

# 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 weging 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

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
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
<b>2. Conclusies</b>	<b>18</b>
2.1 Rol en beleid	19
2.2 Organisatie en financiën	22
2.3 Belangen in beeld brengen en wegen	24
2.4 Keuzes en borgen	27
2.5 Samenwerking	30
2.6 Gebiedssamenwerking	33
<b>3. Aanbevelingen</b>	<b>40</b>
3.1 Regie en keuzes	40
3.2 Randvoorwaarden en samenwerking	41
<b>4. Reactie Gedeputeerde Staten</b>	<b>45</b>
<b>5. Nawoord</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 1 Provinciale taken waterbeheer</b>	<b>51</b>

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 Utrecht 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 hanteert een brede rolopvatting in de wateropgaven en heeft haar bodem- en waterbeleid breed opgezet. De provincie brengt met kaarten en klimaatstresstesten actief huidige en toekomstige belangen op het gebied van water in beeld. Zij zet eerste stappen in het toekennen van gewicht aan waterbelangen aan de hand van de Geschiktheidskaart voor nieuwe woon- en werklocaties van de Utrechtse waterpartners. De provincie kan dit nog meer doen door per gebied duidelijk te maken welke opgaven prioriteit hebben en wat wel en niet mogelijk is.

De provincie hanteert het principe 'water en bodem sturend' en werkt aan het versterken van dit principe in haar beleid. Dit doet zij bijvoorbeeld door instructieregels op te nemen of aan te scherpen, zoals het verbieden van nieuwe buitendijkse bebouwing. Tegelijk staat de provincie voor complexe en soms ingrijpende keuzes, bijvoorbeeld in het veenweidegebied. Enkele punten verminderen de provinciale uitvoeringskracht om waterbelangen consequent te laten doorwerken. Zo is de personele capaciteit om alle waterdoelen te realiseren beperkt.

De provincie zet proactief in op samenwerkingen met medeoverheden en andere partijen en ziet dit als de basis voor het bereiken van haar doelen. Zij heeft zicht op wat zij van het Rijk nodig heeft, zoals keuzes over de landelijke zoetwaterverdeling en voldoende financiële middelen. Voor specifieke regionale wateropgaven richt de provincie samenwerkingsverbanden op om gedeelde urgentie te creëren en de uitvoeringskracht te vergroten, zoals de Drinkwaterraad.

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 de beschikbaarheid van zoetwater te waarborgen. 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 sturend’ 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. bieden van meer inzicht in de begroting op het gebied van water, zowel in baten en lasten als programma-overstijgend
    - c. prioriteren van rollen en taken op het gebied van water vanwege beperkte personele capaciteit; communiceer de afwegingen bij het prioriteren aan PS
    - d. 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.

<sup>1</sup> Nationaal Deltaprogramma, Waterveiligheid, [www.deltaprogramma.nl](http://www.deltaprogramma.nl), geraadpleegd 16 april 2025

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

<sup>3</sup> 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 Utrecht 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.<sup>4</sup> Het proces waarbij de maatschappij zich aanpast aan het actuele of verwachte klimaat en de effecten daarvan, heet 'klimaatadaptatie'.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

### 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 Deltaprogramma<sup>7</sup> benadrukt echter dat het watersysteem tegen zijn grenzen aanloopt.<sup>8</sup> De druk op het watersysteem wordt volgens de Sociaal-Economische Raad (SER) onder andere veroorzaakt door economische groei, verzilting, verstedelijking, intensief landgebruik en klimaatverandering.<sup>9</sup> Het dwingt tot een andere omgang met water. De noodzaak voor een omslag in de manier van denken wordt gedeeld door de Randstedelijke provincies.<sup>10</sup>

### Water en bodem sturend

In 2022 koos het kabinet-Rutte IV de beleidslijn 'water en bodem sturend' als basis voor de inrichting van Nederland.<sup>11</sup> 'Water en bodem sturend' wil zeggen dat het bodem- en watersysteem een doorslaggevende rol speelt bij de inrichting van Nederland.<sup>12</sup> 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:

<sup>4</sup> Klimaatportaal Klimaatadaptatie, Hoe verandert het klimaat in Nederland?, [www.klimaatadaptatienederland.nl](http://www.klimaatadaptatienederland.nl), geraadpleegd 22 april 2025

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

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

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

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

<sup>9</sup> SER (2025), Naar een toekomstige omgang met water, p. 11

<sup>10</sup> 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

<sup>11</sup> Ministerie van IenW, Kamerbrief: Water en Bodem sturend, 25 november 2022

<sup>12</sup> WUR, 'Water en bodem sturend' vraagt om een brede blik, [www.wur.nl](http://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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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’.<sup>16</sup> 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’.

<sup>13</sup> Rutger van der Brugge e.a. (2020), ‘Klimaatadaptatie en transitie management’, Water governance 3, p. 13-14

<sup>14</sup> College van Rijksadviseurs, Verkenning Water en bodem sturend, do’s en don’ts, [www.collegevanrijksadviseurs.nl](http://www.collegevanrijksadviseurs.nl), geraadpleegd 14 april 2025

<sup>15</sup> 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

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

## 1.5 Wateropgaven

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

### Waterveiligheid

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

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'.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

### 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Rijkswaterstaat, Waterkeringen, [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl), geraadpleegd 11 april 2025

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

<sup>19</sup> Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 13

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

<sup>21</sup> 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

<sup>22</sup> IPLO, Waterkwaliteit, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 11 april 2025

<sup>23</sup> Unie van Waterschappen, interview, 20 maart 2025

## Wateropgaven in de provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft een centrale ligging in het land en een gevarieerd landschap dat rijk is aan water. Er stroomt een aantal grote rivieren door de provincie, zoals de Nederrijn en de Lek, en er is een uitgebreid systeem van kanalen, sloten en beken. In het zuiden van de provincie ligt rond de grote rivieren een kleigebied, aan de oostkant liggen op en rond de Utrechtse Heuvelrug veel zandgronden en in het noordwesten ligt een veenweidegebied. Vanwege het gevarieerde landschap komen veel wateropgaven samen in de provincie.<sup>24</sup>

In de provincie Utrecht ligt ongeveer tachtig kilometer aan primaire waterkeringen. De dijken langs de Nederrijn, de Lek, de Eem en de randmeren van het IJsselmeer beschermen een groot deel van Midden- en West-Nederland tegen overstromingen. Daarnaast ligt er 578 kilometer aan regionale waterkeringen in de provincie. Er zijn 116 gemalen in werking die het waterpeil van een gebied reguleren en zorgen voor de gewenste waterstand. In het oosten van de provincie wordt waterveiligheid gerealiseerd door te werken met grote stuwen, terwijl het westen een poldersysteem kent waarin water weggepompt of bijgepompt moet worden. Door klimaatverandering staat de waterveiligheid onder druk, omdat bijvoorbeeld tijdens hevige regenval waterkeringen niet toegerust zijn op de steeds grotere hoeveelheden water die door de rivieren stromen en er meer water moet worden weggepompt dan eerder voorzien.<sup>25</sup>

Voor de drinkwatervoorziening is de provincie hoofdzakelijk afhankelijk van grondwater. Een groot deel van het regenwater infiltreert in de zandgronden van de Utrechtse Heuvelrug. Dat is een belangrijke bron voor de winning van water voor drinkwater en water voor de natuur, landbouw en industrie. Daarnaast zijn er grondwatervoorraden in diepere zandlagen in het westen van de provincie. Klimaatverandering zorgt ervoor dat sommige plekken te droog worden, zoals de Utrechtse Heuvelrug, waardoor de drinkwatervoorziening in het geding komt. De grenzen aan de hoeveelheid grondwater die in de provincie Utrecht kan worden opgepompt komen in zicht. Wanneer er te veel water wordt opgepompt kan de bodem en natuur uit evenwicht raken en het is de vraag hoeveel nieuwe waterwingebieden er nog gerealiseerd kunnen worden.<sup>26</sup>

In het veenweidegebied is er sprake van bodemdaling. Om dit te remmen moet de grondwaterstand omhoog en daarvoor is extra aanvoer van zoetwater naar het veenweidegebied nodig. Het verhogen van de grondwaterstand heeft daarnaast gevolgen voor het landgebruik en kan negatieve effecten hebben op de waterkwaliteit, omdat er meer uitspoeling van nutriënten plaatsvindt.<sup>27</sup>

## 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.<sup>28</sup> In het *Bestuursakkoord*

<sup>24</sup> Provincie Utrecht (2021), *Omgevingsvisie provincie Utrecht*, p. 31 en 66 & Provincie Utrecht, interview, 20 februari 2025

<sup>25</sup> Staat van Utrecht (2023), *Kennismaken met de wateropgaven in de Provincie Utrecht*, p. 13-16

<sup>26</sup> Staat van Utrecht (2023), *Kennismaken met de wateropgaven in de Provincie Utrecht*, p. 18-21 en 39-41 & Provincie Utrecht, interview, 20 februari 2025

<sup>27</sup> Provincie Utrecht, interview, 20 februari 2025

<sup>28</sup> Art. 2.18, lid 1, sub a, *Omgevingswet*

*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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Sinds 2021 noemen Rijk en provincies ook wel de rol van 'gebiedsautoriteit' voor de provincie om op bovenlokale schaal democratisch gelegitimeerd keuzes te maken.<sup>31</sup>

## Omgevingsbeleid

In 2024 is de *Omgevingswet* in werking getreden. De wet is gericht op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> Daarnaast stimuleert de wet samenwerking tussen overheden, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk doelen te bereiken voor een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 10-11

<sup>30</sup> S. Munneke (2020), 'De provincie' in *Instituten van de staat*, red. E.R. Muller e.a., p. 155

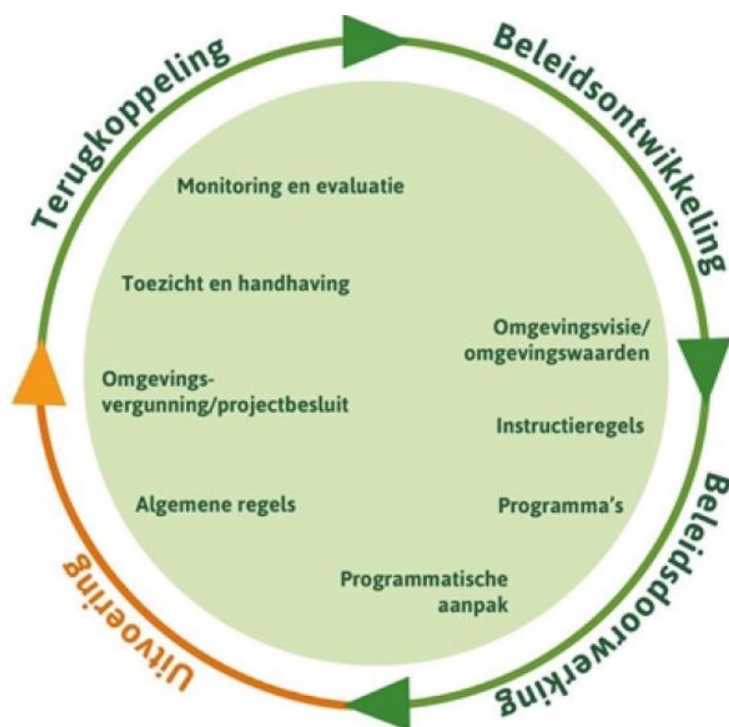
<sup>31</sup> IPO, Ruimtebrief minister De Jonge legt grote verantwoordelijkheid bij provincies, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), 17 mei 2022 & Lysias (2024), Door op de ingeslagen weg. Rapport Tussenevaluatie RTL, p. 13 en 20

<sup>32</sup> Art. 1.3, *Omgevingswet*

<sup>33</sup> Art. 2.3, *Omgevingswet* & IPLO, Decentraal, tenzij, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 22 augustus 2025

<sup>34</sup> Art. 2.2, *Omgevingswet* & IPLO, Participatie in de *Omgevingswet*, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 22 augustus 2025

<sup>35</sup> 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](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 22 september 2025; IPLO, Omgevingsvisie, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 22 september 2025 & IPLO, Programma: dit houdt het in, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 22 september 2025



Figuur 1.1 Instrumenten van de *Omgevingswet* in de beleidscyclus<sup>36</sup>

### 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.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

### 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,

<sup>36</sup> IPLO, Beleidscyclus, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 23 september 2025

<sup>37</sup> 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](http://www.ruimtelijkeordening.nl), geraadpleegd 23 september 2025 & Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, Nota Ruimte, [www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl](http://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl), geraadpleegd 23 september 2025 & Rijksoverheid, Kamerbrief aanbidding Ontwerp-Nota Ruimte [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), geraadpleegd 9 december 2025

<sup>38</sup> College van Rijksadviseurs (2024), Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX, p. 4-5; Ministerie van VRO, NOVEX, [www.ruimtelijkeordening.nl](http://www.ruimtelijkeordening.nl), geraadpleegd 23 september 2025 & Ministerie van VRO, Aanpak provincies, [www.ruimtelijkeordening.nl/](http://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.<sup>39</sup> Er is geen wettelijke verplichting om het advies van het waterschap op te volgen, maar bij afwijking geldt een motiveringsplicht.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

## 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 waterkeringen<sup>44</sup>, waaronder de stormvloedkeringen. De provincie is verantwoordelijk voor het regionale waterbeleid. De waterschappen zijn de beheerders van de regionale watersystemen en regionale waterkeringen<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

<sup>39</sup> Art. 5.37, Besluit kwaliteit leefomgeving; Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 6; IPLO (2025), Beschermen van waterbelangen, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd op 11 april 2025 & Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 10

<sup>40</sup> UvW, interview, 20 maart 2025 & STOWA (2024), Juridische mogelijkheden van waterschappen voor de aanpak van bodemdaling in veenweiden, p. 25

<sup>41</sup> Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 27

<sup>42</sup> NOS, Waterschappen hebben geen zicht op bouwplannen in risicovolle gebieden, [www.nos.nl](http://www.nos.nl), 2 december 2025

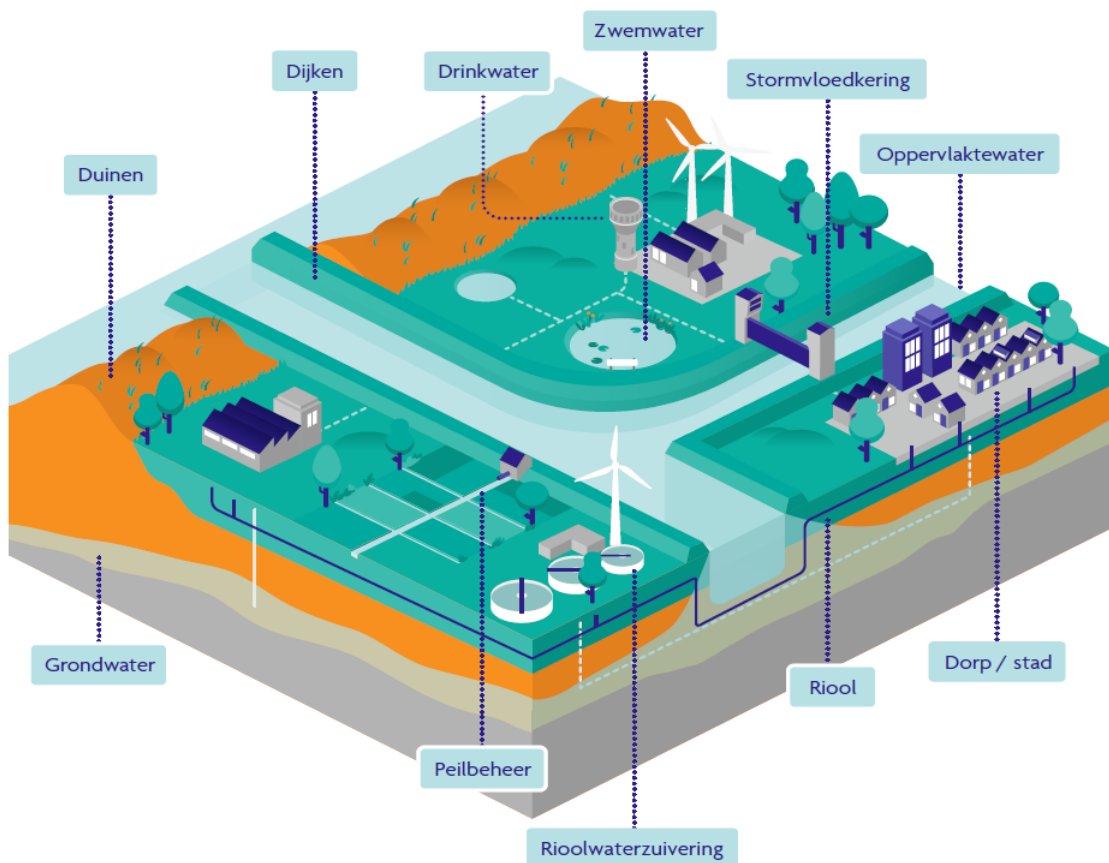
<sup>43</sup> Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 26 en 27

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 11 april 2025; Rijksoverheid, Waterbeheer in Nederland, [www.rijksoverheid.nl](http://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.<sup>47</sup> Zij vertaalt het nationale beleidskader en de nationale strategische doelen naar een regionaal beleidskader en regionale doelen. De provincie houdt toezicht op de waterschappen<sup>48</sup>, 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.<sup>49</sup>



**Figuur 1.2 Onderdelen van het waterbeheer<sup>50</sup>**

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

<sup>47</sup> Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 10-11

<sup>48</sup> 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](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 11 april 2025

<sup>49</sup> Art. 2, Drinkwaterwet; Art. 16.1 en 16.3, Besluit activiteiten leefomgeving; Art. 2.30, Omgevingswet; IPLO, Organisatie van het waterbeheer, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 11 april 2025 & IPO, Water, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 11 april 2025

<sup>50</sup> 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 kader<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup> De richtlijn bestaat uit een systematiek met specifieke doelen voor oppervlaktewateren en grondwaterlichamen die als KRW-waterlichamen zijn aangewezen.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup> De provincie is ook verantwoordelijk voor de monitoring van de kwaliteit van het grondwater.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> Art. 3.8, 2.13 en 2.18, Omgevingswet & Art. 4.4, Besluit kwaliteit leefomgeving

<sup>52</sup> IPLO, Kaderrichtlijn Water, [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl), geraadpleegd 21 oktober 2024

<sup>53</sup> Art. 2.10, 2.20, 2.25 & 2.26, Kaderrichtlijn Water

<sup>54</sup> AT Osborne e.a. (2024), Koepelrapport tussenevaluatie KRW, p. 2-10

<sup>55</sup> STOWA (2018), Handreiking KRW-doelen, p. 5 en 9

<sup>56</sup> 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 Utrecht 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 hanteert een brede rolopvatting in de wateropgaven en heeft haar bodem- en waterbeleid breed opgezet. De provincie brengt met kaarten en klimaatstresstesten actief huidige en toekomstige belangen op het gebied van water in beeld. Zij zet eerste stappen in het toekennen van gewicht aan waterbelangen aan de hand van de *Geschiedskaart voor nieuwe woon- en werklocaties* van de Utrechtse waterpartners. De provincie kan dit nog meer doen door per gebied duidelijk te maken welke opgaven prioriteit hebben en wat wel en niet mogelijk is.

De provincie hanteert het principe 'water en bodem sturend' en werkt aan het versterken van dit principe in haar beleid. Dit doet zij bijvoorbeeld door instructieregels op te nemen of aan te scherpen, zoals het verbieden van nieuwe buitendijkse bebouwing. Tegelijk staat de provincie voor complexe en soms ingrijpende keuzes, bijvoorbeeld in het veenweidegebied. Enkele punten verminderen de provinciale uitvoeringskracht om waterbelangen consequent te laten doorwerken. Zo is de personele capaciteit om alle waterdoelen te realiseren beperkt.

De provincie zet proactief in op samenwerkingen met medeoverheden en andere partijen en ziet dit als de basis voor het bereiken van haar doelen. Zij heeft zicht op wat zij van het Rijk nodig heeft, zoals keuzes over de landelijke zoetwaterverdeling en voldoende financiële middelen. Voor specifieke regionale wateropgaven richt de provincie samenwerkingsverbanden op om gedeelde urgentie te creëren en de uitvoeringskracht te vergroten, zoals de Drinkwaterraad.

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 de beschikbaarheid van zoetwater te waarborgen. 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

Als gebiedsregisseur heeft de provincie een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening. De provincie Utrecht geeft hieraan invulling door partijen met elkaar te verbinden en gebiedsgericht en integraal aan opgaven te werken, bijvoorbeeld in het *Utrechts Programma Landelijk Gebied* (UPLG). Daarin werkt zij nauw samen met gemeenten, waterschappen en andere partners.

Bij waterveiligheid en waterkwaliteit kiest de provincie voor een aanjagende en stimulerende rol. Zij treft bijvoorbeeld aanvullende maatregelen voor het behalen van de KRW-doelen, legt kwaliteitsdoelen vast voor niet-KRW-waterlichamen en heeft aandacht voor opkomende stoffen. De provincie neemt de regie in de drinkwatervoorziening. Zo werkt zij via de Drinkwaterraad aan draagvlak en afstemming, zodat de drinkwaterproductie sneller kan worden vergroot. Daarnaast zet de provincie in op waterbesparing en hergebruik. Hierover gaat zij bijvoorbeeld in gesprek met bedrijven die veel grondwater onttrekken.

Het *Bodem- en waterprogramma* (BWP) is breed opgezet en combineert het beleid voor bodem en water. Een tussenevaluatie laat zien dat sommige doelen niet scherp genoeg of niet haalbaar zijn. Daarnaast sluiten de huidige beleidsindicatoren niet goed aan op het BWP. De provincie neemt deze leerpunten mee in de wijziging van haar omgevingsbeleid in 2026 en in het volgende BWP. Daarbij wil de provincie duidelijker aangeven waarop zij directe invloed heeft. De huidige omgevingsvisie is in 2021 vastgesteld.

### 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**

Als gebiedsregisseur is de provincie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van integrale gebiedsvisies op de ruimte en het nemen van beslissingen bij botsende ruimtelijke belangen, zie paragraaf 1.6. De provincie Utrecht wil op basis van het principe 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet' ruimte bieden voor ontwikkelingen die passen bij de Utrechtse kwaliteiten<sup>57</sup> en doelen bereiken in samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners, zo luidt haar sturingsfilosofie. De provincie geeft daarbij aan – afhankelijk van de opgave – verschillende rollen te vervullen: stimuleren, participeren, realiseren en reguleren.

De huidige omgevingsvisie van de provincie is vastgesteld in 2021. De provincie werkt toe naar een wijziging van haar omgevingsbeleid in 2026 om ontwikkelingen en maatschappelijke opgaven beter op te kunnen pakken. Hierbij wil zij voortbouwen op haar huidige sturingsfilosofie. In 2025 stelde de provincie de ontwerpwijziging voor haar omgevingsvisie op. Daarvoor maakte zij onder andere gebruik van thematische werksessies met PS. De provincie heeft daarnaast input opgehaald bij medeoverheden, inwoners, ondernemers en belangenorganisaties. De vaststelling van het gewijzigde omgevingsbeleid door PS staat gepland voor november 2026.

### **Waterbeleid**

Het *Bodem- en waterprogramma* (BWP) bepaalt grotendeels het waterbeleid van de provincie. De provincie heeft het BWP breder ingevuld dan de wettelijke verplichting voorschrijft, bijvoorbeeld door het bodem- en waterbeleid te combineren en te beschrijven hoe het zich tot andere beleidsthema's en programma's verhoudt. Het BWP maakt duidelijk welke beleidskeuzes de provincie maakt ten aanzien van bodem en water, waarom deze keuzes gemaakt worden en wat de rol van de provincie is.

Een tussenevaluatie van het BWP maakt duidelijk dat, hoewel de meeste acties uitgevoerd zijn of worden, niet alle doelen gehaald zullen worden. Daarnaast geeft de provincie aan dat de doelen niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) genoeg geformuleerd zijn. De provincie neemt geconstateerde knelpunten in de uitvoering mee als input bij de wijziging van het omgevingsbeleid en de opvolger van het BWP, wil scherpere doelen gaan formuleren en duidelijker aangeven waarop zij directe invloed heeft.

De provincie hanteert voor het begrotingsprogramma 'Bodem, water en milieu' enkele beleidsindicatoren. Zo hanteert zij twee feitelijke prestatie-indicatoren met betrekking tot regionale waterkeringen en bodemdaling. De effectindicatoren die in de begroting zijn opgenomen zijn volgens de provincie niet meer actueel. De provincie onderzoekt hoe beleidsindicatoren beter kunnen aansluiten op de doelen uit het BWP, zodat die beter de inzet van de provincie reflecteren.

<sup>57</sup> Met de Utrechtse kwaliteiten doelt de provincie op aspecten die belangrijk zijn voor de uitstraling en aantrekkelijkheid van de provincie en voor behoud van een duurzame en veilige leefomgeving. De provincie noemt bijvoorbeeld natuur, landschap en erfgoed (groene kwaliteiten), bodem, water en lucht (blauwe kwaliteiten), economische ontwikkelingen, bereikbaarheid, energie en een vitaal bebouwd gebied (rode kwaliteiten) en voorzieningen, sociale samenhang, cultureel aanbod en inclusiviteit (sociale kwaliteiten).

## Rolinvulling

De rolkeuze van de provincie verschilt per wateropgave. Daarbij is de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden in Europese en landelijke wet- en regelgeving leidend voor de provincie. Daarnaast is de rolopvatting van de provincie afhankelijk van de maatschappelijke urgentie. In de opgaven voor waterveiligheid en waterkwaliteit wil de provincie een aanjagende en stimulerende rol op zich nemen wanneer deze van toegevoegde waarde is. De provincie benut bijvoorbeeld haar ruimte om in de *Omgevingsverordening* seizoensgebonden omgevingswaarden voor wateroverlast te stellen. In de opgave voor drinkwatervoorziening ziet de provincie voor zichzelf vooral een realiserende rol. Dit betekent dat de provincie leidend is en de regie voert. Bij het instrument 'weging van het waterbelang', zie hoofdstuk 1, neemt de provincie geen grote rol.

De provincie wil een aanjagende en stimulerende rol spelen met betrekking tot de opgave voor waterkwaliteit. De vier grondwaterlichamen en – in lijn met het landelijke beeld – geen van de zestig oppervlaktewaterlichamen in de provincie Utrecht zijn in een toereikende toestand. De provincie legt kwaliteitsdoelen vast voor niet-KRW-waterlichamen, neemt extra maatregelen om KRW-doelen te halen en heeft aandacht voor opkomende stoffen<sup>58</sup>. Met het *Uitvoeringsprogramma Impuls Kaderrichtlijn Water* zet de provincie extra in op het behalen van zoveel mogelijk van de KRW-doelen. De provincie formuleert hierin dertien maatregelen die zij gaat nemen in aanvulling op het BWP en geeft daarnaast aan wat zij van andere overheden vraagt.

In de opgave voor drinkwatervoorziening wil de provincie sturen op resultaten door de regie te nemen. De provincie geeft aan in deze opgave actief de regie te nemen en partijen met elkaar te verbinden en te ondersteunen. Zo kan zij op provinciaal niveau sturing geven aan het behouden en ontwikkelen van drinkwaterwinningen en de zoektocht naar nieuwe winlocaties voor drinkwater. De provincie wil het vergroten van de drinkwaterproductie versnellen. Om dit te kunnen realiseren heeft de provincie de Drinkwaterraad met drinkwaterbedrijven, waterschappen, gemeenten en Rijkswaterstaat opgericht. Met de Drinkwaterraad wil de provincie gedeelde belangen in beeld brengen en een gedeelde urgentie creëren, zodat er bij de deelnemende partijen meer draagvlak voor maatregelen ontstaat. Ambtelijk hebben de betrokken partijen sinds 2024 verkennende gesprekken gevoerd. De eerste bestuurlijke bijeenkomst van de Drinkwaterraad vond plaats op 22 september 2025.

Naast het vergroten van de drinkwaterproductie wil de provincie ook inzetten op het besparen en hergebruiken van (drink)water. De provincie kan hierop de meeste impact hebben door met bedrijven met grootschalige grondwateronttrekkingen in gesprek te gaan over waterbesparing. De provincie geeft aan dat zij verder beperkte mogelijkheden heeft, maar zich inzet waar kansen liggen. De provincie doet bijvoorbeeld mee aan landelijke werkgroepen rond drinkwaterbesparing.

<sup>58</sup> Stoffen die niet (wettelijk) zijn genormeerd en waarvan de schadelijkheid nog niet (volledig) is vastgesteld.

## 2.2 Organisatie en financiën

### Conclusie 2

Hoewel de personele capaciteit voor watertaken toeneemt, is het een beperkende factor om zowel alle BWP-doelen te realiseren als substantieel bij te dragen aan andere projecten zoals het UPLG en de wijziging van het omgevingsbeleid. Wanneer er keuzes gemaakt moeten worden over de inzet van beschikbare capaciteit, krijgt de uitvoering van wettelijke taken prioriteit. De provincie heeft hoge ambities op het gebied van water, en het groeiende besef van waterbelangen binnen de organisatie zorgt ervoor dat waterbelangen vaker en eerder worden betrokken in (beleids)processen, zoals bij de omgevingsvisie en het UPLG. Dit vraagt om toereikende personele capaciteit.

De provincie brengt belangen in het landelijk gebied samen via een integrale beleidskolom. Daarin worden de programma's van de verschillende beleidsteams in samenhang bekeken en vertaald naar opdrachten voor de uitvoeringsteams. Er zijn enkele knelpunten in de samenwerking tussen verschillende teams. De coördinatie van de *Kaderrichtlijn Water (KRW)* is complex, omdat de KRW meerdere beleidsteams aangaat. Daarnaast is het formuleren van opdrachten voor uitvoeringsteams een uitdaging. De provincie pakt deze knelpunten aan door coördinatoren aan te stellen.

De financiële informatie over de watertaken is niet altijd inzichtelijk. De provincie neemt in haar begroting alleen saldi op bij haar programmadoelen en dus geen lasten en baten. Daarnaast dragen sommige begrotingsposten binnen het programma 'Bodem, water en milieu' bij aan verschillende doelen, waardoor het moeilijk te onderscheiden is hoeveel middelen per doel worden ingezet. Ook zijn er watergerelateerde doelen opgenomen in andere programma's in de begroting, zoals 'Landelijk gebied', terwijl op niveau van de begroting niet wordt bijgehouden in hoeverre deze bijdragen aan het behalen van de waterdoelen.

De provincie kreeg voor de uitvoering van het UPLG geld toebedeeld van het Rijk, waardoor de begrote middelen voor waterdoelen in 2026, 2027 en 2028 toenemen. De middelen voor het UPLG zijn echter incidenteel en onvoldoende om de structurele wateropgaven te realiseren.

## Provincievergelijking

*Hoe andere provincies bewustwording organiseren en waterbelangen inbrengen*

- Flevoland bespreekt wekelijks in een integraal 'initiatievenoverleg' ruimtelijke plannen die binnenkomen vanuit de gemeente en provinciale initiatieven met vertegenwoordigers van verschillende provinciale expertiseteams.
- Noord-Holland werkt intern met 'klimaatadaptatie-aanjagers'. Het gaat om vijf medewerkers die klimaatadaptatie agenderen binnen hun eigen sector en helpen borgen in beleid, naast hun eigen werkzaamheden in die sector.
- Zuid-Holland weegt belangen structureel per project in een maandelijks 'integraal afweegoverleg' en op strategisch ambtelijk niveau in een tweemaandelijks 'regietafel'.

### *Toelichting*

#### **Werkwijze en afstemming**

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wateropgaven ligt bij de gedeputeerde met Bodem en water in de portefeuille. Het waterbeleid is ambtelijk ondergebracht in het beleidsteam Water en bodem (WEB). Het team bestond in 2025 uit ongeveer 40 fte en groeit in 2027 naar 52 fte. Door een groeiend besef in de organisatie dat het belangrijk is om rekening te houden met waterbelangen, wordt het team WEB volgens de provincie vaker en eerder betrokken in (beleids)processen dan voorheen. Het team WEB levert bijvoorbeeld input voor de wijziging van de *Omgevingsvisie* en voor beleidsdocumenten van andere teams en beoordeelt ruimtelijke plannen op voldoende borging van de waterbelangen. Ook de coördinatie van de KRW is bij team WEB belegd, hoewel dit vaak het werkgebied van andere beleidsteams betreft, bijvoorbeeld het verminderen van nutriëntenuitspoeling door de landbouw. Team WEB is in 2025 uitgebreid met een procesmanager KRW. Deze medewerker heeft als taak om regie te voeren op het teamoverstijgend en programmatisch uitvoeren van de KRW-maatregelen en de voortgang hiervan te bewaken.

Het team WEB heeft beperkte capaciteit om aan alle doelen uit het BWP te werken en daarnaast bij te dragen aan grote projecten zoals het UPLG en de wijziging van het omgevingsbeleid. Er moeten daarom keuzes gemaakt worden over de inzet van de beschikbare capaciteit. De uitvoering van wettelijke taken krijgt daarbij prioriteit. Voor sommige projecten uit het BWP betekent het dat ze uitgesteld worden, zoals het ontwikkelen van een gebiedsgerichte 3D-systematiek voor het maken van integrale en samenhangende keuzes voor het gebruik van de ondergrond.

Sinds 2025 hanteert de provincie een andere werkwijze met betrekking tot het afwegen van belangen in het landelijke gebied. Er was bij de provincie behoefte aan betere en eerdere integrale afwegingen en een toenemend besef dat het watersysteem een belangrijke factor is om rekening mee te houden. Ook constateerde de provincie dat er te weinig samenhang was tussen de opdrachten die de uitvoeringsteams kregen en dat de opdrachten elkaar te snel opvolgden. Om meer samenhang in de opdrachten voor de uitvoeringsteams te krijgen, werkt de provincie in de huidige werkwijze met een zogenoemde integrale beleidskolom. Daarin worden de programma's van de verschillende beleidsteams samengebracht. Een strategisch inhoudelijk manager bekijkt deze in samenhang en vertaalt ze vervolgens naar concrete opdrachten voor de uitvoeringsteams.

## Financiën

De provincie heeft programmadoelen met betrekking tot water opgenomen in het begrotingsprogramma 'Bodem, water en milieu'. Onder dit programma vallen de programmadoelen 'Waterveiligheid en klimaatadaptatie', 'Zoetwatervoorziening goede kwaliteit' en 'Bodem- en grondwatersysteem is schoon'. Dit zijn de doelen waar team WEB aan werkt. Omdat sommige begrotingsposten aan meerdere doelen bijdragen, is het volgens de provincie lastig goed onderscheid te maken wat er per doel besteed wordt. Daarnaast geldt dat watergerelateerde doelen ook onder andere programma's in de begroting vallen. De investeringen in natuur vanuit het programma 'Landelijk gebied' dragen bijvoorbeeld bij aan de waterkwaliteit, maar op niveau van de begroting houdt de provincie niet bij in welke mate dit bijdraagt aan het behalen van de waterdoelen. Daarnaast neemt de provincie in de begroting per programmadoel alleen saldi op en geen lasten en baten. De provincie neemt wel per programma het totaal aan lasten en baten op.

De provincie gaat door met het UPLG, ondanks het schrappen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het Rijk heeft in 2024 249 miljoen euro toebedeeld aan de provincie voor het UPLG. Dit is voldoende om mee vooruit te kunnen, maar onvoldoende om de hele opgave te realiseren. De provincie werkt in het UPLG gebiedsgericht aan de realisatie van de opgaven met betrekking tot water, natuur en klimaat in het landelijk gebied. De uitwerking en uitvoering van het UPLG gebeurt zowel in het programma Bodem, water en milieu als in het programma 'Landelijk gebied'. De besteding van de toegekende middelen wordt verdeeld over 2026, 2027 en 2028.

In de begroting voor 2026 noemt de provincie een financieel risico met betrekking tot PFAS-verontreiniging en grondwater. De provincie heeft het niet behalen van KRW-doelen niet als financieel risico opgenomen, omdat zij het onwaarschijnlijk acht dat een eventuele boete voor het niet behalen van de KRW-doelen bij de provincie terechtkomt.

## 2.3 Belangen in beeld brengen en wegen

### Conclusie 3

De provincie brengt actief de belangen van water in beeld en betreft deze bij ruimtelijke belangenwegingen. De provincie maakt relevante belangen zoals overstromingsrisico's, drinkwaterbeschermingszones en waterkwaliteit inzichtelijk met kaarten en data uit klimaatstresstesten. Deze informatie maakt zowel huidige als toekomstige effecten van klimaatverandering deels zichtbaar en is toegankelijk via haar dataportaal voor geografische informatie en de digitale provinciale atlas. Het inzichtelijk maken van waterbelangen vergroot het besef binnen de provinciale organisatie en samenwerkingspartners dat het belangrijk is om hiermee rekening te houden. Het beeld is echter nog niet volledig. De stresstesten moeten bijvoorbeeld vanwege toenemende weersextremen worden geactualiseerd en uitgebreid naar meer thema's.

De provincie zet eerste stappen om gewicht toe te kennen aan (water)belangen. De provincie kan dit duidelijker doen. Utrecht Advies geeft bijvoorbeeld aan dat de provincie per gebied duidelijker kan maken welke opgaven prioriteit hebben en welke ontwikkelingen wel en niet mogelijk zijn. De provincie past de

*Geschiktheidskaart voor nieuwe woon- en werklocaties* van de Utrechtse waterpartners toe in haar beleid en wil in het omgevingsbeleid concreet aangeven hoeveel ruimte water nodig heeft, bijvoorbeeld voor nieuwe waterbergingslocaties. 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.

De provincie is voornemens een gebiedsgerichte 3D-systematiek te ontwikkelen die kan ondersteunen bij het maken van integrale en samenhangende keuzes voor het gebruik van de ondergrond, waaronder grondwater. De ontwikkeling hiervan is echter uitgesteld vanwege de beperkte capaciteit, zie conclusie 2.

### **Provincievergelijking**

*Hoe andere provincies belangen in beeld brengen*

- Flevoland gebruikt thematische kaarten in de kaartviewer [Water en Bodem Medebepalend](#) en de [Kennishub Landelijk Gebied](#) om water en bodem te betrekken in ruimtelijke belangenwegingen.
- Noord-Holland ontwikkelt een [Signaalkaart Klimaatadaptatie](#). Deze set van digitale kaarten toont per gebied klimaatrisico's en randvoorwaarden voor een klimaatbestendige inrichting.
- 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*

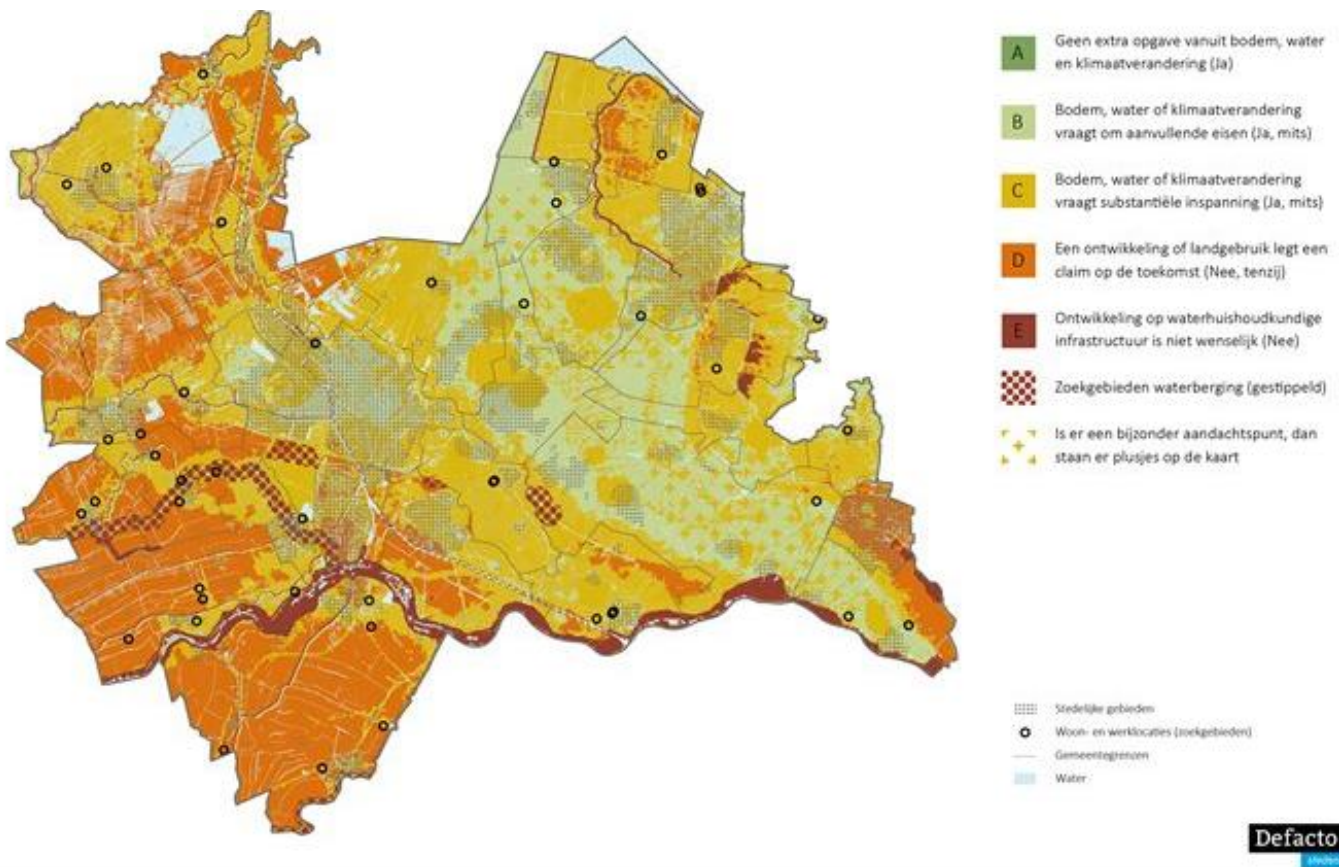
#### **Belangen in beeld brengen**

Met kaarten maakt de provincie inzichtelijk op welke plekken in de provincie verschillende belangen spelen. Daarop wordt bijvoorbeeld aangegeven welk deel van de provincie overstroombaar gebied is, waar zich beschermingszones voor drinkwaterwinning bevinden en wat de status van de waterkwaliteit van de KRW-waterlichamen is. Daarnaast brengt de provincie met data uit klimaatstresstesten de gevolgen van klimaatverandering voor de provincie in beeld. Zo werkt de provincie in de vier Utrechtse werkregio's van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) gezamenlijk met gemeenten, waterschappen, de veiligheidsregio en de GGD aan periodieke klimaatstresstesten. Ook liet de provincie in 2023 een klimaatstresstest voor de provinciale infrastructuur uitvoeren en coördineert zij gezamenlijk met andere provincies de bovenregionale stresstesten voor wateroverlast. Vanwege steeds heftigere weersextremen moet de provincie stresstesten actualiseren en op meer thema's uitvoeren. De kaartinformatie en data van de klimaatstresstesten stelt de provincie beschikbaar via haar [dataportaal](#) voor geografische informatie en de digitale [provinciale atlas](#).

## Gewicht toekennen

De provincie kan duidelijker de verschillende belangen per gebied waarderen. De adviesraad Utrecht Advies geeft bijvoorbeeld aan dat de provincie per gebied concreet kan maken welke opgaven prioriteit hebben en welke concrete resultaten de provincie daarin wil behalen. Ook adviseert zij dat de provincie inzichtelijk maakt waar in het gebied ontwikkelingen mogelijk of onmogelijk zijn om deze resultaten te behalen.

Om ervoor te zorgen dat de belangen van water een betere positie krijgen, wil de provincie in de gewijzigde *Omgevingsvisie* en het UPLG concreter aangeven hoeveel ruimte ervoor nodig is. Een voorbeeld daarvan is dat de provincie zoekgebieden voor nieuwe waterbergingslocaties wil aanwijzen. De provincie geeft aan dat de belangen van water soms een moeilijkere positie hebben dan bijvoorbeeld de belangen van woningbouw. Dit komt omdat in de huidige *Omgevingsvisie* niet genoeg concreet is gemaakt hoeveel ruimte er nodig is voor de waterbelangen, terwijl voor de woningbouwbelangen wel concretere cijfers beschikbaar zijn.



**Figuur 2.1** Geschiktheidskaart woon- en werklocaties van de Utrechtse waterpartners<sup>59</sup>

De provincie zet een eerste stap in het toekennen van waarde aan waterbelangen door de *Geschiktheidskaart voor nieuwe woon- en werklocaties* (hierna: *Geschiktheidskaart*) van de Utrechtse waterpartners<sup>60</sup> te betrekken bij de beoordeling van nieuwe locaties voor woningen en bedrijventerreinen, zie figuur 2.1. Deze kaart, die

<sup>59</sup> HDSR, Geschiktheidskaart voor nieuwe woon- en werklocaties, [www.hdsr.nl](http://www.hdsr.nl), 5 juni 2024

<sup>60</sup> De waterschappen en drinkwaterbedrijven die actief zijn in de provincie Utrecht vormen samen met Rijkswaterstaat Midden-Nederland het samenwerkingsverband de Utrechtse waterpartners. De provincie pakt samen met de Utrechtse waterpartners vraagstukken ten aanzien van water (beheer) op en wordt door de waterpartners geadviseerd, bijvoorbeeld over de *Omgevingsvisie*.

is bedoeld als ruimtelijke vertaling van het principe 'water en bodem sturend', geeft aan hoe geschikt een gebied is voor nieuwe woon- en werklocaties op basis van bodemdaling, overstromingsrisico, wateroverlast, droogte en waterbeschikbaarheid. De Utrechtse waterpartners bieden aan de hand van de *Geschiedskaart* handelingsperspectieven voor het ontwikkelen van woon- en werklocaties door per onderwerp en per categorie aan te geven wat de mogelijkheden, aandachtspunten en vereiste maatregelen zijn. De provincie heeft op basis van de *Geschiedskaart* in het *Provinciaal Programma Wonen en Werken* voor bepaalde locaties een randvoorwaarde opgenomen, namelijk dat rekening moet worden gehouden met de watergeschiktheid en dat waar nodig bij de planuitwerking maatregelen worden getroffen.

De provincie wil samen met andere overheidspartijen en gebruikers van de ondergrond een gebiedsgerichte 3D-systematiek ontwikkelen voor het maken van integrale en samenhangende keuzes voor het gebruik van de ondergrond, waaronder grondwater. Deze systematiek moet driedimensionaal zijn, omdat functies, activiteiten en opgaven in de ondergrond op verschillende dieptes plaatsvinden, en gekoppeld worden aan (bovengrondse) maatschappelijke opgaven. Tijdens de tussenevaluatie van het BWP was de provincie nog niet aan de ontwikkeling begonnen. Vanwege beperkte capaciteit, zie deelconclusie 2, is de uitvoering hiervan nog niet gestart.

## 2.4 Keuzes en borgen

### Conclusie 4

De provincie onderkent de noodzaak om keuzes te maken in de verdeling van de schaarse ruimte en de omgang met water daarin. Zij hanteert het principe 'water en bodem sturend'. De provincie bevestigt daarmee dat het bodem- en watersysteem een doorslaggevende rol moet spelen bij de ruimtelijke inrichting, omdat de grenzen van dat systeem zijn bereikt. De provincie werkt aan de doorwerking van dit principe in haar beleid, omdat dit nu nog onvoldoende geborgd is. Daarnaast zoekt de provincie naar het combineren van functies, zoals waterveiligheid met ruimtelijke kwaliteit en drinkwaterwinning met natuur.

De provincie heeft enkele concrete keuzes gemaakt. Zo kiest zij voor een verbod op nieuwe buitendijkse bebouwing en voor het remmen van bodemdaling door de grondwaterstand te verhogen. Ook past de provincie in de lopende wijziging van het omgevingsbeleid het principe 'water en bodem sturend' toe in beleidskeuzes. Zij werkt bijvoorbeeld aan (aanscherpingen van) instructieregels voor overstroombaar gebied en toekomstbestendig bouwen als vertaling van de *Geschiedskaart*. Daarmee zet de provincie stappen richting een consequentere toepassing van 'water en bodem sturend'.

Tegelijkertijd is het nu zaak dat de provincie ook ingrijpende en complexe keuzes gaat maken over de inrichting en het gebruik van de ruimte. Deze keuzes grijpen in op bestaand landgebruik, hangen samen met andere opgaven en kunnen negatieve gevolgen hebben. Daarbij zijn keuzes soms afhankelijk van landelijke besluitvorming. De problematiek rond bodemdaling in het veenweidegebied laat deze bestuurlijke complexiteit zien. Daarin spelen zowel gevestigde belangen,

zoals huidig landgebruik, en onderling tegenstrijdige waterbelangen een rol en is de provinciale aanpak deels afhankelijk van landelijke keuzes over de zoetwaterverdeling. Zolang er onzekerheid is over de landelijke zoetwaterverdeling, is het voor de provincie onduidelijk waarop zij moet inzetten. Het onderstreept dat de rol van de provincie als gebiedsregisseur complex is, maar noodzakelijk in het prioriteren van belangen in de ruimte en het sturen op resultaat.

## Provincievergelijking

*Hoe andere provincies keuzes maken en borgen*

- Flevoland heeft diverse waterbelangen opgenomen in de *Lijst van gevallen van provinciaal belang*. Zij onderscheidt ontwikkelingen waarover zij geïnformeerd wil worden en waarover zij advies met instemming verlangt, zoals de borging van waterveiligheid bij buitendijkse ontwikkelingen.
- Noord-Holland heeft met het concept 'waterveiligheidslandschappen' aandacht voor het klimaatbestendig inrichten van het landschap en meervoudig ruimtegebruik.
- 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, verordeningsartikelen 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 over de inrichting en het gebruik van de ruimte, zowel bovengronds als in de ondergrond, omdat de druk op de ruimte toeneemt. Voor de wateropgaven is dat bijvoorbeeld het aanwijzen van zoekgebieden voor waterberging. Daarnaast zijn in de toekomst mogelijk keuzes over de verdeling van zoetwater nodig. Deze keuzes zijn complex, omdat zij een fysieke impact hebben en op bepaalde locaties ingrijpende gevolgen kunnen veroorzaken. De provincie is voornemens om bij de wijziging van de *Omgevingsvisie* meer concrete keuzes te maken.

De provincie heeft een aantal onderwerpen op het gebied van water als provinciaal belang aangewezen. Dit betreft onder andere het ontwikkelen van een robuust en duurzaam bodem- en watersysteem, het bevorderen van een klimaatbestendige leefomgeving en het afremmen van bodemdaling. In de ontwerpwijziging van de *Omgevingsvisie* benoemt de provincie ook het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening als provinciaal belang.

## Water en bodem sturend

De provincie wil werken volgens het principe 'water en bodem sturend', ook na een verschuiving van het Rijk van dit principe naar 'rekening houden met water en bodem'.<sup>61</sup> Volgens het principe speelt het bodem- en watersysteem een doorslaggevende rol bij de ruimtelijke inrichting. De provincie geeft aan de urgentie hiervan te zien, omdat de grenzen van de maakbaarheid van het bodem- en watersysteem zijn bereikt en de gevolgen van het veranderende klimaat een steeds grotere invloed op de leefomgeving hebben. De provincie geeft aan dat de ambities van de *Omgevingsvisie* en de beleidsdoelen van het BWP aansluiten bij het principe 'water en bodem sturend', maar dat het nog onvoldoende doorwerkt in het beleid.

De provincie wil 'water en bodem sturend' gaan borgen in het gewijzigde omgevingsbeleid en water- en bodembeleid. De provincie wil dat in 2050 water en bodem sturend zijn in de ruimtelijke ontwikkeling. Zij geeft aan dat hiervoor een andere manier van werken nodig is dan in het huidige beleid, zoals het sturend maken van water en bodem en bij keuzes kijken naar de lange termijn. Dit zal consequenties hebben voor functies zoals wonen, landbouw en energiewinning. De provincie wil bij keuzes de lange termijn meenemen en uitgaan van natuurlijke processen in plaats van technologische oplossingen.

De provincie werkt aan het vertalen van de *Geschiktheidskaart* van de Utrechtse Waterpartners naar beleid en regelgeving en werkt aan een aantal instructieregels, hoewel zij daarin in principe terughoudend is. De provincie wil bijvoorbeeld de instructieregel voor overstroombaar gebied aanscherpen, om te borgen dat gemeenten voldoende rekening houden met de risico's van overstromingen voor kwetsbare functies en maatregelen nemen als het risico te groot is. Ook wil de provincie nieuwe woon- en werkfuncties in buitendijks gebied uitsluiten. Daarnaast wil de provincie aan de bestaande instructieregels met betrekking tot woningbouw en verstedelijking toevoegen dat bij de motivering van een omgevingsplan een beschrijving wordt toegevoegd van de wijze waarop de thema's van toekomstbestendig bouwen betrokken zijn. Tot slot neemt de provincie in de voorgenomen wijziging van de *Omgevingsverordening* een instructieregel op die voorschrijft dat bij nieuwe activiteiten of ontwikkelingen in zoekgebieden voor waterberging vroegtijdig overleg met de waterbeheerder plaatsvindt.

## Te maken keuzes

De provincie moet ruimtelijke keuzes maken: welke functies kent zij toe aan welke gebieden. Dit speelt onder andere bij het aanwijzen van locaties voor waterberging, het ontwikkelen van nieuwe winlocaties voor drinkwater en het realiseren van nieuwe woon- en werklocaties. Zo willen GS geen nieuwe buitendijkse bebouwing, vanwege het hoge risico op overstromingen en schade. Deze keuzes zijn ingewikkeld omdat ze invloed hebben op het landgebruik en moeten worden afgestemd met andere opgaven.

Bodemdaling in het veenweidegebied brengt moeilijke keuzes met zich mee. De provincie kiest ervoor om bodemdaling te remmen door in te zetten op maatregelen die de grondwaterstand verhogen. Een hogere grondwaterstand kan echter ook negatieve gevolgen hebben voor waterberging en waterkwaliteit en zorgt ervoor dat op sommige plekken het huidige landgebruik niet langer mogelijk zal zijn. De provincie

<sup>61</sup> In het coalitieakkoord uit januari 2026 kiezen D66, VVD en CDA opnieuw voor 'water en bodem sturend' als richtinggevend principe, zie paragraaf 1.4.

wil deze opgave gebiedsgericht aanpakken. Het is nog niet duidelijk hoe de provincie de negatieve gevolgen voor het watersysteem wil beperken. De provincie verkent dit gezamenlijk met de Taskforce Veenweide.

### **Afhankelijkheid van het Rijk**

De provincie kijkt naar het Rijk voor het maken van keuzes over richtinggevende principes, zoals 'water en bodem sturend'. De provincie en het Rijk hebben in het *Eerste Ruimtelijk Arrangement* (hierna: *Ruimtelijk Arrangement*) geen afspraken over het principe opgenomen. Het wordt wel genoemd als onderwerp dat in een volgende cyclus van het *Ruimtelijke Arrangement* kan worden opgepakt.

Voor sommige onderwerpen geeft de provincie aan afhankelijk te zijn van landelijke besluitvorming. Afhankelijk van de verdeling van binnenkomend water via de Rijn is er meer of minder water beschikbaar voor de verschillende opgaven binnen de provincie Utrecht, zoals de aanpak van bodemdaling. De provincie kan haar strategie pas bepalen wanneer deze nationale keuzes gemaakt zijn. De provincie geeft aan dat het onduidelijk is wanneer dit gaat gebeuren. De provincie kan daarom geen grote maatregelen nemen, omdat het door de onzekerheid over de zoetwaterverdeling onduidelijk is waarop de provincie moet inzetten. Daarnaast geeft de provincie aan dat het nodig is dat het Rijk regels stelt, bijvoorbeeld een algeheel verbod op buitendijks bouwen en een uitbreiding van het verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden. Zoals hiervoor aangegeven neemt de provincie hier zelf initiatieven voor, maar landelijk beleid zou haar daarbij helpen. Als dit uitblijft, kan de provincie de wateropgaven minder goed aanpakken.

### **Combinaties**

De provincie zoekt bij de aanpak van de wateropgaven naar combinaties van functies. Zij denkt aan combinaties van waterkeringen met het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, van drinkwaterwinning met natuurontwikkeling en van tegengaan van bodemdaling met verminderen van stikstofuitstoot. De provincie wil het 'combineren van ruimtevragende opgaven', waaronder de wateropgaven, gebruiken als richtinggevend principe in de uitvoering van het UPLG.

## **2.5 Samenwerking**

### **Conclusie 5**

De provincie stelt zich proactief op in samenwerkingen op het gebied van water. Zij levert bestuurlijke inzet en geeft inhoudelijke richting door deelname aan nationale verbanden, zoals het Nationaal Deltaprogramma. Zo is de provincie gedeeld voorzitter in het deelgebied Centraal Holland in het Deltaprogramma, waarin de benodigde waterbergingsruimte en geschikte polders concreet worden uitgewerkt. Wel zorgt het grote aantal overleggen op het gebied van water voor hoge overlegdruk, wat de effectiviteit van de overlegstructuur beperkt.

Voor specifieke regionale wateropgaven heeft de provincie samenwerkingsverbanden opgericht, zoals de Drinkwaterraad en de Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug. Daarmee wil de provincie gedeelde urgentie

creëren en de uitvoeringskracht vergroten. De Utrechtse waterpartners worden betrokken bij de aanpak van de wateropgaven en geven advies, bijvoorbeeld ten behoeve van de *Omgevingsvisie*. Hiermee maakt de provincie zichtbaar dat zij belangen rond water integraal, gebiedsgericht en in samenhang met natuur en klimaat wil wegen.

Bij gebiedsprocessen en gebiedsontwikkelingen neemt de provincie regie waar opgaven haar ambities of wettelijke taken raken of wanneer een project gemeentegrenzen overstijgt. De provincie wil partijen in het landelijk gebied samenbrengen en ondersteunen. Zij biedt bestuurlijke kaders en instrumenten, bijvoorbeeld via het UPLG, stelt haar expertise beschikbaar en nodigt partijen uit om met eigen oplossingen te komen.

De provincie is duidelijk over wat zij nodig heeft om belangenwegingen goed te kunnen maken. Van het Rijk vraagt zij bijvoorbeeld keuzes over de KRW, zoetwaterverdeling, het operationaliseren van het principe 'water en bodem sturend' en voldoende financiële middelen. Van medeoverheden en betrokken partijen vraagt de provincie dat zij hun verantwoordelijkheid nemen en hun kennis en expertise actief inbrengen bij de beleidsvorming en uitvoering. De provincie geeft aan dat samenwerken bevoegdheden niet vervangt, maar beter laat aansluiten. Daarbij wil zij vanuit haar brede(re) perspectief op de (water)opgaven de uitvoeringskracht van haar samenwerkingspartners versterken.

### *Toelichting*

#### **Samenwerking als basis**

In lijn met haar sturingsfilosofie, legt de provincie in haar omgevingsbeleid en waterbeleid nadruk op samenwerken met andere partijen en het gezamenlijk halen van doelen. De provincie ziet samenwerken als basis voor een goede aanpak, en beseft ook dat zij vanuit een breed perspectief moet handelen. De provincie vertrouwt erop dat andere partijen zich ook verantwoordelijk voelen voor de fysieke leefomgeving. Maar de provincie wil ook voldoende waarborgen bieden wanneer belangen met elkaar kunnen botsen of wanneer bescherming nodig is tegen handelen vanuit kortetermijnbelangen.

#### **Landelijke samenwerking**

De provincie neemt deel aan diverse landelijke samenwerkingsverbanden zoals het Nationaal Deltaprogramma, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en samenwerking rondom de uitvoering van de KRW. De provincie levert samen met de provincie Noord-Holland de voorzitters van het bestuurlijk overleg van deelgebied Centraal Holland. Hoewel dit samenwerkingsverband het jongste deelgebied binnen het Deltaprogramma is, verloopt het volgens de provincie goed en heeft het al veel bereikt. Zo bracht Centraal Holland in beeld hoeveel ruimte er voor waterberging nodig is en welke polders in de provincie hiervoor geschikt zijn.

Het waterdomein wordt gekenmerkt door veel verschillende overleggen op verschillende niveaus en onderwerpen. Vanwege haar centrale ligging wordt de provincie uitgenodigd voor regionale overleggen van Oost-, West- en Zuid-Nederland. De provincie geeft aan dat hierdoor de overlegdruk hoog is en het voor bestuurders en

ambtenaren zoeken is in welke overleggen het meest te bereiken is. De provincie geeft aan dat door de grote hoeveelheid overleggen de huidige structuur niet efficiënt en effectief is. Sommige van deze overlegstructuren bestaan al lang en zijn daardoor lastig te veranderen. Dit terwijl volgens de provincie het steeds sterker veranderende klimaat om ingrijpende veranderingen vraagt.

De provincie heeft de hulp van het Rijk nodig om vooruitgang te boeken in de wateropgaven. De provincie vraagt het Rijk om nationaal beleid en regelgeving ten behoeve van de wateropgaven vast te stellen, zoals met betrekking tot de KRW, het operationaliseren van het principe 'water en bodem sturend' en het maken van keuzes voor de zoetwaterbeschikbaarheid en -verdeling. Daarnaast heeft de provincie meer geld nodig van het Rijk voor de aanpak van de (water)opgaven. De provincie voert gesprekken hierover op bestuurlijk niveau, zoals in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving.

### **Regionale samenwerkingsverbanden**

De waterschappen en drinkwaterbedrijven zijn belangrijke samenwerkingspartners van de provincie. Zij vormen samen met Rijkswaterstaat de 'Utrechtse waterpartners'. De provincie werkt samen met dit samenwerkingsverband aan de wateropgaven en wordt ook door hen geadviseerd, bijvoorbeeld over de *Omgevingsvisie*. De Utrechtse waterpartners stelden bijvoorbeeld de *Geschiktheidskaart* op, zie paragraaf 2.3. De provincie geeft aan dat samenwerkingen niet de bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden vervangen, maar dienen om deze beter op elkaar af te stemmen. De provincie beziet vanuit een breder perspectief de (water)opgaven in samenhang en wil de uitvoeringskracht van haar samenwerkingspartners versterken. Dit doet zij bijvoorbeeld door het ondersteunen van samenwerkingspartners door communicatie, het delen van kennis en ervaringen en het aanjagen van innovaties.

Voor een aantal specifieke regionale wateropgaven heeft de provincie samenwerkingsverbanden opgericht om deze te kunnen adresseren. De provincie heeft bijvoorbeeld de Drinkwaterraad opgericht met het doel het vergroten van de productie van drinkwater te versnellen, zie ook paragraaf 2.1. In de Blauwe Agenda werkt de provincie met een groot aantal samenwerkingspartners aan een robuust watersysteem van de Utrechtse Heuvelrug. Dit gebeurt vanuit gedeeld eigenaarschap voor de wateropgaven in het gebied. De provincie wil met de Drinkwaterraad ook een gedeelde urgentie creëren. De provincie geeft aan dat samenwerkingsverbanden zoals de Drinkwaterraad en de Blauwe Agenda een belangrijke positie krijgen in de opvolger van het BWP.

De provincie vraagt van haar samenwerkingspartners dat zij hun verantwoordelijk nemen voor de fysieke leefomgeving en dat overheden vanuit hun eigen bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden bijdragen aan de wateropgaven. De provincie wijst bijvoorbeeld op taken en verantwoordelijkheden van de waterschappen en gemeenten ten aanzien van de KRW-doelen. De provincie geeft aan dat zij van haar samenwerkingspartners in het waterdomein kennis en expertise nodig heeft. De provincie wil gezamenlijk kijken welke projecten en onderzoeken prioriteit krijgen. Daarnaast maakt de provincie bij het opstellen van het provinciale beleid met betrekking tot de wateropgaven gebruik van kennis en expertise van haar samenwerkingspartners.

## Gebiedsontwikkelingen en gebiedsprocessen

De provincie ziet voor zichzelf vooral een regisserende rol bij gebiedsprocessen, maar kan hier ook zelf in participeren of de processen ondersteunen. De provincie gebruikt voor het samenwerken in het landelijk gebied de uitgangspunten uit de *Uitvoeringsstrategie Landelijk Gebied*. Die benadrukken de integrale en participatieve houding van de provincie. In het *Programma 'Mooie en veilige dijken'* maakt de provincie duidelijk hoe zij partijen kan verbinden en ondersteunen door hen inhoudelijke expertise te bieden en uit te nodigen eigen oplossingen aan te dragen. Daarmee streeft de provincie naar een betrouwbare samenwerking en een integrale aanpak van opgaven.

Er zijn verschillende redenen voor de provincie om betrokken te zijn of de regie te nemen in gebiedsontwikkelingen. Bijvoorbeeld omdat een project bijdraagt aan een ambitie van de provincie, zoals bij het project voor natuurrealisatie in Marickeland. Dit project verloopt volgens betrokken partijen vanwege de coördinerende rol van de provincie makkelijker dan wanneer de provincie niet betrokken was geweest. De provincie geeft ook aan dat andere partijen vaak naar haar kijken als regievoerder wanneer een project gemeentegrenzen overstijgt en er meerdere partijen bij betrokken zijn. Door betrokken te zijn in een gebiedsontwikkeling, kan de provincie ervoor zorgen dat de door haar gestelde kaders goed worden nageleefd. De provincie geeft bijvoorbeeld aan dat bij de ontwikkeling van woningbouw in de polder Rijnenburg nu het principe 'water en bodem sturend' als uitgangspunt wordt genomen.

## 2.6 Gebiedssamenwerking

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

### Conclusie 6

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

Om tot een effectieve samenwerking te komen, moet de provincie zich ten minste inspannen voor het goed vormgeven van het proces. Dit betekent vroegtijdig betrekken van partijen, helder definiëren van opgaven in een gebied en benoemen van rollen en belangen. Daarnaast zijn een investering in tijd, personele continuïteit en interne afstemming van belang. De provincie krijgt in

een gebiedssamenwerking vaak te maken met een rolconflict, bijvoorbeeld tussen het meedenken met partijen (faciliteren) en het toetsen aan haar beleid (reguleren). Dat vereist balanceren en kan betekenen dat haar rol verschilt per fase in een gebiedsontwikkeling.

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

De provincie kan lessen en successen uit gebiedssamenwerkingen meer benutten in haar beleid en voor de bewustwording van wateropgaven. Concrete voorbeelden uit de praktijk, zowel de ervaren successen als problemen, zijn waardevol voor het zorgvuldig (door)ontwikkelen en toepasbaar houden van beleid. Zo blijkt uit praktische toepassingen hoe het principe 'water en bodem sturend' leidt tot vroegtijdige integrale belangenwegingen en soms tot andere keuzes, bijvoorbeeld het vrijhouden van ruimte voor waterberging. Ook kunnen goedlopende projecten die tot resultaten leiden de wateropgaven en positieve oplossingen intern en extern zichtbaar maken. De provincie kan deze resultaten benutten en zo komen tot beter en slagvaardiger beleid.

### *Toelichting*

#### **Casusstudies**

De Rekenkamer heeft voor acht studies van concrete ruimtelijke ontwikkelingen een groepsgesprek georganiseerd en relevante (beleids)documenten bestudeerd. Vanuit een waarderende benadering gericht op handelingsperspectief, heeft de Rekenkamer gevraagd naar wat provincies en betrokken partijen als succesvol ervaren en waar zij lessen uit kunnen trekken. Daarbij is er zowel aandacht voor zorgvuldigheid en tevredenheid van de betrokken partijen als voor praktische criteria over de proceskwaliteit en legitimiteit van belangenwegingen en samenwerking. Meer informatie over de casussen en de onderzoeksmethode is terug te vinden in hoofdstuk 5 van de nota van bevindingen. 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 Marickenland vanuit haar wettelijke taken een initiërende rol. Daarnaast neemt zij als bovenlokale overheid een rol in het verbinden van verschillende partijen en belangen. Deze rol wordt door samenwerkingspartners in meerdere casussen gewaardeerd, omdat de provincie een overkoepelende blik heeft op de verschillende belangen. Zo is de provincie Flevoland de verbindende factor in de casus over het drinkwatertekort in Noordelijk Flevoland. Hier delen partijen verantwoordelijkheden, maar het maakt de aanpak van het drinkwatervraagstuk makkelijker volgens betrokkenen doordat de provincie het bekijken van de verschillende belangen in samenhang stimuleert.

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

partijen en de rol als sturende, verantwoordelijke overheid, zie onderstaand kader. De provincie kan hiermee omgaan door gedurende een samenwerking in rol te variëren. Dit kan voor samenwerkingspartners naar tevredenheid werken, indien de provincie duidelijk communiceert over wat zij wanneer wel en niet kan betekenen.

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

### **Balanceren in de provinciale rol**

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

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

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

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

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

## **Vormgeven van samenwerking**

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

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

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

De provincie kan zorgen voor een proces waarin relevante partijen vanaf het begin betrokken zijn bij het vaststellen van een gezamenlijk basis. Hieronder valt het verzamelen en interpreteren van feiten, het gezamenlijk vaststellen van begrippen en uitgangspunten en het opbouwen 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 met betrekking tot de wateropgaven door het:

- a. concreet uitwerken van het principe 'water en bodem sturend' 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 sturend' als principe en kan dit concreet uitwerken in doelen en instrumenten. De provincie Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld al meerdere stappen gezet om het principe 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. bieden van meer inzicht in de begroting op het gebied van water, zowel in baten en lasten als programma-overstijgend
- c. prioriteren van rollen en taken op het gebied van water vanwege beperkte personele capaciteit; communiceer de afwegingen bij het prioriteren aan PS
- d. 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 ontvangen middelen vanuit het geschrapte Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur voor hun gebiedsprogramma's voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De steeds urgentere wateropgaven zijn echter vaak structureel van aard. Opeenvolgende incidentele budgetten voor een of enkele jaren volstaan hiervoor niet. Incidentele middelen gaan vaak gepaard met wisselende criteria en zorgen voor onzekerheid en bureaucratische kosten. Structurele financiering heeft de voorkeur in het werken aan urgente, structurele opgaven. Een Regionale Investeringsagenda (RIA), waarin partijen afspreken hoe zij verschillende opgaven in de regio in samenhang aanpakken, kan een instrument zijn om afspraken te maken over structurele financiering van wateropgaven.<sup>62</sup>

De financiële informatie van de provincie Utrecht over haar inzet op het gebied van water is niet altijd inzichtelijk. De provincie neemt in haar begroting namelijk alleen saldi op bij haar programmadoelen en geen lasten en baten. Voor de programma's als geheel neemt de provincie in de begroting wel de lasten en baten op. Daarnaast vallen waterdoelen onder verschillende programma's en dragen begrotingsposten bij aan meerdere doelen. Om meer grip te krijgen op de inzet en resultaten rondom de wateropgaven is meer samenhangende informatie nodig, zowel voor GS en PS als de ambtelijke organisatie. Dit kan door het weergeven van lasten en baten per programmadoel en bijvoorbeeld door het opnemen van een integrale waterparagraaf in de begroting, vergelijkbaar of gezamenlijk met de bestaande klimaatparagraaf. Hierin kan de provincie programma-overstijgend aangeven welke activiteiten en doelen onder wateropgaven vallen. Daarbij kan een (extracomptabele) overzichtstabel inzicht bieden in welke programmadoelen bijdragen aan de wateropgaven en welke financiële middelen daarmee samenhangen.

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.

<sup>62</sup> Zie ook VNG, Regionale Investeringsagenda's (RIA's), [www.vng.nl](http://www.vng.nl), 4 september 2024

#### **Aanbeveling 4 – Provinciale samenwerking**

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

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

#### *Toelichting*

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

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

Randstedelijke Rekenkamer  
t.a.v. de heer Santhagens  
Teleportboulevard 110  
1043 AJ AMSTERDAM

Onderwerp	Reactie Bestuurlijke nota 'Water gewogen'
Datum	24-03-2026
Documentnummer	UTSP-1399819799-19491
Telefoonnummer	[REDACTED]
E-mailadres	[REDACTED]
Domein/opgave	LLO
Team	WEB

Geachte meneer Santhagens,

Wij hebben uw Bestuurlijke nota 'Water gewogen' in goede orde ontvangen. Onze reactie op uw conclusies en aanbevelingen leest u in deze brief.

In de eerste plaats willen wij u en uw medewerkers graag complimenteren met het degelijke en zorgvuldige werk dat u heeft uitgevoerd. Het resultaat is een duidelijke en volledige beschrijving van de wijze waarop de provincie belangen afweegt in het waterdomein. Wij herkennen ons in de conclusies die u trekt.

Uw Rekenkamer geeft 5 aanbevelingen. Hieronder leest u onze reactie op uw aanbevelingen.

### *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*

De aanbeveling voeren we uit. Wij gaan door met het invullen van onze rol als gebiedsregisseur. Op 25 november 2025 hebben wij het ontwerp-Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) vastgesteld ([Link naar Ontwerp Utrechts Programma Landelijk Gebied](#)). Het UPLG beschrijft onze doelen voor natuur, water en bodem, klimaat en landbouw. In het ontwerp UPLG benadrukken we de regiserende rol van de provincie. We sturen op doelrealisatie en op integraliteit van de opgaven.

Daarnaast hebben wij de rol van gebiedsregisseur bij een aantal integrale gebiedsontwikkelingen en – verkenningen. Voorbeelden hiervan zijn Hart van de Heuvelrug, de gebiedssamenwerking (A)mersfoort tot (Z)eist, en het gebiedsonderzoek Kromme Rijn gebied. Als mede gebiedsregisseur, naast de gemeente, pakken we een rol bij een aantal grote stedelijke gebiedsverkenningen, zoals bij Bovenduist (Amersfoort), De Nieuwe Meent (Veenendaal) en Groot-Merwede en Rijnenburg (Utrecht). Deze zijn iets meer thematisch ingestoken, maar wel integraal benaderd. Bij al deze gebiedsontwikkelingen stellen we gezamenlijk een ontwikkelperspectief op, voor ons gebaseerd op onze Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma's.

#### *Aanbeveling 2 – Keuzes*

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

- a. concreet uitwerken van het principe 'water en bodem sturend' 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*

- a. De aanbeveling voeren we uit. In de Statenbrief Uitwerking en Borging Water Bodem Sturend beschrijven we hoe we Water Bodem Sturend (WBS) willen borgen in ons provinciaal beleid en regelgeving ([link naar SB uitwerking en Borging Water Bodem Sturend](#)). De eerste uitwerking en borging hiervan vindt plaats in de te wijzigen Omgevingsvisie en Omgevingsverordening (vaststelling voorzien november 2026). In de door ons vastgestelde Ontwerp Omgevingsvisie ([link naar Ontwerp wijziging Omgevingsvisie provincie Utrecht](#)) is WBS als één van de leidende principes opgenomen en zijn ambities opgenomen die invulling geven aan het principe WBS. Ook in de Ontwerp Omgevingsverordening ([link naar ontwerp Omgevingsverordening provincie Utrecht](#)) zijn elementen van WBS geborgd (bijv. aanpassing instructieregel overstroombaar gebied, met verbod op bouwen in buitendijks gebied). In het Beleidsprogramma Bodem en Water 2028-2033 (BBW) gaan we beschrijven welke beleidsonderzoeken we de komende jaren uitvoeren om de overige elementen van WBS uit te werken en te borgen. Wij stellen het ontwerp van het BBW in december 2026 vast en het definitieve programma in november 2027.
- b. De aanbeveling voeren we uit. In de Ontwerp wijziging Omgevingsvisie hebben we de visie op 2050 verder geconcretiseerd en hebben we naar de verdere toekomst, richting 2100, gekeken. Ook hebben we ambities en doelen opgenomen die gericht zijn op gezonde, veilige en toekomstbestendige leefomgeving. We benadrukken daarbij dat het niet alleen om het 'hier en nu' gaat, maar ook om de effecten van onze manier van leven op het welzijn van mensen en op 'later' (toekomstige generaties). We streven hierbij naar het zoveel mogelijk voorkomen van afwenteling. Ook bij het leidende principe van WBS geven we aan dat we de lange termijn (2100 en verder) meenemen in de keuzes die we op korte termijn maken. Dit is verder uitgewerkt in het ontwerp UPLG. Daarin is per Utrechts landschap is een ontwikkelrichting richting voor 2050 uitgewerkt. Dit geeft het lange termijnperspectief weer. Bij de uitvoering van het UPLG wordt via de gebiedsgerichte aanpak dit verder uitgewerkt en inzichtelijk gemaakt. Daarbij worden korte termijn initiatieven en (maatschappelijke) kosten verbonden met het lange termijnperspectief en baten.
- c. De aanbeveling voeren we uit. In aanloop naar het verkiezingsjaar werken we aan een overdrachtsdocument voor de nieuwe leden van Provinciale Staten. In dit document beschrijven we voor het thema water de opgaven en welke keuzes daarbij van belang zijn.

#### *Aanbeveling 3 – Basis op orde*

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

- a. structureel begroten van structurele wateropgaven
- b. bieden van meer inzicht in de begroting op het gebied van water, zowel in baten en lasten als programma-overstijgend
- c. prioriteren van rollen en taken op het gebied van water vanwege beperkte personele capaciteit; communiceer de afwegingen bij het prioriteren aan PS
- d. tussentijds aanpassen van het omgevingsbeleid mogelijk te maken

#### *Reactie*

- a. De aanbeveling voeren we niet uit. Wij onderstrepen het belang van het structureel begroten van de structurele wateropgaven. Voor de uitvoering van het waterbeleid, zoals voor het tegengaan van CO<sub>2</sub> uitstoot in bodemdaling of de hydrologische omstandigheden rondom Natura 2000-gebieden, zijn we echter afhankelijk van Rijksfinanciering (SPUK's). Deze zijn incidenteel van aard. De reguliere, structurele taken van de provincie zijn structureel gedekt. Bij het opstellen van het nieuwe Beleidsprogramma Bodem en water 2028-2033 maken

we de financiële consequenties inzichtelijk. Op basis hiervan kunnen PS bij de Kadernota besluiten over eventuele aanvullende structurele financiering.

b. De lasten en baten worden per begrotingsprogramma apart gepresenteerd in de begroting, en per beleidsdoel gesaldeerd ([link naar begroting programma 3 Bodem, water en milieu](#)).

In de begroting wordt integraal op beleidsdoel gerapporteerd en niet op beleidsprogramma's die een middel zijn van GS om aan verschillende beleidsdoelen bij te dragen. Dit is volgens de financiële verordening provincie Utrecht 2025 waarin PS in artikel 7 lid 8 hebben vastgesteld dat zij de programmabegroting accorderen op programmaniveau. Dit naar aanleiding van het advies van de commissie Janssen. Binnen de organisatie sturen we via het programmamanagement wel op de begrotingsprogramma overstijgende financiële informatie met baten en lasten over Water. Aangezien onze huidige wijze van rapportage van onze P&C producten conform het advies is van de commissie Jansen, is het aan PS de keuze om de aanbeveling over te nemen.

c. Bij het vaststellen van het nieuwe Beleidsprogramma Bodem en Water (BBW) geven we inzicht in de (globale) financiering van de wateropgaven en taken. Dit biedt PS inzicht in de prioriteiten. Daarnaast wordt bij het vaststellen van het BBW bekeken of de doelenboom van de begroting aanpassing behoeft om hiermee PS beter te informeren over de financiering en voortgang van de wateropgaven.

d. Wij sturen PS maandelijks een lange termijn agenda toe. We hebben kennisgenomen van de wijze waarop de provincie Zuid-Holland communiceert over haar lange termijn agenda. De provincie Zuid-Holland heeft een andere opbouw van haar omgevingsbeleid dan de provincie Utrecht hanteert. Zuid-Holland werkt met een vaste structuur die in Omgevingsvisie, omgevingsprogramma en begroting opgenomen is. In de provincie Utrecht hebben we gekozen voor een Omgevingsvisie die niet alleen thematisch, maar ook gebiedsgericht is en beleidsprogramma's die het beleid uit de Omgevingsvisie verder uitwerkt dan in Zuid-Holland gebeurt. We zijn de beleidscyclus verder aan het uitwerken en gaan daarbij ook de monitorings- en evaluatiecyclus verder vormgeven. Het is aan PS of een andere wijze van omgang met de lange termijn agenda gewenst is.

#### *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*

De aanbeveling voeren we uit. Dit doen we door via de koepeloverleggen bepaalde onderwerpen te agenderen en actief kennis en ervaring op te halen bij andere provincies.

#### *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*

De aanbeveling voeren we uit en gedeeltelijk zijn we hier al mee bezig. Zo betrekken we onze samenwerkingspartners bij het opstellen van het beleidsprogramma Bodem en Water 2028-2033 ([link naar Verkenning Beleidsprogramma Bodem en Water 2028-2033](#)). In de hoofdstukken (4) gebiedsgerichte uitwerking en (5) samenwerking en monitoring beschrijven we hoe we dit gaan doen. We verwerken hierin de lessen uit de casussen van dit onderzoek.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A.G. Knol-van Leeuwen', written over the name of the secretary.

## 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 aanbeveling 1, 2, 4 en 5 overnemen en aanbeveling 3 gedeeltelijk. De reactie van GS op aanbeveling 3 geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

GS geven aan aanbeveling 3a om structurele wateropgaven structureel te begroten niet uit te voeren, omdat zij voor de uitvoering van het waterbeleid afhankelijk zijn van incidentele rijksfinanciering. De Rekenkamer onderkent dat sprake is van incidentele uitkeringen van de Rijksoverheid die volgens de begrotingsregels niet structureel mogen worden ingezet. Dit knelt, omdat in het werken aan urgente, structurele wateropgaven structurele financiering de voorkeur heeft. Incidentele middelen gaan immers vaak gepaard met wisselende criteria en zorgen voor onzekerheid en bureaucratische kosten. Ook de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen onderstreept in het advies *Samen bouwen aan resultaten* van november 2025 het belang om structurele taken en opgaven ook structureel te financieren. De Rekenkamer raadt de provincie daarom aan om – zo mogelijk in IPO-verband – met het Rijk en andere overheden, in gesprek te gaan en afspraken te maken over de financiering van wateropgaven. In de toelichting op de aanbeveling wijzen wij op een Regionale Investeringsagenda (RIA) als mogelijk instrument hierbij. De Rekenkamer geeft in overweging om in de tussentijd de spanning tussen structurele lasten van de wateropgaven en de incidentele financiering van het Rijk inzichtelijk te maken in de begroting, zodat over de gevolgen daarvan en de omgang daarmee met Provinciale Staten (PS) van gedachten kan worden gewisseld.

In reactie op aanbeveling 3b over het bieden van meer inzicht in de begroting op het gebied van water, geven GS aan dat het aan PS is om te besluiten of zij deze wel of niet overnemen. GS wijzen erop dat de huidige wijze van rapportage van de planning en control-producten aansluit bij het advies van de commissie-Janssen. De Rekenkamer waardeert de reactie van GS in het licht van het advies van deze commissie. De Rekenkamer acht het niettemin raadzaam om in de begroting inzicht te bieden in de baten en lasten op het niveau van programmadoelen, te meer omdat het weergeven van enkel saldi op doelniveau een onvolledig of vertekend beeld geeft. Daarnaast bevelen wij aan het inzicht in de programma-overstijgende activiteiten die onderdeel zijn van de wateropgaven te versterken. Hiertoe doen wij in de toelichting op de aanbeveling de suggestie om in de begroting een integrale waterparagraaf op te nemen, vergelijkbaar of gezamenlijk met de bestaande klimaatparagraaf. Hierin kan de provincie aangeven welke doelen en activiteiten onder de wateropgaven vallen en hoe deze zich verhouden tot de verschillende begrotingsprogramma's. Meer inzicht in de begroting versterkt de grip van GS, PS en de ambtelijke organisatie op de inzet en resultaten rondom de wateropgaven.

Ten slotte geven GS aan dat het aan PS is om te besluiten over het overnemen van aanbeveling 3d om het tussentijds aanpassen van het omgevingsbeleid mogelijk te maken. De Rekenkamer waardeert dit. De Rekenkamer benadrukt dat de grote en veranderende opgaven waarvoor de provincie staat vragen om wendbaarheid. Hoewel de omgevingsvisie en beleidsprogramma's meerjarig van karakter zijn, is het

belangrijk dat de provincie haar beleid actueel kan houden. Wij raden daarom aan deze aanbeveling te betrekken bij de verdere uitwerking van de cyclus van het omgevingsbeleid.

De behandeling van het rapport in PS 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.<sup>63</sup>

Taak of bevoegdheid	Rol	Wettelijke basis
<b>Overkoepelend</b>		
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
<b>Waterveiligheid</b>		
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

<sup>63</sup> 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
<b>Watervoorziening</b>		
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
<b>Waterkwaliteit</b>		
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
<b>Interbestuurlijk</b>		
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](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)