

Water gewogen

Weging van het belang van water
in de ruimtelijke ordening

Voorwoord

PM

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Leeswijzer	6
1.3 Doel en onderzoeksvragen	6
1.4 Veranderende omgang met water	7
1.5 Wateropgaven	9
1.6 Taken en verantwoordelijkheden	11
2. Conclusies	16
2.1 Rol en beleid	17
2.2 Organisatie en financiën	20
2.3 Belangen in beeld brengen en wegen	22
2.4 Keuzes en borging	25
2.5 Samenwerking	28
2.6 Gebiedssamenwerking	31
3. Aanbevelingen	37
3.1 Regie en keuzes	37
3.2 Randvoorwaarden en samenwerking	38
4. Reactie Gedeputeerde Staten	42
5. Nawoord	43
Bijlage 1 Provinciale taken waterbeheer	44

Samenvatting

PM

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincie heeft een belangrijke en complexe rol in de ruimtelijke ordening. Er zijn verschillende opgaven en ambities voor woningbouw, energie, economie, landbouw en natuur, maar de beschikbare oppervlakte is beperkt. Ruimte is schaars. Dat vraagt van de politiek om functies en belangen slim te combineren en keuzes te maken.

Water speelt een grote rol in de ruimtelijke ordening. De strijd tegen het water en structurerende keuzes om ons ertegen te beschermen, zijn bepalend geweest voor de vormgeving en ontwikkeling van Nederland. Vanaf de zeventiende eeuw veranderden droogmakerijen water in land. Ook de afsluiting van de Zuiderzee en de aanleg van vaarwegen zoals het Amsterdam-Rijnkanaal in de vorige eeuw, geven tot op de dag van vandaag richting aan de ruimtelijke ordening in Nederland.

Water is een belang op zichzelf en neemt ruimte in. We beschermen ons tegen water en maken er gebruik van. Zonder waterkeringen zou zestig procent van Nederland regelmatig onder water staan. In dat gebied wonen ongeveer negen miljoen mensen en wordt zo'n zeventig procent van het bruto nationaal product (bnp) verdiend.¹ Het voorkomen van wateroverlast vraagt om ruimte voor waterberging. Ook waterkeringen en dijken, die ons beschermen tegen overstromingen, nemen ruimte in. Voor mens, plant en dier is het van levensbelang dat er voldoende water beschikbaar is en dat dit water van voldoende kwaliteit is. Dit maakt water een dwarsdoorsnijdend thema in de ruimtelijke ordening.

Provincies hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in de opgaven waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit. Zij combineren of prioriteren belangen die ruimte vragen. Daarbij werken zij samen met verschillende overheden, en schakelen zij tussen de urgentie en kosten van vandaag en het perspectief op langere termijn.² Er is geen homogeen waterbelang en water is niet los te zien van andere opgaven in de fysieke leefomgeving. Bovendien maken verschillende partijen aanspraak op 'hetzelfde' water. Huishoudens, bedrijven en industrie zijn watervragers, natuurgebieden zijn afhankelijk van water en boeren hebben water nodig om levensmiddelen te produceren. Deze wateropgaven vragen om goed beleid met aandacht voor het wegen en waarderen van belangen ten opzichte van elkaar, zowel in het algemeen als geografisch en in de tijd.³

Dit vormt de aanleiding voor de Randstedelijke Rekenkamer om onderzoek te doen naar hoe en in hoeverre de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland het belang van water wegen in de ruimtelijke ordening.

¹ Nationaal Deltaprogramma, Waterveiligheid, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 16 april 2025

² Guus van Steenberg (2022), Regionale gebiedsontwikkeling. De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussen stedelijke gebieden, dissertatie TU Delft, p. 96

³ Katrien Termeer en Frank Hoogenboom (1987), 'Grondwaterplannen, een eerste verkenning van de technische onderbouwing en belangenafweging', H2O 20, p. 503

1.2 Leeswijzer

Dit hoofdstuk vervolgt met het doel en de onderzoeksvragen van het onderzoek, en de context van klimaatadaptatie en de veranderende omgang met water. Daarna komen de wateropgaven in het algemeen en specifiek voor de provincie Zuid-Holland aan de orde, evenals de taken en verantwoordelijkheden van de provincie en medeoverheden op het gebied van water.

In het tweede hoofdstuk volgen de hoofdconclusie en deelconclusies. De toelichtingen op de conclusies zijn gebaseerd op de nota van bevindingen, waarin een feitelijke onderbouwing en meer achtergrondinformatie terug te vinden is. Per conclusie worden illustraties en voorbeelden gegeven van hoe andere Randstedelijke provincies hun beleid inrichten, opgaven aanpakken en instrumenten ontwikkelen.

Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer in hoofdstuk drie aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten (GS). Deze aanbevelingen zijn voorzien van een toelichting met concrete suggesties voor een richting om deze op te pakken. In hoofdstuk 4 is de reactie van GS integraal opgenomen, gevolgd door een nawoord van de Rekenkamer.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer inzicht geven in de rolinvulling van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland met betrekking tot het wegen van waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Daarbij willen wij inzicht geven in de kwaliteit van (de besluitvorming over) hun beleid. Op basis van de verkregen inzichten willen wij de provincies handelingsperspectief bieden in de veranderende omgang met water.

Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag

Hoe en in hoeverre weegt de provincie waterbelangen in de ruimtelijke ordening?

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van vier deelvragen:

1. Welke taken heeft en neemt de provincie in de wateropgaven?
2. In hoeverre weegt, maakt en borgt de provincie keuzes in haar ruimtelijk beleid met betrekking tot waterbelangen?
3. Wat biedt de provincie aan en vraagt de provincie van medeoverheden en betrokken partijen om belangenwegingen bij water te kunnen maken?
4. Welke uitdagingen en kansen zijn er met betrekking tot belangenwegingen bij water voor de provincie?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maakt de Rekenkamer gebruik van een beoordelingskader. In de [onderzoeksopzet](#) zijn afbakening, beoordelingskader en werkwijze van het onderzoek toegelicht. Aan de hand van acht casusstudies zijn lessen en successen van ruimtelijke ontwikkelingen in de praktijk in beeld gebracht. Hiervoor zijn groepsgesprekken met de provincies en betrokken partijen gevoerd. Het onderzoek maakt gebruik van interviews met provincies, waterschappen, gemeenten, Rijk, terreinbeheerders, van reviews door experts en van beleidsdocumenten en andere

bronnen tot medio februari 2026. De geraadpleegde partijen en bronnen zijn opgenomen in de nota van bevindingen.

1.4 Veranderende omgang met water

Klimaatadaptatie

Het klimaat verandert en daarmee neemt de kans op extreme weersomstandigheden toe. Winters worden natter en de temperatuur stijgt. De kans op extreme neerslag neemt toe, wat kan leiden tot wateroverlast. Tegelijkertijd stijgt de kans op droge perioden met watertekorten.⁴ Het proces waarbij de maatschappij zich aanpast aan het actuele of verwachte klimaat en de effecten daarvan, heet 'klimaatadaptatie'.⁵ Het omvat het nemen van maatregelen om de negatieve effecten van klimaatverandering te minimaliseren. Voorbeelden zijn het anders inrichten van stedelijke en landelijke gebieden om wateroverlast tegen te gaan, het aanpassen van landbouwmethoden aan drogere periodes en het versterken van de infrastructuur tegen extreme weersomstandigheden. Tegelijkertijd biedt klimaatadaptatie kansen, zoals het aanleggen van natuurlijke overloopgebieden. Deze functioneren als buffer bij wateroverlast en als waterberging bij droogte, en kunnen de biodiversiteit verbeteren.⁶

Veranderende omgang met water

Een veranderend klimaat vraagt om een andere omgang met water. Het gaat hierbij niet alleen om de inrichting van de ruimte, maar ook om de manier van denken over waterbeheer. In Nederland werd er lang naar water gekeken vanuit een gedachte van maakbaarheid. Het Nationaal Deltaprogramma⁷ benadrukt echter dat het watersysteem tegen zijn grenzen aanloopt.⁸ De druk op het watersysteem wordt volgens de Sociaal-Economische Raad (SER) onder andere veroorzaakt door economische groei, verzilting, verstedelijking, intensief landgebruik en klimaatverandering.⁹ Het dwingt tot een andere omgang met water. De noodzaak voor een omslag in de manier van denken wordt gedeeld door de Randstedelijke provincies.¹⁰

Water en bodem sturend

In 2022 koos het kabinet-Rutte IV de beleidslijn 'water en bodem sturend' als basis voor de inrichting van Nederland.¹¹ 'Water en bodem sturend' wil zeggen dat het bodem- en watersysteem een doorslaggevende rol speelt bij de inrichting van Nederland.¹² Het kabinet maakte 33 'structurende keuzes' om de komende decennia richting te geven aan een gebiedsgerichte aanpak, en noemde zeven uitgangspunten om het principe 'water en bodem sturend' vorm te geven. De uitgangspunten zijn als volgt:

⁴ Klimaatportaal Klimaatadaptatie, Hoe verandert het klimaat in Nederland?, www.klimaatadaptatienederland.nl, geraadpleegd 22 april 2025

⁵ PBL (2013), Aanpassen met beleid. Bouwstenen voor een integrale visie op klimaatadaptatie, p. 9

⁶ Ministerie van IenW (2023), Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie, p. 5 en 59

⁷ Het Deltaprogramma is sinds 2011 een samenwerking tussen ministeries, provincies, gemeentes en waterschappen.

⁸ Ministerie van IenW e.a. (2024), Deltaprogramma 2025. Naar een nieuwe balans in de leefomgeving: ruimte voor leven met water, p. 16-17

⁹ SER (2025), Naar een toekomstige omgang met water, p. 11

¹⁰ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025; Provincie Noord-Holland, interview, 18 februari 2025; Provincie Utrecht, interview, 20 februari 2025; Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025; IPO, interview, 13 maart 2025; Unie van Waterschappen, interview, 20 maart 2025 & Deltaprogramma, interview, 24 maart 2025

¹¹ Ministerie van IenW, Kamerbrief: Water en Bodem sturend, 25 november 2022

¹² WUR, 'Water en bodem sturend' vraagt om een brede blik, www.wur.nl, 14 juli 2023

1. niet afwentelen op toekomstige generaties, andere gebieden of functies en van privaat naar publiek
2. meer rekening houden met extremen zoals hevige regenval, hitte en droogte
3. in samenhang omgaan met wateroverlast, droogte en bodem door een sponswerking van de bodem en voldoende buffer- en afvoercapaciteit te realiseren
4. meerlaagsveiligheid door naast het preventief aanleggen en versterken van dijken en keringen (laag 1), ook aandacht te hebben voor de ruimtelijke inrichting achter de dijk en bijvoorbeeld in beekdalen (laag 2), crisisbeheersing (laag 3), snel en klimaatrobuust herstel van schade (laag 4), en waterbewustzijn (als integraal onderdeel)
5. minder afdekken, minder vergraven en minder verontreinigen om de natuurlijke kracht van de bodem te benutten
6. integrale aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving waarbij het water- en bodemsysteem sturend is
7. comply or explain voor alle partijen waaronder het Rijk

Het principe 'water en bodem sturend' is echter niet nieuw. De wens om water en ruimtelijke ordening meer met elkaar in verband te brengen – het concept van 'integraal waterbeheer' – is al gangbaar sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw.¹³ Het denken en maken van plannen op basis van wat het landschap biedt, ligt aan de basis van grote programma's zoals de Ecologische Hoofdstructuur en Ruimte voor de Rivier.¹⁴ Deze manier van denken is ook te vinden in de 'lagenbenadering', die de opbouw van het landschap verdeelt in water en bodem (ondergrond), infrastructuur (netwerken) en landgebruik (occupatie). Daarnaast speelt de discussie over 'peil volgt functie' versus 'functie volgt peil'. 'Peil volgt functie' betekent dat eerst de functie van het land wordt gekozen en daar het waterpeil op wordt aangepast, geredeneerd vanuit een maakbaarheidsgedachte. 'Functie volgt peil' betekent dat het gebruik van het land wordt aangepast op het peil, uitgaand van wat het landschap biedt.¹⁵

Het Rijksbeleid ten aanzien van het principe is aan verandering onderhevig. In 2024 paste het kabinet-Schoof de formulering 'water en bodem sturend' aan naar 'rekening houden met water en bodem'. Het kabinet gaf aan dat water en bodem niet 'allesbepalend' moet zijn, maar dat het principe is bedoeld om aan de voorkant rekening te houden met water en bodem bij afwegingen in de ruimtelijke ordening. In de Kamerbrief onderschreef het kabinet bovengenoemde uitgangspunten, behalve het uitgangspunt 'comply or explain'.¹⁶ In het coalitieakkoord uit januari 2026 kiezen D66, VVD en CDA opnieuw voor 'water en bodem sturend', ditmaal als richtinggevend principe dat onder andere wordt gehanteerd in de *Nota Ruimte*. Van de onderzochte provincies hanteren Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland de formulering 'water en bodem sturend' en gebruikt de provincie Flevoland de formulering 'water en bodem medebepalend'.

¹³ Rutger van der Brugge e.a. (2020), 'Klimaatadaptatie en transitie management', Water governance 3, p. 13-14

¹⁴ College van Rijksadviseurs, Verkenning Water en bodem sturend, do's en don'ts, www.collegevanrijksadviseurs.nl, geraadpleegd 14 april 2025

¹⁵ STOWA (2025), Terug naar de (water)basis. Een herbeschoouwing van drie beproefde onderzoeksmethoden voor het integreren van ruimtelijke ordening en waterbeheer, p. 2 & STOWA (2020), Deltafact: Droogte stuurt functies

¹⁶ Ministerie van IenW, Kamerbrief: Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendeбат Water 8 oktober 2024, 22 oktober 2024

1.5 Wateropgaven

Water is een dwarsdoorsnijdend thema in de ruimtelijke ordening. De opgaven met betrekking tot water kunnen in grote lijnen worden verdeeld in drie thema's: waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit.

Waterveiligheid

Waterveiligheid gaat over de bescherming tegen overstromingen vanuit zee, meren en rivieren en het voorkomen van wateroverlast. Dit gebeurt hoofdzakelijk met waterkeringen, zoals duinen, dammen, stuwen, gemalen en stormvloedkeringen.¹⁷ Klimaatverandering zorgt voor een hogere zeespiegel, extremere neerslag en hogere rivierafvoeren. Hierdoor neemt de dreiging van overstromingen en wateroverlast toe.¹⁸

In het waterbeheer en waterbeleid valt 'wateroverlast' van 'waterveiligheid' te onderscheiden. Waterveiligheid gaat 'over de bescherming tegen overstromingen met ontwrichtende maatschappelijke gevolgen' en wateroverlast over de 'directe en indirecte schade van grondwater of hemelwater'.¹⁹ In dit onderzoek scharen we wateroverlast onder waterveiligheid. Voor zover de provincie eigen keuzes maakt met betrekking tot specifiek overstromingen of wateroverlast, is daar apart aandacht voor.

Watervoorziening

Watervoorziening gaat over het beschikbaar hebben van voldoende zoetwater voor de drinkwatervoorziening en andere functies, zoals natuur en landbouw. Klimaatverandering kan ervoor zorgen dat met name in de zomer het totale aanbod van zoetwater afneemt. Als de vraag naar zoetwater gelijk blijft of toeneemt, ontstaat er een tekort en is er onvoldoende zoetwater beschikbaar.²⁰ Specifiek drinkwatervoorziening is een vraagstuk waar toenemend aandacht voor is. De vanzelfsprekendheid van voldoende drinkwater in Nederland is veranderd. Terwijl er steeds minder drinkwater beschikbaar is, heeft Nederland in 2030 met circa 100 miljoen kubieke meter ongeveer acht procent meer drinkwater nodig dan in 2020.²¹

Waterkwaliteit

Waterkwaliteit gaat over het in stand houden en verbeteren van de biologische en fysisch-chemische kwaliteit van het water. De waterkwaliteit staat onder druk door menselijk handelen en klimaatverandering. Hierdoor worden watersystemen minder veerkrachtig en neemt de biodiversiteit af.²² Anders dan de ruimtelijke vraagstukken die spelen bij waterveiligheid en watervoorziening, is de opgave voor waterkwaliteit een bestemmingsvraagstuk. Daarbij gaat het om hoe andere activiteiten en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving worden toegestaan die effect hebben op de waterkwaliteit.²³

¹⁷ Rijkswaterstaat, Waterkeringen, www.rijkswaterstaat.nl, geraadpleegd 11 april 2025

¹⁸ Deltares e.a. (2024), Deltascenario's 2024. Zicht op water in Nederland, p. 61-68

¹⁹ Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 13

²⁰ Deltares e.a. (2024), Deltascenario's 2024. Zicht op water in Nederland, p. 58-61

²¹ In 2030 is naar verwachting een productiecapaciteit van circa 1,4 miljard kuub water per jaar nodig, in 2020 was er 1,3 miljard kuub noodzakelijk, zie RIVM (2023), Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen, p. 3 en 45-50

²² IPLO, Waterkwaliteit, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025

²³ Unie van Waterschappen, interview, 20 maart 2025

Wateropgaven in Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland bestaat voor een aanzienlijk deel uit water. In 2023 bestond twintig procent van de totale oppervlakte uit water, meer dan ieder ander type grondgebruik.²⁴ Ongeveer een derde van het oppervlaktewater betreft meren en plassen, de rest betreft watergangen.²⁵ Hoewel er grote hoogteverschillen zijn, is een groot deel van de provincie laag gelegen. Het laagste punt van de provincie en ook van Nederland ligt in de Zuidplaspolder in Nieuwerkerk aan den IJssel, op 6,74 meter onder zeeniveau. Het landschap kent veel waterbouwkundige werken die het leven onder zeeniveau mogelijk maken. De provincie heeft een combinatie van kust-, veen- en rivierdeltalandschappen in directe nabijheid van stedelijke gebieden. Deze landschappen zijn ontstaan op de overgangen van zout naar zoet water en tussen land, zee en rivier.²⁶

In de provincie komen de landelijke wateropgaven allemaal samen.²⁷ Door zeespiegelstijging, bodemdaling en groei van zowel het aantal inwoners als de maatschappelijke en economische functies, wordt de provincie steeds kwetsbaarder en afhankelijker van dijken. Het wordt kostbaarder om Zuid-Holland te beschermen tegen overstromingen en het watersysteem vraagt steeds meer ruimte voor bijvoorbeeld waterberging.²⁸

De provincie onderscheidt verschillende landschapstypen met bijbehorende opgaven voor het water- en bodemsysteem. Het buitendijks bebouwde gebied met steden, havens en bedrijventerreinen is kwetsbaar voor overstromingsrisico's en verzilting van zoetwaterbronnen. Binnendijks is extra ruimte nodig voor wateropvang bij extreme regenval en voor toekomstige dijkversterkingen. Het kustlandschap, met onder andere duinen en strandwallen heeft een cruciale functie voor waterveiligheid en drinkwaterwinning. In de droogmakerijen en het plassenlandschap is de zoetwaterbeschikbaarheid een vraagstuk. Dat komt door minder rivierwaterafvoer in droge perioden en door verzilting. Veenweiden kennen slappe bodemcondities en hier is veenoxidatie een opgave. De Zuid-Hollandse eilanden ten slotte bestaan uit delta met zeekeulpolders en kreekruggen²⁹. Toenemende verzilting bedreigt zoetwaterbuffers. Dat kan gevolgen hebben voor onder andere de watervoorziening in de hele provincie.³⁰

²⁴ Provincie Zuid-Holland (2024), Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland, p. 51 & Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 5-3 Leven met water, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 december 2025

²⁵ Vereniging Deltametropool (2022), Ruimteclaims Provincie Zuid-Holland. De mogelijke ruimtebehoefte van nieuwe ruimtelijke opgaven, p. 17

²⁶ Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. Beleidskeuze Landschap, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 december 2025 & Gemeente Zuidplas, Laagste punt van Nederland, www.zuidplas.nl, geraadpleegd 3 december 2025

²⁷ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

²⁸ Provincie Zuid-Holland (2024), Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland, p. 21

²⁹ Een kreekrug is een verhoging in het polderlandschap.

³⁰ Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. Beleidskeuze Landschap, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 december 2025 & Defacto Stedenbouw (2023), Klimaatonderlegger Zuid-Holland, p. 9

1.6 Taken en verantwoordelijkheden

Ruimtelijke ordening

Op basis van de *Omgevingswet* is de provincie verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden in de fysieke leefomgeving door gemeenten en waterschappen.³¹ In het *Bestuursakkoord Water* tussen overheden en waterbedrijven uit 2011 is de rol van de provincie als gebiedsregisseur afgesproken. Dat betekent dat zij verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van integrale gebiedsvisies op de ruimte en het nemen van beslissingen bij botsende ruimtelijke belangen van lokale overheden.³² De rol van gebiedsregisseur past bij de positie van de provincie als middenbestuur, die binnen de bestuurlijke organisatie van Nederland een verbindende rol tussen Rijk en gemeenten inneemt.³³ Sinds 2021 noemen Rijk en provincies ook wel de rol van 'gebiedsautoriteit' voor de provincie om op bovenlokale schaal democratisch gelegitimeerd keuzes te maken.³⁴

Omgevingsbeleid

In 2024 is de *Omgevingswet* in werking getreden. De wet is gericht op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.³⁵ De *Omgevingswet* gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal, tenzij'. Dit houdt in dat gemeenten en waterschappen in principe verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van taken en bevoegdheden in de fysieke leefomgeving. Provincies en Rijk treden alleen op als dat noodzakelijk is vanwege provinciale of nationale belangen die niet doelmatig door gemeenten en waterschappen kunnen worden behartigd.³⁶ Daarnaast stimuleert de wet samenwerking tussen overheden, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk doelen te bereiken voor een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.³⁷

Vanuit de *Omgevingswet* hebben overheden verschillende instrumenten voor het gebruiken en beschermen van de fysieke leefomgeving tot hun beschikking, zie figuur 1.1. Een aantal instrumenten komt regelmatig aan de orde in dit onderzoek:

- **Omgevingsvisie:** een samenhangend, strategisch plan voor de fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie bevat ambities en doelen voor de lange termijn en is zelfbindend. Het Rijk, provincies en gemeenten moeten een omgevingsvisie vaststellen voor hun eigen grondgebied.
- **Programma:** maatregelen om de leefomgeving te beschermen, beheren, gebruiken en ontwikkelen. Het programma is een concrete invulling van het beleid uit de omgevingsvisie op een bepaald onderwerp en is zelfbindend. Voor sommige onderwerpen is het volgens de *Omgevingswet* verplicht een programma op te stellen, zoals het regionaal waterprogramma voor de provincies.
- **Decentrale regels:** regels van decentrale overheden voor de fysieke leefomgeving. Dit zijn het omgevingsplan van de gemeente (opvolger van het bestemmingsplan), de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Ze bevatten bijvoorbeeld regels voor activiteiten van burgers en bedrijven, kaders om

³¹ Art. 2.18, lid 1, sub a, *Omgevingswet*

³² Ministerie van IenM e.a. (2011), *Bestuursakkoord Water*, p. 10-11

³³ S. Munneke (2020), 'De provincie' in *Instituten van de staat*, red. E.R. Muller e.a., p. 155

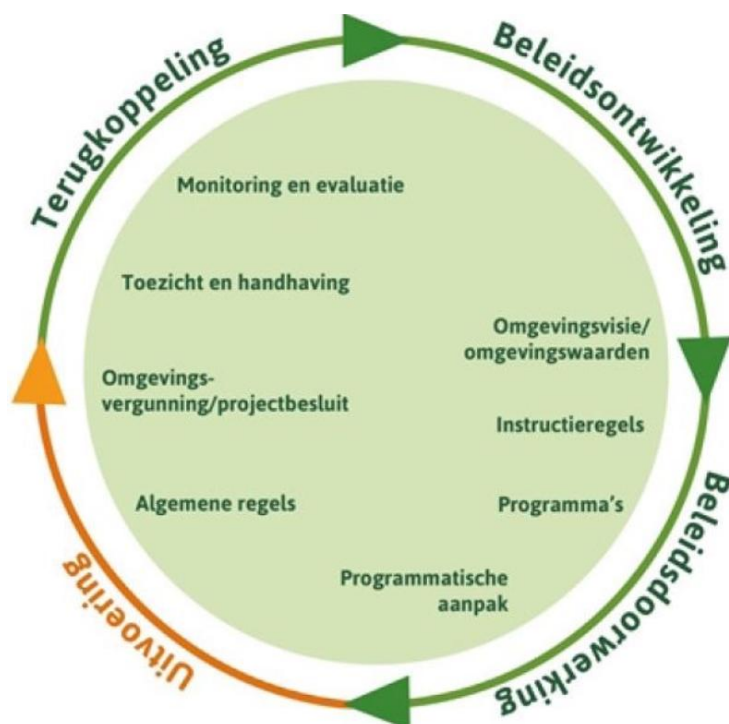
³⁴ IPO, Ruimtebrief minister De Jonge legt grote verantwoordelijkheid bij provincies, www.iplo.nl, 17 mei 2022 & Lysias (2024), Door op de ingeslagen weg. Rapport Tussenevaluatie RTL, p. 13 en 20

³⁵ Art. 1.3, *Omgevingswet*

³⁶ Art. 2.3, *Omgevingswet* & IPLO, Decentraal, tenzij, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 augustus 2025

³⁷ Art. 2.2, *Omgevingswet* & IPLO, Participatie in de *Omgevingswet*, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 augustus 2025

vergunningen te toetsen, en functies van specifieke gebieden. In een omgevingsverordening kan de provincie instructieregels voor gemeenten en waterschappen opnemen.³⁸



Figuur 1.1 Instrumenten van de *Omgevingswet* in de beleidscyclus³⁹

Nota Ruimte en ruimtelijke arrangementen

Sinds 2022 werkt het Rijk aan een nieuwe *Nota Ruimte* om de regie te hernemen op de grote ruimtelijke opgaven. De nota bevat nationale ruimtelijke keuzes richting 2050 en 2100 en kan gezien worden als aanscherping van de huidige *Nationale Omgevingsvisie (NOVI)*. De *Ontwerp-Nota Ruimte* lag ter inzage van oktober tot december 2025 en het Rijk streeft ernaar de definitieve *Nota Ruimte* in 2026 af te hebben.⁴⁰

In het programma Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX) werkt het Rijk met de twaalf provincies samen aan de ruimtelijke opgaven. Onderdeel hiervan zijn de ruimtelijke voorstellen van de provincies uit 2023 en 2024, waarin de provincies nationale opgaven en doelen vertalen, combineren en inpassen binnen de provinciegrenzen. Op basis van de ruimtelijke voorstellen is het Rijk met elke provincie tot een ruimtelijk arrangement gekomen met afspraken die jaarlijks worden geactualiseerd.⁴¹

³⁸ Art. 2.6, 2.22, 3.1-3.5 en 4.1-4.2, *Omgevingswet*; IPLO, De 6 kerninstrumenten van de *Omgevingswet*, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025; IPLO, *Omgevingsvisie*, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025 & IPLO, *Programma: dit houdt het in*, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025

³⁹ IPLO, *Beleidscyclus*, www.iplo.nl, geraadpleegd 23 september 2025

⁴⁰ Ministerie van BZK, Kamerbrief: Voorontwerp Nota Ruimte en reflecties PBL en CRa ruimtelijke voorstellen provincies, 21 juni 2024; Ministerie van VRO, *Route naar Nota Ruimte*, www.ruimtelijkeordening.nl, geraadpleegd 23 september 2025 & Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, *Nota Ruimte*, www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl, geraadpleegd 23 september 2025 & Rijksoverheid, Kamerbrief aanbidding Ontwerp-Nota Ruimte www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 9 december 2025

⁴¹ College van Rijksadviseurs (2024), *Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX*, p. 4-5; Ministerie van VRO, *NOVEX*, www.ruimtelijkeordening.nl, geraadpleegd 23 september 2025 & Ministerie van VRO, *Aanpak provincies*, www.ruimtelijkeordening.nl/, geraadpleegd 23 september 2025

Weging van het waterbelang

Volgens de *Omgevingswet* en het eerdere *Bestuursakkoord Water* zijn gemeenten, provincie en Rijk verplicht tot de 'weging van het waterbelang' in de ruimtelijke ordening. Dat betekent dat zij vroegtijdig advies moeten vragen aan de betreffende waterbeheerder, waterschap(en) of Rijkswaterstaat. Voorheen was dit instrument de 'watertoets'. De weging is van toepassing voor het opstellen van omgevingsplannen, de provinciale omgevingsverordening, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Voor de provinciale omgevingsverordening is de weging van toepassing als de provincie regels stelt voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Sinds de *Omgevingswet* moet het waterbelang niet alleen procedureel maar ook inhoudelijk worden meegewogen in de belangenafweging.⁴² Er is geen wettelijke verplichting om het advies van het waterschap op te volgen, maar bij afwijking geldt een motiveringsplicht.⁴³

De *Omgevingswet* stelt geen eisen aan de manier waarop de waterbeheerder wordt betrokken bij de weging van het waterbelang. In de praktijk zijn er nogal wat verschillen in hoe waterbeheerders worden betrokken en hoe zij hun rol invullen.⁴⁴ Het televisieprogramma *Nieuwsuur* concludeerde eind 2025 na een rondgang langs de 21 waterschappen dat het advies van waterschappen vaak vrijblijvend wordt opgevat en dat waterschappen niet weten in hoeverre gemeenten en provincies hun adviezen daadwerkelijk opvolgen.⁴⁵ Daarnaast signaleerde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat de weging van het waterbelang in de praktijk vooral plaatsvindt bij het opstellen of aanpassen van het gemeentelijke omgevingsplan. Dan is de locatiekeuze echter vaak al gemaakt en resulteert de weging van het waterbelang hoogstens in een klimaatbestendigere inrichting van een locatie, niet in een andere locatiekeuze. De Rli bepleit om het waterbelang eerder en op een hoger schaalniveau, namelijk nationaal en provinciaal, consequent mee te wegen bij ruimtelijke besluitvorming.⁴⁶

Waterbeheer

Het waterbeheer is in Nederland een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende partijen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het nationale waterbeleid. Rijkswaterstaat is de beheerder van het hoofdwatersysteem en primaire waterkeringen⁴⁷, waaronder de stormvloedkeringen. De provincie is verantwoordelijk voor het regionale waterbeleid. De waterschappen zijn de beheerders van de regionale watersystemen en regionale waterkeringen⁴⁸ en zorgen voor rioolwaterzuivering. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer binnen het stedelijk gebied en de riolering. Wat betreft drinkwater zijn (drink)waterbedrijven verantwoordelijk voor de levering van drinkwater, maar hebben alle overheden die direct of indirect betrokken

⁴² Art. 5.37, Besluit kwaliteit leefomgeving; Ministerie van IenM e.a. (2011), *Bestuursakkoord Water*, p. 6; IPLO (2025), *Beschermen van waterbelangen*, www.iplo.nl, geraadpleegd op 11 april 2025 & Rli (2024), *Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat*, p. 10

⁴³ UvW, interview, 20 maart 2025 & STOWA (2024), *Juridische mogelijkheden van waterschappen voor de aanpak van bodemdaling in veenweiden*, p. 25

⁴⁴ Rli (2024), *Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat*, p. 27

⁴⁵ NOS, *Waterschappen hebben geen zicht op bouwplannen in risicovolle gebieden*, www.nos.nl, 2 december 2025

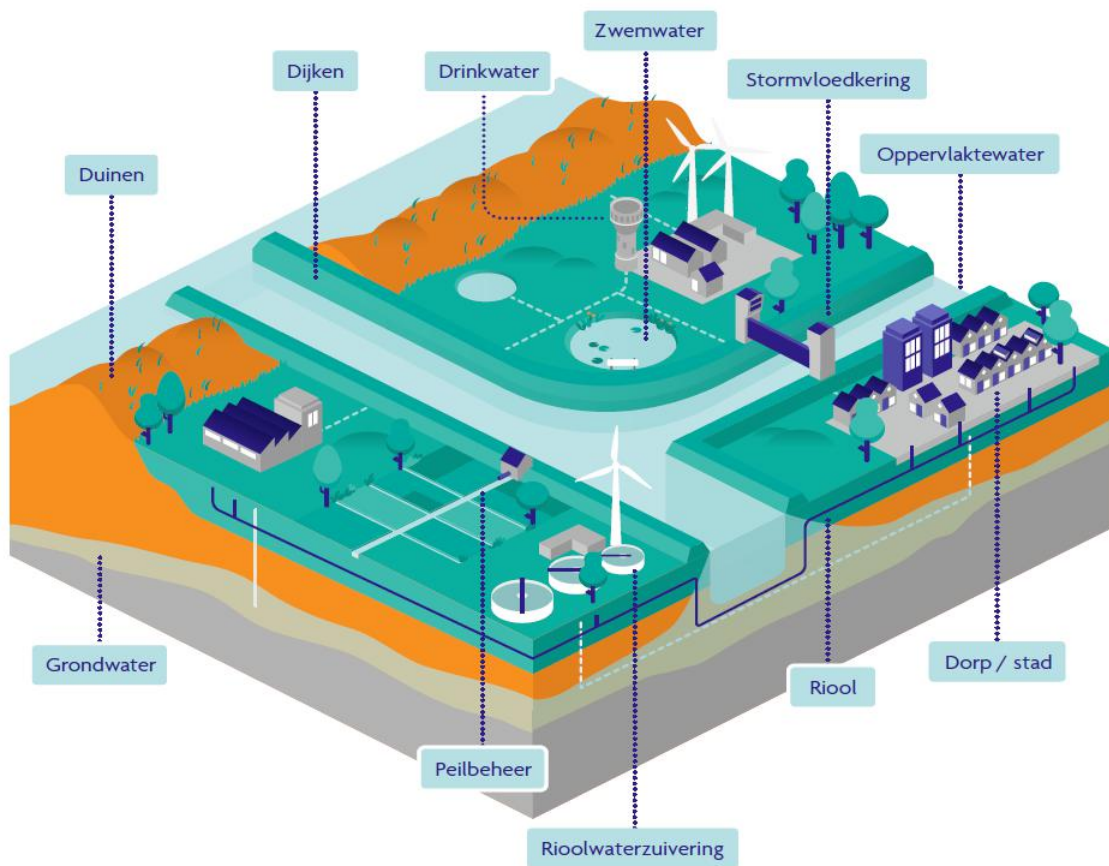
⁴⁶ Rli (2024), *Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat*, p. 26 en 27

⁴⁷ Het hoofdwatersysteem betreft de Noordzee en de Waddenzee, het IJsselmeer en het Markeermeer en de grote rivieren. Primaire waterkeringen beschermen het land tegen overstromingen uit deze wateren.

⁴⁸ Een regionaal watersysteem bestaat uit de wateren in een regio die niet tot het hoofdwatersysteem worden gerekend. Regionale waterkeringen beschermen het land tegen overstromingen uit het regionale watersysteem.

zijn bij de bescherming van drinkwater een zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening.⁴⁹

De provincie heeft taken in het regionale watersysteem. De provincie stelt de beleidskaders voor het regionale waterbeheer en voor grondwater.⁵⁰ Zij vertaalt het nationale beleidskader en de nationale strategische doelen naar een regionaal beleidskader en regionale doelen. De provincie houdt toezicht op de waterschappen⁵¹, die werken binnen de kaders van de provincie. Naast deze kaderstellende en controlerende taken heeft de provincie ook een aantal uitvoerende taken. Voorbeelden hiervan zijn de zorgplicht voor voldoende drinkwater, het beheren van grootschalige grondwateronttrekkingen en onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening, en het aanwijzen van zwemwaterlocaties.⁵²



Figuur 1.2 Onderdelen van het waterbeheer⁵³

⁴⁹ Art. 2, Drinkwaterwet; Ministerie van IenW e.a. (2024), De Staat van Ons Water. Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2023; IPLO, Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025; Rijksoverheid, Waterbeheer in Nederland, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 17 april 2025 & RIVM (2017), Zorgplicht Drinkwater. Wat betekent dit voor u?, p. 3 en 10

⁵⁰ Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 10-11
⁵¹ Bij een regionaal watersysteem is meestal een waterschap de waterbeheerder. In sommige gevallen kan de provincie zelf de beheerder zijn, bijvoorbeeld van een vaarweg. IPLO, Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025

⁵² Art. 2, Drinkwaterwet; Art. 16.1 en 16.3, Besluit activiteiten leefomgeving; Art. 2.30, Omgevingswet; IPLO, Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025 & IPO, Water, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025

⁵³ Ministerie van IenW e.a. (2025), De staat van ons water. Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2024

De provincie heeft vanuit onder meer de *Omgevingswet* taken en bevoegdheden om haar rol in het waterbeheer uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn het:

- vaststellen van een regionaal waterprogramma
- vaststellen van omgevingswaarden voor regionale waterkeringen
- vaststellen van omgevingswaarden voor wateroverlast uit het regionale watersysteem
- aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden en het vaststellen van bijbehorende regels
- aanwijzen van waterlichamen ter uitvoering van de *Kaderrichtlijn Water (KRW)*, zie onderstaand kader⁵⁴

Bijlage 1 bevat een overzicht van de provinciale taken en bevoegdheden bij de wateropgaven. Het overzicht is beperkt tot formele taken en bevoegdheden. De (informele) rol van de provincie in de wateropgaven kan echter verder reiken dan haar formele taken en bevoegdheden.

Kaderrichtlijn Water

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft als doel het realiseren en behouden van schoon en gezond oppervlaktewater en grondwater. De EU-lidstaten moeten deze 'goede toestand' uiterlijk in 2027 realiseren.⁵⁵ De richtlijn bestaat uit een systematiek met specifieke doelen voor oppervlaktewateren en grondwaterlichamen die als KRW-waterlichamen zijn aangewezen.⁵⁶

Uit de landelijke tussenevaluatie van de KRW uit 2024 blijkt dat in Nederland 19 van de 23 grondwaterlichamen een goede toestand hebben, maar geen van de 745 oppervlaktewaterlichamen. Hoewel voor het oppervlaktewater aan tachtig procent van de normen wordt voldaan, moet volgens de beoordelings-systematiek aan alle chemische en ecologische normen worden voldaan voor een goede toestand.⁵⁷ De verwachting is dat in 2027 de huidige situatie niet significant verbeterd zal zijn en de KRW-doelen in Nederland niet behaald worden.

Binnen het regionale watersysteem wijst de provincie KRW-waterlichamen aan en moet zij kwaliteitsdoelen in het regionaal waterprogramma vaststellen en in de omgevingsverordening uitwerken naar omgevingswaarden.⁵⁸ De provincie is ook verantwoordelijk voor de monitoring van de kwaliteit van het grondwater.⁵⁹

⁵⁴ Art. 3.8, 2.13 en 2.18, *Omgevingswet* & Art. 4.4, Besluit kwaliteit leefomgeving

⁵⁵ IPLO, Kaderrichtlijn Water, www.iplo.nl, geraadpleegd 21 oktober 2024

⁵⁶ Art. 2.10, 2.20, 2.25 & 2.26, Kaderrichtlijn Water

⁵⁷ AT Osborne e.a. (2024), Koepelrapport tussenevaluatie KRW, p. 2-10

⁵⁸ STOWA (2018), Handreiking KRW-doelen, p. 5 en 9

⁵⁹ Rijkswaterstaat en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het monitoren en beoordelen van oppervlaktewater.

2. Conclusies

Hoofdconclusie

Water wordt steeds belangrijker voor het inrichten van onze leefomgeving. Het klimaat verandert en weersextremen nemen toe. Dat vraagt om een andere omgang met waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit. Deze waterbelangen vragen fysieke ruimte, net als andere belangen zoals wonen, economie en energie. De provincie Zuid-Holland brengt actief waterbelangen in beeld en verbindt en ondersteunt samenwerkingspartijen. Als gebiedsregisseur heeft de provincie echter ook een belangrijke rol in het maken van keuzes. Hierin moet zij nog essentiële stappen zetten.

De provincie wil een leidende rol nemen in de wateropgaven en brengt met kaarten en klimaatstresstesten huidige en toekomstige belangen in beeld. Zij zet eerste stappen om gewicht toe te kennen aan (water)belangen en is proactief in het onderzoeken van toekomstige kosten, zoals van peilverhoging in veenweidegebied en klimaatadaptatie in stedelijk gebied. De provincie voert intern structureel overleg om verschillende ruimtelijke belangen te wegen in een integraal afwegingsoverleg en een halfjaarlijkse regietafel. Dit draagt bij aan zorgvuldige belangenwegingen en is ook nodig omdat de wateropgaven vragen om samenwerking en bewustwording in de hele organisatie. De personele capaciteit in verhouding tot de bestuurlijke ambities is een aandachtspunt, bijvoorbeeld op het gebied van waterkwaliteit.

De provincie werkt het principe 'water en bodem sturend' uit in de herziening van het omgevingsbeleid, door ruimte te reserveren voor het water- en bodemsysteem. Dit past zij toe in beleidskeuzes en maatregelen, en in een instructieregel voor klimaatadaptief ruimtelijk ontwikkelen. De provincie stelt zich actief op in de samenwerking met andere partijen. Zo zoekt zij met waterschappen mee naar potentiële waterbergingslocaties en geeft zij bij het Rijk aan wat voor keuzes zij nodig heeft, zoals keuzes in de verdeling van zoetwater en aanscherping van regels over gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen met oog op de waterkwaliteit.

De provincie is als gebiedsregisseur goed in het verbinden van belangen en partijen, maar die rol vraagt ook om het maken van keuzes. Het is nodig om water en andere belangen gelijktijdig en structureel te wegen. Ook moet de provincie doelen en prioriteiten te stellen per gebied, om bijvoorbeeld de beschikbaarheid van zoetwater te waarborgen. De provincie heeft al stappen gezet in het maken van keuzes, maar er volgen nog moeilijke afwegingen en keuzes bij vaststelling en uitvoering van het voorgenomen beleid. Bijvoorbeeld op het onderwerp van grondwaterpeil in veenweiden. De besluitvorming kan worden versterkt door aan de hand van concrete beleidsopties politieke keuzes voor te bereiden en te maken.

2.1 Rol en beleid

Conclusie 1

De provincie onderkent haar rol als gebiedsregisseur in de ruimtelijke ordening. Deze rol betekent voor de provincie dat zij afweegt welke ontwikkelingen in welk landschap wenselijk zijn en zij, in samenwerking met medeoverheden en gebiedspartners, stuurt richting een resultaat. De provincie wil hierin een grote en leidende rol nemen, omdat de grote maatschappelijke opgaven en andere partijen hierom vragen.

De provincie heeft een brede rolopvatting om haar (wettelijke) doelen te bereiken en de wateropgaven aan te pakken. Om de toestand van KRW-waterlichamen te verbeteren, neemt de provincie aanvullende maatregelen op het regionaal waterprogramma, neemt zij een stevigere rol richting medeoverheden en stelt zij doelen voor overige wateren. De provincie is bereid om dwingend op te treden richting andere overheden als dat nodig is, bijvoorbeeld om drinkwaterlocaties mogelijk te maken in het geval van drinkwatertekorten. De provincie voert niet-verplichte taken uit op het gebied van waterkwaliteit en waterbesparing om aan wettelijke taken te voldoen.

De provincie herzielt haar omgevingsbeleid jaarlijks om het actueel te houden. Zij werkt aan een evaluatie van het waterbeleid en geeft aan dat zij een groot deel van de geplande activiteiten heeft uitgevoerd. De provincie heeft een *Monitor Leefomgeving* opgesteld en ontwikkelt sinds 2024 een *Beleidsmonitor*, beide op verzoek van PS. Voor de wateropgaven zijn hierin slechts beperkt indicatoren opgenomen. Het is daarom lastig vast te stellen of de provincie op koers is om doelen te realiseren.

Provincievergelijking

Hoe andere provincies indicatoren opstellen en omgevingsbeleid herzien

- Alle vier de Randstedelijke provincies hebben geen of in beperkte mate beleidsindicatoren om vast te stellen of doelen op het gebied van water worden behaald. Hierin speelt mee dat het effect van activiteiten vaak pas op langere termijn zichtbaar wordt. Het is dus een gedeelde uitdaging om een set beleidsindicatoren te ontwikkelen en toe te passen.
- Alle Randstedelijke provincies actualiseren medio 2025 en 2026 hun omgevingsbeleid. Flevoland en Noord-Holland zijn nog op zoek naar manieren om het omgevingsbeleid actueel te houden. Zuid-Holland heeft al een systematiek om het omgevingsbeleid jaarlijks te herzien en gebruikt hierbij een Lange Termijn Agenda (LTA) die periodiek in PS wordt besproken.

Toelichting

Sturingsfilosofie

De provincie Zuid-Holland stuurt wanneer zij van meerwaarde is, zo luidt haar sturingsfilosofie. Zij oefent een taak of bevoegdheid uit wanneer een provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd, of op basis van de *Omgevingswet* of internationale verplichtingen. Bij het bepalen van de provinciale meerwaarde hanteert zij vier sturende ruimtelijke principes. De provincie stuurt opgabegericht door maatschappelijke opgaven integraal aan te pakken, in samenwerking met andere overheden. Als deze generieke aanpak niet passend is in een gebied, stuurt zij gebiedsgericht om specifieke behoeftes in een gebied te combineren met grotere opgaven.

De provincie noemt in haar beleid haar rol als gebiedsregisseur en gebiedsautoriteit. Dit betekent dat de provincie regie voert over ruimtelijke vraagstukken, in samenwerking met medeoverheden en gebiedspartners, en zij zorgvuldig afweegt welke ontwikkelingen in welk landschap wenselijk zijn. Regie voeren betekent volgens de provincie dat zij stuurt, na afstemming en in overleg, richting een bepaald resultaat. De provincie geeft bestuurlijk aan dat de grote maatschappelijke opgaven, waaronder de wateropgaven, en andere partijen vragen om een grotere, leidende rol voor de provincie.

De provincie Zuid-Holland herzielt haar omgevingsbeleid jaarlijks om het actueel te houden. De provincie werkt hiervoor met een *Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid* (LTA) die periodiek in PS wordt besproken.⁶⁰ Aanleiding voor de herziening van 2025, die in 2026 wordt vastgesteld, zijn afspraken met het Rijk zoals in de *Ruimtelijke Koers* en het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) en het provinciaal *Coalitieakkoord*.⁶¹ Deze herziening bevat onder andere voorstellen voor een nieuwe aanpak van water, landelijk gebied, ruimte en landschap, energie, economie en landbouw.

Waterbeleid

De provincie geeft in het *Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027* (hierna: RWP) per zogenoemde 'beleidskeuze'⁶² aan wat het provinciaal belang is en welke provinciale rol van toepassing is. De beleidskeuze voor klimaatadaptatie is geen onderdeel van het RWP, maar elementen ervan komen wel aan de orde. In het RWP zijn alle provinciale activiteiten op het gebied van water opgenomen. Het volgende RWP wordt naar verwachting afgebakend tot twee beleidskeuzes op het gebied van waterveiligheid, waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid. Beleidskeuzes op het gebied van recreatie, vaarwegen en bodemdaling hebben een andere plek in het omgevingsbeleid. In het volgende RWP worden volgens een startnotitie maatregelen aangescherpt op het gebied van waterkwaliteit om te voldoen aan de eisen van de KRW en geactualiseerd op het gebied van onder andere waterkeringen, wateroverlast en drinkwater op basis van nieuwe inzichten.

⁶⁰ Provincie Zuid-Holland (2025), Actualisering Lange Termijn Agenda (LTA) Omgevingsbeleid Provincie Zuid Holland Herfst 2025 & Provincie Zuid-Holland, Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid. Inleiding, lta.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 december 2025

⁶¹ Provincie Zuid-Holland (2024), Startnotitie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 3

⁶² De provincie werkt in verschillende 'beleidskeuzes' uit hoe zij haar beleidsdoelen wil halen.

Evaluatie en monitoring

De provincie werkt aan een beleidsevaluatie op het gebied van water. Zij geeft aan dat veel activiteiten zijn uitgevoerd, maar het lastig te zeggen is of doelen behaald worden omdat het effect van activiteiten pas op langere termijn zichtbaar wordt. Vanwege capaciteitstekort heeft de provincie sommige activiteiten niet kunnen uitvoeren.

Op verzoek van PS is een *Monitor Leefomgeving* opgesteld om inzicht te geven in de situatie van de leefomgeving. Hierin zijn verschillende indicatoren op het gebied van water opgenomen. In de begroting hanteert de provincie als (wettelijke) indicator op het gebied van wateropgaven het aantal KRW-grondwaterlichamen dat aan de KRW-doelen voldoet. De provincie ontwikkelt op verzoek en met betrokkenheid van PS een *Beleidsmonitor* om doelstellingen concreet en meetbaar te maken. Op het gebied van de wateropgaven zijn hierin een enkele effectindicator en geen prestatie-indicatoren geformuleerd. De provincie geeft aan dat het moeilijk is om goede indicatoren voor water te bepalen, mede omdat het lang duurt voor veranderingen in bijvoorbeeld waterkwaliteit waar te nemen zijn. Omdat monitoring van omgevingswaarden voor wateroverlast ontbreekt, heeft de provincie in 2025 de waterschappen verzocht hier jaarlijks over te rapporteren.

De provincie rapporteert in een voortgangsrapportage en tussenbalans over de toestand en uitvoering van maatregelen voor KRW-waterlichamen. Twee van de vijf grondwaterlichamen en – in lijn met het landelijke beeld – geen van de 125 oppervlaktewaterlichamen in Zuid-Holland is in een toereikende toestand. De provincie neemt maatregelen aanvullend op het RWP en geeft aan een steviger rol richting medeoverheden te nemen. Dit betekent dat zij partijen aanspoort en aanspreekt op het nemen van acties die binnen hun bevoegdheden liggen.

Rolinvulling waterbeleid

Hoewel de wettelijke rol van de provincie relatief beperkt is, hebben GS meer ambitie en willen zij extra inspanningen leveren voor de KRW. De Opdracht Audit en Advies (OAA) van de provincie constateert echter dat capaciteitstekort een rol speelt in de KRW-opgave. De bestuurlijke ambitie gaat niet gepaard met extra financiële middelen en beschikbare personele capaciteit en vraagt om een belangenafweging en prioritering ten opzichte van andere beleidsopgaven. De OAA beveelt daarom onder andere aan om scherper binnen de wettelijke taak op het gebied van de KRW te blijven.

De provincie stelt ook doelen voor overige wateren die niet onder de KRW vallen maar wel bijdragen aan het invullen van haar wettelijke taken voor de KRW. Zij heeft afspraken gemaakt met waterschappen om voor overige wateren ecologische doelen vast te stellen en om de chemische doelen voor KRW-oppervlaktewaterlichamen van toepassing te laten zijn. Ook is zij betrokken bij onderzoek naar de rol van Zeer Zorgwekkende Stoffen en opkomende stoffen in het realiseren van een goede waterkwaliteit.

Het RWP bevat, naast de verplichte onderdelen, niet-verplichte onderwerpen op het gebied van wateroverlast, watervoorziening, waterrecreatie en bodemdaling. Bijvoorbeeld wateroverlast in relatie tot vernatting, het verkennen van nieuwe drinkwaterbronnen, zwemwaterbeleid in relatie tot klimaatverandering, en bodemdaling in veenweiden en bodemdalingbestendig bouwen. De provincie benut

net als de provincies Noord-Holland en Utrecht haar ruimte om in de *Omgevingsverordening* seizoensgebonden normen voor wateroverlast te stellen.

De provincie geeft in interviews aan zich vanuit de waterafdeling in het algemeen te richten op haar wettelijke taken, vanwege haar beperkte financiële middelen en om niet op het terrein van andere overheden te komen. De provincie voert wel niet-verplichte taken op het gebied van waterkwaliteit en waterbesparing uit, maar dat doet zij om aan andere wettelijke taken te voldoen. Specifiek op het terrein van drinkwaterlocaties sluit de provincie niet uit in de toekomst in de bevoegdheid of taak van andere overheden te moeten treden in het geval van drinkwatertekorten.

2.2 Organisatie en financiën

Conclusie 2

De personele capaciteit voor watertaken is de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid, maar nog wel een beperkende factor in het uitvoeren van de ambities. Er is meer formatie toegekend vanwege toegenomen aandacht voor de wateropgaven en de nieuwe opdracht 'water en bodem sturend'. De formatie is echter nog niet volledig ingevuld vanwege onder andere de krappe arbeidsmarkt met een grote vraag naar kennis op het gebied van water. Uit intern onderzoek bleek dat de financiële middelen en personele capaciteit voor de KRW slechts passen bij een minimale rolinvulling, waarna de provincie meer middelen en capaciteit heeft toegekend.

De wateropgaven vragen om samenwerking en bewustwording in de hele provinciale organisatie. Er wordt in de organisatie nog vaak te gemakkelijk en vanuit een maakbaarheidsgedachte naar het watersysteem gekeken, terwijl water steeds meer verbonden is met andere ruimtelijke opgaven en economische samenwerking. De provincie werkt aan samenwerking en bewustwording met onder andere het traject de 'Ruimtelijke Puzzel' en de onderlegger *Water en bodem sturend*. Daarnaast heeft de provincie het wegen van belangen structureel georganiseerd in een maandelijks integraal afweegoverleg en een tweemaandelijks regietafel. Dit draagt bij aan een zorgvuldige belangenweging, omdat verschillende (water)belangen zo vroegtijdig en integraal kunnen worden besproken.

De provincie begroot structurele budgetten voor de uitvoering van haar wettelijke watertaken. Daarnaast hebben PS meermaals incidentele budgetten toegekend voor onder andere de KRW, klimaatadaptatie en bodemdaling. Dit zijn langdurige of permanente opgaven die in urgentie toenemen en vragen om meerjarige of structurele financiering.

Provincievergelijking

Hoe andere provincies bewustwording organiseren en waterbelangen inbrengen

- Flevoland bespreekt wekelijks in een integraal 'initiatievenoverleg' ruimtelijke plannen die binnenkomen vanuit de gemeente en provinciale initiatieven met vertegenwoordigers van verschillende provinciale expertiseteams.
- Noord-Holland werkt intern met 'klimaatadaptatie-aanjagers'. Het gaat om vijf medewerkers die klimaatadaptatie agenderen binnen hun eigen sector en helpen borgen in beleid, naast hun eigen werkzaamheden in die sector.
- Utrecht hanteert een 'integrale beleidskolom'. De programma's van de verschillende beleidsteams worden daarin in samenhang bekeken en vertaald naar concrete opdrachten voor de uitvoeringsteams.

Toelichting

Organisatie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wateropgaven ligt bij de gedeputeerde met Water, bodem en klimaatadaptatie in de portefeuille. Ambtelijk zijn de wateropgaven in het domein Water, klimaat & natuur ondergebracht. In 2024 was er ongeveer 17 fte beschikbaar voor watertaken en is 19 fte extra toegekend vanwege toegenomen aandacht voor de wateropgaven. Daarnaast is er 7 fte nodig voor de opdracht 'water en bodem sturend'. De formatie is nog niet volledig ingevuld vanwege onder andere de krappe arbeidsmarkt met een grote vraag naar kennis op het gebied van water.

Uit onderzoek van de Opdracht Audit en Advies (OAA) van de provincie uit 2025 blijkt dat op het gebied van de KRW de huidige financiële middelen en personele capaciteit alleen voldoende zijn voor een minimale rolinvulling. De ambitie van GS om een bredere rol te vervullen vraagt om meer middelen en capaciteit dan nu beschikbaar is. Budget dat wel is gereserveerd kan nog niet worden uitgegeven, omdat concrete projecten en maatregelen wachten op afspraken met het Rijk. Daarnaast is er wel extra personele capaciteit toegekend, maar lukt het nog niet om deze in te vullen. De OAA constateert hierdoor risico's voor de ambtelijke organisatie. De provincie geeft begin 2026 aan dat inmiddels meer capaciteit en middelen zijn toegekend.

Vanuit het domein Water, klimaat & natuur wordt aangegeven dat in de provinciale organisatie vaak te gemakkelijk en vanuit een maakbaarheidsgedachte naar het watersysteem wordt gekeken. Water is echter steeds meer verbonden met andere ruimtelijke opgaven en economische belangen en dat vraagt om veel meer samenwerking. Geïnterviewden zien wel een groeiend bewustzijn dat water van belang is in de provinciale organisatie. De provincie werkt aan dit bewustzijn in het traject 'Ruimtelijke Puzzel Zuid-Holland', door het aanstellen van een aparte opdrachtgever en opdrachtnemer 'water en bodem sturend' en met de *Water en bodem sturend: Onderlegger voor integrale afwegingen in gebiedsprocessen Zuid-Holland* (hierna: onderlegger *Water en bodem sturend*). Daarnaast bieden verschillende crises volgens de provincie gelegenheid om het belang van water en de (on)mogelijkheden van het watersysteem toe te lichten, zoals het moeten sluiten van gemaal Parksluizen bij Rotterdam vanwege extreme droogte en oprukkende verzilting.

De provincie geeft aan dat in het omgevingsbeleid verschillende belangen altijd ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen. Zij weegt de verschillende belangen per specifiek project in het maandelijkse 'integraal afweegoverleg'. Daarnaast weegt de provincie belangen op strategisch ambtelijk niveau aan de tweemaandelijks 'regietafel', om op basis daarvan een afgewogen voorstel te bespreken in het opgavedomeinberaad van domeindirecteuren en in het college van GS. Hoewel dergelijke overleggen relatief veel tijd kosten, is het volgens de provincie beter en efficiënter om dit op deze manier vroegtijdig te doen.

Financiën

De provincie begroot structurele budgetten voor de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van water. Daarnaast zijn er sinds 2023 meermaals (incidentele) budgetten toegekend voor de KRW, klimaatadaptatie, bodemdaling en de opdracht 'water en bodem sturend'. Baten komen voort uit de grondwaterheffing, het Deltafonds en een incidentele Rijksbijdrage voor bodemdaling.

In de begroting noemt de provincie beleidsmatige risico's voor het ZH-PLG vanwege het wegvallen van het Transitiefonds en voor het geval Nederland in 2027 niet voldoet aan de KRW-doelen. De provincie acht het risico op boetes voor Nederland die doorberekend zouden kunnen worden aan provincies reëel, evenals financiële gevolgen door rechtszaken en het niet doorgaan van projecten vanwege het niet behalen van KRW-doelen.

2.3 Belangen in beeld brengen en wegen

Conclusie 3

De provincie brengt actief huidige en toekomstige belangen op het gebied van water in beeld. Zij heeft bijvoorbeeld samen met waterschappen de *Klimaatonderlegger* en de onderlegger *Water en bodem sturend* ontwikkeld, die helpen bij ruimtelijke afwegingen. De provincie liep voorop met bovenregionale stresstesten voor wateroverlast. De uitkomsten hiervan dragen bij aan het inzichtelijk maken van risico's en het afwegen van belangen. De provincie heeft de onderleggers en de resultaten van stresstesten gebundeld in de *Atlas Klimaat*. Zij onderzoekt toekomstige kosten van peilverhoging in veenweidegebied en klimaatadaptatie in stedelijk gebied.

De provincie zet eerste stappen om gewicht toe te kennen aan (water)belangen. Zij weegt belangen in de ruimtelijke ordening op basis van het omgevingsbeleid, waarin 'water en bodem sturend' een rol krijgt, zie conclusie 4. Hoewel de provincie toekomstige kosten en baten van waterbelangen steeds vaker meeneemt, weegt voor specifieke projecten het financiële belang vaak zwaar. De provincie signaleert hierbij dat de maatschappelijke waarde van benodigde watermaatregelen niet wordt meegenomen in de huidige financieringssystematiek. Hierin is zij ook afhankelijk van andere partijen en de kosten en baten liggen vaak bij verschillende partijen.

Het duidelijk toekennen van gewicht aan belangen vraagt van de provincie verdere stappen. De Rekenkamer acht dit cruciaal, omdat op basis van een

gewogen analyse inzichtelijk wordt welke belangen voorrang moeten krijgen, moeten wijken of geïntegreerd kunnen worden. Dat ondersteunt transparante en verantwoorde besluitvorming.

Provincievergelijking

Hoe andere provincies belangen in beeld brengen

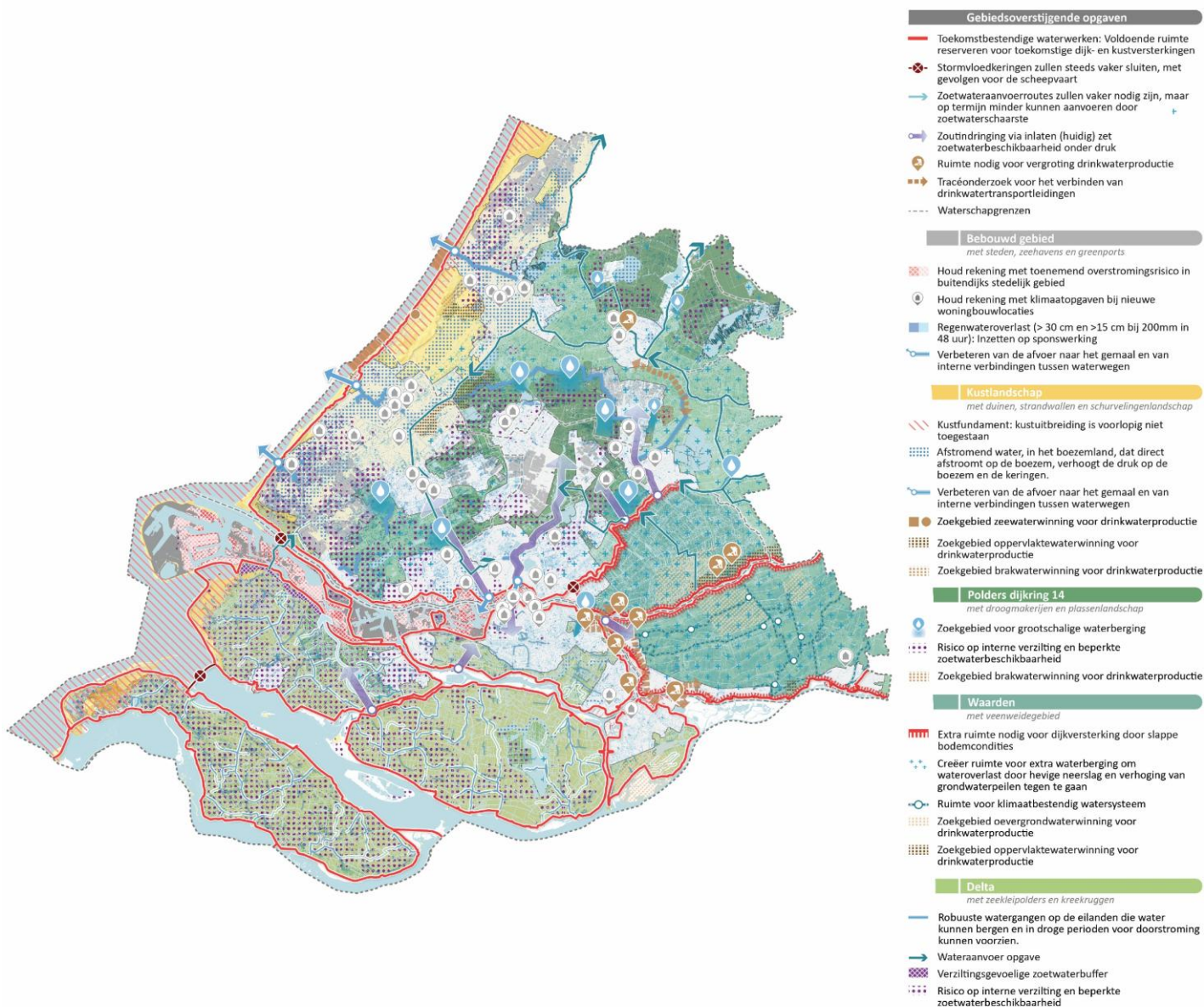
- Flevoland gebruikt thematische kaarten in de kaartviewer [Water en Bodem Medebepalend](#) en de [Kennishub Landelijk Gebied](#) om water en bodem te betrekken in ruimtelijke belangenwegingen.
- Noord-Holland ontwikkelt een [Signaalkaart Klimaatadaptatie](#). Deze set van digitale kaarten toont per gebied klimaatrisico's en randvoorwaarden voor een klimaatbestendige inrichting.
- Utrecht maakt kaarten en klimaatstresstesten toegankelijk via een [dataportaal](#) voor geografische informatie en gebruikt de [Geschiktheidskaart voor nieuwe woon- en werklocaties](#) van de Utrechtse waterpartners.

Toelichting

Belangen in beeld brengen

De provincie heeft met de waterschappen in Zuid-Holland de *Klimaatonderlegger Zuid-Holland* (hierna: *Klimaatonderlegger*) ontwikkeld. Deze geeft vanuit water, bodem en klimaatverandering inzicht in de geschiktheid van een gebied voor de functies verstedelijking, landbouw en natuur. De *Klimaatonderlegger* is bedoeld als hulpmiddel voor onder andere gemeenten om de gevolgen van ruimtelijke keuzes inzichtelijk te maken, en om aan te geven of extra inspanningen nodig zijn om klimaatdoelen te halen of om toekomstige problemen te voorkomen. De provincie heeft in 2025 met de waterschappen de onderlegger *Water en bodem sturend* ontwikkeld, als vervolg op en aanscherping van de *Klimaatonderlegger*. In de onderlegger *Water en bodem sturend* is de vertaalslag gemaakt naar ruimtelijke reserveringen voor een toekomstbestendig watersysteem. De onderlegger brengt verschillende belangen in beeld, helpt intern en extern in de bewustwording van het belang van water en wordt gebruikt om ruimtelijke afwegingen te maken.

De provincie heeft de resultaten van meerdere stresstesten gebundeld in de interactieve [Atlas Klimaat](#). Bijvoorbeeld de *Klimaatstresstest provinciale infrastructuur* die klimateffecten op eigen wegen, vaarwegen en kunstwerken in beeld heeft gebracht. In de *Atlas Klimaat* zijn ook de kaarten van de *Klimaatonderlegger* en onderlegger *Water en bodem sturend* te raadplegen. De provincie heeft als eerste provincie een bovenregionale stresstest voor wateroverlast uitgevoerd en de daarbij ontwikkelde systematiek is landelijk overgenomen. De geïnventariseerde risico's op wateroverlast helpen de provincie bij belangenafwegingen.



Figuur 2.1 Landschapskaart samenvattingskaart onderlegger *Water en bodem sturend*⁶³

Belangen wegen

De provincie geeft aan dat afwegingen en keuzes over water in de ruimtelijke ordening in eerste instantie worden gebaseerd op het omgevingsbeleid. Wanneer het beleid of wensen knellen, komen ook financiële consequenties en het maatschappelijk belang in beeld. De provincie vindt het denkbaar dat wateropgaven in het geding komen vanwege grote financiële gevolgen. Toekomstige kosten van waterbelangen worden volgens de provincie steeds vaker meegewogen. Tegelijk blijkt dat het financiële belang vaak zwaar weegt in het rond krijgen van specifieke projecten en dat de maatschappelijke waarde van benodigde watermaatregelen niet wordt meegenomen in de huidige financieringssysteem. Hierin is de provincie ook afhankelijk van de bereidheid van andere partijen. Ook speelt mee dat de kosten en baten bij verschillende partijen liggen, waardoor deze lastig zijn om mee te nemen in afwegingen.

⁶³ Provincie Zuid-Holland, Water en Bodem Sturend kaartmateriaal, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 23 februari 2026

De provincie heeft financiële consequenties van keuzes van het Rijk of het uitblijven daarvan niet onderzocht. De provincie heeft wel onderzocht wat de kosten voor de landbouwsector zijn als het peil in veenweidegebied wordt verhoogd en wat maatregelen voor klimaatadaptatie in stedelijk gebied kosten. Volgens de provincie is nietsdoen geen optie, omdat risico's en kosten dan op toekomstige generaties worden afgewenteld en de kosten daarmee hoger zijn. Zij ziet in het algemeen dat waterbelangen nauw verbonden zijn met financiële belangen en economie, en vindt het nog een vraag hoe waterkosten in de toekomst te kwantificeren zijn.

2.4 Keuzes en borging

Conclusie 4

De provincie ziet de noodzaak van prioriteren en verdelen van de schaarse ruimte, en ziet daarbij voor zichzelf een rol in het maken van keuzes waar belangen botsen. Zij hanteert het principe 'water en bodem sturend' bij ruimtelijke ontwikkelingen door ruimte te reserveren voor het water- en bodemsysteem en ruimtelijke en economische functies hier rekening mee te laten houden. De provincie geeft het combineren van functies voorrang op enkelvoudige functies en streeft naar functiecombinaties die elkaar versterken, zoals drinkwater en natuur.

In de lopende herziening van het omgevingsbeleid werkt de provincie 'water en bodem sturend' verder uit. In beleidskeuzes beschermt en reserveert zij ruimte voor herstel en verdere ontwikkeling van het water- en bodemsysteem. Zij neemt maatregelen voor het onderzoeken van nieuwe drinkwaterbronnen. Ook zet zij stappen om bij zowel de locatiekeuze als locatie-inrichting van ruimtelijke ontwikkelingen rekening te houden met klimaatverandering en het water- en bodemsysteem. Met instructieregels stuurt de provincie erop dat gemeenten toekomstbestendig en klimaatadaptief bouwen meenemen in de planvormingsfase van projecten.

De provincie zet dus meerdere stappen om het belang van het water- en bodemsysteem te borgen in haar omgevingsbeleid. Er zullen echter meer moeilijke afwegingen en keuzes volgen bij vaststelling en uitvoering van het voorgenomen beleid, zeker als de functiecombinaties 'op' zijn. Het onderwerp van grondwaterstand in veenweiden laat dit al zien: de provincie wil bewegen naar een grondwaterstand van veertig centimeter of minder, maar is terughoudend in het opnemen van stevige instructies hiervoor. Dit is vanwege de complexiteit van zowel gevestigde belangen als onderling tegenstrijdige waterbelangen, zoals een mogelijke verslechtering van de waterkwaliteit, meer risico's op wateroverlast en een te grote watervraag in droge periodes. Het onderstreept dat de rol van de provincie als gebiedsregisseur complex is, maar noodzakelijk in het prioriteren van belangen in de ruimte en het sturen op resultaat.

Provincievergelijking

Hoe andere provincies keuzes maken en borgen

- Flevoland heeft diverse waterbelangen opgenomen in de *Lijst van gevallen van provinciaal belang*. Zij onderscheidt ontwikkelingen waarover zij geïnformeerd wil worden en waarover zij advies met instemming verlangt, zoals de borging van waterveiligheid bij buitendijkse ontwikkelingen.
- Noord-Holland heeft met het concept 'waterveiligheidslandschappen' aandacht voor het klimaatbestendig inrichten van het landschap en meervoudig ruimtegebruik.
- Utrecht past 'water en bodem sturend' toe in haar omgevingsbeleid onder andere door de *Geschiktheidskaart* te vertalen naar beleid en regelgeving, bijvoorbeeld met een verbod op nieuwe buitendijkse bebouwing.
- De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland sturen er met instructieregels op dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rekening wordt gehouden met het water- en bodemsysteem en de risico's van klimaatverandering.

Toelichting

Noodzaak keuzes

De provincie noemt het verdelen van de schaarse ruimte een prioriterings- en verdelingsvraagstuk dat om politieke keuzes en wendbaarheid van de provincie vraagt. In het *Ruimtelijk Arrangement* noemen Rijk en provincie dat een toekomstbestendige provincie vraagt om het meewegen van water en bodem in ruimtelijke vraagstukken. Niet alle ruimtevragen kunnen vervuld worden, knelpunten nemen toe en de provincie moet daarom moeilijke keuzes gaan maken. Zij ziet dat ook betrokken partijen hiervoor naar de provincie kijken.

Water en bodem sturend

De provincie hanteert het principe 'water en bodem sturend' in de ruimtelijke ordening en stelt in de *Ruimtelijke koers* dat zij dit nog meer sturend wil hanteren. Zij doet dit omdat water met oog op toekomstige bestaanszekerheid vraagt om het vrijhouden van ruimte, en omdat een sterk water- en bodemsysteem mede noodzakelijk is vanwege de lage ligging van de provincie. Het principe biedt de mogelijkheid om vanaf het begin van een ruimtelijke ontwikkeling rekening te houden met een toekomstbestendig en klimaatbestendig water- en bodemsysteem.

Op verzoek van PS past de provincie 'water en bodem sturend' toe in de lopende herziening van het omgevingsbeleid. Zij omschrijft het gebruik ervan als 'randvoorwaardelijk in ruimtelijke ontwikkelingen'. De provincie geeft aan dat het huidige water- en bodemsysteem de risico's van te veel water, te weinig water en overstromingsrisico's niet meer kan oplossen. Daarom moeten ruimtelijke en economische functies 'rekening houden met' ruimte voor het water- en bodemsysteem. Bij een locatiekeuze en locatie-inrichting moet ruimte worden gereserveerd voor toekomstige versterkingen van het systeem en deze functies moeten anticiperen op onvermijdbaar veranderende water- en bodemcondities zoals natter, droger en zouter.

In de *Ontwerp Omgevingsvisie* verwerkt de provincie 'water en bodem sturend' in beleidskeuzes over waterveiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid en toekomstbestendig bouwen en ontwikkelen. De provincie voegt de nieuwe beleidskeuze 'Toekomstbestendige ruimtelijke ontwikkeling' toe. Ook voegt zij de nieuwe beleidskeuze 'Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem' toe, waarmee zij tot doel stelt 'om de ruimte die nodig is voor het herstel en de verdere ontwikkeling van het water- en bodemsysteem vrij te houden van ruimtelijke functies die daar niet mee gecombineerd kunnen worden'. In laatstgenoemde beleidskeuze is de formulering 'rekening houden met' minder sturend en bepalend dan 'water en bodem sturend', zoals de provincie voorstelde in de eerdere internetconsultatie voor de herziening en hanteert op andere plaatsen in haar beleid.

In de herziening van het *Omgevingsprogramma* implementeert de provincie 'water en bodem sturend' door maatregelen toe te voegen op het gebied van drinkwatervoorziening en de toezichttaken van omgevingsdiensten. Daarnaast moet in visies en plannen worden opgenomen hoe ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegerust op klimaatverandering en klimaatrobustheid van het water- en bodemsysteem. Daarbij wijst de provincie voor de locatiekeuze op de *Signaleringskaart klimaatrisico's voor bouwactiviteiten* en voor de locatie-inrichting op prestatie-eisen voor klimaatadaptief bouwen.

Klimaatadaptief bouwen

In 2018 en 2019 heeft de provincie met medeoverheden en betrokken partijen het *Convenant Klimaatadaptief Bouwen* getekend. De provincie was initiatiefnemer van het convenant. Onderdeel daarvan is een *Programma van Eisen* met minimale, praktische en meetbare eisen voor omgevingsplannen om nieuwbouwplannen klimaatbestendig in te richten.

De provincie heeft in de *Omgevingsverordening* een instructieregel voor toekomstbestendig bouwen opgenomen. Gemeenten moeten onder andere de risico's van klimaatverandering en de reductie van drinkwatergebruik bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen betrekken. In de *Ontwerp Omgevingsverordening* voegt de provincie een instructieregel 'klimaatadaptief ruimtelijk ontwikkelen' toe om erop te sturen dat gemeenten over toekomstbestendig en klimaatadaptief bouwen nadenken in de planvormingsfase en om het water-, bodem- en ecosysteem mede sturend te laten zijn voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast neemt de provincie artikelen op voor het beschikbaar houden van onbebouwde ruimte voor een robuust en klimaatadaptief bodem- en watersysteem.

Bodemdaling

De provincie hanteert als uitgangspunten bij het watersysteem dat aanpassingen klimaatbestendig zijn en natuurlijke processen waar mogelijk meer ruimte krijgen of beter worden benut. De provincie noemt het onvermijdelijk dat het veenlandschap gaat veranderen vanwege ingrijpende vernatting om bodemdaling te kunnen stoppen. De provincie specificeert de consequenties voor het ruimtegebruik niet in de huidige *Omgevingsvisie*. Volgens de herziening van het omgevingsbeleid wil de provincie bewegen naar een grondwaterstand van veertig centimeter of minder in veenweiden, maar neemt zij hiervoor nog geen stevige instructies op in de *Omgevingsverordening*. Zij geeft aan dat dit is vanwege de grote complexiteit van zowel gevestigde belangen als onderling tegenstrijdige waterbelangen, zoals een mogelijke verslechtering van de waterkwaliteit, meer risico's op wateroverlast en een te grote watervraag in droge

periodes. De provincie kan niet zelf besluiten over een grondwaterstand van veertig centimeter. Het waterschap is verantwoordelijk voor het peilbesluit en moet het streefpeil van de provincie meenemen in zijn afwegingen bij het bepalen van het peil.

Belangencombinaties

De provincie geeft in de ruimtelijke ordening het combineren van functies voorrang op enkelvoudige functies. Dat doet zij door het breed benaderen van opgaven en het hanteren van een integrale, gebiedsgerichte aanpak. De provincie vindt dat nieuwe ontwikkelingen in een gebied de ruimtelijke kwaliteit moeten versterken of ten minste behouden.

De provincie benoemt in het RWP mogelijkheden voor relaties tussen de aanpak van bodemdaling met andere beleidskeuzes, zoals stikstofreductie, waterkwaliteit, energietransitie en klimaatadaptatie. In de herziening van de *Omgevingsvisie* streeft de provincie naar functiecombinaties die elkaar versterken, zoals drinkwater en natuur. De provincie noemt een mogelijke functiecombinatie van een hoogspanningsstation en waterberging.

2.5 Samenwerking

Conclusie 5

De provincie stelt zich op als proactieve samenwerkingspartner op het gebied van water. De provincie maakt duidelijk aan het Rijk wat zij nodig heeft, zoals keuzes in de verdeling van zoetwater, aanscherping van regels over gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen met oog op de waterkwaliteit, en ruimte voor een robuust water- en bodemsysteem in ruimtelijke keuzes. In relatie tot het IPO heeft de provincie meerdere position papers opgesteld. De provincie ziet het Nationaal Deltaprogramma als een belangrijk platform om kennis in te brengen en invloed uit te oefenen op ruimtelijke keuzes die impact hebben op de provincie, maar zij geeft aan dat het programma nu en de komende jaren meer inzet vraagt van de provincie en andere deelnemers.

De provincie vraagt van waterschappen kennis, kunde en duidelijkheid over welke ruimtelijke keuzes van de provincie realiseerbaar zijn en spreekt hen aan op hun wettelijke taken. De provincie ondersteunt waterschappen met kennis in het zoeken naar potentiële waterbergingslocaties en kijkt naar de ruimtelijke inpassing ervan. De provincie kan gemeenten helpen door hen van informatie te voorzien, bijvoorbeeld wanneer kleinere gemeenten beperkte capaciteit hebben. Zij stelt in het algemeen dat medeoverheden elkaar moeten aanspreken op hun verantwoordelijkheden om 'vluchtheuvelgedrag' te voorkomen, en ziet voor zichzelf een rol om partijen deelgenoot te maken van zowel de opgaven als de oplossingen.

Na het schrappen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) heeft de provincie het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) voortgezet. In drie kerngebieden werkt de provincie integraal en gebiedsgericht aan waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, natuur en klimaatbestendige inrichting. In gebiedsontwikkelingen neemt de provincie een rol in het vastleggen

van kaders in het omgevingsbeleid, verdere betrokkenheid is per casus maatwerk.

Toelichting

Landelijke samenwerking

De provincie ziet het Nationaal Deltaprogramma als een belangrijk platform om kennis in te brengen en invloed uit te oefenen op ruimtelijke keuzes over wateropgaven die impact hebben op de provincie. Deelname vraagt van de provincie capaciteit en een beperkte financiële bijdrage. De provincie geeft aan dat het Deltaprogramma nu en de komende jaren meer inzet van onder andere de provincie vraagt.

Voor bestuurlijke overleggen van het Interprovinciaal Overleg (IPO) kiest de provincie per overleg welke gedeputeerde zij afvaardigt. Ambtelijk neemt zij onder andere deel aan expertgroepen over waterveiligheid en 'water en bodem sturend'. De provincie heeft in IPO-verband position papers opgesteld op het gebied van waterkwaliteit, drinkwater en klimaatadaptatie. Voor de provincie is het soms ingewikkeld als gezamenlijke provincies een standpunt te formuleren via het IPO, omdat de belangen van haar eigen regio kunnen botsen met die van regio's in andere provincies.

De provincie heeft van het Rijk keuzes nodig op het gebied van zoetwaterbeschikbaarheid. De overheden nemen in het Deltaprogramma fysieke maatregelen en besparingsmaatregelen, maar er zijn ook landelijke keuzes nodig in de verdeling van zoetwater. De provincie geeft via het Deltaprogramma bij het Rijk aan wat zij nodig heeft. Daarbij wijst de provincie op de consequenties van watertekort voor de regio.

Ook op het gebied van de KRW heeft de provincie extra inzet van het Rijk nodig. Dit gaat onder andere om de aanscherping van regels over meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen en regie op de resultaten van de landelijk evaluatie. De provincie geeft bestuurlijk aan dat zij van het Rijk nodig heeft dat de aanpak van de rivierkreeft en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nationaal gereguleerd worden.

De provincie vraagt het Rijk in een zienswijze op de *Ontwerp Nota Ruimte* om water en bodem als basis te hanteren bij het maken van ruimtelijke keuzes. Zij vraagt om ruimte te geven aan een robuust water- en bodemsysteem, niet af te wentelen op de toekomst, en om een uitwerking van een gezonde en veilige leefomgeving met oog op bijvoorbeeld KRW-doelen. De provincie doet meerdere specifieke verzoeken op het gebied van water en bodem waar zij een reactie op verwacht van het Rijk.

Regionale samenwerking

De provincie onderstreept het belang van samenwerking met partners zoals waterschappen, maatschappelijke organisaties en gemeenten, en het belang van maatwerk daarbij. Samenwerken aan wateropgaven is ook van belang voor andere ruimtelijke opgaven. De provincie geeft aan dat medeoverheden en betrokken partijen met elkaar in gesprek moeten blijven en elkaar bij de les moeten houden, ook om 'vluchtheuvelgedrag' te voorkomen. Het is aan de provincie om partijen deelgenoot te maken van zowel de opgaven als de oplossingen.

De provincie werkt in de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater met medeoverheden, drinkwaterbedrijven en andere partijen. Voor het KRW-deelstroomgebied Rijn-West is de provincie voorzitter van het bestuurlijk overleg. De provincie neemt deel aan de werkgroep Vismigratie met waterschappen, Rijkswaterstaat en gemeenten. In de provincie Zuid-Holland zijn zeven waterschappen en drie drinkwaterbedrijven actief. De provincie heeft de *Klimaatonderlegger* ontwikkeld in samenwerking met de waterschappen, en de onderlegger *Water en bodem sturend* met waterschappen en drinkwaterbedrijven. De provincie werkt in verschillende structurele overleggen samen met waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven.

De provincie werkt met de waterschappen aan het realiseren van natuurdoelen en aan de uitwerking van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer naar gebiedsdocumenten met watermaatregelen voor agrariërs. Verder werken zij samen aan een strategische agenda van onderwerpen waarop zij elkaar nodig hebben. De provincie is daarbij zowel kadersteller als toezichthouder en spreekt waterschappen aan op hun wettelijke taken. In bijvoorbeeld het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) en het traject van de 'Ruimtelijke puzzel' vraagt de provincie van de waterschappen kennis, kunde en een duidelijke stem om te weten of mogelijke ruimtelijke keuzes van de provincie realiseerbaar zijn of niet. Het ene waterschap heeft hier meer moeite mee dan het andere, mede omdat de provincie per waterschap met verschillende ambtenaren te maken heeft, afhankelijk van de specifieke wateropdracht.

De provincie geeft aan dat de samenwerking met kleinere gemeenten ingewikkeld is, omdat daar beperkte capaciteit is voor de vele verschillende wateronderwerpen. De provincie kan gemeenten helpen door hen van informatie te voorzien, waarna gemeenten hun eigen rol moeten pakken.

Gebiedsprocessen en gebiedsontwikkelingen

Voor het ZH-PLG heeft de provincie 188 miljoen euro ontvangen van het Rijk. Na het schrappen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) heeft de provincie het ZH-PLG voortgezet. In drie kerngebieden werkt de provincie integraal en gebiedsgericht aan waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, natuur en klimaatbestendige inrichting.

Door klimaatverandering en de wateroverlast in Limburg in 2021, is er hernieuwde aandacht voor en behoefte aan waterbergingslocaties. De provincie kijkt naar de ruimtelijke inpassing van potentiële waterbergingslocaties die waterschappen aandragen. De provincie geeft aan dat er twintig jaar geleden veel nieuwe locaties bijkwamen en de kennis van het zoeken naar en het creëren van locaties voor waterberging groter was. De provincie is betrokken bij de zoektocht naar waterbergingslocaties door het Hoogheemraadschap van Delfland en probeert de opgedane kennis beter intern vast te houden, om daarmee andere waterschappen te kunnen ondersteunen.

De provincie geeft aan dat haar rol bij gebiedsontwikkelingen voornamelijk ligt in het vastleggen van kaders in het omgevingsbeleid en dat verdere betrokkenheid maatwerk is per casus. Zij nam bijvoorbeeld een initiërende rol in de realisatie van waterberging en natuur in de Nieuwe Driemanspolder door het aanwijzen van de locatie, omdat zij de ecologische verbindingzone Groenblauwe Slinger wilde realiseren. Wanneer een ontwikkeling botst met het omgevingsbeleid, is de provincie

nauw betrokken. Dit is het geval bij bijvoorbeeld Sliedrecht-Noord, de Zuidplaspolder en de Gnephoek in Alphen aan den Rijn.

2.6 Gebiedssamenwerking

Het wegen van waterbelangen en de rol van de provincie als gebiedsregisseur wordt concreet in samenwerkingen zoals gebiedsprocessen en gebiedsontwikkelingen. De Rekenkamer heeft acht concrete ruimtelijke ontwikkelingen onderzocht, twee per provincie. Hiermee bedoelen wij de (her)inrichting van een afgebakend gebied, waar water een van de publieke belangen is. Conclusie 6 is gebaseerd op de analyse van de acht casusstudies. De conclusie is gebaseerd op het beeld van de Randstedelijke provincies gezamenlijk en geldt evenwel voor elke provincie.

Conclusie 6

De provincie is bij uitstek in staat om een actieve rol te nemen in gebiedssamenwerkingen vanuit haar verantwoordelijkheid als gebiedsregisseur. Zij heeft namelijk een overkoepelend perspectief op verschillende belangen in een gebied, brengt partijen bij elkaar en helpt een gezamenlijke (kennis)basis vormen. Andere partijen waarderen het wanneer de provincie met die inbreng een samenwerking initieert, faciliteert en coördineert. De provincie kan in sommige gevallen ook goed een meer passieve rol vervullen, mits dit een bewuste keuze is en zij deze duidelijk communiceert.

Om tot een effectieve samenwerking te komen, moet de provincie zich ten minste inspannen voor het goed vormgeven van het proces. Dit betekent vroegtijdig betrekken van partijen, helder definiëren van opgaven in een gebied en benoemen van rollen en belangen. Daarnaast zijn een investering in tijd, personele continuïteit en interne afstemming van belang. De provincie krijgt in een gebiedssamenwerking vaak te maken met een rolconflict, bijvoorbeeld tussen het meedenken met partijen (faciliteren) en het toetsen aan haar beleid (reguleren). Dat vereist balanceren en kan betekenen dat haar rol verschilt per fase in een gebiedsontwikkeling.

Daarnaast vraagt een effectieve samenwerking van de provincie om het maken van keuzes en sturen op resultaten. Dat is nodig omdat niet alle belangen te verenigen zijn en de urgentie van de wateropgaven slagvaardigheid vereist. De provincie kan haar rol in gebiedssamenwerkingen versterken door het bieden van duidelijkheid over haar (langetermijn)visie op een gebied, concrete bestuurlijke doelen en wettelijke taken. Dit betekent geen blauwdruk, maar het bieden van contouren waaraan een uitkomst van een gebiedsproces- of ontwikkeling moet voldoen.

De provincie kan lessen en successen uit gebiedssamenwerkingen meer benutten in haar beleid en voor de bewustwording van wateropgaven. Concrete voorbeelden uit de praktijk, zowel de ervaren successen als problemen, zijn waardevol voor het zorgvuldig (door)ontwikkelen en toepasbaar houden van beleid. Zo blijkt uit praktische toepassingen hoe het principe 'water en bodem sturend' leidt tot vroegtijdige integrale belangenwegingen en soms tot andere

keuzes, bijvoorbeeld het vrijhouden van ruimte voor waterberging. Ook kunnen goedlopende projecten die tot resultaten leiden de wateropgaven en positieve oplossingen intern en extern zichtbaar maken. De provincie kan deze resultaten benutten en zo komen tot beter en slagvaardiger beleid.

Toelichting

Casusstudies

De Rekenkamer heeft voor acht studies van concrete ruimtelijke ontwikkelingen een groepsgesprek georganiseerd en relevante (beleids)documenten bestudeerd. Vanuit een waarderende benadering gericht op handelingsperspectief, heeft de Rekenkamer gevraagd naar wat provincies en betrokken partijen als succesvol ervaren en waar zij lessen uit kunnen trekken. Daarbij is er zowel aandacht voor zorgvuldigheid en tevredenheid van de betrokken partijen als voor praktische criteria over de proceskwaliteit en legitimiteit van belangenwegingen en samenwerking. Meer informatie over de casussen en de onderzoeksmethode is terug te vinden in hoofdstuk 5 van de nota van bevindingen. Het gaat om de volgende casussen:

- **Almere Pampus**, provincie Flevoland
- **Drinkwatertekort Noordelijk Flevoland**, provincie Flevoland
- **Agriport**, provincie Noord-Holland
- **Oostelijke Vechtplassen**, provincie Noord-Holland
- **Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug**, provincie Utrecht
- **Marickenland**, provincie Utrecht
- **Gnephoek**, provincie Zuid-Holland
- **Nieuwe Driemanspolder**, provincie Zuid-Holland

Rol van de provincie

In gebiedssamenwerking kunnen meer en minder actieve rollen voor de provincie goed werken. Overwegingen bij het nemen van een rol zijn onder andere de opgave, wat andere partijen bieden en nodig hebben en de fase van de samenwerking. Belangrijk voor de provincie is een afgewogen keuze voor haar rol en het communiceren daarover aan andere partijen.

De provincie Utrecht neemt in Marickenland vanuit haar wettelijke taken een initiërende rol. Daarnaast neemt zij als bovenlokale overheid een rol in het verbinden van verschillende partijen en belangen. Deze rol wordt door samenwerkingspartners in meerdere casussen gewaardeerd, omdat de provincie een overkoepelende blik heeft op de verschillende belangen. Zo is de provincie Flevoland de verbindende factor in de casus over het drinkwatertekort in Noordelijk Flevoland. Hier delen partijen verantwoordelijkheden, maar het maakt de aanpak van het drinkwatervraagstuk makkelijker volgens betrokkenen doordat de provincie het bekijken van de verschillende belangen in samenhang stimuleert.

Het kan ook zijn dat een actieve rol van de provincie niet nodig is in een functionerende samenwerking. Het is in dat geval doelmatig om die rol niet te pakken, maar dat neemt niet weg dat de provincie wel een regulerende rol heeft uit te voeren. In het kiezen van een rol in een gebiedssamenwerking moet de provincie omgaan met een spanningsveld tussen de rol van de provincie als één van meerdere deelnemende partijen en de rol als sturende, verantwoordelijke overheid, zie onderstaand kader. De

provincie kan hiermee omgaan door gedurende een samenwerking in rol te variëren. Dit kan voor samenwerkingspartners naar tevredenheid werken, indien de provincie duidelijk communiceert over wat zij wanneer wel en niet kan betekenen.

Bijvoorbeeld voor de Nieuwe Driemanspolder was de provincie Zuid-Holland in eerste instantie initiatiefnemer en trekker van het project en bepaalde zij de hoofddoelen en hoofdlijnen voor de aanpak. Zij wees het gebied aan als locatie voor waterberging in combinatie met natuur en recreatie. Toen het project richting de uitvoeringsfase ging, wees de provincie het Hoogheemraadschap van Rijnland aan als trekker. De provincie bleef in een faciliterende rol bestuurlijk betrokken. Betrokkenen noemen het duidelijke mandaat van de provincie voor het waterschap een succesfactor, evenals de duidelijke en eenvoudige afspraken over de samenwerking, verantwoordelijkheden en het plan van aanpak.

Balanceren in de provinciale rol

In de casusstudies komt een aantal paradoxen naar voren in de rol van de provincie in gebiedssamenwerkingen. Het gaat hier meestal niet om het kiezen tussen twee rollen, maar om balanceren tussen wat de provincie wanneer doet.

Sturen en loslaten. Samenwerkingspartijen vragen de provincie om richting en een visie op een gebied. Tegelijkertijd is de uitvoeringspraktijk niet gebaat bij een blauwdruk vooraf, want partijen hebben ook ruimte en vertrouwen nodig om in te spelen op ontstane knelpunten en nieuwe inzichten.

Meedenken en toetsen. De provincie is van meerwaarde door mee te denken en kennis en inzichten te delen. Het faciliteren van planvorming kan bij andere partijen echter overkomen als blijk van instemming. Als beleidsbepaler en regulerende overheid moet de provincie echter, vaak in een later stadium, een eigen afweging en toetsing maken.

Binnen- en buitenwereld. Een gebiedssamenwerking is voor deelnemers een 'buitenwereld' waarin zij verschillende belangen inbrengen. De provincie werkt met andere partijen samen in bijvoorbeeld een projectteam, maar moet ook binnen de eigen organisatie afstemmen tussen ambtelijke sectoren en bestuurlijke portefeuilles. Vanuit die 'binnenwereld' is er druk om aan wettelijke verplichtingen zoals de KRW en bestuurlijke afspraken te voldoen. Dat kan na interne afstemming leiden tot vertraging of terugkomen op afspraken in projectverband, of kan verwarrend zijn richting omgevingspartijen en omwonenden.

Zorgvuldigheid en snelheid. De provincie is vanuit haar overkoepelende rol in positie om partijen te ondersteunen bij het vinden van gezamenlijke waarden. Het is echter niet verenigbaar om alle belangen in ogenschouw te blijven nemen en tot resultaat te komen. Lange looptijden van projecten zijn gezien de urgentie van (water)opgaven een aandachtspunt en vragen van de provincie, naast aandacht voor zorgvuldigheid, legitimiteit en tevredenheid van betrokken partijen, ook sturing op tijdig resultaat.

Vormgeven van samenwerking

Samenwerkingspartijen ervaren het als een succes op zich als zij ondanks hun verschillende belangen een gestarte samenwerking continueren en elkaar niet loslaten. In verschillende casussen verwijzen partijen naar het belang om aan de voorkant van een proces of project een gezamenlijke basis te creëren. Dan wordt in het vervolg vanuit dezelfde feiten en een gedeeld inzicht in elkaars belangen gewerkt en worden verrassingen voorkomen. Daarbij helpt het om vroegtijdig rollen en belangen te benoemen, ontmoetingen te organiseren en in gesprek te gaan over de inhoud.

Bij de Blauwe Agenda in de provincie Utrecht bijvoorbeeld hebben partijen eerst gezamenlijk een kennisdocument opgesteld over het watersysteem van de Utrechtse Heuvelrug. Daarna stelden zij een gezamenlijke visie op. De partijen brachten hun eigen belangen in en bespraken hoe die belangen passen in het grotere geheel. In andere casussen, zoals de Nieuwe Driemanspolder wordt de les genoemd om eisen, voorwaarden en definities goed met elkaar af te stemmen. In dit project was er bijvoorbeeld een verschil in definitie van 'natuur' en 'groen' en hanteren de gemeenten andere regels voor de inrichting van de ruimte dan het waterschap.

Het belang van voortdurende ontmoeting en uitwisseling, ook nadat er afspraken over samenwerking zijn gemaakt, komt in veel casussen naar voren als succesfactor om in een gebied maatregelen te realiseren. Evaluatiemomenten kunnen partijen helpen om constructief in gesprek te blijven, door gezamenlijk terug te blikken en vervolgens te kijken waar mogelijkheden liggen om verdere stappen te zetten. De groeps gesprekken die de Rekenkamer voerde voor de casusstudies in dit onderzoek waren hierbij al behulpzaam.

De provincie kan zorgen voor een proces waarin relevante partijen vanaf het begin betrokken zijn bij het vaststellen van een gezamenlijk basis. Hieronder valt het verzamelen en interpreteren van feiten, het gezamenlijk vaststellen van begrippen en uitgangspunten en het opbouwen vertrouwen en begrip voor elkaar en elkaars belangen. De provincie kan hiertoe het initiatief nemen of, wanneer zij niet direct betrokken is in een project, andere partijen stimuleren dit te doen. Op die manier draagt de provincie actief bij aan het succesvol verlopen van een samenwerking.

Ook is het belangrijk om beperkingen, zoals wettelijke verplichtingen en kritische tijdspaden, vooraf duidelijk te communiceren, in het bijzonder naar niet-overheden. Het helpt als de provincie haar investeringen in het faciliteren van een gebiedsproces niet ziet als kostenpost, maar als strategisch instrument om kwaliteit en draagvlak te creëren. Vanuit het oogpunt van legitimiteit heeft de provincie, als democratisch gekozen overheid, ook een essentiële rol om de impact van maatregelen op bewoners te onderzoeken en hun belangen en zorgen serieus te nemen.

Sturen en keuzes maken

Als gebiedsregisseur is de provincie goed in het verbinden van partijen, maar die rol vraagt ook om het maken van keuzes en sturen op resultaten. In een aantal casussen vragen partijen de provincie om dat meer te doen. Er is behoefte aan een stip aan de horizon, aan een visie en keuzes, ook als situaties onzeker zijn of belangen strijdig. In het geval van de Oostelijke Vechtplassen geven het waterschap en Natuurmonumenten aan dat het van waarde is als de provincie Noord-Holland inhoudelijk een grotere rol op zich neemt door een gebiedsvisie op te stellen. Zo'n visie kan volgens het

waterschap helpen om belangen te wegen en verschillende functies, zoals natuur en recreatie, op elkaar af te stemmen.

Ook in de casus Agriport komt de behoefte aan sturing en visie naar voren. De casus laat zien hoe de provincie Noord-Holland kan sturen, maar ook dat er andere overheden zijn die dat (kunnen) doen. Het energie- en waterbedrijf ECW Energy geeft aan op Agriport een veelheid aan plannen en visies te ervaren, van verschillende overheden en over afzonderlijke belangen. De provincie heeft bijvoorbeeld beleid voor de vestiging en ontwikkeling van grote datacenters.

In de casus Noordelijk Flevoland over drinkwatertekort geeft de provincie Flevoland aan wat zij zelf kan doen om meer en eerder te sturen door keuzes te maken, ook in situaties die nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd. De provincie noemt als voorbeeld het (gefaseerd) afschalen van een vergunning van bedrijven met een grote drinkwateraansluiting die minder drinkwater nodig hebben, of het instellen van een besparingsverplichting. Als de provincie een keuze maakt, moet zij daar ook naar handelen. Dit houdt volgens de provincie Flevoland in: duidelijkheid bieden, goed communiceren en mogelijk een rol pakken in het faciliteren of regelen van compensatie. Dit kan financiële compensatie zijn, maar ook het bieden of faciliteren van alternatieve oplossingen.

Ervaringen benutten

De provincie kan ervaringen uit een gebiedsproces benutten voor het formuleren van beleid. Zo ontwikkelt de provincie Flevoland in de casus Noordelijk Flevoland beleidslijnen vanuit een praktische insteek, met gebruik van concrete problemen die bedrijven ervaren. Deze vorm van 'bottom up'-beleidsontwikkeling komt verder in de casussen weinig naar voren. Voor de provincie liggen er echter kansen voor het zorgvuldig formuleren van beleid, bijvoorbeeld over het toepassen van het principe 'water en bodem sturend' in gebiedsontwikkelingen, zie onderstaand kader.

Daarnaast kan een goedlopend project dat tot zichtbare resultaten en bekendheid leidt, intern het bewustzijn van het belang van water versterken. De ontwikkeling van de Nieuwe Driemanspolder heeft bijvoorbeeld gezorgd voor meer kennis over wateropgaven en klimaatadaptatie bij de gemeente Zoetermeer. Het helpt daarbij dat de waterberging met natuur- en recreatiegebied fysiek te bezoeken is. De gemeente ervaart intern nu meer aandacht voor wateropgaven. Het belang ervan stond weliswaar in visies en beleid, maar wordt nu ook tactisch en operationeel geborgd bij de gemeente. Dit voorbeeld is aan de provincie een uitnodiging om de opbrengsten van een geslaagde samenwerking intern en extern te benutten.

Praktijkvoorbeelden 'water en bodem sturend'

Het gebruik van het principe 'water en bodem sturend' in ruimtelijke ontwikkelingen leidt tot het vroegtijdig meewegen van het water- en bodemsysteem. Hierdoor verschuift het moment waarop waterbelangen worden gewogen naar het begin van de planvorming. Deze vroege weging kan de aard en uitkomst van keuzes zichtbaar beïnvloeden. Doordat er vroegtijdig rekening wordt gehouden met het water- en bodemsysteem, zijn er achteraf minder complexe (technische) ingrepen nodig om plannen te kunnen realiseren. Een voorbeeld is de beslissing om niet buitendijks te bouwen in Almere Pampus.

De praktijk laat echter zien dat 'water en bodem sturend' geen eenduidig principe is. Er bestaat geen benadering die recht doet aan alle aspecten van het water- en bodemsysteem en verschillen in interpretatie kunnen leiden tot botsende belangen. De provincie is hier van meerwaarde door duidelijkheid te bieden over de inhoud en toepassing van het principe. In de Gnephoek in Alphen aan den Rijn blijkt bijvoorbeeld dat het vooraf vastleggen van provinciale kaders bijdraagt aan duidelijkheid over wat er wel en niet mogelijk is in keuzes tussen en combinaties van belangen. Hoewel een eenduidige invulling van het principe ontbreekt, komen er in de praktijk in elk geval vier elementen naar voren in de vertaling van 'water en bodem sturend' naar de inrichting van een gebied.

Partijen investeren meer in onderzoek en belangeninventarisaties. Bijvoorbeeld naar de bodemsamenstelling in Almere Pampus en in de Blauwe Agenda naar flexibele grondwaterwinning voor drinkwater op de Utrechtse Heuvelrug.

Gebieden worden ingericht op basis van het water- en bodemsysteem. Zo wordt in de Gnephoek en in Almere Pampus enkel gebouwd op plekken waar de bodem minder gevoelig is voor inklinking.

Er is extra aandacht voor het opvangen en vasthouden van water om te anticiperen op weersextremen. Bijvoorbeeld door overloopgebieden in te richten voor als er te veel water valt om de schade aan woningen te voorkomen.

Samenwerkingspartijen passen het niet afwentelen van de gevolgen van ruimtelijke keuzes toe. In Almere Pampus wordt bijvoorbeeld bij het bouwrijp maken van woningbouwlocaties rekening gehouden met de levenscycluskosten. Dit kan leiden tot een duurder ontwikkelplan, maar zorgt in gebieden met bodemdaling voor lagere toekomstige beheerkosten.

3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer vijf aanbevelingen. Deze komen in grote lijnen overeen met de aanbevelingen voor de andere Randstedelijke provincies, maar zijn per provincie op onderdelen aangevuld. Aanbeveling 1 en 2 gaan over de regierol van de provincie en de noodzaak tot het maken van politieke keuzes in de ruimtelijke ordening in relatie tot de wateropgaven. Om tot goed onderbouwde besluiten en keuzes te kunnen komen, is het ook nodig om de organisatorische randvoorwaarden op orde te hebben en is het nuttig om te leren van andere provincies en van gebiedssamenwerkingen. Hiertoe dienen aanbeveling 3, 4 en 5.

3.1 Regie en keuzes

Aanbeveling 1 – Gebiedsregie

Ga voluit door met de rol als gebiedsregisseur in de fysieke leefomgeving. Versterk deze rol door duidelijk te zijn over de provinciale doelen en belangen, en meer te sturen op besluiten en resultaten.

Toelichting

De provincie heeft een rol als gebiedsregisseur in de fysieke leefomgeving vanuit de *Omgevingswet* en het *Bestuursakkoord Water*, zoals toegelicht in paragraaf 1.6. De provincie is als middenbestuur de aangewezen overheid in het initiëren en faciliteren van gebiedsprocessen en gebiedsontwikkelingen. De wateropgaven en samenwerkingspartners vragen deze rol van de provincie en uit de onderzochte gebiedssamenwerkingen komt waardering voor deze rol naar voren. Het is zaak om deze rol te behouden, maar ook om deze te versterken.

Het effectief 'regisseren' van gebieden vraagt namelijk meer dan regie op het proces en faciliteren van andere belangen en partijen. Het vereist ook duidelijkheid over de inbreng van de provincie, die haar eigen doelen heeft en – meer dan andere partijen – verschillende belangen kan overzien. Om de rol van gebiedsregisseur slagvaardig uit te voeren, wat nodig is vanwege de grote wateropgaven en andere belangen die ruimte vragen, kan de provincie meer sturen op besluiten en resultaten. Dit vraagt om een proactieve houding van de provincie en het maken van keuzes.

Aanbeveling 2 – Keuzes

Maak duidelijke politieke keuzes met betrekking tot de wateropgaven door het:

- a. toekennen van gewicht aan doelen en belangen aan de hand van (maatschappelijke) kosten en baten op zowel korte termijn als lange termijn
- b. maken van een meerjarige planning voor besluiten over wateropgaven; maak als eerste stap uiterlijk eind 2026 beleidsopties inzichtelijk voor PS

Toelichting

De provincie brengt verschillende belangen actief in beeld. Inmiddels is er veel kennis en onderzoek beschikbaar over de ruimte die water nodig heeft in een veranderend klimaat. Nu komt het aan op het durven maken van duidelijke keuzes. De provincie doet dat niet alleen en is deels afhankelijk van keuzes van onder andere het Rijk, maar kan zelf wel belangrijke stappen zetten. Het gaat hierbij om politieke keuzes over verschillende belangen in een beperkte fysieke ruimte.

Daarnaast is het nodig dat de provincie kleur bekent in het gewicht dat zij aan belangen toekent. Doelen van de provincie en belangen van sectoren en regio's zijn niet gelijksoortig en kunnen niet (altijd) even zwaar wegen, en kosten en baten kunnen bij verschillende sectoren en partijen liggen. Het is van belang om maatschappelijke kosten en baten die moeilijker in geld zijn uit te drukken, mee te wegen. Ook het verbinden van belangen op korte termijn aan de belangen op lange termijn, die nu nog minder dringend lijken, vraagt aandacht. De provincie Flevoland bijvoorbeeld legt in bodemdalingsgebieden een relatie tussen het nemen van kortetermijnmaatregelen en het informeren over mogelijke ontwikkelingen op de lange termijn.

De Rekenkamer onderstreept dat keuzes vermijden of uitstellen ook financiële en maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Maak daarom een meerjarige planning waarin staat wanneer de provincie welke besluiten kan en moet nemen. Met oog op de Statenverkiezingen in 2027 en daaropvolgende coalitievorming is het raadzaam uiterlijk eind 2026 technisch-neutrale beleidsopties op het gebied van water in beeld te hebben. Deze kunnen ambtelijk worden voorbereid en, zonder bestuurlijke appreciatie van GS, aan PS ter informatie worden aangeboden. Kijk hiervoor naar [Keuzes voor de Leefomgeving](#) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), waarin per opgave drie scenario's worden geschetst om een scherpe discussie over mogelijke keuzes te voeren. Mede op basis daarvan kunnen politieke partijen komen tot voorkeuren en (voorgenomen) keuzes die in een nieuwe collegeperiode kunnen worden uitgewerkt en uitgevoerd.

3.2 Randvoorwaarden en samenwerking

Aanbeveling 3 – Basis op orde

Organiseer de randvoorwaarden om afwegingen en keuzes te kunnen maken door het:

- a. structureel begroten van structurele wateropgaven
- b. prioriteren van rollen en taken op het gebied van water vanwege beperkte personele capaciteit; communiceer de afwegingen bij het prioriteren aan PS

Toelichting

Om goede en zorgvuldige afwegingen en keuzes te kunnen maken op het gebied van water in de ruimtelijke ordening, is een stabiele basis in financiële middelen en personele capaciteit nodig. De Randstedelijke provincies begroten incidentele uitgaven voor het behalen van KRW-doelen of ontvangen middelen vanuit het geschrapte Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur voor hun gebiedsprogramma's voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De steeds urgentere

wateropgaven zijn echter vaak structureel van aard. Opeenvolgende incidentele budgetten voor een of enkele jaren volstaan hiervoor niet. Incidentele middelen gaan vaak gepaard met wisselende criteria en zorgen voor onzekerheid en bureaucratische kosten. Structurele financiering heeft de voorkeur in het werken aan urgente, structurele opgaven. Een Regionale Investeringsagenda (RIA), waarin partijen afspreken hoe zij verschillende opgaven in de regio in samenhang aanpakken, kan een instrument zijn om afspraken te maken over structurele financiering van wateropgaven.⁶⁴

Net als in andere Randstedelijke provincies, vraagt beperkte personele capaciteit om het bewust prioriteren van rollen en taken. Wettelijke taken die nu moeten worden uitgevoerd krijgen vaak prioriteit, terwijl fundamentele beleidskeuzes ook vragen om toekomstgericht nadenken. Het zorgvuldig inbrengen en afwegen van complexe wateropgaven vraagt tijd en aandacht van de medewerkers die daar kennis en kunde van hebben. GS kunnen voorgestelde prioriteiten en keuzes in taken en rollen op het gebied van water aan PS voorleggen, zodat goed geïnformeerde keuzes kunnen worden gemaakt over welke activiteiten voorrang krijgen en wat de gevolgen daarvan zijn voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Aanbeveling 4 – Provinciale samenwerking

Leer van andere provincies door (meer) ambtelijke samenwerking te organiseren op het gebied van het:

- uitwisselen van kennis en kunde en zo nodig medewerkers in een interprovinciaal kennisnetwerk, met name op terreinen waar de arbeidsmarkt krap is
- formuleren van beleidsindicatoren om de effecten van waterbeleid (kwalitatief) inzichtelijk te maken
- uitwisselen van provinciale afwegingskaders voor ruimtelijke keuzes en de praktische toepassing daarvan

Toelichting

De provincies staan voor vergelijkbare wateropgaven. Hoewel er veel samenwerking is via bijvoorbeeld het IPO en het Nationaal Deltaprogramma, zijn er drie praktische onderwerpen waar de uitwisseling tussen provincies beperkt is. Hier kunnen de provincies elkaar verder helpen, want zij staan niet alleen in het omgaan met personele krapte en zoeken naar functionele instrumenten. Dat hoeft niet met elke (Randstedelijke) provincie, maar bijvoorbeeld met een buurprovincie. Juist op onderwerpen die vragen om specifieke expertise en ervaring en waar de arbeidsmarkt krap is, helpt het uitwisselen van kennis en kunde en zo mogelijk van medewerkers, in bijvoorbeeld een kennisnetwerk en medewerkerspool.

Ook het ontwikkelen en toepassen van een set beleidsindicatoren vormt een uitdaging in meerdere provincies. Samenwerking tussen provincies is hier kansrijk. Voor zowel GS als PS is inzicht in de effecten van het provinciale beleid van belang om bij te kunnen sturen als dat nodig is. Wanneer effecten van het waterbeleid pas op lange termijn

⁶⁴ Zie ook VNG, Regionale Investeringsagenda's (RIA's), www.vng.nl, 4 september 2024

zichtbaar worden, zijn ook procesindicatoren van waarde. Tot slot werken verschillende provincies aan eigen afwegingskaders om ruimtelijke keuzes te maken. Door deze met elkaar uit te wisselen, kunnen provincies van elkaar leren en elkaars kennis, tijd en inzicht benutten.

Aanbeveling 5 – Gebiedssamenwerking

Pas de volgende lessen voor gebiedssamenwerkingen met andere partijen toe in beleid, evaluaties en leerbijeenkomsten:

- betrek van begin af aan samenwerkingspartners zoals waterschappen, zodat de relevante kennis, inzichten en risico's direct op tafel liggen
- bied samenwerkingspartijen duidelijkheid over de (on)mogelijkheden in rolkeuze en binnen wettelijke en bestuurlijke kaders, om uiteenlopende verwachtingen te voorkomen
- creëer een gezamenlijke basis door het bodem- en watersysteem in het gebied in beeld te brengen en door het eenduidig definiëren van begrippen, belangen en doelen, wat bijdraagt aan vertrouwen en begrip tussen betrokken partijen
- benut (zichtbare) lessen en successen in beleid en volgende samenwerkingen, zoals het toepassen van 'water en bodem sturend/medebepalend' en het realiseren van functiecombinaties zoals waterbergingen met natuur en recreatie

Toelichting

Uit de acht onderzochte ruimtelijke ontwikkelingen in dit onderzoek komt een aantal duidelijke lessen voor gebiedssamenwerkingen naar voren, zoals onderbouwd en geïllustreerd in paragraaf 2.6. Ze gaan over de rol van de provincie, het organiseren en aansturen van samenwerking en de waardering van samenwerkingspartijen. Ze bieden de provincie handelingsperspectief om toe te passen in zowel beleid, als in evaluaties van gebiedsontwikkelingen en leerbijeenkomsten om ervaringen uit te wisselen. De lessen zijn vaak niet nieuw, maar blijken in gebiedssamenwerkingen van elementair belang om tot een blijvende samenwerking en resultaten te komen.

Door samenwerkingspartijen vanaf het begin te betrekken bij een gebiedsontwikkeling, liggen relevante belangen en inzichten gelijk op tafel. Deze les sluit aan bij het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), zie paragraaf 1.6, over het eerder en ook provinciaal toepassen van de weging van het waterbelang.

Daarnaast is het nodig dat de provincie duidelijk maakt welke rol zij neemt en binnen welke randvoorwaarden, zoals bestuurlijke kaders en wettelijke termijnen. Betrek hierbij de vier voorbeelden van paradoxen zoals toegelicht in paragraaf 2.6. Deze vragen om het balanceren in de provinciale rolkeuze tussen sturen en loslaten, meedenken en toetsen, de binnen- en buitenwereld, en zorgvuldigheid en snelheid.

Een andere les is om vanaf het begin een gemeenschappelijk basis te leggen, zodat partijen vanuit dezelfde feiten en wederzijds inzicht in elkaars belangen kunnen samenwerken. Dat scheidt vertrouwen en voorkomt verrassingen. Het leggen van een

gemeenschappelijke basis kan bijvoorbeeld door het in beeld brengen van de eigenschappen van het lokale water- en bodemsysteem, het organiseren van ontmoetingen en het opstellen van een kennisdocument. Daarbij zijn eenduidige definities van begrippen en doelen van belang, om te voorkomen dat deze gaandeweg verschillend worden geïnterpreteerd.

Als een project vervolgens tot zichtbare resultaten leidt, kan dat de bewustwording van nut en noodzaak van het wegen van waterbelangen versterken. Een bezoek aan een locatie met bijvoorbeeld waterberging en natuur, maakt tastbaar hoe meervoudig ruimtegebruik er in de praktijk uit kan zien. De provincie kan praktijkervaringen uit gebiedssamenwerking ook benutten in haar beleid. Dit geldt voor zowel de lessen als de successen.

4. Reactie Gedeputeerde Staten

PM

5. Nawoord

PM

Bijlage 1 Provinciale taken waterbeheer

In dit overzicht staan de formele provinciale taken en bevoegdheden bij de wateropgaven, volgend uit Europese en nationale wet- en regelgeving.⁶⁵

Taak of bevoegdheid	Rol	Wettelijke basis
Overkoepelend		
Verantwoordelijkheid voor het beheer van het regionale watersysteem	Kaderstellend, controlerend, uitvoerend	Art. 2.18, Omgevingswet
Verplichting tot vaststellen Regionaal Waterprogramma	Kaderstellend	Art. 3.8, Omgevingswet
Verplichting tot aanwijzen beheerders van (onderdelen van) watersystemen, inclusief haven- en vaarwegbeheerders	Kaderstellend	Art. 2.18, Omgevingswet
Mogelijkheid tot toekennen maatschappelijke functies aan regionale wateren, anders dan drinkwateronttrekking	Kaderstellend	Art. 4.4, Besluit kwaliteit leefomgeving
Waterveiligheid		
Verplichting tot vaststellen van omgevingswaarden voor de veiligheid van regionale waterkeringen.	Kaderstellend, controlerend	Art. 2.13, Omgevingswet
Verplichting tot vaststellen van omgevingswaarden voor de overstromingskans per jaar voor aangewezen gebieden.	Kaderstellend, controlerend	Art. 2.13, Omgevingswet
Mogelijkheid tot vaststellen meet- en beoordelingsregels van omgevingswaarden voor regionale waterkeringen	Kaderstellend, controlerend	Art. 20.1 en 20.2, Omgevingswet
Goedkeuren projectbesluit waterschappen voor dijkversterkingen	Controlerend	Art. 5.46 en 16.72, Omgevingswet
Verplichting tot vaststellen van overstromingsrisico's en opstellen, beheren en publiceren van overstromingsrisicokaarten	Kaderstellend, controlerend	Art. 20.17, Omgevingswet & art. 11.17, Besluit kwaliteit leefomgeving
Ontvangen waarschuwingen e.d. van het Rijk bij hoog (buiten)water	Controlerend, uitvoerend	Art. 19.10 en 19.11, Omgevingswet
Instructie geven aan waterschappen bij gevaar	Uitvoerend	Art. 19.13 t/m 19.16, Omgevingswet

⁶⁵ Het overzicht is mede tot stand gekomen op basis van gesprekken met de provincie Noord-Holland (18 februari 2025) en Rekenkamer Zeeland (27 maart 2025)

Taak of bevoegdheid	Rol	Wettelijke basis
Watervoorziening		
Verplichting tot zorgdragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening	Kaderstellend, controlerend, uitvoerend	Art. 2, Drinkwaterwet
Verplichting tot aanwijzen oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waarvoor een peilbesluit verplicht is	Kaderstellend	Art. 2.41, Omgevingswet
Verplichting tot aanwijzen grondwaterbeschermingsgebieden en vaststellen bijbehorende regels	Kaderstellend, controlerend	Art. 2.18, Omgevingswet
Verplichting tot toekennen maatschappelijke functie drinkwateronttrekking voor regionale wateren	Kaderstellend	Art. 4.4, Besluit kwaliteit leefomgeving
Vergunningverlening grootschalige (industriële) grondwateronttrekkingen en voor drinkwater	Controlerend	Art. 16.1 en 16.3, Besluit activiteiten leefomgeving
Bestuursrechtelijke handhaving grondwater	Controlerend, uitvoerend	Hoofdstuk 18, Omgevingswet
Mogelijkheid tot grondwaterheffing	Uitvoerend	Art. 13.4, Omgevingswet
Mogelijkheid tot vaststellen nadere regels voor de verdringingsreeks	Kaderstellend	Art. 2.42, Omgevingswet
Waterkwaliteit		
Verplichting tot aanwijzen oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waarvoor KRW-doelen gelden	Kaderstellend	Art. 3.8, Omgevingswet & Europese Kaderrichtlijn Water
Verplichting tot vaststellen kwaliteitsdoelen voor KRW-waterlichamen	Kaderstellend	Art. 3.8, Omgevingswet & Europese Kaderrichtlijn Water
Gebiedsgerichte coördinatie voor het bereiken van de grondwater gerelateerde KRW- en GRW-doelen (analyses, beoordelingen en rapportage)	Controlerend, uitvoerend	Art. 3.8, Omgevingswet
Verplichting tot aanwijzen grondwaterbeschermingsgebieden en mogelijkheid tot vaststellen bijbehorende regels	Kaderstellend, controlerend	Art. 2.18, 2.22 en 2.23, Omgevingswet
Verplichting tot rekeninghouden (in beleid) met (ecologische en chemische) richtwaarden voor oppervlaktewater en grondwaterlichamen	Uitvoerend	Art. 2.15 en 2.24, Omgevingswet & art. 2.9-2.14, 2.17 en 4.13-4.16, Besluit kwaliteit leefomgeving

Taak of bevoegdheid	Rol	Wettelijke basis
Verplichting tot monitoren grondwaterlichamen	Controlerend, uitvoerend	Art. 11.28 en 11.33, Besluit kwaliteit leefomgeving
Verplichting tot inzichtelijk maken van problemen ten aanzien van waterkwaliteit, de mogelijke aanpak daarvan en bevordering bewustwording en handelingsperspectief	Uitvoerend	Art. 3.8, Omgevingswet
Verplichting tot het verrichten van analyses en beoordelingen en het verstrekken gegevens in het kader van de KRW	Uitvoerend	Art. 20.6 en 20.7, Omgevingswet
Verplichting tot aanwijzen zwemlocaties	Kaderstellend, controlerend, uitvoerend	Art. 2.30, Omgevingswet
Verplichting tot het uitoefenen van taken voor zwemlocaties met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid	Controlerend, uitvoerend	Art. 2.18, 2.30 en 2.38, Omgevingswet
Interbestuurlijk		
Verplichting tot vaststellen regels over voorbereiding, vormgeving en inrichting regionaal waterplan	Kaderstellend	Art. 2.22, 2.23, 16.26 en 16.27, Omgevingswet
Verplichting tot vaststellen regels over voorbereiding, vormgeving en inrichting waterbeheerplannen waterschappen	Kaderstellend	Art. 2.22, 2.23 en 3.7, Omgevingswet
Mogelijkheid tot vaststellen regels over te verstrekken informatie door waterschappen	Kaderstellend	Art. 2.22 en 2.23, Omgevingswet
Mogelijkheid tot vaststellen regels over voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van plannen en besluiten van waterschappen	Kaderstellend	Art. 2.22 en 2.23, Omgevingswet
Mogelijkheid tot opstellen van instructies omtrent uitoefening van taken en bevoegdheden door waterschappen	Kaderstellend	Art. 2.33 en 2.36, Omgevingswet
Toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen	Controlerend	Art. 2.18, Omgevingswet & art. 158, Provinciewet
Toezicht op financiën waterschappen	Controlerend	Art. 98 en 109, Waterschapswet
Mogelijkheid tot het vernietigen van waterschapbesluiten	Controlerend	Art. 156, Waterschapswet
Mogelijkheid tot in de plaats treden van waterschappen bij nalatigheid	Uitvoerend	Art. 2.36, Omgevingswet & art. 58, Waterschapswet

Colofon

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl