

/ Onderzoeksopzet

/ April 2025

/ Flevoland / Noord-Holland / Utrecht / Zuid-Holland

Water gewogen

Weging van het belang van water
in de ruimtelijke ordening

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Doel en onderzoeksvragen	8
3.	Methoden	9
4.	Beoordelingskader	11
5.	Planning	12
Bijlage 1	Overzicht provinciale taken bij wateropgaven	13

Foto titelpagina: Loosdrechtse Plassen, Unsplash

1. Inleiding

Aanleiding

De provincie heeft een belangrijke en complexe rol in de ruimtelijke ordening. Er zijn verschillende opgaven en ambities, maar de beschikbare oppervlakte is beperkt. Ruimte is een schaars goed. Voor woningbouw, energie, economie, landbouw en natuur is letterlijk ruimte nodig. Dat vraagt 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 geschiedenis 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 ook een belang op zichzelf en neemt ruimte in. We beschermen ons tegen water en maken er gebruik van. Zonder waterkeringen zou 60 procent van Nederland regelmatig onder water staan. In dat gebied wonen circa negen miljoen mensen en wordt zo'n 70 procent van het bruto nationaal product (bnp) verdiend.¹ Het voorkomen van wateroverlast vraagt om ruimte voor waterberging. Ook waterkeringen en dijken, die ons beschermen tegen overstromingen, nemen ruimte in. Voor mens, plant en dier is het van levensbelang dat er voldoende water beschikbaar is en van voldoende kwaliteit is. Dat vraagt om bescherming van water en de daarin aanwezige natuur. Zo is 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 vandaag en het perspectief op langere termijn.² Er is geen homogeen waterbelang en water is niet los te zien van andere opgaven in de fysieke leefomgeving. Bovendien maken verschillende partijen aanspraak op 'hetzelfde' water. Huishoudens, bedrijven en industrie zijn watervragers, natuurgebieden zijn afhankelijk van water en boeren hebben water nodig om levensmiddelen te produceren. Dit alles vraagt om goed beleid met aandacht voor het wegen en waarderen van belangen ten opzichte van elkaar, zowel in het algemeen als geografisch als in de tijd.³

Dit vormt de aanleiding voor de Randstedelijke Rekenkamer om onderzoek te doen naar hoe de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland het belang van water wegen in de ruimtelijke ordening. Voorafgaand aan de onderzoeksaanpak, schetsen wij de verdere context van klimaatadaptatie en de veranderende omgang met water, de wateropgaven, en de verantwoordelijkheden en taken van de provincie.

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

² Guus van Steenbergen (2022), Regionale gebiedsontwikkeling: De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussen stedelijke gebieden, p. 96

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

Het belang van water in de ruimtelijke ordening

Ter illustratie van hoe de Randstedelijke provincies verwijzen naar water ten opzichte van andere belangen in hun ruimtelijke ordening, volgen hier enkele citaten uit beleidsstukken van deze provincies.

'Zoals water is verweven met het [...] landschap en gebruiksfuncties als landbouw en industrie, zo is water ook verweven met een aantal complexe opgaven waar het openbaar bestuur voor gesteld staat, zoals klimaatadaptatie en energie- en landbouwtransitie.'⁴

'Enerzijds wordt gekeken waar en op welke manier nieuwe vormen van ruimtegebruik, denk bijvoorbeeld aan een nieuw hoogspanningsstation, nieuwe industrie of nieuwe woonwijken, het best passen bij het bodem- en watersysteem. Anderzijds kan het zijn dat bestaande vormen van ruimtegebruik zich aanpassen aan het watersysteem. Denk bijvoorbeeld aan piekwaterbergingen, aangepaste vormen van landbouw of nieuwe soorten natuur op plekken waar het water verzilt.'⁵

'Onder meer door veranderingen in het klimaat en processen als bodemdaling wordt het steeds moeilijker om de hoeveelheid en kwaliteit van het water te beheersen. Hoe snel die grenzen worden bereikt, hangt ook af van de keuzes die we nu maken. Daarom willen we bij de keuzes voor de inrichting van ons gebied goed rekening houden met de effecten op de [...] waterhuishouding op langere termijn.'⁶

'Bij de versterking van de primaire waterkeringen voor een klimaatbestendige en waterveilige provincie zetten wij ons samen met waterschappen, gemeenten en Rijk in op het meekoppelen van verschillende ambities voor onder andere natuur, recreatie en cultuurhistorie om zorg te dragen voor aantrekkelijke en toekomstbestendige dijken.'⁷

Klimaatadaptatie en de veranderende omgang met water

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.⁸ Het proces waarbij de maatschappij zich aanpast aan het actuele of verwachte klimaat en de effecten daarvan, heet 'klimaatadaptatie'.⁹ 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

⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 6

⁵ Provincie Noord-Holland (2024), Vormgeven aan de toekomst van Noord-Holland: Op weg naar een ruimtelijk voorstel, p. 19

⁶ Provincie Flevoland (2024), Programmabegroting 2025, p. 39

⁷ Provincie Utrecht (2021), Omgevingsvisie Provincie Utrecht, p. 140

⁸ Klimaatportaal Klimaatadaptatie (2025), Hoe verandert het klimaat in Nederland?, www.klimaatadaptatienederland.nl, geraadpleegd 22 april 2025

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

wateroverlast en als waterberging bij droogte, terwijl ze ook de biodiversiteit verbeteren.¹⁰

Een veranderend klimaat vraagt ook om een veranderende 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 Deltaprogramma¹¹ benadrukt echter dat het watersysteem tegen zijn grenzen aanloopt.¹² De druk op het watersysteem wordt volgens de Sociaal-Economische Raad (SER) onder andere veroorzaakt door economische groei, verzilting, verstedelijking, intensief landgebruik en klimaatverandering.¹³ Het dwingt tot een andere omgang met water. Uit oriënterende interviews in het vooronderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de noodzaak voor een omslag in de manier van denken wordt gedeeld door de Randstedelijke provincies.¹⁴

Water en bodem sturend

In 2022 koos het toenmalige kabinet de beleidslijn 'water en bodem sturend' (WBS) als uitgangspunt voor de inrichting van Nederland.¹⁵ 'Water en bodem sturend' wil zeggen dat het bodem- en watersysteem een doorslaggevende rol speelt bij de inrichting van Nederland.¹⁶ Het WBS-principe is echter niet nieuw. De wens om water en ruimtelijke ordening meer met elkaar in verband te brengen is al gangbaar sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. 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.¹⁷ 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', wat betekent dat eerst de functie van het land wordt gekozen en daar het waterpeil op wordt aangepast, versus 'functie volgt peil', wat meer vanuit een maakbaarheidsgedachte redeneert.¹⁸

¹⁰ Ministerie van IenW (2023), Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie, p. 5 en 59

¹¹ Het Deltaprogramma is in 2011 door de overheid gestart, om Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen overstromingen als gevolg van de klimaatverandering en te zorgen voor voldoende zoet water. Het programma betreft een samenwerking tussen ministeries, provincies, gemeentes en waterschappen. In de Deltawet is vastgelegd dat er ieder jaar een Deltaprogramma komt. Dit wordt opgesteld door de deltacommissaris en aan de Tweede Kamer aangeboden.

¹² Ministerie van IenW e.a. (2024), Deltaprogramma 2025: Naar een nieuwe balans in de leefomgeving: ruimte voor leven met water, p. 16-17

¹³ SER (2025), Naar een toekomstige omgang met water, p. 11

¹⁴ 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

¹⁵ Ministerie van IenW (2022), Kamerbrief: Water en Bodem Sturend, 25 november 2022; het huidige kabinet heeft 'water en bodem sturend' aangepast tot 'rekening houden met' water en bodem, zie Ministerie van IenW (2024), Kamerbrief: Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024, 22 oktober 2024

¹⁶ WUR (2023), 'Water en bodem sturend' vraagt om een brede blik, www.wur.nl, 14 juli 2023

¹⁷ College van Rijksadviseurs (2025), Verkenning Water en bodem sturend, do's en don'ts, www.collegevanrijksadviseurs.nl, geraadpleegd 14 april 2025

¹⁸ STOWA (2025), Terug naar de (water)basis: Een herbeschouwing van drie beproefde onderzoeksmethoden voor het integreren van ruimtelijke ordening en waterbeheer, p. 2 en STOWA (2020), Deltafact: Droogte stuurt functies

Wateropgaven

De opgaven met betrekking tot water kunnen in grote lijnen worden verdeeld onder drie thema's: waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit:

- 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.¹⁹ Klimaatverandering zorgt voor een hogere zeespiegel, extremere neerslag en hogere rivierafvoeren. Hierdoor neemt de dreiging van overstromingen en wateroverlast toe.²⁰
- 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 zomers 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.²¹
- Waterkwaliteit gaat over het in stand houden en verbeteren van de biologische en fysisch-chemische kwaliteit van het water. De waterkwaliteit staat onder druk door menselijk handelen en klimaatverandering. Hierdoor worden watersystemen minder veerkrachtig en neemt de biodiversiteit af.²² Anders dan de ruimtelijke vraagstukken die spelen bij waterveiligheid en watervoorziening, is de opgave voor waterkwaliteit een bestemmingsvraagstuk.

Verantwoordelijkheden en taken provincie

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 waterkeringen²³, waaronder de stormvloedkeringen. De provincie is verantwoordelijk voor het regionale waterbeleid en beheer van de grondwaterkwaliteit. De waterschappen zijn de beheerders van de regionale watersystemen en regionale waterkeringen²⁴ en zorgen voor rioolwaterzuivering. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer binnen stedelijk gebied en riolering. Ten slotte zijn de (drink)waterbedrijven verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening.²⁵

De provincie heeft taken in het regionale watersysteem. De provincie is als gebiedsregisseur verantwoordelijk voor de ontwikkeling van integrale gebiedsvisies op de ruimte en het nemen van beslissingen bij botsende ruimtelijke belangen van lokale overheden. De provincie stelt ook de kaders voor het regionale waterbeheer en voor grondwater.²⁶ Zij vertaalt het nationale beleidskader en de nationale strategische doelen naar een regionaal beleidskader en regionale doelen. Vervolgens houdt de provincie toezicht op het beheer van de regionale watersystemen door de

¹⁹ Rijkswaterstaat (2025), Waterkeringen, www.rijkswaterstaat.nl, geraadpleegd 11 april 2025

²⁰ Deltares e.a. (2024), Deltascenario's 2024, Zicht op water in Nederland, p. 61-68

²¹ Deltares e.a. (2024), Deltascenario's 2024, Zicht op water in Nederland, p. 58-61

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

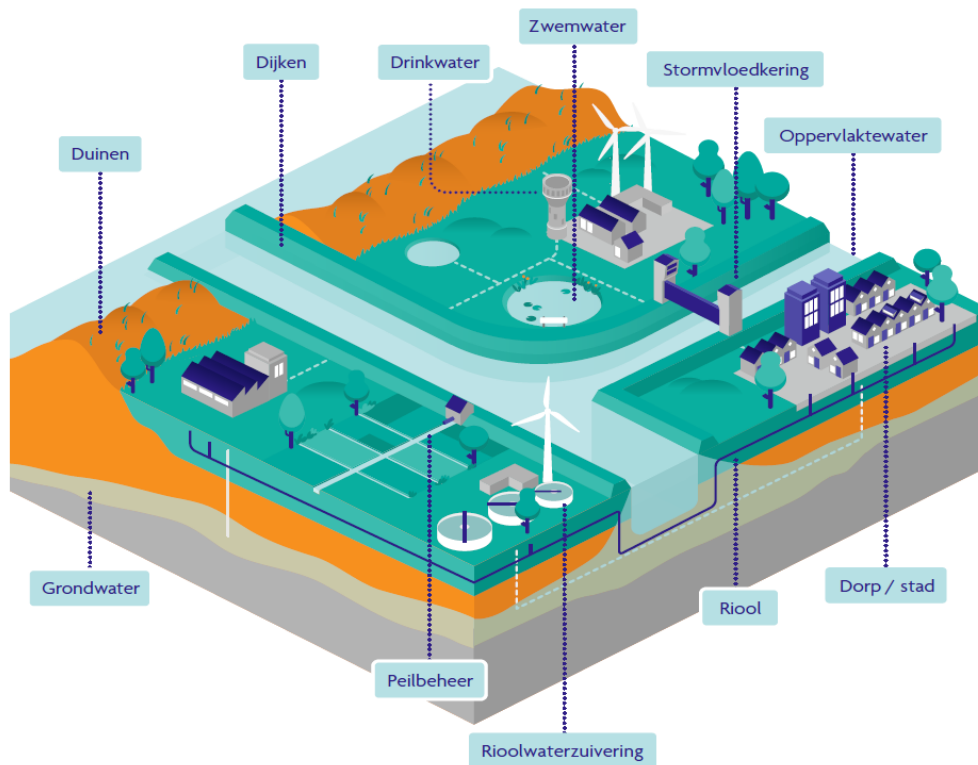
²³ Het hoofdwatersysteem betreft de Noordzee en de Waddenzee, het IJsselmeer en het Markermeer en de grote rivieren. Primaire waterkeringen beschermen het land tegen overstromingen uit deze wateren.

²⁴ 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.

²⁵ Ministerie van IenW e.a. (2024), De Staat van Ons Water 2023; IPLO (2025), Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025 & Rijksoverheid (2025), Waterbeheer in Nederland, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 17 april 2025

²⁶ Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 10-11

waterbeheerder²⁷, die werkt binnen het regionale beleidskader. Naast deze kaderstellende en controlerende taken heeft de provincie ook een aantal uitvoerende taken. Voorbeelden hiervan zijn het beheren van grondwateronttrekkingen en grondwaterkwaliteit, en het borgen van de veiligheid en waterkwaliteit van zwemwaterlocaties.²⁸



Figuur 1 Onderdelen van het waterbeheer²⁹

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

- vaststellen van een Regionaal Waterprogramma
- vaststellen van omgevingswaarden van regionale waterkeringen voor wateroverlast en waterveiligheid
- aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden en het vaststellen van bijbehorende regels
- aanwijzen van waterlichamen en het vaststellen van kwaliteitsdoelen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW)³⁰

Uit het vooronderzoek van de Rekenkamer volgt een voorlopig overzicht van de provinciale taken en bevoegdheden bij de wateropgaven, zie bijlage 1. Het overzicht is slechts een vertrekpunt van het onderzoek, want de (informele) rol van de provincie in de wateropgaven kan verder reiken dan haar formele taken en bevoegdheden.

²⁷ 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 (2025), Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025

²⁸ IPLO (2025), Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025; IPO (2025), Water, www.ipo.nl, geraadpleegd 11 april 2025 & Noordelijke Rekenkamer (2023), Onderzoeksplan Waterbeheer, 8 mei 2023

²⁹ Ministerie van IenW e.a. (2024), *De Staat van Ons Water 2023*

³⁰ Art. 3.8, 2.13 en 2.18, *Omgevingswet* & Art. 4.4, *Besluit kwaliteit leefomgeving*

2. 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?

Afbakening

Het onderzoek richt zich op de weging van waterbelangen in de ruimtelijke ordening door provincies. We onderzoeken het proces van de belangenwegingen en de daaruit volgende keuzes. Dat gebeurt op basis van een analyse van huidig beleid en beleid dat in ontwikkeling is gedurende de looptijd van het onderzoek, ten minste tot in het derde kwartaal van 2025. Eventuele ontwikkelingen die later plaatsvinden worden waar mogelijk meegenomen.

Het onderzoek richt zich niet primair op het volgende:

- analyse van de achtergrond en context van wateropgaven in de provincies
- doelbereik van individuele wateropgaven, zoals waterkwaliteit (KRW)
- resultaten als gevolg van belangenwegingen en gemaakte keuzes
- interne organisatie van de provincie
- in kaart brengen van de samenwerkingsverbanden waarin de provincie betrokken is
- toezichhoudende rol van provincies op gemeenten en waterschappen
- kwaliteit van het provinciaal ruimtelijk beleid als geheel

3. Methoden

Voor het beschrijven, beoordelen en verbeteren van belangenwegingen met betrekking tot water in de ruimtelijke ordening, is het van belang om risico's, inconsistenties en belemmeringen in kaart te brengen. Met oog op de impact en doorwerking, is er in beleidsevaluatie- en rekenkameronderzoek daarnaast groeiende aandacht om overheden te ondersteunen in hun lerend vermogen door middel van inspiratie en aanmoediging.³¹ In dit onderzoek neemt de Rekenkamer elementen over van deze waarderende aanpak, die uitgaat van het versterken van goede praktijken en kwaliteiten.³² We besteden aandacht aan kansen en ervaren successen, proberen daar inzicht in te krijgen en dat te vertalen naar beleidsmatige mogelijkheden, oftewel handelingsperspectief voor de provincies.

Het onderzoeken van vier provincies biedt bovendien gelegenheid voor leren door vergelijking. De Rekenkamer maakt inzichtelijk op welke onderdelen de aanpak van de vier Randstedelijke provincies van elkaar verschilt en wat de provincies van elkaar kunnen leren. Hierbij houden we rekening met de verschillen in context die er tussen de provincies zijn.

Onderzoeksvraag 1 gaat over zowel de provinciale taken, als de doelen en de rolopvatting van de provincie in de wateropgaven. Onderzoeksvraag 2 gaat over de beleidsvisie en het beleidsproces van de provincie, en de weging van waterbelangen door de provincie. Onderzoeksvraag 3 verlegt de blik naar buiten en gaat in op de betrekkingen tussen de provincie, andere overheden en samenwerkingspartners. Onderzoeksvraag 4 betreft een overkoepelende vraag over de inzichten en lessen die uit de verzamelende gegevens volgen.

Tabel 1 Methoden per onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag	Methode
1. Welke taken heeft en neemt de provincie in de wateropgaven?	<ul style="list-style-type: none">• Documentstudie• Interviews
2. In hoeverre weegt, maakt en borgt de provincie keuzes in haar ruimtelijk beleid met betrekking tot waterbelangen?	<ul style="list-style-type: none">• Documentstudie• Interviews• Casusonderzoek
3. Wat biedt de provincie aan en vraagt de provincie van medeoverheden en betrokken partijen om belangenwegingen bij water te kunnen maken?	<ul style="list-style-type: none">• Documentstudie• Interviews• Casusonderzoek
4. Welke uitdagingen en kansen zijn er met betrekking tot belangenwegingen bij water voor de provincie?	<ul style="list-style-type: none">• Documentstudie• (Groeps)interviews en/of interactieve bijeenkomst

³¹ Peter van der Knaap en Rudi Turksema (2019), 'Positieve beleidsevaluatie: hoe evaluatieonderzoek kan bijdragen aan beter beleid', Bestuurskunde 3, p. 43-56; Mark van Twist en Ron de Korte (2022), 'Auditing: inspiratie voor innovatie vanuit de sociale wetenschappen', Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 7/8, p. 179-180 & Vereniging van Rekenkamers (2025), Waarderend Onderzoeken, www.rekenkamers.nl, geraadpleegd 11 april 2025

³² Paul 't Hart (red.) e.a. (2025), Zo kan het ook: Leren van successen in het openbaar bestuur, p. 11-13

Documentstudie

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen baseert de Rekenkamer zich op verschillende bronnen, zie tabel 1. In de eerste plaats zijn dat documenten. De documentstudie betreft relevant beleid, regelgeving en onderzoek op Europees, nationaal en provinciaal niveau met betrekking tot de opgaven waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit. Denk hierbij aan omgevingsvisies, water(beleids)plannen, verordeningen, uitvoeringsprogramma's, begrotingen en jaarstukken. Daarnaast maken wij gebruik van bestaande evaluaties en onderzoeken. Het kan zowel gaan om studies waar de provincie zelf opdracht toe heeft gegeven, als landelijke of Europese evaluaties en monitors.

Interviews

Op basis van interviews kunnen we de informatie uit de documentstudie aanvullen, verdiepen en in context plaatsen. Dit gebeurt met betrokkenen binnen de provincie, zowel ambtelijk als bestuurlijk, en met betrokken partijen zoals waterschappen en gemeenten. Om de provinciale rol bij de wateropgaven in een breed bestuurlijk en maatschappelijk perspectief te plaatsen voert de Rekenkamer ook gesprekken met partijen zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen en het Deltaprogramma.

Casusonderzoek

De informatie die de beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 3 oplevert, verdiepen we aan de hand van casussen. Hiermee verzamelen we kennis over de praktijk en context van belangenwegingen met betrekking tot water. Het betreft één à twee casusstudies per provincie van een concrete ruimtelijke ontwikkeling. Daarmee bedoelen wij de (her)inrichting van een afgebakend gebied, waar water een van de publieke belangen is en waar de provincie bij betrokken is. Denk aan de bouw van een woonwijk of bedrijventerrein, de ontwikkeling van een natuurgebied of de aanleg van een recreatiegebied. We onderzoeken de praktijk en brengen de lessen daaruit in beeld. De casussen hoeven niet representatief te zijn voor de belangenwegingen in de provincie. Ze worden gekozen vanwege de verwachte informatierijkheid en de mogelijkheid om ervan te leren.³³ Bij de selectie van casussen streven we naar een variatie aan type ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld van waterbelangen in relatie tot natuur, landbouw, economie en/of wonen. Vanuit een waarderende benadering, vraagt de Rekenkamer ook naar wat provincies en betrokken partijen als succesvol ervaren of waar zij waardevolle lessen uit kunnen trekken.

Overige methoden

Naast de documentstudie, interviews en het casusonderzoek, kan met het oog op onderzoeksvraag 4 een groepsbijeenkomst onderdeel worden van het onderzoek. Mogelijke werkvormen zijn een groepsinterview of een rondetafelgesprek. Dit met het doel om reflecties en ideeën vanuit verschillende provincies en samenwerkingspartners in beeld te brengen. Daarnaast kan een review en reflectie door wetenschappelijke experts, bijvoorbeeld op het gebied van 'water governance'³⁴, onderdeel uitmaken van het onderzoek.

³³ Algemene Rekenkamer (2023), Handleiding Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek, p. 26

³⁴ Het concept 'governance' geldt in het openbaar bestuur als alternatief voor het concept 'government'. Het betekent dat bij overheidssturing meerdere en ook niet publieke actoren betrokken zijn, in diverse en dynamische verbintenissen. Bij water governance gaat het om het tot stand brengen van waterprojecten door middel van interactie tussen nationale, regionale en lokale overheden, maatschappelijke actoren en de private sector, zie Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (2009), Loslaten, maar niet overlaten: Succesvol regionaal water governance en de rol van Rijkspartijen

4. Beoordelingskader

Om tot bevindingen te komen hanteert de Rekenkamer een beoordelingskader. In tabel 2 is het voorlopige beoordelingskader opgenomen.

Tabel 2 Voorlopig beoordelingskader

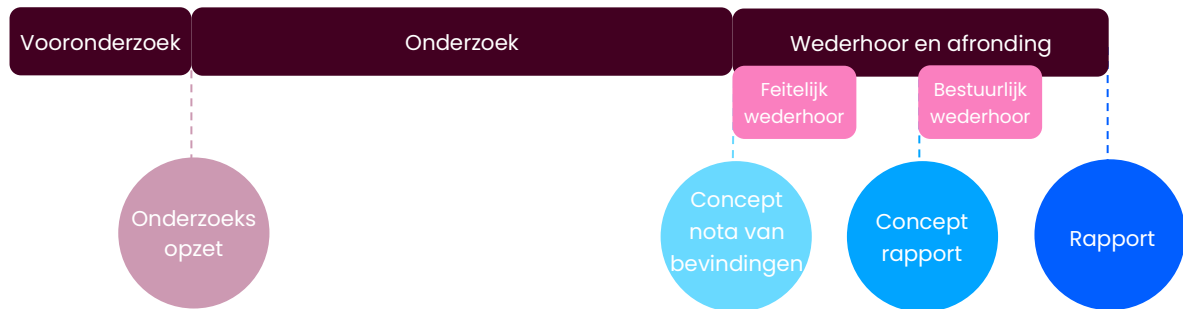
Onderzoeksvraag	Beoordelingscriterium
1. Welke taken heeft en neemt de provincie in de wateropgaven?	Beschrijvende vraag zonder beoordelingscriterium, de beantwoording betreft een beleidsanalyse
2. In hoeverre weegt, maakt en borgt de provincie keuzes in haar ruimtelijk beleid met betrekking tot waterbelangen?	<p>De provincie weegt waterbelangen, door onder andere het:</p> <ul style="list-style-type: none">• in beeld brengen van relevante belangen (direct en indirect, huidig en toekomstig)³⁵• toekennen van waarde aan belangen³⁶• onderzoeken van mogelijkheden om functies en opgaven te combineren <p>De provincie neemt beslissingen, waarbij inzichtelijk en navolgbaar is waarom welke wegingen worden gemaakt</p> <p>De provincie borgt de gemaakte keuzes in beleid en communiceert hierover</p>
3. Wat biedt de provincie aan en vraagt de provincie van medeoverheden en betrokken partijen om belangenwegingen bij water te kunnen maken?	<p>De provincie stelt zich op als actieve partner bij de wateropgaven, door het:</p> <ul style="list-style-type: none">• bieden van kennis, instrumenten en/of bestuurlijke kaders• initiëren en/of faciliteren van samenwerking in complexe ruimtelijke ontwikkelingen• inwinnen van informatie en advies van medeoverheden, betrokken partijen en kennisinstellingen• kenbaar maken aan betrokken partijen wat zij nodig heeft om wegingen over water in relatie tot andere belangen te kunnen maken
4. Welke uitdagingen en kansen zijn er met betrekking tot belangenwegingen bij water voor de provincie?	Beschrijvende vraag zonder beoordelingscriterium, de beantwoording betreft een overkoepelende analyse gericht op handelingsperspectief

³⁵ Zie bijvoorbeeld WRR (2023), Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten. Zie voor de discussie over 'brede welvaart', om naast het bruto binnenlands product ook andere indicatoren mee te nemen bij het evalueren van de welvaart van een land, bijvoorbeeld Rli (2024), Waardevol regeren: sturen op brede welvaart

³⁶ De SER wijst op de complexiteit om de werkelijke waarde ('true value') van water vast te stellen en deze goed mee te wegen in beslissingen. Water kent uiteenlopende functies en de waarde verschilt per functie. Daarnaast kan water een negatieve waarde hebben, bijvoorbeeld als er sprake is van wateroverlast. Zie SER (2025), Naar een toekomstige omgang met water, p. 11

5. Planning

De Rekenkamer stelt per provincie een nota op waarin de bevindingen staan uitgewerkt en onderbouwd. Deze concept-nota van bevindingen wordt bij de provincie voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na het feitelijk wederhoor wordt per provincie een rapport met conclusies en aanbevelingen opgesteld. Dit conceptrapport zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. In het definitieve rapport worden de reactie van Gedeputeerde Staten en een nawoord van de Rekenkamer opgenomen. Het streven is om het rapport in het eerste kwartaal van 2026 te publiceren.



Figuur 2 Onderzoeksfasen en -producten

Bijlage 1

Overzicht provinciale taken bij wateropgaven

Hieronder volgt een voorlopig overzicht van de taken en bevoegdheden die de provincie heeft bij de wateropgaven, volgend uit Europese en nationale wet- en regelgeving.³⁷ De tabel beperkt zich tot de formele taken en bevoegdheden.

Taak of bevoegdheid	Rol	Wettelijke basis
Overkoepelend		
Verplichting tot vaststellen Regionaal Waterprogramma	Kaderstellend	Artikel 3.8, Omgevingswet
Verplichting tot aanwijzen beheerders van (onderdelen van) watersystemen, inclusief haven- en vaarwegbeheerders	Kaderstellend	Artikel 2.18, Omgevingswet
Mogelijkheid tot toekennen maatschappelijke functies aan regionale wateren, anders dan drinkwateronttrekking	Kaderstellend	Artikel 4.4, Besluit kwaliteit leefomgeving
Waterveiligheid		
Verplichting tot vaststellen omgevingswaarden van regionale waterkeringen voor wateroverlast en waterveiligheid	Kaderstellend en controlerend	Artikel 2.13, Omgevingswet
Mogelijkheid tot vaststellen meet- en beoordelingsregels van omgevingswaarden voor regionale waterkeringen	Kaderstellend en controlerend	Artikel 20.1 en 20.2, Omgevingswet
Vaststellen en/of goedkeuren projectbesluit waterschappen voor dijkversterkingen	Controlerend	Artikel 5.46 en 16.72, Omgevingswet
Verplichting tot vaststellen van overstromingsrisico's en opstellen, beheren en publiceren van overstromingsrisicokaarten	Kaderstellend en controlerend	Artikel 20.17, Omgevingswet & artikel 6, Europese Richtlijn Overstromingsrisico's
Ontvangen waarschuwingen e.d. van het Rijk bij hoog (buiten)water	Controlerend en uitvoerend	Artikel 19.10 en 19.11, Omgevingswet

³⁷ De tabel 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
Instructie geven aan waterschappen bij gevaar	Uitvoerend	Artikel 19.13 t/m 19.16, Omgevingswet
Voorlichten en raadplegen publiek m.b.t. rampenbestrijding	Uitvoerend	Artikel 10, Europese Richtlijn Overstromingsrisico's
Watervoorziening		
Verplichting tot aanwijzen oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waarvoor een peilbesluit verplicht is	Kaderstellend	Artikel 2.41, Omgevingswet
Verplichting tot aanwijzen grondwaterbeschermingsgebieden en vaststellen bijbehorende regels	Kaderstellend en controlerend	Artikel 2.18, Omgevingswet
Verplichting tot toekennen maatschappelijke functie drinkwateronttrekking voor regionale wateren	Kaderstellend	Artikel 4.4, Besluit kwaliteit leefomgeving
Vergunningverlening grootschalige (industriële) grondwateronttrekkingen en voor drinkwater	Controlerend	Artikel 16.1 en 16.3, Besluit activiteiten leefomgeving
Bestuursrechtelijke handhaving grondwater	Controlerend en uitvoerend	Hoofdstuk 18, Omgevingswet
Mogelijkheid tot grondwaterheffing	Uitvoerend	Artikel 13.4, Omgevingswet
Mogelijkheid tot vaststellen nadere regels voor de verdringingsreeks	Kaderstellend	Artikel 2.42, Omgevingswet
Waterkwaliteit		
Verplichting tot aanwijzen oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waarvoor KRW-doelen gelden	Kaderstellend	Artikel 3.8, Omgevingswet & Europese Kaderrichtlijn Water
Verplichting tot vaststellen kwaliteitsdoelen voor KRW-waterlichamen	Kaderstellend	Artikel 3.8, Omgevingswet & Europese Kaderrichtlijn Water
Gebiedsgerichte coördinatie voor het bereiken van de grondwater gerelateerde KRW- en GRW-doelen (analyses, beoordelingen en rapportage)	Controlerend en uitvoerend	Artikel 3.8, Omgevingswet
Verplichting tot aanwijzen grondwaterbeschermingsgebieden en mogelijkheid tot vaststellen bijbehorende regels	Kaderstellend en controlerend	Artikel 2.18, 2.22 en 2.23, Omgevingswet
Verplichting tot rekeninghouden (in beleid) met (ecologische en chemische) richtwaarden voor oppervlaktewater en grondwaterlichamen	Uitvoerend	Artikel 2.15 en 2.24, Omgevingswet & artikel 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 en uitvoerend	Artikel 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	Artikel 3.8, Omgevingswet
Verplichting tot het verrichten van analyses en beoordelingen en het verstrekken gegevens in het kader van de KRW	Uitvoerend	Artikel 20.6 en 20.7, Omgevingswet
Verplichting tot aanwijzen zwemlocaties	Kaderstellend, controlerend en uitvoerend	Artikel 2.30, Omgevingswet
Borgen veiligheid en waterkwaliteit van zwemlocaties	Controlerend en uitvoerend	Artikel 2.18, 2.30 en 2.38, Omgevingswet
Interbestuurlijk		
Verplichting tot vaststellen regels over voorbereiding, vormgeving en inrichting regionaal waterplan	Kaderstellend	Artikel 2.22, 2.23, 16.26 en 16.27, Omgevingswet
Verplichting tot vaststellen regels over voorbereiding, vormgeving en inrichting waterbeheerplannen waterschappen	Kaderstellend	Artikel 2.22, 2.23 en 3.7, Omgevingswet
Mogelijkheid tot vaststellen regels over te verstrekken informatie door waterschappen	Kaderstellend	Artikel 2.22 en 2.23, Omgevingswet
Mogelijkheid tot vaststellen regels over voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van plannen en besluiten van waterschappen	Kaderstellend	Artikel 2.22 en 2.23, Omgevingswet
Mogelijkheid tot opstellen van instructies omtrent uitoefening van taken en bevoegdheden door waterschappen	Kaderstellend	Artikel 2.33 en 2.36, Omgevingswet
Toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen	Controlerend	Artikel 2.18, Omgevingswet & artikel 158, Provinciewet
Toezicht op financiën waterschappen	Controlerend	Artikel 98 en 109, Waterschapswet
Mogelijkheid tot het vernietigen van waterschapbesluiten	Controlerend	Artikel 156, Waterschapswet
Mogelijkheid tot in de plaats treden van waterschappen bij nalatigheid	Uitvoerend	Artikel 2.36, Omgevingswet & artikel 58, Waterschapswet

Colofon

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

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