

Water gewogen

Weging van het belang van water
in de ruimtelijke ordening

Voorwoord

Onze omgang met water heeft Nederland in belangrijke mate gevormd. Wij hebben water nodig in ons dagelijks leven, in onze economie en in de natuur. Tegelijkertijd moeten wij ons beschermen tegen wateroverlast en overstromingen. Dit vraagt ruimte, bijvoorbeeld voor waterkeringen zoals dijken en om water op te vangen voor droge periodes. Daarnaast hebben andere functies zoals industrie, landbouw en natuur impact op de waterkwaliteit en de beschikbaarheid van water. Zo is water een dwarsdoorsnijdend thema in de ruimtelijke ordening.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht hoe en in hoeverre de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland waterbelangen wegen in de ruimtelijke ordening. De provincie heeft taken in het regionaal waterbeheer en is als gebiedsregisseur verantwoordelijk voor een integrale visie op gebieden en het nemen van beslissingen bij botsende ruimtelijke belangen. We zien dat de onderzochte provincies vaak al een stevige ambitie en brede rolopvatting hebben ten opzichte van waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit. Ook hebben zij de verschillende (water)belangen goed in beeld. Nu is het zaak dat de provincie tot besluiten komt, ook wanneer keuzes moeilijk zijn en belangen niet goed samengaan. Geen keuzes maken leidt tenslotte vaak tot toenemende (maatschappelijke) kosten in de toekomst.

Er verschijnen met grote regelmaat onderzoeken waaruit blijkt hoe urgent de wateropgaven en gevolgen van weersextremen zijn, van het Planbureau voor de Leefomgeving tot de Sociaal-Economische Raad en Onderzoeksraad voor Veiligheid. Dit rekenkameronderzoek betreft specifiek de wegging van die waterbelangen in de ruimtelijke ordening. De opbrengst van het onderzoek raakt naast het waterdomein ook ruimtelijke afwegingen in het omgevingsbeleid. Daarnaast heeft het direct betrekking op de provincie als middenbestuur, met een verbindende rol tussen Rijk en gemeenten. De aanbevelingen van de Rekenkamer richten zich dan ook op de regierol van de provincie in de regio, het water- en omgevingsbeleid en de samenwerking met gebiedspartijen en andere provincies.

Tijdens het onderzoek viel op hoe betrokken de ambtelijke medewerkers en bestuurders zich tonen bij de inzet van de provincie op het gebied van water. De Rekenkamer spreekt hiervoor haar waardering uit, ook gezien de omvang en complexiteit van het beleidsterrein en het bestuurlijk speelveld van veel betrokken medeoverheden en samenwerkingspartijen. Naast gesprekken met de vier provincies, hebben wij gesproken met het Nationaal Deltaprogramma, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en andere rekenkamers. Wij hebben groepsgesprekken gevoerd met waterschappen, gemeenten, natuur- en grondbeheerders en energie- en waterbedrijven. Ook hebben wij wetenschappelijke experts op het gebied van water en bestuur geraadpleegd. De Rekenkamer bedankt alle betrokkenen voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Martin Santhagens
Bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Leeswijzer	8
1.3 Doel en onderzoeksvragen	8
1.4 Veranderende omgang met water	9
1.5 Wateropgaven	11
1.6 Taken en verantwoordelijkheden	12
2. Conclusies	18
2.1 Rol en beleid	19
2.2 Organisatie en financiën	21
2.3 Belangen in beeld brengen en wegen	24
2.4 Keuzes en borging	27
2.5 Samenwerking	30
2.6 Gebiedssamenwerkingen	33
3. Aanbevelingen	39
3.1 Regie en keuzes	39
3.2 Randvoorwaarden en samenwerking	40
4. Reactie Gedeputeerde Staten	44
5. Nawoord	49
Bijlage 1 Provinciale taken waterbeheer	50

Foto titelpagina: Loosdrechtse Plassen, Unsplash

Samenvatting

Aanleiding

Water speelt een grote rol in de ruimtelijke ordening. Waterkeringen en dijken die ons beschermen tegen overstromingen nemen ruimte in. Het voorkomen van wateroverlast vraagt om ruimte voor waterberging. Voor mens, plant en dier is het van levensbelang dat er voldoende water beschikbaar is en dat dit water van voldoende kwaliteit is. Het watersysteem loopt echter tegen zijn grenzen aan. Het klimaat verandert en Nederland wordt natter, warmer en droger. Tegelijkertijd neemt de watervraag toe. Dit maakt de opgaven waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit steeds urgenter.

De provincie heeft een belangrijke en complexe rol in het wegen van water en andere belangen die ruimte vragen. Er zijn verschillende opgaven en ambities voor bijvoorbeeld woningbouw, energie en economie. De beschikbare ruimte is echter beperkt. Dit vraagt van de provincie om functies en belangen slim te combineren en keuzes te maken. Daarbij werkt zij samen met verschillende overheden, en schakelt zij tussen de urgentie en kosten van vandaag en het perspectief op langere termijn.

Onderzoek

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.

Centrale onderzoeksvraag

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

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van onder andere interviews en beleidsdocumenten. Daarnaast zijn aan de hand van acht casusstudies lessen en successen van ruimtelijke ontwikkelingen in de praktijk in beeld gebracht.

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 Flevoland 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 brengt actief huidige en toekomstige belangen op het gebied van water in beeld, bijvoorbeeld door klimaatstresstesten, onderzoek en thematische kaarten. Ook zet zij stappen om haar werkwijze voor het meewegen van waterbelangen te versterken. Zo werkt zij samen met medeoverheden aan een afwegingsmechanisme voor ruimtelijk keuzes en bespreekt zij ruimtelijke plannen in een wekelijks 'initiatievenoverleg'. Personele capaciteit is echter een knelpunt in het actief inbrengen van waterbelangen in ruimtelijke afwegingen en het oppakken van aanvullende taken.

De provincie maakt door een gebrek aan (bij)sturing op het omgevingsbeleid nog weinig fundamentele keuzes. Zij is zich hiervan bewust en wil met de actualisatie van haar omgevingsbeleid actiever sturen op de ruimtelijke ordening. Een aantal keuzes ligt voor in de herziening van de omgevingsvisie, zoals over het beperken van verzilting en het inzetten op het combineren van belangen. De provincie hanteert daarnaast het principe 'water bodem medebepalend' en verschillende richtinggevende uitspraken en kaders op het gebied van water- en bodemthema's bij ruimtelijke keuzes. Zij kan de betekenis en het gebruik van deze strategische kaders nader concretiseren.

De provincie stelt zich overwegend actief op in samenwerkingen. Zij geeft aan wat zij van het Rijk nodig heeft, zoals duidelijkheid over de gevolgen van peilverhoging in het IJsselmeergebied. Regionaal zet zij zich in om partijen te verbinden en ondersteunen, bijvoorbeeld in een aantal gebiedsprocessen in het kader van bodemdaling en het drinkwatertekort. Wel kan zij in samenwerkingen bewuster haar rol kiezen en daar beter over communiceren.

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 stellen per gebied, om bijvoorbeeld het landelijk gebied toekomstbestendig te houden. De besluitvorming kan worden versterkt door op basis van concrete beleidsopties politieke keuzes voor te bereiden en te maken.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer vijf aanbevelingen. Aanbeveling 1 en 2 gaan over de regierol van de provincie en de noodzaak tot het maken van politieke keuzes over wateropgaven in de ruimtelijke ordening. Aanbeveling 3, 4 en 5 gaan over de organisatorische randvoorwaarden om tot goed onderbouwde keuzes en besluiten te komen en over het leren van andere provincies en gebiedssamenwerkingen.

-
- 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.
-
- 2 Keuzes** Maak duidelijke politieke keuzes met betrekking tot de wateropgaven door het:
 - a. concreet uitwerken van het principe ‘water en bodem medebepalend’ in doelen en instrumenten in het omgevingsbeleid
 - b. toekennen van gewicht aan doelen en belangen aan de hand van (maatschappelijke) kosten en baten op zowel korte termijn als lange termijn
 - c. maken van een meerjarige planning voor besluiten over wateropgaven; maak als eerste stap uiterlijk eind 2026 beleidsopties inzichtelijk voor PS
-
- 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
 - c. tussentijds aanpassen van het omgevingsbeleid mogelijk te maken
-
- 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
-
- 5 Gebiedssamenwerkingen** 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

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 Flevoland aan de orde, evenals de taken en verantwoordelijkheden van de provincie en medeoverheden op het gebied van water.

In hoofdstuk 2 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 3 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 herbeschouwing 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 Tweeminutendebat 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 Flevoland

Als jongste provincie is Flevoland gevormd op de bodem van de voormalige Zuiderzee. Kenmerkend voor de provincie zijn de uitgestrekte polders en open landschappen.²⁴ De bovenste lagen van de Flevolandse bodem zijn kleiig in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland en bestaan in de Noordoostpolder uit leem, zand en klei. In de diepere bodem komt op veel plekken veen voor, met name in de Noordoostpolder. Dit maakt de bodem gevoelig voor bodemdaling. Bodemdaling als een natuurlijk proces na inpoldering van een gebied, speelt het meeste in het jongste gedeelte van de polder, Zuidelijk Flevoland.²⁵

De provincie heeft een relatief goed vertrekpunt als het gaat om waterveiligheid en watervoorziening. Het Flevolandse watersysteem is op de tekentafel ontworpen. Bij de inpoldering zijn sterke dijken gebouwd. Door de grote peilvakken, waar het water op dezelfde hoogte gehouden wordt, kan neerslag makkelijk wegstromen. Ook de ruime drooglegging en capaciteit van de gemalen maken het systeem relatief robuust voor wateroverlast.²⁶ Watertekort was lange tijd nauwelijks een opgave in Flevoland. De provincie heeft voorraden grondwater van goede kwaliteit.²⁷

Ondanks de goede uitgangspositie van het Flevolandse watersysteem, staat de provincie voor opgaven rond klimaatverandering, een toenemende watervraag en bodemdaling. Plaatselijk is er ook overlast van brak grondwater (verziltning). Het effect hiervan is groter in droge perioden, wanneer er minder neerslag valt. Op langere termijn, na 2050, kunnen de huidige drinkwaterbronnen niet langer in de drinkwatervraag voorzien. Hoewel de problemen ook in stedelijke gebieden voorkomen, zijn de opgaven in het landelijk gebied groter. Daar is in het bijzonder de beschikbaarheid van zoetwater voor de agrarische sector een vraagstuk. In Noordelijk Flevoland is het zoetwatertekort nu al een urgente opgave, zie paragraaf 4.3.²⁸

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.²⁹ 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.³⁰ 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.³¹

²⁴ Vitens, Drinkwater in Flevoland, www.vitens.nl, geraadpleegd 5 december 2025

²⁵ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 37

²⁶ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 5, 35 en 41 & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²⁷ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 12 en 13; Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²⁸ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 17 en 38; Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²⁹ Art. 2.18, lid 1, sub a, Omgevingswet

³⁰ Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 10-11

³¹ S. Munneke (2020), 'De provincie' in *Instituten van de staat*, red. E.R. Muller e.a., p. 155

Sinds 2021 noemen Rijk en provincies ook wel de rol van 'gebiedsautoriteit' voor de provincie om op bovenlokale schaal democratisch gelegitimeerd keuzes te maken.³²

Omgevingsbeleid

In 2024 is de *Omgevingswet* in werking getreden. De wet is gericht op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.³³ 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.³⁴ Daarnaast stimuleert de wet samenwerking tussen overheden, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk doelen te bereiken voor een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.³⁵

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 vergunningen te toetsen, en functies van specifieke gebieden. In een omgevingsverordening kan de provincie instructieregels voor gemeenten en waterschappen opnemen.³⁶

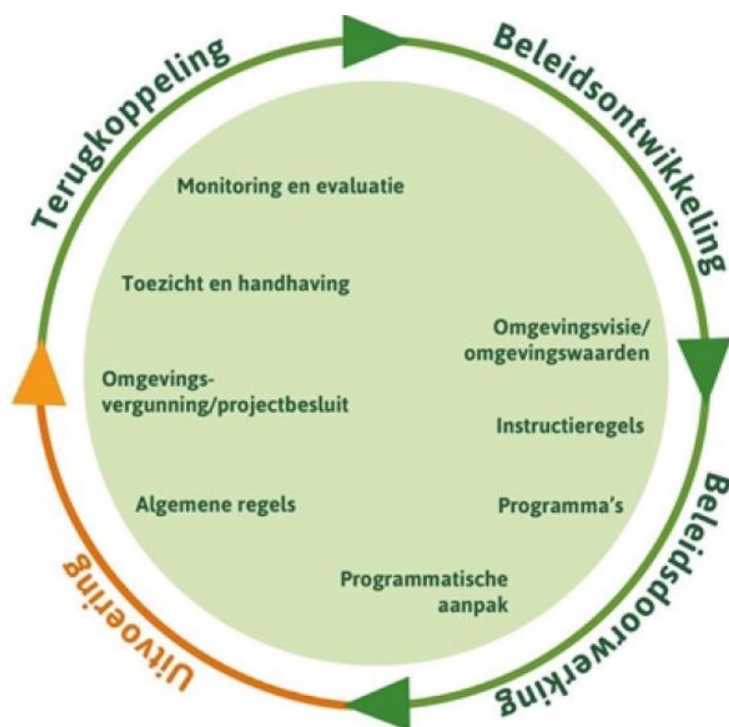
³² IPO, Ruimtebrief minister De Jonge legt grote verantwoordelijkheid bij provincies, www.ipo.nl, 17 mei 2022 & Lysias (2024), Door op de ingeslagen weg. Rapport Tussenevaluatie RTL, p. 13 en 20

³³ Art. 1.3, *Omgevingswet*

³⁴ Art. 2.3, *Omgevingswet* & IPLO, Decentraal, tenzij, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 augustus 2025

³⁵ Art. 2.2, *Omgevingswet* & IPLO, Participatie in de *Omgevingswet*, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 augustus 2025

³⁶ 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



Figuur 1.1 Instrumenten van de *Omgevingswet* in de beleidscyclus³⁷

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.³⁸

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.³⁹

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(pen) of Rijkswaterstaat. Voorheen was dit instrument de 'watertoets'. De weging is van toepassing voor het opstellen van omgevingsplannen,

³⁷ IPLO, *Beleidscyclus*, www.iplo.nl, geraadpleegd 23 september 2025

³⁸ 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

³⁹ 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

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.⁴⁰ Er is geen wettelijke verplichting om het advies van het waterschap op te volgen, maar bij afwijking geldt een motiveringsplicht.⁴¹

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.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴

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 waterkeringen⁴⁵, waaronder de stormvloedkeringen. De provincie is verantwoordelijk voor het regionale waterbeleid. De waterschappen zijn de beheerders van de regionale watersystemen en regionale waterkeringen⁴⁶ 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 zijn bij de bescherming van drinkwater een zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening.⁴⁷

⁴⁰ 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

⁴¹ UvW, interview, 20 maart 2025 & STOWA (2024), Juridische mogelijkheden van waterschappen voor de aanpak van bodemdaling in veenweiden, p. 25

⁴² Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 27

⁴³ NOS, Waterschappen hebben geen zicht op bouwplannen in risicovolle gebieden, www.nos.nl, 2 december 2025

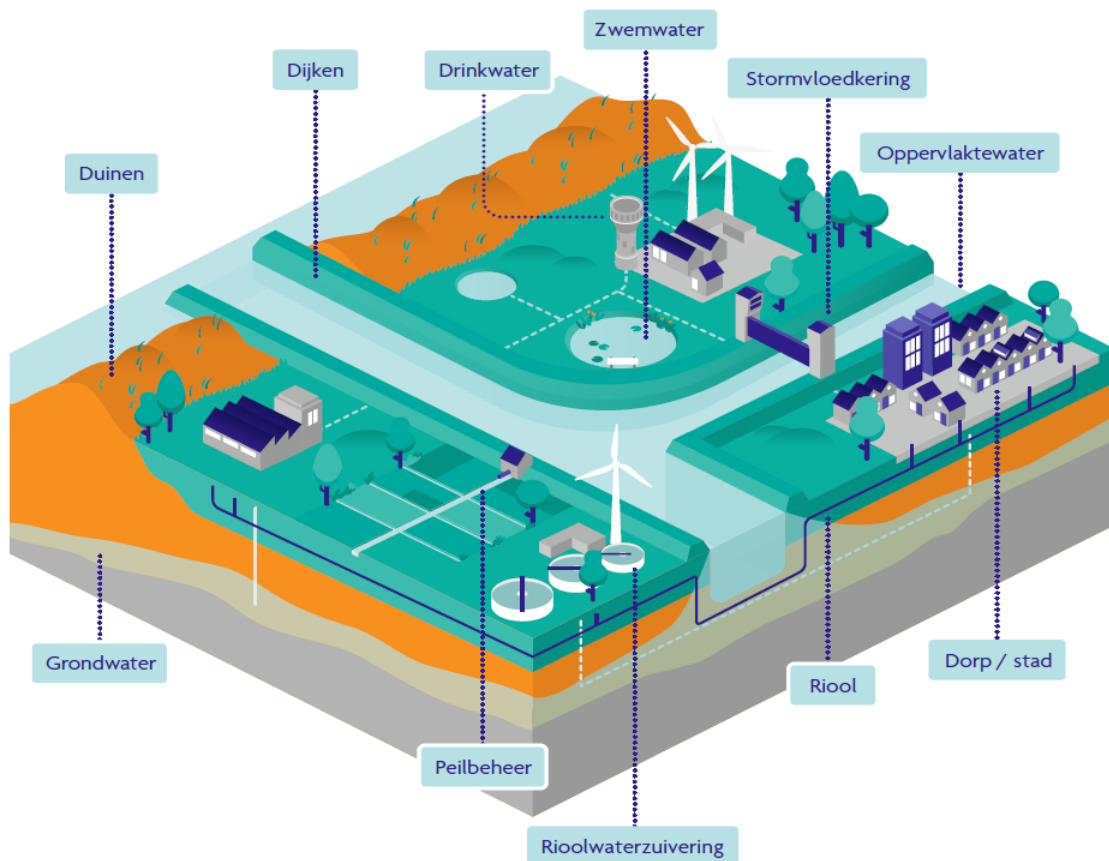
⁴⁴ Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 26 en 27

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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

De provincie heeft taken in het regionale watersysteem. De provincie stelt de beleidskaders voor het regionale waterbeheer en voor grondwater.⁴⁸ Zij vertaalt het nationale beleidskader en de nationale strategische doelen naar een regionaal beleidskader en regionale doelen. De provincie houdt toezicht op de waterschappen⁴⁹, 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.⁵⁰



Figuur 1.2 Onderdelen van het waterbeheer⁵¹

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

⁴⁸ Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 10-11

⁴⁹ 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

⁵⁰ 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

⁵¹ Ministerie van IenW e.a. (2025), De staat van ons water. Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2024

- aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden en het vaststellen van bijbehorende regels
- aanwijzen van waterlichamen ter uitvoering van de *Kaderrichtlijn Water* (KRW), zie onderstaand kader⁵²

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.⁵³ De richtlijn bestaat uit een systematiek met specifieke doelen voor oppervlaktewateren en grondwaterlichamen die als KRW-waterlichamen zijn aangewezen.⁵⁴

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.⁵⁵ 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.⁵⁶ De provincie is ook verantwoordelijk voor de monitoring van de kwaliteit van het grondwater.⁵⁷

⁵² Art. 3.8, 2.13 en 2.18, Omgevingswet & Art. 4.4, Besluit kwaliteit leefomgeving

⁵³ IPLO, Kaderrichtlijn Water, www.iplo.nl, geraadpleegd 21 oktober 2024

⁵⁴ Art. 2.10, 2.20, 2.25 & 2.26, Kaderrichtlijn Water

⁵⁵ AT Osborne e.a. (2024), Koepelrapport tussenevaluatie KRW, p. 2-10

⁵⁶ STOWA (2018), Handreiking KRW-doelen, p. 5 en 9

⁵⁷ 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 Flevoland 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 brengt actief huidige en toekomstige belangen op het gebied van water in beeld, bijvoorbeeld door klimaatstresstesten, onderzoek en thematische kaarten. Ook zet zij stappen om haar werkwijze voor het meewegen van waterbelangen te versterken. Zo werkt zij samen met medeoverheden aan een afwegingsmechanisme voor ruimtelijk keuzes en bespreekt zij ruimtelijke plannen in een wekelijks 'initiatievenoverleg'. Personele capaciteit is echter een knelpunt in het actief inbrengen van waterbelangen in ruimtelijke afwegingen en het oppakken van aanvullende taken.

De provincie maakt door een gebrek aan (bij)sturing op het omgevingsbeleid nog weinig fundamentele keuzes. Zij is zich hiervan bewust en wil met de actualisatie van haar omgevingsbeleid actiever sturen op de ruimtelijke ordening. Een aantal keuzes ligt voor in de herziening van de omgevingsvisie, zoals over het beperken van verzilting en het inzetten op het combineren van belangen. De provincie hanteert daarnaast het principe 'water bodem medebepalend' en verschillende richtinggevende uitspraken en kaders op het gebied van water- en bodemthema's bij ruimtelijke keuzes. Zij kan de betekenis en het gebruik van deze strategische kaders nader concretiseren.

De provincie stelt zich overwegend actief op in samenwerkingen. Zij geeft aan wat zij van het Rijk nodig heeft, zoals duidelijkheid over de gevolgen van peilverhoging in het IJsselmeergebied. Regionaal zet zij zich in om partijen te verbinden en ondersteunen, bijvoorbeeld in een aantal gebiedsprocessen in het kader van bodemdaling en het drinkwatertekort. Wel kan zij in samenwerkingen bewuster haar rol kiezen en daar beter over communiceren.

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 stellen per gebied, om bijvoorbeeld het landelijk gebied toekomstbestendig te houden. De besluitvorming kan worden versterkt door op basis 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. Vanuit haar regierol wil zij actiever gaan sturen op de ruimtelijke ordening en meer een eigen koers bepalen dan zij nu doet, en dit verankeren in haar omgevingsbeleid.

De provincie kiest per wateropgave haar rol om (wettelijke) doelen te bereiken. Vanuit haar kaderstellende rol zet zij haar bevoegdheden in door bijvoorbeeld een boringsvrije zone in te stellen en grondwaterputten te sluiten, met oog op de waterkwaliteit. Zij verbindt en stimuleert gebiedspartners in het *Actieplan Bodem en Water* om waterkwaliteitsdoelen te halen, mede aan de hand van aanvullende maatregelen. De provincie voert ook niet-verplichte taken uit op het gebied van onder andere bodemdaling en zoetwaterbeschikbaarheid. Zo heeft zij een regisserende en stimulerende rol in een gebiedsproces bodemdaling, waarin zij samen met het waterschap en agrariërs pilots uitvoert om kennis op te doen over de effecten van mogelijke maatregelen.

Uit tussenevaluaties van de *Omgevingsvisie* en het regionaal *Waterprogramma* (RWP) uit 2021 en 2025 blijkt dat sturingsmogelijkheden in de huidige visie ontbreken, en er in beperkte mate wordt (bij)gestuurd op de uitvoering van het waterbeleid. De provincie wil deze lessen meenemen in haar nieuwe omgevingsbeleid en het provinciaal belang bij onderwerpen expliciet gaan maken. Zij verkent welke systematiek wenselijk is om het omgevingsbeleid actueel te houden. De provincie houdt de voortgang van acties op het gebied van water bij aan de hand van de *Monitor Waterprogramma*, maar heeft beperkt beleidsindicatoren opgesteld om het doelbereik te monitoren. De provincie wil in het volgende RWP duidelijke doelen en een uitvoeringsstrategie formuleren om de voortgang van doelen beter bij te houden.

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 regelmatig te herzien en gebruikt hierbij een Lange Termijn Agenda (LTA) die periodiek in PS wordt besproken.

Toelichting

Sturingsfilosofie

De provincie Flevoland ziet een regionale regierol voor zichzelf in de aanpak van maatschappelijke opgaven. Zij wil sinds 2018 de nadruk in toenemende mate leggen op de rol van de netwerkende en participerende overheid. De provincie ziet een samenwerkende en opgavegerichte werkwijze als middel voor de aanpak van maatschappelijke opgaven. Dit houdt in dat zij opgaven integraal benadert, bestuurt vanuit een 'ja, mits'-gedachte en met medeoverheden samenwerkt als complementair bestuur. De provincie draagt alleen daar bij waar het van meerwaarde is. De provincie geeft aan dat zij toegevoegde waarde ziet in het bijstellen van haar sturingsfilosofie. Zij merkt dat de sterke nadruk op samenwerking het bepalen van een koers ingewikkeld maakt.

De provincie ziet zichzelf als gebiedsregisseur in het fysieke domein, waaronder waterbeheer. Zij wil haar rol afhankelijk van de specifieke (water)opgave toepassen, zoals de rechtmatige rol bij het besluit om de grondwaterputten in Zuidelijk Flevoland te sluiten en de netwerkende rol rond de aanpak van bodemdalingsgebieden.

De *Omgevingsvisie* is in ruimtelijk opzicht niet sturend. Uit een tussenevaluatie blijkt dat de provincie hierdoor bij ruimtelijke en maatschappelijke opgaven vooral reactief handelt, kortetermijnkeuzes maakt zonder langetermijnvisie, weinig fundamentele keuzes maakt en geen prioriteiten stelt. Conform de wens van de provincie zelf, medeoverheden en externe partijen wil de provincie een meer sturende rol pakken in de ruimtelijke ordening. De provincie werkt sinds 2024 aan een nieuwe omgevingsvisie, genaamd *Flevoland, blik op de toekomst*. De nieuwe visie wordt naar verwachting eind 2026 vastgesteld in PS. Het vormt de basis voor een nieuw omgevingsprogramma en een actualisatie van de omgevingsverordening, beide gepland voor 2026. Uit het *Koersdocument* uit december 2025, dat functioneert als kader voor de uitwerking van de nieuwe omgevingsvisie, en een interview blijkt dat dit voor water en bodem zal betekenen dat zij meer keuzes zal moeten maken in wat zij wel en niet doet. Ook zal het betekenen dat zij soms andere keuzes zal moeten maken ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen. Voor de nieuwe omgevingsvisie verkent de provincie welke uitvoeringssystematiek wenselijk is om het omgevingsbeleid actueel te houden.

Rolinvulling waterbeleid

De provinciale rolinvulling in het regionaal *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde! 2022-2027* (RWP) varieert van een kaderstellende rol bij grondwater tot een stimulerende en verbindende rol bij het *Actieplan Bodem en Water* (ABW). De provincie geeft aan dat niet zeker is of haar huidige rolkeuze voldoende is om de doelen te halen. Naast de verplichte onderdelen, bevat het RWP niet-verplichte onderwerpen op het gebied van waterkwaliteit, waterbesparing en zwemwater. Voorbeelden zijn het faciliteren van kennisdeling en -ontwikkeling op het gebied van waterkwaliteit, het formuleren van aanvullende waterkwaliteitsdoelen voor kleinere wateren, het stimuleren van waterbesparing en de voorgenomen instelling van een ambtelijke deskundigenraad zwemwater. De provincie pakt daarnaast een regisserende en stimulerende rol in twee gebiedsprocessen in het kader van bodemdaling (zie conclusie 3) en het drinkwatertekort in Noordelijk Flevoland.

De provincie werkt via het samenwerkingsverband Klimaatadaptatie Flevoland (KAF) en de daaruit voortkomende *Regionale Adaptatiestrategie* (RAS) aan klimaatadaptatie. De provinciale inzet op klimaatadaptatie bestaat tot op heden

vooral uit subsidies en kennisontwikkeling. Als kaderstellende instrumenten zet de provincie in op het ontwikkelen van een provinciaal *Klimaatplan* en de verankering van klimaatadaptatie in de nieuwe omgevingsvisie. De provincie rapporteert in het *Ambitiedocument Landelijk Gebied* en een presentatie aan PS over de toestand en uitvoering van maatregelen voor KRW-waterlichamen. Het KRW-grondwaterlichaam is in een toereikende toestand, maar – in lijn met het landelijke beeld – is geen van de 19 KRW-oppervlaktewaterlichamen in Flevoland in een toereikende toestand. De provincie wil in 2026 een impuls geven aan het verbeteren van de waterkwaliteit, onder andere door middel van het ABW en extra maatregelen. Voorbeelden zijn het actualiseren van de provinciale vergunningen voor indirecte lozingen en het verbeteren van de natuurvriendelijke oevers.

Evaluatie en monitoring

De provincie geeft aan dat diverse doelen uit het RWP niet worden gehaald vanwege personele onderbezetting en het wegvallen van financiering van het Rijk. De provincie geeft daarnaast aan dat SMART-geformuleerde doelstellingen en een duidelijke uitvoeringsstrategie in het RWP ontbreken, wat het monitoren van de voortgang lastig maakt. Ook kan zij uitvoeringspartijen beter betrekken bij haar beleid. Zij ziet dit als les voor het nieuwe RWP. De provincie monitort aan de hand van de *Monitor Waterprogramma* de acties uit het RWP. De provincie hanteert op het gebied van water alleen een beleidsindicator voor de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewater.

De provincie heeft in 2025 haar RWP laten evalueren. De evaluatie is gericht op het proces van ontwikkeling en uitvoering van het RWP, en heeft een expliciet lerend karakter. Het is opgesteld ten behoeve van de doorontwikkeling van het nieuwe waterprogramma. Uit de evaluatie blijkt dat de provincie met het programma visie toont, maar dat een concrete uitwerking ontbreekt. Ondanks kwetsbaarheden in de interne organisatie, zoals personeelstekorten, was er geen sprake van (bij)sturing op het RWP. Gebiedspartners, zoals het Waterschap Zuiderzeeland en drinkwaterbedrijf Vitens, ervaren het RWP niet altijd als richtinggevend en merken op dat de provincie niet altijd handelt conform het programma, zo blijkt uit de evaluatie. De provincie is intussen begonnen met het opstellen van het volgende RWP, waarin de inhoudelijke lijn grotendeels behouden blijft maar specifieke thema's extra aandacht krijgen, zoals klimaatverandering en de waterbeschikbaarheid.

2.2 Organisatie en financiën

Conclusie 2

De personele formatie voor watertaken is de afgelopen jaren gegroeid, maar een tekort aan capaciteit vanwege onder andere een krappe arbeidsmarkt blijft een knelpunt. Hierdoor kan de provincie naast haar wettelijke taken weinig aanvullende taken oppakken en waterbelangen niet altijd actief inbrengen in ruimtelijke afwegingen, zoals bij de herziening van de omgevingsvisie. Dit leidt soms tot situaties waarin het waterbelang niet of beperkt is meegewogen en informatie over het water- en bodemsysteem achteraf gecorrigeerd moet worden. De provincie is zich bewust van dit knelpunt en wil een strategie ontwikkelen om betere keuzes te maken over haar betrokkenheid bij watergerelateerde ontwikkelingen in Flevoland.

De provincie moet nog belangrijke stappen zetten om het wegen van waterbelangen een structureel onderdeel te maken van de werkwijze van de organisatie. Zo blijkt uit de evaluatie van het RWP dat de samenwerking tussen afdelingen en dossiers niet altijd goed op elkaar is afgestemd. De provincie zet al wel stappen om haar werkwijze in belangenwegingen te versterken, zoals een wekelijks integraal 'initiatievenoverleg' waarin ruimtelijke plannen van gemeenten en provinciale initiatieven worden besproken door provinciale expertiseteams, waaronder op het gebied van water.

De provincie begroot structureel een basisbudget voor water en stelt deze middelen per planperiode van het RWP vast. Voor meerjarige programma's reserveert zij budgetten in de programmabegroting. De provincie neemt geen structureel gespecificeerde middelen voor waterthema's op in de begroting, maar onderkent dat het belangrijk wordt om dit wel te doen vanwege groter wordende wateropgaven. Om gezamenlijke investeringen met partners af te stemmen en te prioriteren, werkt zij aan een *Regionale Investeringsagenda* (RIA).

Provincievergelijking

Hoe andere provincies bewustwording organiseren en waterbelangen inbrengen

- 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.
- Zuid-Holland weegt belangen structureel per project in een maandelijks 'integraal afweegoverleg' en op strategisch ambtelijk niveau in een tweemaandelijks 'regietafel'.

Toelichting

Organisatie en werkwijze

De provincie werkt via expertiseteams aan opgaven, waaronder water. De teams Bodem en Water en Ruimte en Landschap vallen onder verschillende concerndirecteuren, en daarmee onder verschillende opgaven. De provincie geeft aan dat de expertiseteams elkaar weten te vinden waar nodig. Sinds 2024 organiseert de provincie, in lijn met haar ambitie om integraal te werken, een wekelijks 'initiatievenoverleg'. In dit overleg worden ruimtelijke plannen van gemeenten en provinciale initiatieven besproken en beoordeeld door verschillende expertiseteams, waaronder expertiseteam Bodem en Water. De provincie wil met het overleg conflicterende belangen gezamenlijk afwegen, meekoppelkansen creëren en begrip tussen expertiseteams vergroten, met als uitkomst een integrale provinciale reactie op ruimtelijke plannen.

Het expertiseteam Bodem en Water is al meerdere jaren niet op volle sterkte. De provincie zet in op de uitbreiding van het team, mede aan de hand van een

wervingscampagne. Het team is de afgelopen jaren al gegroeid van 6 fte naar 10 tot 11 fte in oktober 2025. De gewenste omvang is echter 17 fte. De provincie heeft de afgelopen jaren voor een deel van haar wettelijke taken externe capaciteit ingehuurd. De provincie heeft voldoende budget voor extra personeel, maar heeft als gevolg van de krappe arbeidsmarkt net als andere overheden moeite met het aantrekken van ervaren professionals.

Het expertiseteam Bodem en Water richt zich als gevolg van capaciteitsgebrek op haar wettelijke taken. Het expertiseteam wordt betrokken bij sectorale beleidsplannen en provinciale projecten waar waterbelangen worden meegewogen door andere onderdelen van de organisatie. Het kan echter weinig aanvullende taken op zich nemen en weinig zelf initiatief nemen om bij ontwikkelingen betrokken te worden. Zo kan het in beperkte mate participeren in de herziening van de omgevingsvisie. De provincie onderkent dat dit nadelen heeft, bijvoorbeeld dat er soms keuzes gemaakt worden die tegen het waterbelang ingaan en dat informatie over het water- en bodemsysteem soms achteraf gecorrigeerd moet worden. De provincie geeft verder aan dat zij een strategie wil ontwikkelen, in overleg met het waterschap, om betere keuzes te maken over haar betrokkenheid bij watergerelateerde ontwikkelingen in Flevoland.

Volgens de eerdergenoemde evaluatie van het RWP roepen verschillen in de boodschap van het RWP en andere beleidsprogramma's vragen op over de interne afstemming tussen afdelingen en dossiers. De provincie geeft aan de in de evaluatie genoemde inconsistenties niet volledig te herkennen. Inconsistenties tussen provinciale beleidstukken kwamen ook in de tussenevaluatie van de *Omgevingsvisie* uit 2021 naar voren als aandachtspunt, evenals een veelheid aan provinciale beleidsdocumenten. De provincie geeft in het *Koersdocument* aan dat zij momenteel met te veel soorten documenten en instrumenten stuurt op de fysieke leefomgeving. Met de actualisatie van haar omgevingsbeleid wil zij daarom meer samenhang en structuur in haar beleid aanbrengen.

Financiën

De provincie begroot structureel een basisbudget voor water, maar schrijft dit niet toe aan specifieke taken. Zij stelt de middelen per planperiode van het RWP vast. Aangezien watervraagstukken als klimaatverandering, waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid groter worden, geeft de provincie aan dat het belangrijker wordt om vaker structureel specifieke middelen voor waterthema's in de begroting op te nemen. Uit de evaluatie van het RWP uit 2025 blijkt dat er bij aanvang van het RWP niet voor alle acties de benodigde financiering beschikbaar was, doordat er bijvoorbeeld niet goed was afgestemd met een andere provinciale afdeling. Naast het structurele basisbudget voor het programmaonderdeel Water, zijn er met het *Coalitieakkoord* tot 2028 extra middelen beschikbaar gesteld. Baten komen voort uit de grondwaterheffing, reserves en incidentele bijdragen. In 2023 en 2024 was er op het programmaonderdeel Water sprake van onderbesteding. Dit kwam onder andere door personele onderbezetting, vertragingen bij diverse samenwerkingsactiviteiten met gebiedspartners en medeoverheden, en het stopzetten van activiteiten gefinancierd vanuit het landelijke Transitiefonds. Vanaf 2026 zijn er middelen begroot voor de Uitvoeringsaanpak Landelijk Gebied, waarmee provinciale maatregelen voor onder andere water, bodem en klimaat voor het landelijk gebied worden uitgevoerd.

De provincie benoemt in de risicoparagraaf van de begroting de kwaliteit en kwantiteit van grondwater, zoetwater, drinkwater en bodem en het personeelstekort, zonder dat zij deze kwantificeert. Daarnaast geeft zij aan onvoldoende reserves te hebben om uitblijvende Rijksfinanciering op te vangen. De provincie reserveert voor meerjarige programma's budgetten in haar jaarlijkse programmabegroting. Zij maakt hiervoor soms gebruik van ingestelde reserves en afschrijvingsmethodieken. Om gezamenlijke investeringen met andere partners beter op elkaar af te stemmen en te kunnen prioriteren, werkt zij vanuit de *Strategische Agenda Flevoland* en het *Ruimtelijk Arrangement* aan een *Regionale Investeringsagenda* (RIA). De provincie wil met dit overzicht duidelijk maken welke aanvullende financieringen zij nodig heeft. De provincie heeft financiële consequenties van keuzes van het Rijk of het uitblijven daarvan niet onderzocht, maar wil dit mogelijk opnemen in de RIA.

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 voert klimaatstresstesten uit en doet onderzoek in een gebiedsproces over bodemdaling. Deze zijn onder andere gericht op langetermijnscenario's van veel of weinig maatregelen, toekomstige kosten en alternatieven voor het gebruik van de gebieden. Met thematische kaarten in webviewers maakt de provincie verschillende belangen inzichtelijk, bijvoorbeeld kaarten met bodemdalingsprognoses en grondwaterbeschermingsgebieden. Het is voor de provincie (nog) onduidelijk in hoeverre de webviewer gebruikt wordt en in hoeverre de klimaatstresstesten doorwerken in beleidsontwikkeling.

De provincie wil (water)belangen integraal meewegen in beleidsontwikkeling en ruimtelijke keuzes en zet eerste stappen om er gewicht aan toe te kennen. De provincie ontwikkelt in samenwerking met onder andere het waterschap een afwegingsmechanisme voor ruimtelijke keuzes, waarin feitelijke informatie, belangen en uitgangspunten over water- en bodemthema's worden opgenomen. Ook werkt de provincie met medeoverheden aan een normenkader met minimale eisen voor het realiseren van gebouwen en omgevingen, met oog voor klimaatrobustheid, bodemkwaliteit, waterkwaliteit, waterveiligheid en biodiversiteit. Beide instrumenten hebben als doel om een gezamenlijke werkwijze te creëren om belangen op het juiste moment en op basis van feitelijke kennis te wegen.

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

- 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.
- Zuid-Holland heeft een *Klimaatonderlegger* en onderlegger *Water en bodem sturend* ontwikkeld om ruimtelijke afwegingen te maken en met resultaten van stresstesten gebundeld in de interactieve [Atlas Klimaat](#).

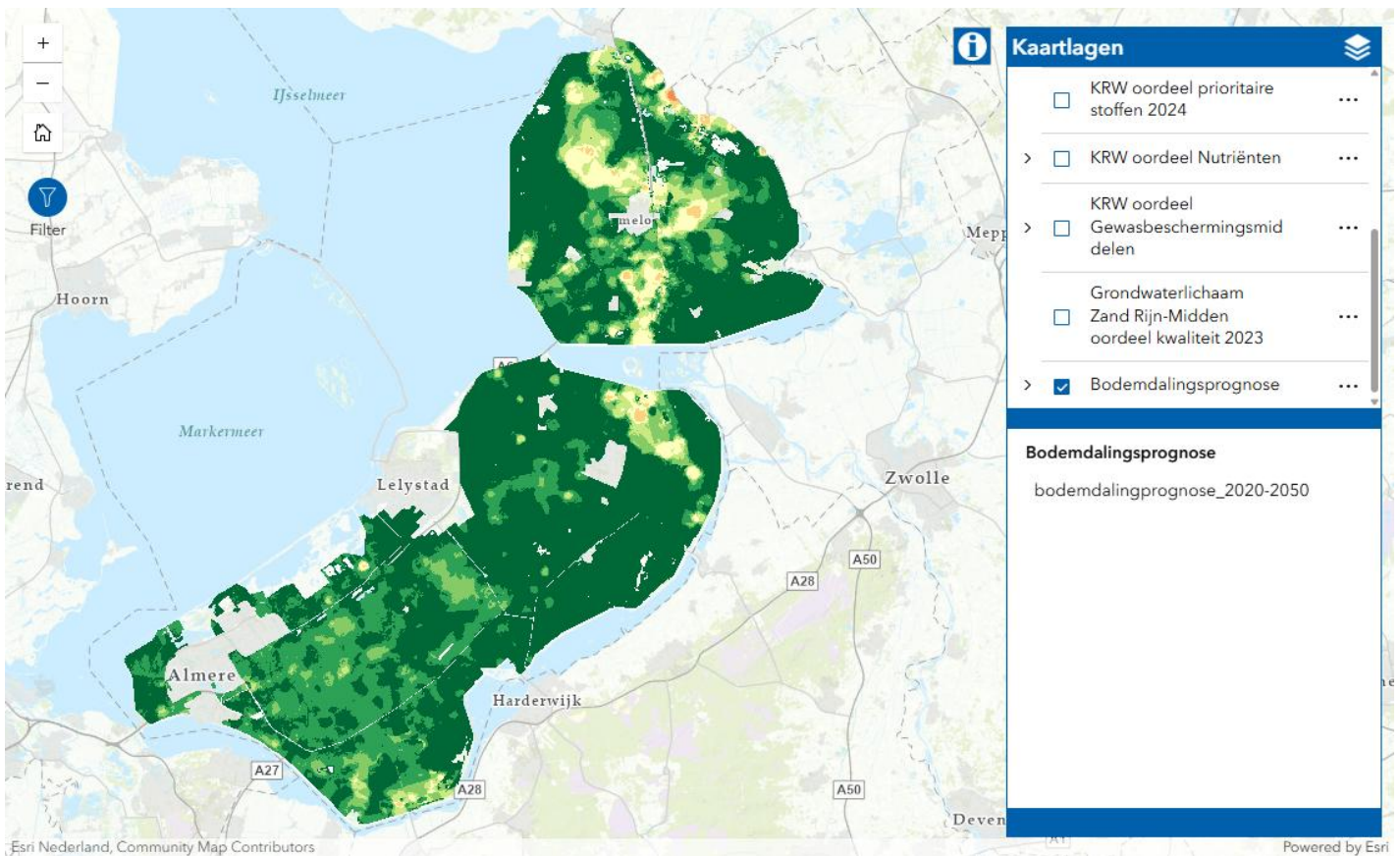
Toelichting

Belangen in beeld brengen en wegen

De provincie brengt verschillende ontwikkelingen en belangen in beeld via thematische kaarten. Voorbeelden zijn kaarten van bodemdalingsprognoses, grondwatergebieden, waterkwaliteitsoverzichten en waterkeringen, zie figuur 2.1. De kaarten zijn te raadplegen via het [Kaartportaal Provincie Flevoland](#) en de [Kennishub Landelijk Gebied](#). De kaarten zijn bedoeld om water en bodem te betrekken in provinciale belangenwegingen in de ruimtelijke ordening en als toelichting op water- en bodemthema's, zoals de voortgang van het behalen van de KRW-doelen. Het is voor de provincie niet bekend of de kaartviewer structureel wordt gebruikt.

De provincie voert klimaatstresstesten uit om inzicht te krijgen in de invloed van het klimaat op de infrastructuur. De risico's van droogte en bodemdaling, hittestress, wateroverlast, overstromingen en storm zijn onderzocht en besproken met stakeholders. Daarnaast coördineert de provincie bovenregionale stresstesten en levert zij input voor de Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA)-stresstesten. Het is volgens een extern uitgevoerde inventarisatie van het klimaatbeleid van Flevolandse medeoverheden onduidelijk in hoeverre de uitkomsten van de stresstesten daadwerkelijk sturing geven aan beleidsontwikkeling van de provincie.

In het gebiedsproces bodemdaling kijkt de provincie naar toekomstige kosten van bodemdaling en afwentelingsproblemen van de wateropgave op andere gebieden, bijvoorbeeld door inzicht te verkrijgen in de gevolgen van het verlagen van het waterpeil. Ook wordt er gekeken naar diverse langetermijnsenario's, bijvoorbeeld bij veel of weinig maatregelen, en onderzoeken de betrokken partijen alternatieven voor het gebruik van de gebieden. De provincie voert sinds 2025 samen met het waterschap en agrariërs pilots uit in bodemdalingsgebieden. Hierin doen zij ervaring en kennis op over de effecten van mogelijke maatregelen in bodemdalingsgebieden.



Figuur 2.1 Kaart bodemdalingsprognoses 2020-2050 uit de *Kennishub Landelijk Gebied*⁵⁸

Strategische Agenda Flevoland

De provincie werkt samen met de Flevolandse gemeenten, het Waterschap Zuiderzeeland en het Rijk aan de hand van een samenwerkingsagenda, de *Strategische Agenda Flevoland* (hierna: SAF). De agenda biedt een gezamenlijk perspectief van het Rijk en de regio op het ruimtegebruik in Flevoland. De betrokken overheden werken aan de hand van drie ontwikkelpijlers: vitale steden en dorpen, toekomstbestendige regionale economie en robuust natuurlijk fundament. De drie pijlers zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het water- en bodemsysteem en de biodiversiteit vormen samen het natuurlijk fundament in Flevoland. Omdat dit onder druk staat, kiezen de partijen in de SAF ervoor om in ruimtelijke ontwikkelingen expliciet rekening te houden met de grenzen van het natuurlijk fundament. Dit doen zij door keuzes te maken over welke functies op welke plekken mogelijk zijn.

De provincie ontwikkelt als onderdeel van de SAF een afwegingsmechanisme voor ruimtelijke keuzes op basis van bodem, water en biodiversiteit. Dit doet zij in samenwerking met het Rijk, het waterschap en de Flevolandse gemeenten. Het doel van het afwegingsmechanisme is het structureren en ontsluiten van informatie voor medeoverheden en derden, en het creëren van een gezamenlijke werkwijze om op het juiste moment en op basis van feitelijke kennis verschillende belangen te wegen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Met het afwegingsmechanisme kunnen op basis van gezamenlijke uitgangspunten over bijvoorbeeld de water- en bodemkwaliteit strategische keuzes gemaakt worden. Als tussenproduct van het afwegingsmechanisme werkt zij momenteel samen met het waterschap aan een

⁵⁸ Provincie Flevoland, Kennishub Landelijk Gebied. Water, www.kennishub-landelijkgebied-flevoland.nl, geraadpleegd 23 februari 2026

webviewer, waarin feitelijke informatie, belangen en uitgangspunten over tien water- en bodemthema's worden opgenomen.

De provincie ontwikkelt als onderdeel van de SAF in samenwerking met het waterschap een 'normenkader natuurlijk fundament'. Dit normenkader bevat minimale eisen voor het realiseren van gebouwen, waarin oog is voor klimaatrobustheid, bodemkwaliteit, waterkwaliteit, waterveiligheid en biodiversiteit. Het kader zal na oplevering gebruikt worden bij ruimtelijke ontwikkelingen. De planning voor de oplevering van het kader stond in 2023 gepland, maar is uitgesteld door capaciteitsgebrek en omdat de SAF nog niet volledig is uitgevoerd door betrokken overheden. De betrokken overheden willen hierop bijsturen, zoals bij het afwegingsmechanisme al is gelukt.

2.4 Keuzes en borging

Conclusie 4

De provincie is zich bewust van de noodzaak van keuzes in de omgang met water, ondanks de relatief moderne inrichting van het Flevolandse watersysteem. Zij hanteert het principe dat het water- en bodemsysteem medebepalend is in de ruimtelijke ordening en werkt aan de doorwerking ervan in haar beleid.

De provincie heeft enkele algemene keuzes gemaakt over de omgang met water in de ruimtelijke ordening. In de omgevingsverordening heeft zij een boringsvrije zone in Zuidelijk Flevoland opgenomen om de diepe zoetwatervoorraden in de polder te beschermen. Vanuit het provinciaal belang ziet zij er onder andere op toe dat bij sommige buitendijkse ontwikkelingen waterveiligheid voldoende wordt geborgd. In het RWP en de Samenwerkingsagenda Flevoland (SAF) hanteert de provincie richtinggevende kaders en uitspraken, die gericht zijn op het behoud en de verbetering van het natuurlijk fundament bij ruimtelijke keuzes. De provincie kan deze keuzes nog nader concretiseren, zoals de betekenis van het principe 'water en bodem medebepalend'. Ook kan zij duidelijker aangeven wat het provinciaal belang bij specifieke ontwikkelingen precies is.

Een integrale provinciale aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving is in ontwikkeling en vraagt om verdere keuzes door de provincie. PS hebben GS ook verzocht om een afwegingskader 'Ruimtelijke keuzes' op te stellen en bij de herziening van de omgevingsvisie te betrekken. Keuzes en belangencombinaties die in de herziening voorliggen betreffen onder andere het beperken van verzilting en het behoud van voldoende zoetwaterbeschikbaarheid. Er liggen ook moeilijke afwegingen voor, bijvoorbeeld in gebieden met veel (toekomstige) bodemdaling. De provincie is zich ervan bewust dat hier keuzes nodig zijn om de gebieden toekomstbestendig te houden, maar is tegelijkertijd zuinig op de hoogwaardige landbouwgronden. 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

- 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.
- Zuid-Holland past 'water en bodem sturend' toe in haar omgevingsbeleid door onder andere ruimte te reserveren voor het water- en bodemsysteem met nieuwe beleidsdoelen, verordnungsartikelen en instructieregels.
- 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 van keuzes

De provincie is zich bewust van de noodzaak om keuzes te maken tussen functies en opgaven in de ruimtelijke ordening. Dankzij de relatief moderne inrichting van het Flevolandse watersysteem, gaat het volgens de provincie vooral om langetermijnkeuzes. In het gebiedsproces bodemdaling legt zij daarom een relatie tussen het nemen van kortetermijnmaatregelen en informeren over mogelijke ontwikkelingen op de lange termijn. Een voorbeeld is de keuze voor het verlagen van het waterpeil en het informeren over het in de toekomst mogelijk ongeschikt worden van landbouwgronden. De provincie geeft aan dat Flevoland over het algemeen een goede uitgangspositie in de wateropgaven heeft. Zij beseft dat voor het aanpakken van problemen zoals klimaatverandering, waterkwaliteit, watertekort, verzilting en bodemdaling, echter een andere omgang met de omgeving nodig is. Water wordt een steeds groter belang in de ruimtelijke belangenwelingen in de provincie, onder andere sinds de Kamerbrief over 'water en bodem sturend' uit 2022.

De provincie heeft nog veel strategische keuzes te maken. Zij geeft aan deze keuzes te gaan maken in het traject rondom de nieuwe omgevingsvisie. Deze nieuwe visie moet een richtinggevend karakter krijgen en meer samenhang bieden ten opzichte van de vorige visie. De koers van de nieuwe omgevingsvisie blijft op het gebied van water grotendeels ongewijzigd. In het *Koersdocument* voor de nieuwe omgevingsvisie beschrijft de provincie haar strategie voor het versterken van het water- en bodemsysteem. Voorliggende keuzes gaan onder andere over het vergroten van de zoetwaterbeschikbaarheid, het verbeteren van de waterkwaliteit, het behoud van waterveiligheid en de omgang met veranderende weersomstandigheden. Zo richt de provincie zich binnendijks op voldoende zoetwaterbeschikbaarheid en een goede waterkwaliteit, waarbij ze rekening houdt met veranderende weersomstandigheden. Daarnaast zet ze zich in om verzilting te beperken met gebiedsgerichte interventies. PS hebben GS in een motie verzocht om vóór het opstellen van de ontwerp-Omgevingsvisie een afwegingskader 'Ruimtelijke keuzes' voor te leggen. Hierin moet

onder andere worden opgenomen hoe water en bodem en andere belangen onderling worden gewogen.

Water en bodem medebepalend

De provincie hanteert het principe dat het water- en bodemsysteem medebepalend is in de ruimtelijke ordening. Zij vindt het belangrijk dat water en bodem vanaf het begin worden meegewogen bij ruimtelijke opgaven. Het belang van water varieert per locatie. Met de formulering 'medebepalend' benadrukt de provincie dat water en bodem niet 'sturend' zijn, maar één van meerdere belangen die worden meegewogen. De provincie zet in op de uitwerking en borging van het principe 'water en bodem medebepalend'. In de *College Uitvoeringsagenda 2023-2027* staat dat de provincie afspraken over de rolverdeling tussen medeoverheden ten aanzien van 'water en bodem medebepalend' bij ruimtelijke projecten wil vastleggen in een nota. De provincie overweegt verder om de webviewer *Water en Bodem Medebepalend* te verankeren in ruimtelijke processen. Ook wil zij in 2026 de betekenis van het principe voor de omgang met de bodem nader uitwerken. De provincie geeft aan op dit moment weinig verschil te ervaren tussen 'sturend' en 'medebepalend'. Zij verwacht dat dit kan veranderen naarmate keuzes die worden gemaakt in samenwerking met het waterschap concreter worden. Zij noemt in dit kader bijvoorbeeld de keuzes over de uitgangspunten van het afwegingsmechanisme.

Richtinggevende uitspraken en kaders

De SAF bevat acht richtinggevende uitspraken die moeten bijdragen aan een robuust natuurlijk fundament. De uitspraken zijn gericht op het behoud en de verbetering van het natuurlijk fundament bij ruimtelijke keuzes. De provincie geeft aan de richtinggevende uitspraken te hanteren als richtlijn om invulling te geven aan haar taken. De provincie stuurt in haar RWP aan de hand van verschillende kaders, die richtinggevend zijn voor het waterbeheer en de ruimtelijke inrichting in Flevoland. Ze hanteert kaders voor stedelijk water, agrarisch water, water voor natuur en water voor archeologie.

Omgevingsverordening en provinciaal belang

De provincie heeft op het gebied van grondwaterkwaliteit en waterbeschikbaarheid diverse keuzes vastgelegd in haar *Omgevingsverordening*. Dit betreft onder andere een verdringingsreeks voor het IJsselmeergebied, een boringsvrije zone in Zuidelijk Flevoland om zoetwatervoorraden te beschermen en instructieregels over grondwaterverontreiniging en lozingen voor gemeentelijke omgevingsplannen. De provincie geeft aan te werken aan een wijziging van de *Omgevingsverordening*. Deze wijziging bevat (nog) geen instructieregel voor klimaatadaptatie. Met het oog op stedelijke ontwikkelingen, klimaatverandering en bodemdaling, past de provincie momenteel het wateroverlastbeleid en de wateroverlastnormering aan. De nieuwe normering wordt vastgelegd in de *Omgevingsverordening*. De wateroverlastnormen zijn sturend voor de inspanningsverplichting van het waterschap ten aanzien van de bescherming tegen wateroverlast.

De provincie heeft diverse waterbelangen opgenomen in de *Lijst van gevallen van provinciaal belang*. Zij maakt hiermee gebruik van haar advies- en instemmingsrecht onder de *Omgevingswet*. De provincie onderscheidt ontwikkelingen waarover ze geïnformeerd wil worden en waarover ze advies met instemming kan verlangen. Zij ziet er bijvoorbeeld bij buitendijkse ontwikkelingen met provinciaal belang op toe dat waterveiligheid voldoende wordt beoordeeld en zorgvuldig wordt geborgd. De lijst is

gericht op het behoud van de waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid en de bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie geeft aan dat zij beter moet wegen wanneer zij belang heeft bij ontwikkelingen en mogelijk vaker haar bevoegdheden moet inzetten om haar doelen te halen. Zij geeft als voorbeeld dat de provincie het bieden van een goed economische perspectief voor bedrijven als provinciaal belang ziet, maar dat zij daar in bodemdalingsgebieden te weinig duidelijke keuzes over maakt.

Wateropgaven en functiecombinaties

De provincie zoekt in gebieden waar de grenzen van het natuurlijk fundament (de water- en bodemstructuur) worden overschreden, samen met gebiedspartners naar oplossingen om het ruimtegebruik beter af te stemmen met water, bodem en biodiversiteit. Bijvoorbeeld als te veel bodemdaling wordt voorzien, zijn nadere keuzes nodig om zo'n gebied vitaal en toekomstbestendig te houden. De provincie wil in deze gebieden ruimte behouden voor hoogwaardige landbouw. Zoetwaterbeschikbaarheid is een urgent vraagstuk, met name in het licht van klimaatverandering. De provincie werkt onder andere via een gebiedsproces, de SAF, het *Ruimtelijk Arrangement*, het *Regionaal Actieplan Drinkwaterbeschikbaarheid 2023-2030* en diverse maatregelen aan de zoetwaterbeschikbaarheid in Flevoland.

De provincie stuurt bij diverse opgaven op het maken van functiecombinaties. Zij koppelt hierbij wateropgaven, zoals waterveiligheid en waterkwaliteit, aan andere opgaven, zoals biodiversiteit, recreatie en stedelijke ontwikkelingen. Zo levert de provincie een bijdrage aan de versterking van de IJsselmeerdijk, waar wordt ingezet op het combineren waterveiligheid met natuurontwikkeling en recreatie. De provincie wil daarnaast in de nieuwe omgevingsvisie de mogelijkheden voor meervoudig grondgebruik onderzoeken.

2.5 Samenwerking

Conclusie 5

De provincie stelt zich overwegend actief op in samenwerkingen op het gebied van water. Zij geeft richting het Rijk aan waar zij ondersteuning, keuzes of duidelijkheid nodig heeft, zoals over de gevolgen van peilverhoging in het IJsselmeergebied. Na het wegvallen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) heeft de provincie haar inzet omgezet in een gezamenlijk ambitiedocument en werkt zij aan een regionale uitvoeringsaanpak landelijk gebied. Het wisselende Rijksbeleid, zoals bij het opheffen van het NPLG, ervaart de provincie als knelpunt in de samenwerking met gebiedspartners. Dit komt onder andere omdat zij onvoldoende reserves heeft om uitblijvende financiering op te vangen. Tegelijkertijd ziet zij de behoefte van partners aan een grotere provinciale rol, zoals voor het aandragen van een langetermijnvisie in het landelijk gebied. De provincie wil graag meer samenwerken met andere provincies, zoals in de aanpak van het zoetwatervraagstuk.

Voor regionale wateropgaven initieert de provincie gebiedsprocessen en neemt zij deel aan samenwerkingsverbanden, zoals Klimaatadaptatie Flevoland en Actieplan Bodem en Water. Zij wil hiermee een gezamenlijke aanpak creëren

voor opgaven als bodemdaling, klimaatadaptatie en waterkwaliteit. Hoewel uit een evaluatie blijkt dat het waterschap en het drinkwaterbedrijf de onderlinge samenwerking nog niet altijd als effectief ervaren, is er gedeelde motivatie om deze te versterken.

De provincie vraagt van haar partners inzicht in kennis, belangen en verwachtingen, en wil daarin zelf meer bieden. Dit gaat nog niet altijd goed. In het *Coalitieakkoord* en de bijbehorende *Uitvoeringsagenda* zijn doelen opgenomen voor de gebiedsontwikkeling Almere Pampus. De provincie is op het gebied van water echter niet betrokken en heeft hierover niet duidelijk gecommuniceerd met het waterschap. De provincie heeft zich voorgenomen bewuster rolkeuzes te maken en duidelijker hierover te communiceren.

Toelichting

Landelijke samenwerkingen

De provincie neemt deel aan diverse landelijke samenwerkingsverbanden zoals het Nationaal Deltaprogramma en verschillende commissies van het Interprovinciaal Overleg (IPO). De provincie is bijvoorbeeld onderdeel van het Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied (BPIJ). De Flevolandse gedeputeerde Bodem en Water is mede voorzitter van het BPIJ, dat verantwoordelijk is voor strategische keuzes en beslissingen over het gebied. De provincie geeft aan graag meer te willen samenwerken met andere provincies, waaronder in de aanpak van het zoetwatervraagstuk.

De provincie benoemt dat zij in een kwetsbare positie terecht kan komen door keuzes van het Rijk, bijvoorbeeld over de waterpeilen van het IJsselmeergebied, aangezien het gevolgen heeft voor de waterveiligheid, zoetwatervoorziening en de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Zij geeft haar behoeften aan bij het Rijk via onder andere het *Ruimtelijk Voorstel* en haar zienswijze op de *Ontwerp-Nota Ruimte*, en maakt afspraken met het Rijk via de SAF en het *Ruimtelijk Arrangement*. De provincie vraagt het Rijk om ondersteuning en keuzes op het gebied van waterkwaliteit, zoetwaterbeschikbaarheid en waterveiligheid. De provincie kan haar watertaken uitvoeren met de huidige financiële middelen en wettelijke kaders die het Rijk biedt. Zij kan nog niet overzien of dit in de toekomst nog steeds het geval is. De provincie geeft aan het wisselende Rijksbeleid, zoals in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), als knelpunt te ervaren in de samenwerking met gebiedspartners. Daarnaast geeft zij aan onvoldoende reserves te hebben om uitblijvende Rijksfinanciering op te vangen, zie conclusie 2.

Regionale samenwerking

De provincie werkt nauw samen met de zes Flevolandse gemeenten en Waterschap Zuiderzeeland in het regionale samenwerkingsverband Samen Maken we Flevoland. De provincie vindt deze nauwe samenwerking typerend voor Flevoland. De provincie ziet zichzelf als schakel tussen verschillende samenwerkingspartners. Belangrijke samenwerkingspartners van de provincie op het gebied van water zijn Waterschap Zuiderzeeland en drinkwaterbedrijf Vitens, net als de zes Flevolandse gemeenten en de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek. De provincie geeft bestuurlijk aan dat het onderling proactief duidelijk maken van doelen en belangen in de samenwerking met het waterschap een blijvend aandachtspunt is. De provincie wil

door het delen van haar visie op de werkwijze van het waterschap meer samenhang in de aanpak van de wateropgaven creëren. Uit de eerdergenoemde evaluatie van het RWP uit 2025 blijkt dat het Waterschap Zuiderzeeland en Vitens de onderlinge samenwerking niet altijd als effectief ervaren. Dit komt onder andere door het capaciteitstekort en het verloop van personeel bij de provincie, en het ontbreken van duidelijke samenwerkingsafspraken. Er is sprake van gedeelde motivatie van de provincie, het waterschap en Vitens om met de geleerde lessen het nieuwe RWP te ontwikkelen.

De provincie werkt met diverse waterpartners in regionale samenwerkingsverbanden aan watertaken. Zo werkt zij in het *Actieplan Bodem en Water* (ABW) aan waterkwaliteit en in WaterLab Flevoland aan waterbeschikbaarheid. Samen met Flevolandse medeoverheden werkt de provincie binnen het samenwerkingsverband Klimaatadaptatie Flevoland (KAF) aan de uitvoering van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). In de *Regionale Adaptatiestrategie* (RAS) hebben de provincie, de zes gemeenten en het waterschap in Flevoland een gezamenlijke aanpak samengesteld. Daarnaast stimuleert de provincie klimaatadaptief bouwen via een intentieovereenkomst voor nieuwbouw voor Lelystad en Almere. Ook onderzoekt de provincie met medeoverheden de ontwikkeling van een revolverend fonds om toekomstige baten eerder in te zetten in gebiedsontwikkelingen. Daarmee kan meer financiële ruimte ontstaan voor niet-verplichte watermaatregelen. De provincie werkt samen met medeoverheden en externe organisaties aan het verbeteren van de natuur- en waterkwaliteit van het Markermeer-IJmeer in het programma Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES). Voorbeelden van projecten waaraan de provincie bijdraagt zijn de Marker Wadden en de Oostvaardersoever.

Gebiedsprocessen en gebiedsontwikkelingen

De provincie past algemene principes uit haar waterbeleid toe op de hele provincie, maar hanteert waar nodig een gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met gebiedspartners. De provincie is in samenwerking met gebiedspartners gebiedsprocessen gestart in het kader van de bodemdalingsproblematiek en de zoetwaterbeschikbaarheid. Voor het Flevolands Programma Landelijk Gebied (FPLG) heeft de provincie middelen ontvangen van het Rijk. Na het schrappen van het Transitiefonds en het NPLG heeft de provincie het concept-FPLG omgezet in het *Ambitiedocument landelijk Gebied*. Hierin werkt zij samen met gebiedspartners aan de doelen voor landbouw, natuur, water, bodem en klimaat. Aangezien de provincie zelf nauwelijks grond bezit, is deze samenwerking van belang. De provincie ziet een behoefte van gebiedspartners in het landelijk gebied aan een grotere provinciale rol, vooral voor het aandragen van een langetermijnvisie.

De provincie geeft aan dat haar rol in samenwerkingen kan variëren per onderwerp. In samenwerkingen heeft zij behoefte aan kennis en inzicht in belangen en verwachtingen van partners en wil zij dat zelf ook meer bieden. De provincie geeft aan dat zij bewuster keuzes moet maken en duidelijker moet communiceren over haar rol. Zij noemt de gebiedsontwikkeling Oosterwold als voorbeeld van een keuze voor een bewust gekozen provinciale rol door de gemeente Almere en het waterschap onder actief toezicht te plaatsen vanwege vervuild afvalwater. De provincie heeft in haar *Coalitieakkoord* en de bijbehorende *Uitvoeringsagenda* doelen op het gebied van water opgenomen met betrekking tot Almere Pampus, waaronder een nota met afspraken over de rolverdeling tussen medeoverheden. Vanwege capaciteitsgebrek en omdat zij geen provinciaal belang zag, heeft de provincie ervoor gekozen om vanuit

bodem en water niet betrokken te zijn bij Almere Pampus. Zij heeft hierover niet duidelijk gecommuniceerd richting het waterschap.

2.6 Gebiedssamenwerkingen

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. De casussen zijn weergegeven in figuur 2.2.



Figuur 2.2 Acht studies van concrete ruimtelijke ontwikkelingen

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 Marickland 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 op 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 kijken 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 van 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 op het gebied van wateropgaven door het:

- a. concreet uitwerken van het principe 'water en bodem medebepalend' in doelen en instrumenten in het omgevingsbeleid
- b. toekennen van gewicht aan doelen en belangen aan de hand van (maatschappelijke) kosten en baten op zowel korte termijn als lange termijn
- c. 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.

De provincie hanteert 'water en bodem medebepalend' als principe en kan dit concreet uitwerken in doelen en instrumenten. De provincie Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld al meerdere stappen gezet om het principe 'water en bodem sturend' toe te passen in beleidsdoelen, maatregelen en instructieregels. Ook de praktijkvoorbeelden van 'water en bodem sturend' uit de onderzochte casussen helpen om het principe te operationaliseren, zie paragraaf 2.6.

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
- c. tussentijds aanpassen van het omgevingsbeleid mogelijk te maken

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 ontvingen 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.⁵⁹ De provincie Flevoland ziet al aanknopingspunten om via een RIA gezamenlijke investeringen met andere partners, zoals het Rijk en gemeenten, beter op elkaar af te stemmen.

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.

De provincie is haar omgevingsbeleid aan het actualiseren. Een omgevingsvisie is meerjarig van karakter en beleidsprogramma's moeten ook enige geldingsduur hebben om tot resultaten en zinvolle bijstelling te komen. Niettemin vragen grote en veranderende opgaven ook om wendbaarheid van de provincie. Meerdere provincies zoeken daarom naar mogelijkheden om het omgevingsbeleid voldoende actueel te houden. De provincie Zuid-Holland doet dit al met een regelmatige herziening en gebruikt hierbij een Lange Termijn Agenda (LTA) die periodiek in PS wordt besproken.

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

⁵⁹ Zie ook VNG, Regionale Investeringsagenda's (RIA's), www.vng.nl, 4 september 2024

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 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



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
M. Santhagens
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum

1 APR. 2026

Onderwerp

bestuurlijke reactie

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
3494275

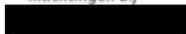
Geachte heer Santhagens,

De Randstedelijke Rekenkamer heeft in alle vier provincies onderzoek gedaan naar de vraag hoe en in hoeverre het belang van water in de ruimtelijke ordening wordt meegenomen en afgewogen. Water heeft evenals andere thema's een ruimtelijke component en daarom is een weging van dergelijke belangen noodzakelijk. Alleen al daarom is dit een relevant onderwerp. Daar komt bij dat het Rijk de afgelopen jaren het brede thema actief heeft geagendeerd, zoals in de beleidslijn *Water en bodem sturend (2022)*. Het recent aangetreden kabinet zet deze lijn voort. De veranderingen in het klimaat, de groeiende schaarste in drinkwater en de ontwikkelingen rondom voedselzekerheid vragen om een andere benadering van water.

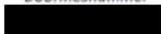
We realiseren ons dat dit onderwerp aan relevantie heeft gewonnen. Niet alleen ervaren we dat ruimte in ons land schaarser wordt, maar ook dat het belang van bodem en water in toenemende mate wordt ervaren. Terwijl de afgelopen decennia de aandacht met name was gericht op de uitvoering van wettelijke taken en technische oplossingen toereikend waren, zien we nu dat vraagstukken meer en meer in onderlinge samenhang worden gezien. Een fundamentele benadering van ons huidige en toekomstige gebruik van bodem en water bepaalt de leefbaarheid van onze inwoners voor de komende generaties. Vanuit dat perspectief is uw onderzoek bijzonder welkom.

U biedt ons gelegenheid een bestuurlijke reactie te geven op uw onderzoek, de conclusies en aanbevelingen. De centrale vraag die u in het onderzoek heeft willen beantwoorden is hoe en in hoeverre weegt de provincie waterbelangen in de ruimtelijke ordening? Daarvoor heeft u de eerder gepubliceerde onderzoeksopzet gevolgd en over de aanpak in uw rapportage verantwoording afgelegd. Tegelijk merken wij op dat uw rapport een breed beeld schetst van beleid, organisatie en samenwerking rond water. De analyse is daarbij gebaseerd op een combinatie van documentstudie, gesprekken en bestaande evaluaties. Een deel van deze evaluaties – zoals de evaluatie van het Flevolands Waterprogramma 2022-2027 – had een lerend karakter en was bedoeld voor interne reflectie en doorontwikkeling van beleid. Dat betekent dat sommige bevindingen een breder beeld geven van beleid en organisatie, maar niet altijd direct te herleiden zijn tot concrete ruimtelijke afwegingsmomenten wat betreft het thema water.

Inlichtingen bij



Doorkiesnummer



Bezoekadres

Visarenddreef 1
Lelystad

Hierna gaan we in graag op uw conclusies en aanbevelingen samen en voorzien deze van onze reactie.

Hoofdconclusie (samengevat)

De provincie Flevoland 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.

Reactie

In deze hoofdconclusie en de daarop volgende conclusies kunnen wij ons vinden. Wij herkennen uw constatering dat het belang van water in ruimtelijke besluitvorming de afgelopen jaren aan gewicht heeft gewonnen en dat verdere versterking van de provinciale rol wenselijk is. Zoals we hierboven al hebben aangegeven vinden wij een integrale afweging van verschillende belangen in de fysieke leefomgeving noodzakelijk om onze samenleving voor komende generaties te ontwikkelen en goede ruimtelijke keuzes te maken. In de recent gepubliceerde ontwerp-omgevingsvisie wordt deze samenhang benadrukt. De komende jaren krijgt de ontwikkeling van een dergelijk afwegingskader vorm bij de toepassing van de omgevingsvisie.

Tegelijkertijd zijn we ons ervan bewust dat onze provinciale rol van gebiedsregisseur verder kan worden versterkt. In de ontwerp-omgevingsvisie wordt deze sturingsfilosofie nader toegelicht en in de uitwerking krijgen deze aspecten vorm in de jaren 2027 en 2028. Daarnaast investeren wij in regionale samenwerking, waaronder in de Gebiedsaanpak Landelijk Gebied, zodat keuzes met draagvlak worden gemaakt. Bij de toelichting op de aanbevelingen geven we aan hoe die toepassing er wat ons betreft de komende jaren vorm krijgt.

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.

Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over. De vaststelling van onze nieuwe provinciale omgevingsvisie verwachten wij eind 2026. Provinciale Staten zullen in deze visie duidelijk bepalen welke doelen en belangen zij willen bereiken. Als college bereiden wij dit voor door onder andere het provinciaal belang op het gebied van bodem en water expliciet te verwoorden. We zijn tegelijkertijd bezig met het opstellen van het Regionale Bodem- en Waterprogramma 2028-2033. Daarin zullen wij het provinciaal belang verder uitwerken naar concretere beleidsuitspraken en meetbare resultaten. Deze informatie willen wij voor onze gebiedspartners, ter ondersteuning van het maken van ruimtelijke keuzes, middels een webviewer Water en Bodem Medebepalend beschikbaar stellen. Parallel hieraan benutten wij reeds beschikbare instrumenten, zoals het initiatievenoverleg, om water- en bodeminformatie eerder en consistent in ruimtelijke processen te betrekken. Voor de uitvoering van beleid werken we als onderdeel van onze integrale uitvoeringsaanpak landelijk gebied aan verdere samenwerking in de regio. We doen dit samen met terreinbeherende organisaties, mede overheden, maatschappelijke organisaties en (het collectief van) agrarische ondernemers. We zetten daarvoor onder meer doelsturing, monitoring en datagedreven werken in. En daarvoor is het nodig onder andere gebruik van samenwerking met partners in de regio waarbij per gebied andere maatregelen en een andere aanpak nodig kan zijn om doeltreffend en doelmatig te zijn.

Aanbeveling 2 – Keuzes

Maak duidelijke politieke keuzes op het gebied van wateropgaven door het:

- a. concreet uitwerken van het principe 'water en bodem medebepalend' in doelen en instrumenten in het omgevingsbeleid*
- b. toekennen van gewicht aan doelen en belangen aan de hand van (maatschappelijke) kosten en baten op zowel korte termijn als lange termijn*
- c. maken van een meerjarige planning voor besluiten over wateropgaven; maak als eerste stap uiterlijk eind 2026 beleidsopties inzichtelijk voor PS.*

Reactie

Wij nemen deze aanbeveling over, voor zover dit tot de rol van Gedeputeerde Staten behoort. Voor het maken van politieke keuzes zijn Provinciale Staten integraal verantwoordelijk, ook voor de vertaling van het principe 'water en bodem medebepalend'. Bijvoorbeeld ten aanzien van de bodemdalingsgebieden zullen de staten keuzes moeten maken voor de lange termijn. De aanbeveling is dan ook niet alleen gericht op Gedeputeerde Staten, maar ook op Provinciale Staten. Uiteraard doen we daartoe voorstellen in de Omgevingsvisie. En we werken deze uit in het Regionale Bodem- en Waterprogramma 2028-2033. Met deze nuancering kunnen wij deze aanbeveling overnemen.

Wij merken daarbij op dat ruimtelijke keuzes in Flevoland steeds vaker plaatsvinden binnen integrale gebiedsprocessen, bijvoorbeeld in het kader van de opgave landelijk gebied. In dergelijke processen worden water, bodem, natuur, landbouw, klimaat en leefomgeving gezamenlijk gezien. Dat betekent dat keuzes en middelen niet altijd één-op-één aan afzonderlijke beleidsthema's zijn toe te rekenen.

- a. In de concept Omgevingsvisie 'Blik op de toekomst' hebben wij het principe 'water en bodem medebepalend' op hoofdlijnen uitgewerkt. Het komende Bodem- en Waterprogramma 2028-2033 werkt dit verder uit.
- b. Voor het bepalen van maatregelen in het komende regionale programma zullen we alles doen wat in de rede ligt om effectieve maatregelen te treffen. Welke maatregelen passend zijn zullen we afwegen. Over de methodiek van afwegen hebben we nog geen besluit genomen. Er wordt naar verwachting voor het uitvoeringsprogramma ook een omgevingseffectrapportage opgesteld, die daaraan kan bijdragen. Ook een analyse op basis van maatschappelijke kosten/baten behoort tot de mogelijkheden om te komen tot een doelmatig en effectief programma.
- c. We verwachten voor de wateropgaven van de provincie Flevoland eind 2026 een Bodem- en Waterprogramma 2028-2033 te hebben opgesteld. Daarin wordt de uitvoering bepaald en voorzien van een meerjarenplanning. Deze wordt besproken via de methode peilen en toetsen met Provinciale Staten.

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*
- c. tussentijds aanpassen van het omgevingsbeleid mogelijk te maken*

Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over.

- a. Aan het Bodem- en Waterprogramma 2028-2033 wordt aandacht besteed in de Perspectiefnota. De bijbehorende raming zal uitgewerkt worden in de komende programmabegroting. Op deze manier geven wij inzicht in de voorgestelde doelen, resultaten, meerjarige kostenraming en prioritering. Overigens zijn we van mening dat ook hierin opgaven meer integraal worden

aangepakt. Daarom vindt ook programmering en inzet van middelen integraal plaats. Middelen kunnen daarbij worden ingezet voor samenhangende doelen op het gebied van water, bodem, natuur, landbouw en klimaat. Tegen die achtergrond achten wij het van belang niet uitsluitend te sturen op afzonderlijke waterbudgetten, maar juist op de effectiviteit van integrale gebiedsgerichte inzet.

- b. In het Bodem- en Waterprogramma 2028-2033 zullen we keuzes maken en prioriteren. De onderbouwing van dergelijke keuzes en de inzet en beschikbaarheid van capaciteit wegen daarin mee.
- c. Het tussentijds (partieel) herzien van omgevingsbeleid is mogelijk, uitgezonderd voor de Kaderrichtlijn Water, waarvoor een wettelijke planperiode geldt.

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.*

Reactie

Wij nemen deze aanbeveling over, omdat wij inzien dat de vraagstukken zich in alle provincies in meer of mindere mate voordoen. We zijn ons ervan bewust dat de bestuurlijke en politieke urgentie op het gebied van bodem en water is toegenomen. En voor de ontwikkeling van toekomstige generaties in onze Flevolandse samenleving en de grote opgaven zijn we ons ervan bewust dat we gebruik hebben te maken van de uitwisseling van kennis en ervaring in IPO verband.

Zowel ruimtelijke ordening als water zijn in IPO-verband gezamenlijke beleidsthema's. Wij nemen via het IPO deel aan bestuurlijke overleggen, werkgroepen en gezamenlijke strategieprogramma's. Als kleinere provincie moeten we daarin wel keuzes maken. Door prioritering van de thema's en gerichte inzet van capaciteit wegen wij deelname af. Tevens werken wij samen met andere provincies aan gezamenlijke analyses, regionale actieplannen en beleidsafspraken. In veel gevallen doen we dat in samenwerking met externe partijen zoals Vewin en IenW.

Daarbij realiseren wij ons dat ruimtelijke keuzes vaak een lange doorwerking hebben. Effecten van keuzes rond water en bodem worden in veel gevallen pas na meerdere jaren zichtbaar, bijvoorbeeld bij woningbouw, landbouwontwikkeling of gebiedsontwikkeling. Monitoring en beoordeling van beleid vragen daarom om een combinatie van procesindicatoren en effectindicatoren.

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*

Reactie

Wij nemen deze aanbeveling over. Wij onderkennen het belang van het tijdig betrekken van samenwerkingspartners. Voor ons betekent dit niet alleen vroegtijdig overleg, maar ook het expliciet maken van rollen, belangen en afwegingsruimte tussen overheden en partners, zodat inhoudelijke keuzes sneller en zorgvuldiger kunnen worden gemaakt. Daarbij zijn we ons bewust van onze initiërende, stimulerende en verbindende rol als provinciale overheid. De Flevolandse overheden en het rijk werken daarom samen rondom een strategische agenda 'Samen maken we Flevoland'. Bij processen zoals het zoeken naar alternatieve drinkwaterbronnen voor Noordelijk Flevoland nemen wij als provincie het initiatief om de samenwerkingspartners en belanghebbende vroegtijdig te betrekken om zo de belangen en doelen scherp te krijgen en draagvlak te creëren. In het nieuwe regionale Bodem- en Waterprogramma dat eind dit jaar zal zijn afgerond zijn we van plan per thema de betrokken partijen te inventariseren. Wij zullen daarbij aangeven hoe wij daarin het voortouw zullen nemen en welk resultaat daarmee vervolgens wordt verwacht. Daarbij is het in ons provinciale belang om vroegtijdige betrokkenheid te borgen.

De intentieverklaring voor het landelijk gebied in Flevoland is een belangrijke stap in de samenwerking tussen verschillende partijen om een toekomstbestendig landelijk gebied te creëren. Deze verklaring is een resultaat van een samenwerking tussen de provincie Flevoland, zes gemeenten, negen landbouworganisaties, Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Flevo-landschap, Waterschap Zuiderzeeland en terreinbeherende organisaties. De focus ligt op het verbeteren van het landelijk gebied door het intensief land- en watergebruik, klimaatverandering, bodemdaling en verzilting te aanpakken. De intentieverklaring is de eerste stap naar een gezamenlijke uitvoeringsagenda met concrete projecten en maatregelen, waarbij de kracht van landbouw en natuur blijft benut.

Wij zien de afronding van uw onderzoek en de bespreking met Provinciale Staten van dit relevante en urgente vraagstuk met belangstelling tegemoet.

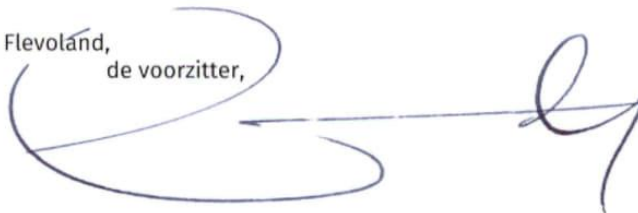
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevolánd,
de secretaris,



drs. D.J. Tijn

de voorzitter,



A.J. Gerritsen

5. Nawoord

De Randstedelijke Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusies en aanbevelingen. GS geven aan dat zij zich in de conclusies van het rapport herkennen en dat zij de aanbevelingen overnemen. De reactie van GS geeft ons aanleiding tot het maken van een enkele opmerking.

In hun overkoepelende reactie geven GS aan dat het rapport een breed beeld schetst van beleid, organisatie en samenwerking rondom water. De Rekenkamer merkt op dat het onderzoek zich inderdaad heeft gericht op alle aspecten die relevant zijn voor hoe en in hoeverre de provincie waterbelangen in de ruimtelijke ordening weegt. De bevindingen zijn gebaseerd op het beeld dat uit zowel bestaande evaluaties als andere documenten en interviews naar voren komt. Zoals in de indeling van de aanbevelingen tot uiting komt, betreffen de uitkomsten van het onderzoek zowel de rolopvatting en het maken van keuzes door de provincie, als de organisatorische randvoorwaarden om belangenwegingen en keuzes zorgvuldig te kunnen maken.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien wij met belangstelling tegemoet.

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.⁶⁰

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

⁶⁰ 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 van 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