaar met landbouwdraains)
- aanleg diepdrainageputten (verticale putten, die water afvoeren bij hoge grondwaterstanden)
- verbetering afvoercapaciteit van bestaand oppervlaktewater
- verlaging van waterstanden in bestaand oppervlaktewater
- ophoging van het maaiveld (in duinen)
- het graven van een duinrel voor de afwatering¹⁸

¹⁷ Ambtelijk wederhoor, 12 oktober 2007.

¹⁸ Ambtelijk wederhoor, 12 oktober 2007.

Alle betrokken partijen hebben een bijdrage geleverd. De provincie heeft € 2,3 miljoen betaald, het Rijk € 1,4 miljoen en PWN, waarvan de provincie 100% aandeelhouder is, € 3 miljoen. De gemeenten en het waterschap zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen. Of particulieren ook kosten hebben gemaakt, is niet bekend. PWN heeft gewacht met de definitieve stopzetting totdat deze maatregelen waren gerealiseerd en ook een bijdrage in de kosten geleverd.

In 2006 is in een deel van de urgentiegebieden onderzocht wat de effecten van het stopzetten en van compenserende maatregelen uiteindelijk zijn geweest. In de meeste gebieden bleek de grondwaterstand gedaald of ongeveer stabiel. In drie gebieden was er een gemiddelde stijging van meer dan 10 centimeter. De gemeente Velsen heeft een klachtenregister bijgehouden. Hieruit blijkt dat in deze gemeente geen toename is geweest van klachten over overlast.¹⁹

3.5 Conclusies en aanbevelingen

De bevindingen in de voorgaande paragrafen leiden tot de volgende conclusies:

Conclusies:

- 1 In de vergunningen is geen meldingsvoorschrift voor vermindering of stopzetting van de grondwateronttrekking opgenomen. Hierdoor ontbreekt de garantie dat er voor betrokken partijen voldoende tijd is om maatregelen tegen grondwateroverlast te nemen. Er zijn risico's op overlast bij stopzetting van een onttrekking, maar die zijn op dit moment klein. Door verdere verstedelijking of door nieuwe vergunningen voor onttrekkingen kunnen risico's op wateroverlast veranderen.
- 2 Diverse dossiers voor vergunningen voor grondwateronttrekkingen en dossiers bij andere beleidsterreinen zijn geheel of gedeeltelijk vernietigd.

Toelichting bij de conclusies

1. De vergunningen voor grondwateronttrekkingen bevatten geen meldingsvoorschrift. De provincie Noord-Holland heeft het opnemen van een meldingsvoorschrift niet in haar beleid staan. Zonder dit voorschrift hebben de betrokken partijen niet de garantie dat er voldoende tijd is om maatregelen te nemen om eventuele wateroverlast te voorkomen, indien een vergunninghouder besluit een onttrekking te stoppen of te verminderen. Er bestaan risico's op wateroverlast bij onttrekkingen nabij stedelijke gebieden, zoals ook blijkt uit de casus Zuid-Kennemerland. Echter, omdat het in Noord-Holland met name gaat om winningen door drinkwaterbedrijven is het risico klein. In Noord-Holland is één vergunning verleend voor een grote industriële onttrekking (Corus). Uit onderzoek blijkt bij deze onttrekking geen risico op overlast te bestaan in geval van beëindiging.
2. Van de 16 onderzochte vergunningen ontbraken in vier gevallen de dossiers en in twee gevallen ontbrak informatie van na 1980. De provincie heeft aangegeven dat deze informatie een aantal jaar geleden vernietigd is. In het bestuurlijk interview is aangegeven dat het probleem van verdwenen of vernietigde dossiers zich niet beperkt tot de vergunningen voor grondwateronttrekkingen, maar ook op andere beleidsterreinen speelt.

¹⁹ Ambtelijk wederhoor, 12 oktober 2007.

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan PS:

Aanbevelingen:

- 1 Voer een meldingsvoorschrift in voor alle vergunningen voor grondwateronttrekkingen groter dan 0,5 miljoen m³.
- 2 Vraag GS te rapporteren over het aantal ontbrekende dossiers en een plan van aanpak op te stellen om de problemen bij dossiervorming en dossierbeheer op te lossen.

Reactie Gedeputeerde Staten

Uw bovengenoemde rapport geeft ons college aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Met betrekking tot uw conclusie 1 merken wij op dat wij deze conclusie niet delen.

Wij menen dat er voldoende garanties zijn om tijdig maatregelen ter voorkoming van wateroverlast te kunnen nemen bij stopzetting van bestaande onttrekkingen.

Wij hebben hierbij de volgende uitleg.

In Noord-Holland kan vermindering of stopzetting van de drinkwaterwinningen aanleiding geven tot overlast. Andere winningen (met name Corus) hebben geen significant effect op het ondiepe grondwater. Voor drinkwaterwinningen is in het Waterplan van de Provincie Noord-Holland het volgende opgenomen: 'Wij zorgen er samen met waterleidingbedrijven, waterschappen en gemeenten voor dat verandering van de drinkwaterwinning geen grondwateroverlast tot gevolg heeft in aangrenzend stedelijk of agrarisch gebied. We dragen financieel bij aan maatregelen wanneer ons beleid leidt tot onevenredig hoge kosten'. De gedragscode van de waterleidingbedrijven sluit hier op aan. De waterleidingbedrijven willen een meldingstermijn hanteren en betrokken partijen de gelegenheid geven om maatregelen te nemen.

Op dit moment worden door provincie en waterleidingbedrijven verschillende optimalisatie onderzoeken uitgevoerd. Op basis hiervan kunnen vergunningen worden gewijzigd. Een precieze termijn waarbinnen vermindering of stopzetting kan plaatsvinden is daarbij op voorhand niet te geven. Deze is afhankelijk van de precieze verandering, en hiervoor zijn veel verschillende mogelijkheden. Voorkómen van schade blijft daarbij uitgangspunt. Ons college is van mening dat met de uitvoering van deze beleidsuitgangspunten in voldoende mate verzekerd is dat de risico's bij stopzetting van bestaande onttrekkingen tot een absoluut minimum beperkt worden.

Tot onze spijt moeten wij, met u (uw conclusie 2), constateren dat diverse dossiers voor grondwateronttrekkingen en dossiers op andere beleidsterreinen geheel of gedeeltelijk zijn vernietigd.

Op basis van het voorgaande stellen wij ons op het standpunt dat wij uw aanbeveling 1 (een meldingsvoorschrift opnemen voor alle vergunningen voor grondwateronttrekkingen groter dan 0,5 miljoen m³) overnemen voor zover er naar onze mening sprake zou kunnen zijn van risico's op grondwateroverlast.

Met betrekking tot uw aanbeveling 2 (het opstellen van een Plan van Aanpak om de problemen bij dossiervorming en dossierbeheer op te lossen) berichten wij u het volgende.

Ons college wijst erop dat het probleem van de vernietigde dossiers dateert uit de jaren negentig. Sinds 2002 is er een verbeteringsslag gestart. In het kader van het project "rechtmatigheid" hebben wij in 2006 dit verbeteringstraject geïntensiveerd.

Verder zal de komende tijd veel worden geïnvesteerd in modernisering van de Documentaire Informatievoorziening (DIV). In februari 2008 zal er een Plan van Aanpak worden vastgesteld voor het digitaliseren van DIV-processen. In de zomer zal er een Documentair Structuurplan (DSP) gereed zijn, waarna er een (nog te plannen) aanbestedingsprocedure zal starten voor de aanschaf van een Documentair Management Systeem (DSM).

Specifiek met betrekking tot de “ water” dossiers zullen wij extra inzet gaan plegen op het actualiseren van vergunningen koude/warmteopslag in 2008. Dat betreft ca. 90 vergunningen.

Daarnaast zal het aanpassen en/of actualiseren van overige vergunningen op basis van de Grondwaterwet en het aanleggen van nieuwe dossiers (daar waar die zijn vernietigd) worden meegenomen in het traject van de Nieuwe Waterwet en de overdracht van die dossiers richting waterschappen.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van GS en wil graag reageren op het opnemen van een meldingsvoorschrift en de ontbrekende dossiers.

Meldingsvoorschrift

GS concluderen dat er voldoende garanties zijn om tijdig maatregelen te kunnen nemen ter voorkoming van wateroverlast bij stopzetting van bestaande onttrekkingen. De argumenten die GS aanvoeren komen overeen met de bevindingen van de Rekenkamer. GS concluderen hier echter uit dat er geen risico is, en de Rekenkamer concludeert hieruit dat er een klein risico is. Het verschil in interpretatie wordt mogelijk veroorzaakt door de gedragscode van de drinkwaterbedrijven. GS gaan er vanuit dat drinkwaterbedrijven altijd een meldingsplicht zullen hanteren en betrokken partijen de gelegenheid zullen geven om maatregelen te treffen. De gedragscode van de drinkwaterbedrijven is echter geen afspraak tussen provincies en drinkwaterbedrijven, maar van de drinkwaterbedrijven onderling. In de code staat bijvoorbeeld ook genoemd: *“Stoppen of reduceren van de waterwinning kan grondwateroverlast veroorzaken. Waterbedrijven stellen zich op het standpunt dat het onverplicht uit eigen beweging beëindigen of reduceren van een winning niet onrechtmatig is.”* Eenzijdige beëindiging ziet de Rekenkamer daarom als een aanwezig risico, al is dit op dit moment niet groot.

GS willen alleen een meldingsvoorschrift opnemen voorzover sprake zou kunnen zijn van risico's op grondwateroverlast. De Rekenkamer wijst erop dat risico's in de toekomst kunnen veranderen, bijvoorbeeld door verstedelijking of wanneer drinkwaterbedrijven de gedragscode veranderen. Hierdoor wordt van de provincie een permanente inspanning vereist om de veranderingen te monitoren en te bezien of een meldingsplicht alsnog moet worden opgenomen. Het standaard opnemen van een meldingsplicht in nieuwe vergunningen en het toevoegen van een meldingsvoorschrift bij actualisatie van de vergunningen, zoals de provincies Utrecht en Zuid-Holland gaan doen, kost hierbij weinig capaciteit en voorkomt onvoorziene schade/risico's.

Ontbrekende dossiers

GS bevestigen de conclusie dat diverse dossiers voor grondwateronttrekkingen en dossiers op andere beleidsterreinen geheel of gedeeltelijk vernietigd zijn en geven aan dat er diverse verbetertrajecten zijn (geweest) om de dossiervorming te verbeteren. GS rapporteren echter niet of bekend is hoe omvangrijk het probleem is. Ontbrekende dossiers kunnen juridische gevolgen hebben bij bijvoorbeeld vergunningen of bij handhaving (niet-financiële rechtmatigheid). Inzicht in de omvang van het probleem is daarom van belang om de risico's te kunnen inschatten en hierop gericht maatregelen te nemen. Voor het beleidsterrein Water wordt weliswaar een herstelactie ondernomen, maar hoe omvangrijk het probleem op andere beleidsterreinen is en of hiervoor ook herstelacties moeten worden ondernomen, is onbekend. Wij bevelen daarom aan dat GS rapporteren aan PS over het aantal ontbrekende dossiers en een plan van aanpak opstellen om de problemen bij dossiervorming en dossierbeheer op te lossen.



BIJLAGE

Verantwoording

Geraadpleegde personen

- De heer M. Cuijpers, sector Water, provincie Noord-Holland
- De heer. P. Huijts, sector Vergunningen, provincie Noord-Holland
- De heer J. Jansman, sector Vergunningen, provincie Noord-Holland
- Mevrouw R. Kruisinga, Gedeputeerde, provincie Noord-Holland
- De heer L. de Vogel, sector Water, provincie Noord-Holland
- Mevrouw H. Zwanenburg, sector Vergunningen, provincie Noord-Holland

Bronnen

Algemeen

- Grondwaterwet
- Waterwet (ontwerp)
- Position paper Grondwateroverlast, VEWIN, december 2002
- www.helpdeskwater.nl

Noord-Holland

- Bewust omgaan met water, Provinciaal Waterplan Noord-Holland 2006-2010
- Uittreksel uit grondwaterregister
- Verslag bestuurlijk interview, 17 september 2007
- Informatie uit ambtelijk wederhoor, 12 oktober 2007 + november 2007

Gevalstudie

- Stopzetting winning PWN Zuid-Kennemerland, ingenieurs- en adviesbureau DHV, opgesteld op verzoek van de Randstedelijke Rekenkamer, 2007

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585 TELEFOON

020 – 58 18 586 FAX

info@randstedelijke-rekenkamer.nl EMAIL

www.randstedelijke-rekenkamer.nl INTERNET

Amsterdam
December 2007

