

Water gewogen

Weging van het belang van water
in de ruimtelijke ordening

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Veranderende omgang met water	4
1.3	Doel en onderzoeksvragen	6
1.4	Wateropgaven	6
1.5	Leeswijzer	8
2.	Rolopvatting	9
2.1	Taken en verantwoordelijkheden	9
2.2	Sturingsfilosofie	15
2.3	Rolinvulling waterbeleid	21
3.	Belangenwegingen	27
3.1	Organisatie en financiën	27
3.2	Belangen in beeld brengen	34
3.3	Keuzes en combinaties	39
4.	Samenwerking	55
4.1	Samenwerkingsverbanden	55
4.2	Almere Pampus	68
4.3	Drinkwatertekort Noordelijk Flevoland	71
5.	Lessen en successen	75
5.1	Elkaar vinden	76
5.2	Kennis en inzicht	79
5.3	Rol provincie	83
5.4	Visie provincie	88
5.5	Belangenweging	90
5.6	Water en bodem sturend	94
5.7	Ruimte en tijd	98
5.8	Interne borging	101
Bijlage 1	Provinciale taken waterbeheer	103
Bijlage 2	Casusstudies	106
Bijlage 3	Bronnen	133

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 een schaars goed. Dat vraagt van de politiek om functies en belangen slim te combineren en keuzes te maken.

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Veranderende omgang met water

Klimaatadaptatie

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

Veranderende omgang met water

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

Water en bodem sturend

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

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

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

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

⁷ Het Deltaprogramma is sinds 2011 een samenwerking tussen ministeries, provincies, gemeentes en waterschappen, zie kader 4.1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 de afbakening, het 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, zie hoofdstuk 5 en bijlage 2. 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, zie bijlage 3.

1.4 Wateropgaven

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

Waterveiligheid

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

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

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

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

Watervoorziening

Watervoorziening gaat over het beschikbaar hebben van voldoende zoetwater voor de drinkwatervoorziening en andere functies, zoals natuur en landbouw.

Klimaatverandering kan ervoor zorgen dat met name in de zomer het totale aanbod van zoetwater afneemt. Als de vraag naar zoetwater gelijk blijft of toeneemt, ontstaat er een tekort en is er onvoldoende zoetwater beschikbaar.²⁰ Specifiek

drinkwatervoorziening is een vraagstuk waar toenemend aandacht voor is. De vanzelfsprekendheid van voldoende drinkwater in Nederland is veranderd. Terwijl er steeds minder drinkwater beschikbaar is, heeft Nederland in 2030 met circa 100 miljoen kubieke meter ongeveer acht procent meer drinkwater nodig dan in 2020.²¹

Waterkwaliteit

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

Wateropgaven in Flevoland

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

De provincie heeft een relatief goed vertrekpunt als het gaat om waterveiligheid en watervoorziening. Het Flevolandse watersysteem is op de tekentafel ontworpen. Bij de inpoldering zijn sterke dijken gebouwd. Door de grote peilvakken, waar het water op dezelfde hoogte gehouden wordt, kan neerslag makkelijk wegstromen. Ook de ruime drooglegging en capaciteit van de gemalen maken het systeem relatief robuust voor

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

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

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

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

²³ Unie van Waterschappen, interview, 20 maart 2025

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

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

wateroverlast.²⁶ Watertekort was lange tijd nauwelijks een opgave in Flevoland. De provincie heeft voorraden grondwater van goede kwaliteit.²⁷

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

1.5 Leeswijzer

De indeling van de nota van bevindingen volgt in grote lijnen de volgorde van de onderzoeksvragen:

- hoofdstuk 2 gaat in op de taken en verantwoordelijkheden die de provincie heeft en neemt in de ruimtelijke ordening en de wateropgaven
- hoofdstuk 3 gaat in op hoe en in hoeverre de provincie keuzes weegt, maakt en borgt in haar ruimtelijk beleid met betrekking tot waterbelangen, met aandacht voor haar organisatie en financiën op het gebied van water
- hoofdstuk 4 gaat in op wat de provincie aanbiedt en vraagt van medeoverheden en betrokken partijen om belangenwegingen bij water te kunnen maken, en beschrijft de twee in de provincie Flevoland onderzochte casussen
- hoofdstuk 5 is een overkoepelend hoofdstuk over de vier provincies en gaat in op de lessen en successen van acht studies van concrete ruimtelijke ontwikkelingen en de rol van de provincie daarin

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

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

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

2. Rolopvatting

Dit hoofdstuk gaat in op de taken die de provincie heeft en neemt in de ruimtelijke ordening en wateropgaven. Daarmee beantwoorden wij onderzoeksvraag 1 met aandacht voor onderzoeksvraag 4. Paragraaf 2.1 beschrijft de rol van de provincie in de ruimtelijke ordening en fysieke leefomgeving, en haar formele taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de wateropgaven. Vanaf paragraaf 2.2 zijn bevindingen genummerd en loopt de nummering door in de volgende hoofdstukken. Paragraaf 2.2 richt zich op de sturingsfilosofie en rolopvatting van de provincie in het algemeen en in de ruimtelijke ordening. In paragraaf 2.3 komt de rolinvulling van de provincie in specifiek de wateropgaven aan de orde, om in beeld te brengen welke taken de provincie heeft en op zich neemt.

2.1 Taken en verantwoordelijkheden

Ruimtelijke ordening

Op basis van de *Omgevingswet* is de provincie verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden in de fysieke leefomgeving door gemeenten en waterschappen.²⁹ In het *Bestuursakkoord Water* tussen overheden en waterbedrijven uit 2011 is de rol van de provincie als gebiedsregisseur afgesproken. Dat betekent dat zij verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van integrale gebiedsvisies op de ruimte en het nemen van beslissingen bij botsende ruimtelijke belangen van lokale overheden.³⁰ De rol van gebiedsregisseur past bij de positie van de provincie als middenbestuur, die binnen de bestuurlijke organisatie van Nederland een verbindende rol tussen Rijk en gemeenten inneemt.³¹ Sinds 2021 gebruiken Rijk en provincies ook wel de rol van 'gebiedsautoriteit' voor de provincie om op bovenlokale schaal democratisch gelegitimeerd keuzes te maken.³²

Omgevingsbeleid

In 2024 is de *Omgevingswet* in werking getreden. De wet is gericht op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.³³ De *Omgevingswet* gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal, tenzij'. Dit houdt in dat gemeenten en waterschappen in principe verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van taken en bevoegdheden in de fysieke leefomgeving. Provincies en Rijk treden alleen op als dat noodzakelijk is vanwege provinciale of nationale belangen die niet doelmatig door gemeenten en waterschappen kunnen worden behartigd.³⁴ Daarnaast stimuleert de wet samenwerking tussen overheden, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk doelen te bereiken voor een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.³⁵

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

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

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

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

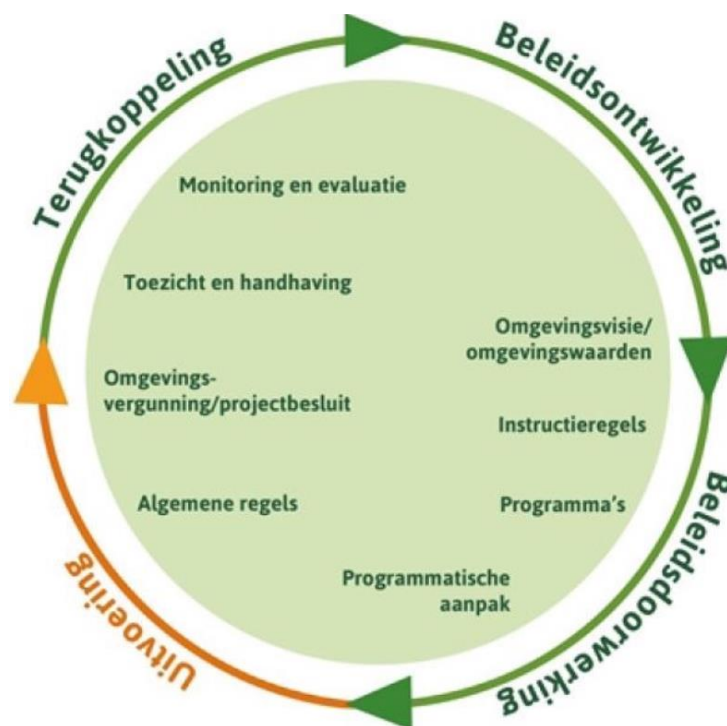
³³ Art. 1.3, *Omgevingswet*

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

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

Vanuit de *Omgevingswet* hebben overheden verschillende instrumenten voor het gebruiken en beschermen van de fysieke leefomgeving tot hun beschikking, zie figuur 2.1. Een aantal instrumenten komt regelmatig aan de orde in dit onderzoek:

- **Omgevingsvisie:** een samenhangend, strategisch plan voor de fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie bevat ambities en doelen voor de lange termijn en is zelfbindend. Het Rijk, provincies en gemeenten moeten een omgevingsvisie vaststellen voor hun eigen grondgebied.
- **Programma:** maatregelen om de leefomgeving te beschermen, beheren, gebruiken en ontwikkelen. Het programma is een concrete invulling van het beleid uit de omgevingsvisie op een bepaald onderwerp en is zelfbindend. Voor sommige onderwerpen is het volgens de *Omgevingswet* verplicht een programma op te stellen, zoals het regionaal waterprogramma voor de provincies.
- **Decentrale regels:** regels van decentrale overheden voor de fysieke leefomgeving. Dit zijn het omgevingsplan van de gemeente (opvolger van het bestemmingsplan), de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Ze bevatten bijvoorbeeld regels voor activiteiten van burgers en bedrijven, kaders om vergunningen te toetsen, en functies van specifieke gebieden. In een omgevingsverordening kan de provincie instructieregels voor gemeenten en waterschappen opnemen.³⁶



Figuur 2.1 Instrumenten van de *Omgevingswet* in de beleidscyclus³⁷

Nota Ruimte en ruimtelijke arrangementen

Sinds 2022 werkt het Rijk aan een nieuwe *Nota Ruimte* om de regie te hernemen op de grote ruimtelijke opgaven. De nota bevat nationale ruimtelijke keuzes richting 2050 en 2100 en kan gezien worden als aanscherping van de huidige *Nationale Omgevingsvisie*

³⁶ Art. 2.6, 2.22, 3.1-3.5 en 4.1-4.2, *Omgevingswet*; IPLO, De 6 kerninstrumenten van de *Omgevingswet*, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025; IPLO, *Omgevingsvisie*, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025 & IPLO, *Programma*: dit houdt het in, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025

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

(NOV). De *Ontwerp-Nota Ruimte* lag ter inzage van oktober tot december 2025 en het Rijk streeft ernaar de definitieve *Nota Ruimte* in 2026 af te hebben.³⁸

In het programma Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX) werkt het Rijk met de twaalf provincies samen aan de ruimtelijke opgaven. Onderdeel hiervan zijn de ruimtelijke voorstellen van de provincies uit 2023 en 2024, waarin de provincies nationale opgaven en doelen vertalen, combineren en inpassen binnen de provinciegrenzen. Op basis van de ruimtelijke voorstellen is het Rijk met elke provincie tot een ruimtelijk arrangement gekomen met afspraken die jaarlijks worden geactualiseerd.³⁹

Weging van het waterbelang

Volgens de *Omgevingswet* en het eerdere *Bestuursakkoord Water* zijn gemeenten, provincie en Rijk verplicht tot de 'weging van het waterbelang' in de ruimtelijke ordening. Dat betekent dat zij vroegtijdig advies moeten vragen aan de betreffende waterbeheerder, waterschap(pen) of Rijkswaterstaat. Voorheen was dit instrument de 'watertoets'. De weging is van toepassing voor het opstellen van omgevingsplannen, de provinciale omgevingsverordening, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Voor de provinciale omgevingsverordening is de weging van toepassing als de provincie regels stelt voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Sinds de *Omgevingswet* moet het waterbelang niet alleen procedureel maar ook inhoudelijk worden meegewogen in de belangenafweging.⁴⁰ Er is geen wettelijke verplichting om het advies van het waterschap op te volgen, maar bij afwijking geldt een motiveringsplicht.⁴¹

De *Omgevingswet* stelt geen eisen aan de manier waarop de waterbeheerder wordt betrokken bij de weging van het waterbelang. In de praktijk zijn er nogal wat verschillen in hoe waterbeheerders worden betrokken en hoe zij hun rol invullen.⁴² Het televisieprogramma *Nieuwsuur* concludeerde eind 2025 na een rondgang langs de 21 waterschappen dat het advies van waterschappen vaak vrijblijvend wordt opgevat en dat waterschappen niet weten in hoeverre gemeenten en provincies hun adviezen daadwerkelijk opvolgen.⁴³ Daarnaast signaleerde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat de weging van het waterbelang in de praktijk vooral plaatsvindt bij het opstellen of aanpassen van het gemeentelijke omgevingsplan. Dan is de locatiekeuze echter vaak al gemaakt en resulteert de weging van het waterbelang hoogstens in een klimaatbestendigere inrichting van een locatie, niet in een andere locatiekeuze. De Rli bepleit om het waterbelang eerder en op een hoger schaalniveau,

³⁸ Ministerie van BZK, Kamerbrief: Voorontwerp Nota Ruimte en reflecties PBL en CRa ruimtelijke voorstellen provincies, 21 juni 2024; Ministerie van VRO, Route naar Nota Ruimte, www.ruimtelijkeordening.nl, geraadpleegd 23 september 2025 & Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, Nota Ruimte, www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl, geraadpleegd 23 september 2025 & Rijksoverheid, Kamerbrief aanbidding Ontwerp-Nota Ruimte www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 9 december 2025

³⁹ College van Rijksadviseurs (2024), Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX, p. 4-5; Ministerie van VRO, NOVEX, www.ruimtelijkeordening.nl, geraadpleegd 23 september 2025 & Ministerie van VRO, Aanpak provincies, www.ruimtelijkeordening.nl/, geraadpleegd 23 september 2025

⁴⁰ Art. 5.37, Besluit kwaliteit leefomgeving; Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 6; IPLO (2025), Beschermen van waterbelangen, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025 & Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 10

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

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

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

namelijk nationaal en provinciaal, consequent mee te wegen bij ruimtelijke besluitvorming.⁴⁴

Waterbeheer

Het waterbeheer is in Nederland een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende partijen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het nationale waterbeleid. Rijkswaterstaat is de beheerder van het hoofdwatersysteem en primaire waterkeringen⁴⁵, waaronder de stormvloedkeringen. De provincie is verantwoordelijk voor het regionale waterbeleid. De waterschappen zijn de beheerders van de regionale watersystemen en regionale waterkeringen⁴⁶ en zorgen voor rioolwaterzuivering. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer binnen het stedelijk gebied en de riolering. Wat betreft drinkwater zijn (drink)waterbedrijven verantwoordelijk voor de levering van drinkwater, maar hebben alle overheden die direct of indirect betrokken zijn bij de bescherming van drinkwater een zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening.⁴⁷

De provincie heeft taken in het regionale watersysteem. De provincie stelt de beleidskaders voor het regionale waterbeheer en voor grondwater.⁴⁸ Zij vertaalt het nationale beleidskader en de nationale strategische doelen naar een regionaal beleidskader en regionale doelen. De provincie houdt toezicht op de waterschappen⁴⁹, die werken binnen de kaders van de provincie. Naast deze kaderstellende en controlerende taken heeft de provincie ook een aantal uitvoerende taken. Voorbeelden hiervan zijn de zorgplicht voor voldoende drinkwater, het beheren van grootschalige grondwateronttrekkingen en onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening, en het aanwijzen van zwemwaterlocaties.⁵⁰

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

⁴⁵ Het hoofdwatersysteem betreft de Noordzee en de Waddenzee, het IJsselmeer en het Markeermeer en de grote rivieren. Primaire waterkeringen beschermen het land tegen overstromingen uit deze wateren.

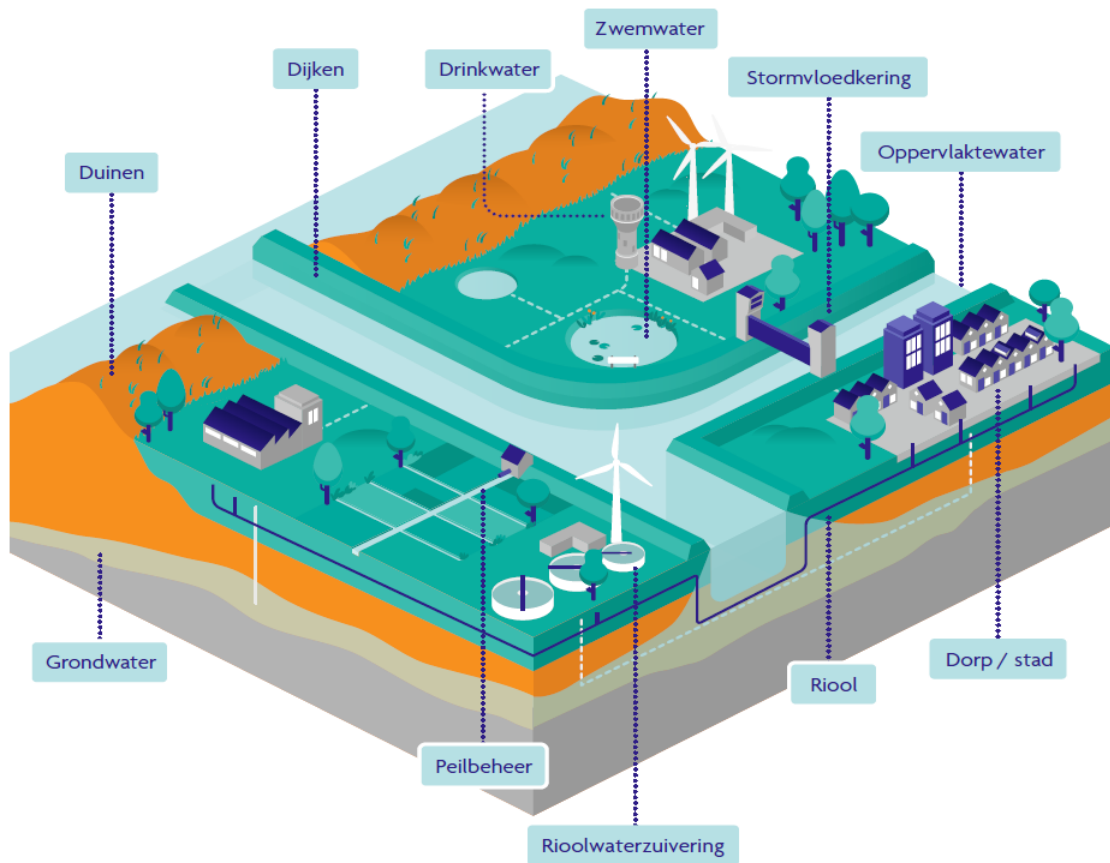
⁴⁶ Een regionaal watersysteem bestaat uit de wateren in een regio die niet tot het hoofdwatersysteem worden gerekend. Regionale waterkeringen beschermen het land tegen overstromingen uit het regionale watersysteem.

⁴⁷ Art. 2, Drinkwaterwet; Ministerie van IenW e.a. (2024), De Staat van Ons Water. Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2023; IPLO, Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025; Rijksoverheid, Waterbeheer in Nederland, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 17 april 2025 & RIVM (2017), Zorgplicht Drinkwater. Wat betekent dit voor u?, p. 3 en 10

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

⁴⁹ Bij een regionaal watersysteem is meestal een waterschap de waterbeheerder. In sommige gevallen kan de provincie zelf de beheerder zijn, bijvoorbeeld van een vaarweg. IPLO, Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025

⁵⁰ Art. 2, Drinkwaterwet; Art. 16.1 en 16.3, Besluit activiteiten leefomgeving; Art. 2.30, Omgevingswet; IPLO, Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025 & IPO, Water, www.ipo.nl, geraadpleegd 11 april 2025



Figuur 2.2 Onderdelen van het waterbeheer⁵¹

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

- vaststellen van een regionaal waterprogramma
- vaststellen van omgevingswaarden voor regionale waterkeringen
- vaststellen van omgevingswaarden voor wateroverlast uit het regionale watersysteem
- aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden en het vaststellen van bijbehorende regels
- aanwijzen van waterlichamen ter uitvoering van de *Kaderrichtlijn Water* (KRW), zie kader 2.1⁵²

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, zie paragraaf 2.3.

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

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

Kader 2.1 Kaderrichtlijn Water

De Europese *Kaderrichtlijn Water* (KRW) heeft als doel het realiseren en behouden van schoon en gezond oppervlaktewater en grondwater. De EU-lidstaten moeten deze 'goede toestand' uiterlijk in 2027 realiseren.⁵³ De richtlijn bestaat uit een systematiek met specifieke doelen voor wateren die als KRW-waterlichamen zijn aangewezen. Dit zijn oppervlaktewateren van 'aanzienlijke omvang' en grondwaterlichamen die een 'afzonderlijke grondwatermassa' vormen.⁵⁴ Binnen het regionale watersysteem is de provincie verantwoordelijk voor het aanwijzen van deze waterlichamen.

Voor oppervlaktewater zijn dat ecologische doelen voor de minimaal gewenste toestand van planten en dieren in het water, en chemische doelen voor de hoeveelheid en soort gevaarlijke en giftige stoffen. Voor grondwater⁵⁵ gelden alleen chemische doelen en een kwantiteitsdoel, namelijk voldoende water voor onder andere drinkwater en kwetsbare natuur.⁵⁶

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

De provincie moet de kwaliteitsdoelen voor waterlichamen binnen het regionale watersysteem vaststellen in het regionaal waterprogramma en in de omgevingsverordening uitwerken naar omgevingswaarden.⁵⁸ De waarden mogen alleen strenger of aanvullend zijn op de rijksomgevingswaarden.⁵⁹ De vergunningverlening wordt vooral uitgevoerd door omgevingsdiensten. De provincie is ook verantwoordelijk voor de monitoring van de kwaliteit van het grondwater.⁶⁰

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

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

⁵⁵ De KRW-doelen voor grondwater zijn verder ingevuld in de Europese *Grondwaterrichtlijn* (GRW). Art. 1, lid 2, GRW & IPLO, Taken en bevoegdheden grondwater, www.iplo.nl, geraadpleegd 3 februari 2026

⁵⁶ Stroomgebied Rijn-West (2017), Vragen en antwoorden ecologische KRW-doelen

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

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

⁵⁹ IPLO, Grondwater en omgevingswaarde, www.iplo.nl, geraadpleegd 17 oktober 2024 & IPLO, Oppervlaktewaterkwaliteit en omgevingswaarde, www.iplo.nl, geraadpleegd 17 oktober 2024

⁶⁰ Rijkswaterstaat en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het monitoren en beoordelen van oppervlaktewater.

2.2 Sturingsfilosofie

1. De provincie Flevoland ziet volgens haar sturingsfilosofie een regionale regierol voor zichzelf in de aanpak van maatschappelijke opgaven. De provincie wil sinds 2018 de nadruk in toenemende mate leggen op de rol van de netwerkende en participerende overheid.
 - a. In de *Organisatievisie provincie Flevoland* (hierna: *Organisatievisie*) uit 2018 beschrijft de provincie haar visie op haar kerntaken, rollen en werkwijze. Hierin stelt zij dat de provincie functioneert in een snel veranderende omgeving, die complexer wordt en onzeker is. De omgang hiermee vraagt om een alerte houding van de provincie, samenwerking en een flexibele werkwijze.⁶¹
 - b. De provincie onderscheidt, overeenkomstig met het NSOB-kwadrant (zie kader 2.2), vier overheidsrollen: de rechtmatige, presterende, netwerkende en responsieve rol.⁶²
 - c. De veranderende omgeving vraagt volgens de provincie om een veranderende rolopvatting. In toenemende mate ziet de provincie zichzelf als regisseur in het samenbrengen van partijen en het ruimte bieden voor initiatieven en neemt zij aan initiatieven deel. Dit komt overeen met de rollen van netwerkende overheid en participerende overheid.⁶³
 - d. In *Het Flevolands Palet 2023-2027* uit 2023 geeft de provincie een overzicht van de grote vraagstukken voor de komende jaren en haar rol in deze opgaven. Over haar sturingsfilosofie stelt de provincie dat zij een regionale regierol voor zichzelf ziet in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, waaronder op het gebied van het landelijk gebied, woningbouw en energie.⁶⁴

Kader 2.2 NSOB over overheidssturing

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) beschrijft vier mogelijke vormen van overheidssturing. De gedachte hierachter is dat overheidssturing niet in één rol te vatten is en de NSOB typeert dat aan de hand van twee assen, zie figuur 2.3. De verticale as laat zien waarop de overheid nadruk legt: meer op randvoorwaarden of op prestaties. De horizontale as onderscheidt verschillende gradaties van betrokkenheid van overheid en samenleving.⁶⁵

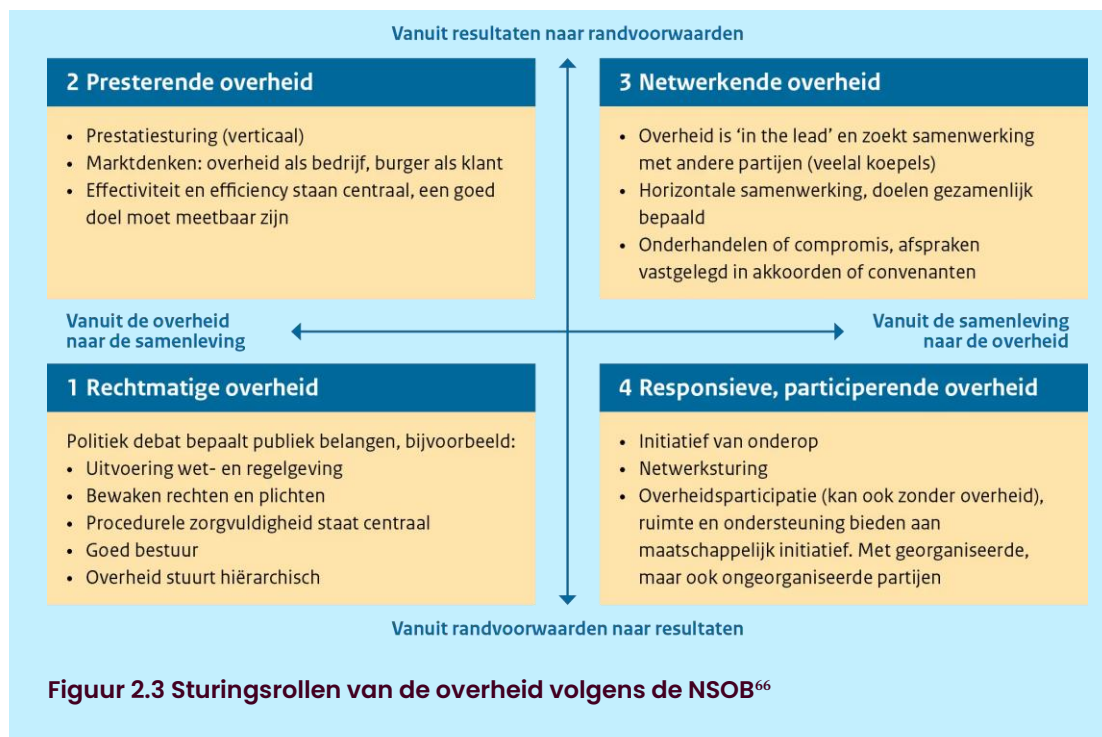
⁶¹ Provincie Flevoland (2018), *Organisatievisie provincie Flevoland*, p. 4

⁶² Provincie Flevoland (2018), *Organisatievisie provincie Flevoland*, p. 4-5 & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

⁶³ Provincie Flevoland (2018), *Organisatievisie provincie Flevoland*, p. 4-5

⁶⁴ Provincie Flevoland (2023), *Het Flevolands palet 2023-2027*, p. 10

⁶⁵ Martijn van der Steen e.a. (2015), *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, p. 23-27 & Academie voor Overheidscommunicatie, *Rollen van de overheid*, www.communicatiekompas.nl, geraadpleegd 6 mei 2025



2. De provincie ziet een samenwerkende en opgavegerichte werkwijze als middel voor de aanpak van maatschappelijke opgaven. Dit houdt in dat zij opgaven integraal benadert, bestuurt vanuit een 'ja, mits'-gedachte en met medeoverheden samenwerkt als complementair bestuur. De provincie draagt alleen daar bij waar het van meerwaarde is.
 - a. De provincie ziet samenwerking met medeoverheden en partijen als essentieel in de zoektocht naar oplossingen van maatschappelijke vraagstukken. De provincie functioneert hierin als de schakel tussen zowel betrokken overheden onderling als tussen overheden en burgers en maatschappelijke organisaties in de regio.⁶⁷
 - b. De opgaven vragen volgens de provincie om een stijl van besturen die participatief en responsief is, in plaats van 'van bovenaf'. De provincie treedt binnen de provinciale grenzen op als partner van lokale overheden. Zij werkt via horizontale sturing aan de invulling van maatschappelijke opgaven, wat samen gaat met de toepassing van netwerkend sturen en participatie van de samenleving.⁶⁸ Dit komt overeen met de kernopgave 'Ruimte voor Initiatief' uit de *Omgevingsvisie FlevolandStraks* (hierna: *Omgevingsvisie*), waarin de provincie aan de hand van drie uitgangspunten een nieuwe bestuursstijl introduceert:
 - I. Een geïntegreerde benadering per opgave, beleid en initiatief.
 - II. Besturen vanuit 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij', en in verbinding met de omgeving.
 - III. Een complementair bestuur van de provincie met de zes Flevolandse gemeenten en het waterschap, waarin wordt samengewerkt als één overheid. Dit houdt in dat dagelijkse besturen in gezamenlijkheid besluiten

⁶⁶ Academie voor Overheidscommunicatie, Rollen van de overheid, www.communicatiekompas.nl, geraadpleegd 6 mei 2025

⁶⁷ Provincie Flevoland (2023), Het Flevolands palet 2023-2027, p. 25

⁶⁸ Provincie Flevoland (2023), Het Flevolands palet 2023-2027, p. 6 en 12

- nemen. Zij passen dit onder meer toe bij de opgaven uit de *Omgevingsvisie* en initiatieven van inwoners en organisaties.⁶⁹
- c. De provincie ziet 'opgavegericht werken' als middel om maximaal bij te kunnen dragen aan de oplossingen van maatschappelijke vraagstukken. Hiermee houdt ze de coördinatie en sturing op verschillende beleidsthema's, waaronder water. Opgavegericht werken houdt in dat de provincie op integrale wijze werkt en de maatschappelijke opgaven als uitgangspunt neemt. Ze werkt in samenwerking met andere belanghebbenden en draagt alleen bij waar het van meerwaarde is. Tot slot geeft de provincie zo veel mogelijk ruimte voor de uitvoering, door op voorhand in gesprek te gaan met belanghebbenden.⁷⁰
 - d. In haar *Omgevingsvisie* kiest de provincie voor een praktische invulling van haar rol als middenbestuur, door verschil te maken door te doen wat nodig is.⁷¹ Dit past bij het provinciale uitgangspunt om uitsluitend bij te dragen waar dat van meerwaarde is.⁷² Op deze manier vertaalt zij het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal, tenzij', zie paragraaf 2.1.
3. De provincie geeft aan dat zij toegevoegde waarde ziet in het bijstellen van haar sturingsfilosofie. Zij merkt dat de sterke nadruk op samenwerking het bepalen van een koers ingewikkeld maakt.
 - a. De provincie geeft ambtelijk aan haar sturingsfilosofie als moeilijk hanteerbaar te ervaren en ziet toegevoegde waarde in het bijstellen ervan. Het is voor de geïnterviewden onduidelijk of keuzes, zoals de nadruk op samenwerken, voortkomen uit de sturingsfilosofie of vanzelf ontstaan.⁷³
 - b. De provincie wil de komende jaren actiever sturen op de ruimtelijke ordening, zie bevinding 5.⁷⁴
 - c. De provincie geeft ambtelijk aan dat de sterke inzet op samenwerking het ingewikkeld maakt om een heldere koers te bepalen. Dit was het geval bij de *Omgevingsvisie*, waar de veelheid aan inbreng het lastig maakte om een duidelijke richting te kiezen.⁷⁵
 4. De provincie ziet zichzelf als gebiedsregisseur in het fysieke domein, waaronder waterbeheer. De provincie onderscheidt de rechtmatige, presterende, netwerkende en responsieve rol. Zij wil deze rollen afhankelijk van de specifieke (water)opgave toepassen, zoals de rechtmatige rol bij het besluit om de grondwaterputten in Zuidelijk Flevoland te sluiten en de netwerkende rol rond de aanpak van bodemdalingsgebieden.
 - a. De provincie schrijft in haar *Organisatievisie* dat haar huidige rol zich laat kenmerken als gebiedsregisseur in het fysieke domein. Deze rol geeft de provincie vorm in zeven kerntaken, waaronder een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Hieronder valt ook waterbeheer.⁷⁶ Ook in het

⁶⁹ Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie FlevolandStraks*. Samen maken we Flevoland, p. 11 & Provincie Flevoland (2023), *Tweede Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 76

⁷⁰ Provincie Flevoland (2018), *Organisatievisie provincie Flevoland*, p. 6; Provincie Flevoland (2023), *Het Flevolands palet 2023-2027*, p. 25 & Provincie Flevoland (2024), *Programmabegroting 2025*, p. 36

⁷¹ Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie FlevolandStraks*. Samen maken we Flevoland, p. 11

⁷² Provincie Flevoland (2018), *Organisatievisie provincie Flevoland*, p. 6

⁷³ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

⁷⁴ Provincie Flevoland (2025), *Programmabegroting 2026*, p. 17

⁷⁵ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

⁷⁶ Provincie Flevoland (2018), *Organisatievisie provincie Flevoland*, p. 4

Omgevingsprogramma en een interview benoemt de provincie haar rol als gebiedsregisseur.⁷⁷

- b. De provincie vindt dat elke maatschappelijke opgave maatwerk nodig heeft. Per opgave kijkt zij opnieuw wat een effectieve manier is om deze aan te pakken en met welke partners zij dit doet.⁷⁸ Dit geldt ook voor de wateropgaven, waarbij zij het wisselend inzetten van de provinciale rol als noodzaak ziet.⁷⁹
- c. De provincie geeft in een bestuurlijk interview aan dat zij de rechtmatige rol vervult bij opgaven waar zij wettelijke doelen moet halen, of waar zij duidelijke keuzes heeft gemaakt en regie op voert. Een voorbeeld is het besluit uit 2009 om per 1 januari 2025 de grondwaterputten van agrariërs in Zuidelijk Flevoland te sluiten, om het diepe zoete grondwater te beschermen tegen verontreinigingen.⁸⁰ De provincie geeft aan extra middelen uit te trekken voor onderzoek en samen met de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek een handhavingstraject te beginnen.⁸¹ Ook vervult de provincie de rechtmatige rol bij de Kaderrichtlijn Water (KRW), waar Rijk en provincie elkaar aanspreken op het doelbereik van de KRW en wat daarvoor nodig is.⁸²
- d. De provincie geeft aan de presterende rol te vervullen wanneer zij zelf inspanningen levert en maatregelen uitvoert die bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit en het behalen van de KRW-doelen.⁸³
- e. De provincie geeft aan de netwerkende of samenwerkende rol te vervullen wanneer zij in samenwerking met partners een opgave aanpakt, bijvoorbeeld rond bodemdalingsgebieden. De provincie vergaart in deze gebieden kennis met onder andere het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), gemeenten, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland Noord (LTO Noord) en Waterschap Zuiderzeeland. De provincie geeft bestuurlijk aan dat zij het belangrijk vindt om in deze gebieden samen tot inzichten en beslissingen komen die door veel partners gedragen worden.⁸⁴
- f. De provincie geeft aan de responsieve rol te vervullen bij vraagstukken waar zij gebiedspartners meer het voortouw laat nemen, omdat daar het initiatief ligt om zaken te verbeteren. Een voorbeeld zijn de Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)-gelden en andere subsidiestromen, waar de landbouwsector of terreinbeherende organisaties gebruik van kunnen maken. De provincie ondersteunt hier waar nodig, maar laat het initiatief bij de gebiedspartners.⁸⁵

⁷⁷ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland, Omgevingsprogramma Flevoland, www.flevoland.tercera-go.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025

⁷⁸ Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie FlevolandStraks*. Samen maken we Flevoland, p. 11; Provincie Flevoland (2023), *Het Flevolands palet 2023-2027*, p. 25 & Provincie Flevoland (2018), *Organisatievisie provincie Flevoland*, p. 4-5

⁷⁹ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

⁸⁰ Provincie Flevoland (2025), *Omgevingsverordening provincie Flevoland*, artikel. 4.1 & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

⁸¹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

⁸² Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

⁸³ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

⁸⁴ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

⁸⁵ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

Kader 2.3 Herziening omgevingsbeleid

In 2017 stelde de provincie haar *Omgevingsvisie* vast. Dit deed zij in voorbereiding op de toen in 2021 verwachte inwerkingtreding van de *Omgevingswet*, waarvan een omgevingsvisie een verplicht instrument is. De provincie zet in haar *Omgevingsvisie* haar langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving over de periode 2030 en verder uiteen.⁸⁶ De omgevingsvisie vormt het strategisch kader voor het ruimtelijk beleid van de provincie.⁸⁷

De provincie werkt sinds 2024 aan een nieuwe omgevingsvisie, genaamd *Flevoland, blik op de toekomst*. In dit traject gaat de provincie ruimtelijke en strategische keuzes voor Flevoland maken.⁸⁸ De startnotitie voor het traject is vastgesteld in april 2024.⁸⁹ Ter voorbereiding op de nieuwe omgevingsvisie doorloopt de provincie verschillende stappen. Dit zijn onder andere beeldvormende sessies, een verkenningsfase over sturingsvraagstukken, een scenariofase met vier toekomstscenario's voor 2050-2100 en een bespreking van drie ruimtelijke perspectieven voor Flevoland. Dit traject, in combinatie met het participatieproces en de Omgevingseffectrapportage, is de basis voor het *Koersdocument* voor de nieuwe omgevingsvisie.⁹⁰ De nieuwe omgevingsvisie wordt naar verwachting eind 2026 vastgesteld in PS.⁹¹ Het vormt de basis voor een nieuw omgevingsprogramma en een actualisatie van de omgevingsverordening. De actualisatie van deze instrumenten staan eveneens gepland voor 2026.⁹²

Voor de huidige *Omgevingsvisie* werkt de provincie met een zogenoemd trendatelier, waarin zij onderzoek doet naar maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis van de inzichten uit het atelier kan zij voorstellen doen om de visie te actualiseren, zoals het toevoegen van een opgave of het aanpassen van een ambitie.⁹³ Voor de nieuwe omgevingsvisie verkent de provincie welke uitvoeringssystematiek wenselijk is om het omgevingsbeleid actueel te houden.⁹⁴

5. De *Omgevingsvisie* is in ruimtelijk opzicht niet sturend. Uit een tussenevaluatie blijkt dat de provincie hierdoor bij ruimtelijke en maatschappelijke opgaven vooral reactief handelt, kortetermijnkeuzes maakt zonder langetermijnvisie, weinig fundamentele keuzes maakt en geen prioriteiten stelt. Conform de wens van de provincie zelf, medeoverheden en externe partijen wil de provincie een meer sturende rol pakken in de ruimtelijke ordening. Uit het *Koersdocument* en een

⁸⁶ Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie Flevoland* Straks. Samen maken we Flevoland, p. 5

⁸⁷ Art. 3.1, *Omgevingswet*

⁸⁸ Provincie Flevoland (2025), *Jaaroverzicht IBT over 2024*, p. 3; Provincie Flevoland (2023), *Toekomst voor het nieuwe land. Van, voor en door Flevoland. Coalitieakkoord 2023-2027*, p. 17 & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

⁸⁹ Provincie Flevoland, presentatie: *Omgevingsvisie: Blik op de toekomst*. Presentatie stand van zaken, 25 juni 2025, p. 2 & Provincie Flevoland, startnotitie: *Omgevingsvisie Flevoland*, 24 april 2024

⁹⁰ Provincie Flevoland, Statenvoorstel: *Koersdocument Omgevingsvisie, Blik op de toekomst*, 28 oktober 2025, p. 1-2

⁹¹ Provincie Flevoland, mededeling: *Vervolgproces Omgevingsvisie*, 17 februari 2026

⁹² Provincie Flevoland, startnotitie: *Omgevingsvisie Flevoland*, 24 april 2024, p. 1 en 4

⁹³ Provincie Flevoland, *De visie blijft actueel*, www.flevoland.nl, geraadpleegd 3 december 2025

⁹⁴ Provincie Flevoland, startnotitie: *Omgevingsvisie Flevoland*, 24 april 2024, p. 6

interview blijkt dat dit voor water en bodem zal betekenen dat zij meer keuzes zal moeten maken in wat zij wel en niet doet en dat zij soms andere keuzes zal moeten maken ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen.

- a. De *Omgevingsvisie* is in ruimtelijk opzicht niet sturend. Volgens een tussenevaluatie van de visie uit 2021 heeft de provincie hiervoor gekozen om de visie flexibel en adaptief te maken en omdat er geen gebrek aan ruimte werd ervaren. Ook speelde mogelijk mee dat de provincie in 1986 werd ingesteld als 'lichte en compacte provincie', en zich nog moest positioneren in het bestuurlijke veld met de al bestaande Flevolandse gemeenten. Flevoland had daarnaast één van de eerste provinciale omgevingsvisies van Nederland.⁹⁵
- b. De provincie schrijft op basis van deze tussenevaluatie dat zij door het gebrek aan sturingsmogelijkheden bij zowel ruimtelijke als maatschappelijke opgaven vooral reactief handelt, kortetermijnkeuzes maakt zonder langetermijnvisie, weinig fundamentele keuzes maakt en geen prioriteiten stelt.⁹⁶
- c. Uit de tussenevaluatie blijkt dat zowel de interne organisatie als medeoverheden en andere partners behoefte hebben aan meer richtinggevende sturing van de provincie. Dit komt omdat het gebrek aan sturing als handicap wordt ervaren, de verschillende opgaven ruimtelijk niet meer kunnen worden ingepast en het belangrijker wordt dat de provincie haar eigen strategie en positie bepaalt ten opzichte van de Rijksoverheid. Externe partijen willen hierbij wel de bewegingsruimte behouden die zij vanuit hun verantwoordelijkheden nodig hebben.⁹⁷
- d. De provincie wil de komende jaren haar regierol in het fysieke domein vormgeven door actiever te sturen op de ruimtelijke ordening.⁹⁸ In de nieuwe omgevingsvisie streeft zij er daarom naar om duidelijke ruimtelijke en sturende keuzes voor de lange termijn te maken.⁹⁹ De sturing van de provincie blijft afhankelijk van de opgave. Om af te wegen welke provinciale rol passend is bij een opgave, wil de provincie een methodiek uitwerken. Hiermee wil zij invulling geven aan de behoefte aan meer richtinggevende sturing.¹⁰⁰
- e. De provincie kiest in het *Koersdocument*, dat functioneert als kader voor de uitwerking van de nieuwe omgevingsvisie, voor meer provinciale sturing en regie.¹⁰¹ De provincie geeft in een interview aan dat een sturende rol voor water en bodem betekent dat zij meer keuzes maakt in wat zij wel en niet doet. Een voorbeeld is dat de provincie een grotere rol gaat vervullen in het niet laten verslechteren van de waterkwaliteit. Ook kan het volgens de provincie betekenen dat zij soms andere keuzes moet maken, zoals bij woningbouwprojecten. Een keuze voor water en bodem kan deze projecten uitdagender maken.¹⁰²

⁹⁵ Lysias Advies (2021), *Leren van de omgevingsvisie. Samen maken we Flevoland. Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 25

⁹⁶ Provincie Flevoland, startnotitie: *Omgevingsvisie Flevoland*, 24 april 2024, p. 1

⁹⁷ Lysias Advies (2021), *Leren van de omgevingsvisie. Samen maken we Flevoland. Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 25 en 33

⁹⁸ Provincie Flevoland (2025), *Programmabegroting 2026*, p. 17

⁹⁹ Provincie Flevoland, startnotitie: *Omgevingsvisie Flevoland*, 24 april 2024, p. 2 & Lysias Advies (2024), *Uitgangspunten voor sturing Omgevingsvisie Flevoland*, p. 12

¹⁰⁰ Provincie Flevoland, mededeling: *Sturingsvraagstukken Omgevingsvisie Flevoland, blik op de toekomst*, 10 september 2025, p. 2

¹⁰¹ Provincie Flevoland, Statenvoorstel: *Koersdocument Omgevingsvisie, Blik op de toekomst*, 28 oktober 2025, p. 1-2 & Provincie Flevoland (2025), *Flevoland 2050. Omgevingsvisie, Blik op de toekomst. Koersdocument*, p. 8

¹⁰² Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

- f. De provincie wil in de nieuwe omgevingsvisie het provinciaal belang bij onderwerpen expliciet maken. Dit doet zij op basis van de drie principes uit de *Omgevingswet*:
 - I. subsidiariteit: decentraal wat kan, centraal wat moet
 - II. proportionaliteit: niet meer ingrijpen dan nodig
 - III. voorspelbaarheid: duidelijkheid geven richting de omgeving¹⁰³

2.3 Rolinvulling waterbeleid

Waterbeleid

- 6. De provinciale rolinvulling in het regionaal *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde! 2022-2027* (hierna: RWP) varieert van een kaderstellende rol bij grondwater tot een stimulerende en verbindende rol bij het *Actieplan Bodem en Water* (ABW). De provincie geeft aan dat niet zeker is of haar huidige rolkeuze voldoende is om de doelen te halen. Diverse doelen uit het RWP worden niet gehaald vanwege personele onderbezetting en het wegvallen van financiering door het Rijk. De provincie geeft daarnaast aan dat SMART-geformuleerde doelstellingen en een duidelijke uitvoeringsstrategie in het RWP ontbreken, wat het monitoren van de voortgang lastig maakt. Ook kan zij uitvoeringspartijen beter betrekken bij haar beleid.
 - a. De provincie stelde op 13 oktober 2021 haar RWP vast. Met het RWP geeft de provincie invulling aan haar verplichting om inzicht te geven in de uitvoering van Europese richtlijnen. Hieronder vallen de *Grondwaterrichtlijn*, de KRW, de *Zwemwaterrichtlijn* en de *Richtlijn Overstromingsrisico's*.¹⁰⁴
 - b. De provincie geeft aan dat haar rolinvulling in het RWP afhankelijk is van het onderwerp. Bij grondwater pakt zij een kaderstellende rol. Bij de KRW heeft zij zowel een kaderstellende rol als een stimulerende en verbindende rol richting de agrarische sector, in de vorm van het vernieuwde *Actieplan Bodem en Water* (ABW), zie bevinding 44. Bij drinkwater pakt de provincie zowel een stimulerende rol bij waterbesparing als een kaderstellende rol bij vergunningverlening. Daarnaast heeft de provincie in veel opgaven een ondersteunende rol, bijvoorbeeld voor de Doelen Overige Wateren.¹⁰⁵ Om haar watertaken in de praktijk in te vullen, neemt de provincie deel aan samenwerkingsverbanden zoals Klimaatadaptatie Flevoland (KAF), ABW en het Nationaal Deltaprogramma, zie hoofdstuk 4.¹⁰⁶
 - c. De provincie geeft aan dat niet zeker is of de huidige rolkeuze voldoende is om haar doelen te halen en ervaart terughoudendheid in het nemen van een duidelijke rol.¹⁰⁷
 - d. De provincie monitort aan de hand van de *Monitor Waterprogramma* de acties uit het RWP.¹⁰⁸ Zij geeft aan dat diverse doelen niet gehaald worden. De provincie heeft het onderzoek naar de nutriëntenopgave nog niet afgerond en nog geen zwemwaterraad ingesteld. Knelpunten in het behalen van de doelen zijn de onderbezetting in expertiseteam Bodem en Water en het wegvallen van

¹⁰³ Provincie Flevoland, Statenvoorstel: Koersdocument Omgevingsvisie, Blik op de toekomst, 28 oktober 2025, p. 1-2 & Provincie Flevoland (2025), Flevoland 2050. Omgevingsvisie, Blik op de toekomst. Koersdocument, p. 8

¹⁰⁴ Provincie Flevoland (2021), *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!*, p. 14, 30 en 43

¹⁰⁵ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁰⁶ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland (2025), *Jaarstukken 2024*, p. 49

¹⁰⁷ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁰⁸ Provincie Flevoland, *Monitor Waterprogramma*, www.kaart.flevoland.nl, geraadpleegd 15 augustus 2025

de Rijksfinanciering van het Flevolands Programma Landelijk Gebied (FPLG), zie bevinding 14, 15 en 47. De provincie geeft aan dat het monitoren van het RWP lastig is doordat de doelstellingen niet SMART-geformuleerd zijn en een duidelijke uitvoeringsstrategie ontbreekt. Zij ziet dit als les voor het nieuwe RWP.¹⁰⁹

- e. De provincie geeft aan dat zij zich bij het formuleren van doelen en ambities niet altijd voldoende realiseert dat de uitvoeringskracht van sommige vraagstukken bij andere partijen ligt, zoals bij het waterschap. Daarom betrok en betreft zij uitvoeringspartijen nog onvoldoende bij haar beleid op het terrein van bijvoorbeeld waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid. De provincie zal zich soms meer sturend moeten opstellen richting het waterschap. Bij de Opgave Landelijk gebied sluiten beleid en uitvoering al beter op elkaar aan volgens ambtelijk betrokkenen.¹¹⁰
7. Uit een lerende evaluatie van het RWP uit 2025 blijkt dat de provincie met het programma visie toont, maar dat een concrete uitwerking ontbreekt. Ondanks kwetsbaarheden in de interne organisatie, zoals personeelstekorten, was er geen sprake van (bij)sturing op het RWP. Gebiedspartners, zoals het Waterschap Zuiderzeeland en drinkwaterbedrijf Vitens, ervaren het RWP niet altijd als richtinggevend en merken op dat de provincie niet altijd handelt conform het programma.
- a. De provincie heeft in 2025 haar RWP laten evalueren. De evaluatie is gericht op het proces van ontwikkeling en uitvoering van het RWP, en heeft een expliciet lerend karakter. Het is opgesteld ten behoeve van de doorontwikkeling van het nieuwe waterprogramma.¹¹¹ Uit de evaluatie blijkt dat er tijdens de looptijd van het RWP geen sprake was van centrale, programmatische sturing op het programma. Ook vond er geen prioritering van acties plaats. Dit was wel nodig vanwege ondercapaciteit, het verloop van collega's, de vertragingen, het uitblijven van resultaten en de behoefte aan integraliteit en samenhang. Van (bij)sturing 'lijkt beperkt' en enkel 'ad-hoc' sprake geweest.¹¹² Dit blijkt ook uit bevinding 15, waarin de provincie aangeeft een strategie te willen ontwikkelen om beter prioriteiten te kunnen stellen.
 - b. Volgens de evaluatie toont de provincie met het RWP visie, door de noodzaak van keuzes in de ruimtelijke ordening te erkennen en richtinggevende kaders te introduceren, zie bevinding 25 en 32. Het wordt echter beperkt concreet wat dit in de praktijk betekent. Zo ervaren dossierhouders en gebiedspartners, zoals het waterschap en Vitens, het RWP in de praktijk niet altijd als duidelijk en richtinggevend. Zij merken op dat er niet altijd gehandeld wordt conform het RWP. Toekomstbestendige keuzes met betrekking tot peilbeheer worden bijvoorbeeld volgens deze partijen uitgesteld.¹¹³
 - c. De evaluatie bevat ook aandachtspunten over samenwerking, zowel intern tussen provinciale afdelingen als extern met gebiedspartners, zie bevinding 16 en 42.

¹⁰⁹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹¹⁰ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹¹¹ TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 3 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2025

¹¹² TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 20

¹¹³ TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 14

8. De provincie is begonnen met het opstellen van het volgende RWP, waarin de inhoudelijke lijn grotendeels behouden blijft maar specifieke thema's extra aandacht krijgen, zoals klimaatverandering en de waterbeschikbaarheid.
 - a. De provincie is begonnen met het opstellen van het RWP voor 2028-2033. Dit wordt naar verwachting in 2027 definitief vastgesteld.¹¹⁴ De provincie geeft aan op termijn een samengesteld water- en bodemprogramma te willen maken, mogelijk in een latere aanvulling op het nieuwe RWP.¹¹⁵
 - b. De provincie geeft aan dat het nieuwe RWP inhoudelijk weinig grote veranderingen bevat. Wel krijgt een aantal waterthema's een nadrukkelijker accent als gevolg van bijvoorbeeld klimaatverandering en veranderingen in de waterbeschikbaarheid. Daarnaast wil de provincie het doelbereik van bepaalde waterthema's in de uitwerking van bijvoorbeeld de opgave Landelijk gebied beter in beeld brengen. De provincie wil in het nieuwe RWP doelen duidelijker formuleren.¹¹⁶
 - c. In het *Coalitieakkoord 2023-2027* (hierna: *Coalitieakkoord*) en de *Programmabegroting 2025* is aangekondigd dat de provincie ter voorbereiding op het nieuwe RWP een watersysteemstudie gaat uitvoeren, de 'waterbalans', die inzicht geeft op het watersysteem op de lange termijn.¹¹⁷

9. Naast de verplichte onderdelen, bevat het RWP niet-verplichte onderwerpen op het gebied van waterkwaliteit, waterbesparing en zwemwater. Voorbeelden zijn het faciliteren van kennisdeling en -ontwikkeling op het gebied van waterkwaliteit, het formuleren van aanvullende waterkwaliteitsdoelen voor kleinere wateren, het stimuleren van waterbesparing en de voorgenomen instelling van een ambtelijke deskundigenraad zwemwater. De provincie pakt daarnaast een regisserende en stimulerende rol in twee gebiedsprocessen.
 - a. De provincie pakt een faciliterende rol in kennisdeling en -ontwikkeling op het gebied van waterkwaliteit. Dit doet zij in de regionale aanpak en uitvoering van het ABW. Dit doet zij met andere gebiedspartners, zie bevinding 44. Het doel van de maatregelen is het benutten en vergroten van landbouwpercelen, om daarmee de belasting van het watersysteem met residuen van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten te verkleinen.¹¹⁸
 - b. De provincie heeft aanvullende doelen geformuleerd op het gebied van waterkwaliteit voor kleinere wateren in stedelijke, natuurlijke en agrarische gebieden. Deze wateren vallen niet onder de KRW. Zij stelt samen met het waterschap, terreinbeheerders en gemeenten doelen vast voor deze overige wateren. Hieronder vallen de ecologische doelen en de relevante ondersteunde chemische parameters. Er geldt geen bindende resultaatsverplichting volgens een Europees kader en deze doelen vallen buiten de monitorings- en rapportagesystematiek van de KRW.¹¹⁹
 - c. De provincie geeft in een interview aan dat zij een stimulerende rol probeert te vervullen bij waterbesparing. Dit doet zij onder andere via campagnes en subsidies. De provincie monitort niet actief op de impact van haar inspanningen op het gebied van waterbesparing.¹²⁰ Waterbesparing valt in het

¹¹⁴ Provincie Flevoland (2025), *Programmabegroting 2026*, p. 32

¹¹⁵ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹¹⁶ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹¹⁷ Provincie Flevoland (2023), *Toekomst voor het nieuwe land. Van, voor en door Flevoland*. *Coalitieakkoord 2023-2027*, p. 29 & Provincie Flevoland (2024), *Programmabegroting 2025*, p. 51

¹¹⁸ Provincie Flevoland (2021), *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!*, p. 29

¹¹⁹ Provincie Flevoland (2021), *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!*, p. 29

¹²⁰ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

- RWP onder het drinkwaterbeleid, waarmee de provincie haar wettelijke zorgplicht drinkwater uit de *Drinkwaterwet* invult.¹²¹
- d. De provincie wil een ambtelijke deskundigenraad zwemwater instellen, met vertegenwoordiging van betrokken gebiedspartijen. Hiermee zal zij een faciliterende rol hebben in het afstemmen bij calamiteiten, het bespreken van (ruimtelijke) ontwikkelingen en het vroegtijdig agenderen van de waterkwaliteit. De raad kan daarnaast functioneren als loket voor gemeenten en ondernemers.¹²² De provincie geeft aan nog niet begonnen te zijn met de zwemwateraad.¹²³
 - e. De provincie zet zich in om, in het geval van noodzakelijke vervanging van oeverconstructies, natuurvriendelijke oeverovergangen aan te leggen. Dit doet zij aanvullend op de provinciale KRW-opgave om veertig procent natuurvriendelijke oevers aan te leggen.¹²⁴
 - f. De provincie pakt een regisserende en stimulerende rol in de gebiedsprocessen Bodemdaling en Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland, zie bevinding 48 en paragraaf 4.3.¹²⁵
10. De provincie werkt via het samenwerkingsverband Klimaatadaptatie Flevoland (KAF) en de daaruit voortkomende *Regionale Adaptatiestrategie* (RAS) aan klimaatadaptatie. De provinciale inzet op klimaatadaptatie bestaat tot op heden vooral uit subsidies en kennisontwikkeling. Als kaderstellende instrumenten zet de provincie in op het ontwikkelen van een provinciaal *Klimaatplan* en de verankering van klimaatadaptatie in de nieuwe omgevingsvisie.
- a. De provincie werkt via het samenwerkingsverband KAF en de daaruit voortkomende RAS aan klimaatadaptatie, zie bevinding 45.
 - b. Conform de afspraak uit het *Coalitieakkoord* werkt de provincie momenteel aan een provinciaal *Klimaatplan*, waarin klimaatadaptatie terugkomt.¹²⁶ Het *Klimaatplan* is een inventarisatie en analyse van het huidige klimaatbeleid en bevat geen nieuw beleid. Wel bevat het plan suggesties voor vervolgtacties.¹²⁷ De vaststelling van het plan is vertraagd, doordat de afstemming met andere overheden en de interne procedure voor opstelling langer hebben geduurd.¹²⁸ Het concept-*Klimaatplan* is in oktober 2025 naar PS gestuurd en wordt naar verwachting in 2026 vastgesteld.¹²⁹
 - c. De provincie ziet op het gebied van klimaatadaptatie voordelen in het koppelen van de klimaataanpak aan bestaand beleid, zoals wordt gedaan in het *Klimaatplan*, maar geeft aan dat er mogelijk nog scherpe keuzes nodig zijn.¹³⁰
 - d. Ter voorbereiding op het opstellen van het *Klimaatplan* heeft de provincie in 2024 het klimaatbeleid en de klimaatmaatregelen van de Flevolandse

¹²¹ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 18

¹²² Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 31

¹²³ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹²⁴ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 26

¹²⁵ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹²⁶ Provincie Flevoland (2023), Toekomst voor het nieuwe land. Van, voor en door Flevolandse. Coalitieakkoord 2023-2027, p. 32 & Provincie Flevoland (2025), Ambitiedocument Landelijk Gebied Flevoland, p. 81

¹²⁷ Provincie Flevoland, memo: Klimaatplan Flevoland, 28 oktober 2025; Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025 & Provincie Flevoland, presentatie: Provinciaal Klimaatplan Flevoland. Commissie Ruimte, Natuur en Duurzaamheid. Peilen & Toetsen, 26 november 2025

¹²⁸ Provincie Flevoland, beantwoording technische vragen: Programmabegroting 2026, 30 oktober 2025, p. 17

¹²⁹ Provincie Flevoland, presentatie: Provinciaal Klimaatplan Flevoland. Commissie Ruimte, Natuur en Duurzaamheid. Peilen & Toetsen, 26 november 2025

¹³⁰ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

overheden laten inventariseren. Hieruit blijkt dat de Flevolandse overheden tot op heden met name inzetten op faciliterende instrumenten, zoals subsidies en kennisdeling, en niet op kaderstellende instrumenten.¹³¹ Voorbeelden van de provinciale inzet op het gebied van klimaatadaptatie zijn:

- I. De provincie financierde tot november 2024 samen met de Flevolandse gemeenten en het waterschap de subsidieregeling *Klimaatadaptieve en groene dorpen en steden*, waarmee inwoners van de bebouwde kom een subsidie konden aanvragen voor klimaatadaptieve maatregelen.¹³²
 - II. De provincie voert stresstesten uit, waarmee zij de risico's van weersextremen in beeld brengt, zie bevinding 22.¹³³
 - III. De provincie wil klimaatadaptatie borgen in de nieuwe omgevingsvisie.¹³⁴
 - IV. De provincie neemt deel aan en investeert via het landelijke programma *Werklandschappen van de Toekomst* in het klimaatbestendig maken van bedrijventerreinen.¹³⁵
- II. De provincie rapporteert in het *Ambitiedocument Landelijk Gebied* en een presentatie aan PS over de toestand en uitvoering van maatregelen voor KRW-waterlichamen. Het KRW-grondwaterlichaam is in toereikende toestand, maar – in lijn met het landelijke beeld – geen van de 19 KRW-oppervlaktewaterlichamen in Flevoland is in toereikende toestand. De provincie wil in 2026 een impuls geven aan het verbeteren van de waterkwaliteit, onder andere door middel van extra maatregelen en het ABW.
- a. De provincie heeft in 2025 het *Ambitiedocument Landelijk Gebied* opgesteld. In dit document informeert de provincie over de kaders en doelen van de KRW voor het landelijk gebied.¹³⁶ Daarnaast zijn PS in een beeldvormende sessie geïnformeerd over de uitkomsten van het *Koepelrapport Tussenevaluatie KRW*, het verwachte doelbereik in Flevoland en aanvullende handelingsperspectieven.¹³⁷
 - b. Het grondwaterlichaam Zand-Rijn Midden dat (deels) in Flevoland ligt voldoet aan alle voor grondwater gestelde KRW-doelen.¹³⁸ Om de grondwaterkwaliteit te beschermen, ontwikkelt de provincie handelingsperspectieven ten aanzien van diffuse grondwaterverontreinigingen, zoals Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en gewasbeschermingsmiddelen. De provincie monitort het grondwaterlichaam in samenwerking met relevante medeoverheden, en doet dit breder dan strikt vanuit de KRW noodzakelijk.¹³⁹
 - c. Geen van de 19 oppervlaktewaterlichamen in Flevoland voldoet aan alle voor oppervlaktewater gestelde KRW-doelen.¹⁴⁰ Dit beeld komt in grote lijnen overeen met het landelijke beeld, zie kader 2.1, waarin wordt genoemd dat het

¹³¹ Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland, p. 6-7

¹³² Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 50 & Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland, p. 72-73

¹³³ Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland, p. 72-73

¹³⁴ Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland, p. 73

¹³⁵ *Werklandschappen van de Toekomst*, Flevoland, www.werklandschappen.nl, geraadpleegd 27 oktober 2025

¹³⁶ Provincie Flevoland (2025), *Ambitiedocument Landelijk Gebied Flevoland*, p. 71-78

¹³⁷ Provincie Flevoland, presentatie: Kaderrichtlijn Water (KRW). Uitkomsten Tussenevaluatie KRW, handelingsperspectieven en doorkijk vervolg, 7 mei 2025 & AT Osborne e.a. (2024), *Koepelrapport Tussenevaluatie KRW*

¹³⁸ Provincie Flevoland, presentatie: Achtergrondinformatie bij presentatie Kaderrichtlijn (KRW). Uitkomsten Tussenevaluatie KRW, handelingsperspectieven en doorkijk vervolg, 7 mei 2025, p. 7

¹³⁹ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 15-16

¹⁴⁰ Provincie Flevoland, presentatie: Kaderrichtlijn Water (KRW). Uitkomsten Tussenevaluatie KRW, handelingsperspectieven en doorkijk vervolg, 7 mei 2025, p. 7

principe 'one-out-all-out' ervoor zorgt dat, hoewel aan tachtig procent van de doelen wordt voldaan, de beoordeling 'ontoereikend' is. Het is de verwachting dat in 2027 de KRW-doelen in Nederland niet behaald worden, ook niet in de provincie Flevoland.

- d. Als handelingsperspectief zet de provincie in op een regulier spoor om maatregelen uit het vierde stroomgebiedbeheerplan¹⁴¹ voor te bereiden. Daarnaast neemt de provincie in samenwerking met het waterschap en de gemeenten maatregelen in een 'snel spoor'. De provincie zet in dit spoor zelf in op het actualiseren van de provinciale vergunningen voor indirecte lozingen en het stimuleren van gemeenten om dit ook te doen, en het verbeteren van de natuurvriendelijke oevers.¹⁴²
- e. De provincie wil in 2026 een impuls geven aan het verbeteren van de waterkwaliteit, onder andere via de herijking van het ABW.¹⁴³ De nadruk van het ABW ligt de komende jaren op het behalen van de KRW-doelen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten.¹⁴⁴

¹⁴¹ De KRW verplicht Europese lidstaten om elke 6 jaar stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) vast te stellen, die als doel hebben om de waterkwaliteit te verbeteren. Er wordt momenteel gewerkt aan het vierde SGBP voor de planperiode 2028-2023. Zie: IPLO, Stroomgebieden en stroomgebiedbeheerplannen, www.iplo.nl, geraadpleegd 12 december 2025

¹⁴² Provincie Flevoland, presentatie: Kaderrichtlijn Water (KRW). Uitkomsten Tussenevaluatie KRW, handelingsperspectieven en doorkijk vervolg, 7 mei 2025, p. 13-21

¹⁴³ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 32

¹⁴⁴ Waterschap Zuiderzeeland, informatiebrief: Herijking Actieplan Bodem en Water; van programmasturing naar doelsturing, 19 september 2025

3. Belangenwegingen

Dit hoofdstuk gaat in op hoe en in hoeverre de provincie keuzes weegt, maakt en borgt in haar ruimtelijk beleid met betrekking tot waterbelangen. Daarmee beantwoorden wij onderzoeksvraag 2 en hebben wij aandacht voor onderzoeksvraag 4. Paragraaf 3.1 beschrijft de organisatie en budget van de provincie voor de wateropgaven. Paragraaf 3.2 gaat in op de instrumenten die de provincie gebruikt om verschillende belangen in beeld te brengen. Paragraaf 3.3 gaat in op de keuzes tussen en combinaties van belangen die de provincie maakt en borgt in haar beleid.

3.1 Organisatie en financiën

Organisatie

12. De provincie werkt via expertiseteams aan opgaven, waaronder water. De teams Bodem en Water en Ruimte en Landschap vallen onder verschillende concerndirecteuren, en daarmee onder verschillende opgaven. De provincie geeft aan dat de expertiseteams elkaar weten te vinden waar nodig.
 - a. De verantwoordelijkheid voor wateropgaven ligt bij de gedeputeerde Bodem en Water, Cultuur en Erfgoed, Samenleving en Bestuur. De wateropgaven raken ook aan de portefeuilles van twee andere gedeputeerden. De inpassing van nieuwe ontwikkelingen, de coördinatie van 'Rol in de Ruimte'¹⁴⁵ en de omgevingsvisie valt onder de gedeputeerde Ruimtelijke Ordening & Mobiliteit. De opgaven waterkwaliteit en watervoorziening raken aan de thema's landbouw en het landelijk gebied, die vallen onder de gedeputeerde Landbouw, Maritiem & Landelijk gebied.¹⁴⁶
 - b. De provincie werkt aan opgaves, waaronder water, aan de hand van expertiseteams. Het onderwerp water valt onder het expertiseteam Bodem en Water. Het onderwerp ruimtelijke ontwikkeling valt onder expertiseteam Ruimte en Landschap. De twee teams vallen onder verschillende concerndirecteuren, en daarmee onder verschillende opgavemanagers: water valt onder de opgave Landelijk Gebied, ruimte onder de opgave Samenlevingsopbouw.¹⁴⁷
 - c. De provincie geeft aan dat de expertiseteams Bodem en Water en Ruimte en Landschap elkaar weten te vinden waar nodig.¹⁴⁸
13. De provincie organiseert in lijn met haar ambitie om integraal te werken sinds 2024 een wekelijks 'initiatievenoverleg' (IO). In dit overleg worden ruimtelijke plannen van gemeenten en provinciale initiatieven besproken en beoordeeld door verschillende expertiseteams, waaronder expertiseteam Bodem en Water. De provincie wil met het overleg conflicterende belangen gezamenlijk afwegen, meekoppelkansen creëren en begrip tussen expertiseteams vergroten, met als uitkomst een integrale provinciale reactie op ruimtelijke plannen.

¹⁴⁵ 'Rol in de Ruimte' komt voort uit het IPO-document 'Rol in de Ruimte', waarvoor provincies in IPO-verband hebben nagedacht over de betekenis een meer sturende provinciale rol in de ruimtelijke ordening. De provincie werkt dit verder uit in het traject voor de nieuwe omgevingsvisie. Zie: Provincie Flevoland (2022), Perspectiefnota 2023-2026, p. 12 & Provincie Flevoland (2024), Perspectiefnota 2025-2028, p. 10

¹⁴⁶ Provincie Flevoland, Gedeputeerde Staten, www.flevoland.nl, geraadpleegd 7 oktober 2025

¹⁴⁷ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland, Expertiseteams en opgaven, www.flevoland.nl, geraadpleegd 18 augustus 2025

¹⁴⁸ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

- a. De provincie geeft aan dat zij, mede door de invoering van de *Omgevingswet* en haar ambitie om integraal te werken, het belangrijk vindt om ruimtelijke plannen integraal te beoordelen. Sinds 2024 vindt er daarom een wekelijks IO plaats. Vaste vertegenwoordigers van verschillende provinciale expertiseteams, zoals van Bodem en Water, bespreken ruimtelijke plannen die door gemeenten worden ingediend. De doelen van het overleg zijn het:
- toewerken naar een integrale provinciale reactie naar de gemeente en initiatiefnemer dat het provinciaal belang goed vertegenwoordigt
 - inzicht krijgen in elkaars expertise, denkwijze en argumentatie
 - creëren van meekoppelkansen
 - gezamenlijk afwegen van conflicterende belangen¹⁴⁹
- b. De provincie geeft aan dat binnen het IO de nadruk ligt op de bespreking en beoordeling van haalbaarheidsverzoeken. Dit zijn initiatieven die in een vroeg stadium worden voorgelegd, zodat de provincie tijdig kan meedenken. Hiermee wil de provincie zoveel mogelijk voorkomen dat zij in een latere, formele fase haar instrumentarium moet inzetten, zoals een zienswijze of reactieve interventie. In het IO worden daarnaast formele aanvragen en grotere projecten, zoals gebiedsprojecten of visie van een gemeente, besproken. Er is ruimte voor de betrokken expertiseteams om provinciale initiatieven en projecten te agenderen waarvan een integrale benadering wenselijk is.¹⁵⁰
14. Het expertiseteam Bodem en Water is al meerdere jaren niet op volle sterkte. De provincie zet in op de uitbreiding van het team, mede aan de hand van een wervingscampagne. Het team is de afgelopen jaren al gegroeid van 6 fte naar 10 tot 11 fte in oktober 2025. De gewenste omvang is echter 17 fte. De provincie heeft de afgelopen jaren voor een deel van haar wettelijke taken externe capaciteit ingehuurd. De provincie heeft voldoende budget voor extra personeel, maar heeft als gevolg van de krappe arbeidsmarkt net als andere overheden moeite met het aantrekken van ervaren professionals.
- a. Er is binnen het expertiseteam Bodem en Water al meerdere jaren sprake van onderbezetting. De provincie zet in op groei van het team, mede aan de hand van een wervingscampagne. Het team is de afgelopen jaren al gegroeid van 6 fte tot 10 tot 11 fte in oktober 2025. De gewenste omvang is echter 17 fte. Het huidige tekort is vooral aanwezig in de meer senior functies.¹⁵¹ De provincie heeft de afgelopen jaren voor een deel van haar wettelijke taken externe capaciteit ingehuurd.¹⁵² Ook heeft zij voor het samenstellen van het nieuwe RWP tijdelijk een externe projectleider aangenomen.¹⁵³ De provincie geeft aan dat het tekort onderdeel is van een bredere trend: er reageren weinig ervaren professionals op vacatures bij overheden, vooral binnen de fysieke thema's.¹⁵⁴
- b. De nog op te vullen fte in het expertiseteam Bodem en Water zijn volgens de provincie nodig om beleid en uitvoering beter te combineren en ontbrekende kennis op het gebied van bodem en water aan te vullen. De provincie geeft aan

¹⁴⁹ Provincie Flevoland, e-mail, 28 januari 2026 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

¹⁵⁰ Provincie Flevoland, e-mail, 28 januari 2026

¹⁵¹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025; Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 50; Provincie Flevoland (2024), Jaarstukken 2023, p. 26; Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland, presentatie: Wervingscampagne Water & Bodem, juli 2024

¹⁵² TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 15

¹⁵³ Opdracht Overheid, Projectleider Opstellen Waterprogramma 2028-2033, www.opdrachtoverheid.nl, geraadpleegd 12 december 2025

¹⁵⁴ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

dat er voldoende middelen zijn voor extra personeel. Omdat de provincie vanwege de krappe arbeidsmarkt moeite heeft met het aantrekken van nieuw personeel, overweegt zij om langdurig extern personeel in te huren ter overbrugging van het tekort.¹⁵⁵

15. Het expertiseteam Bodem en Water richt zich als gevolg van capaciteitsgebrek op haar wettelijke taken. Het expertiseteam wordt betrokken bij sectorale beleidsplannen en provinciale projecten waar waterbelangen worden meegewogen door andere onderdelen van de organisatie. Het kan echter weinig aanvullende taken op zich nemen en weinig zelf initiatief nemen om bij ontwikkelingen betrokken te worden. Zo kan het in beperkte mate participeren in de herziening van de omgevingsvisie. De provincie onderkent dat dit nadelen heeft, bijvoorbeeld dat er soms keuzes gemaakt worden die tegen het waterbelang ingaan. De provincie geeft verder aan dat zij een strategie wil ontwikkelen, in overleg met het waterschap, om betere keuzes te maken over haar betrokkenheid bij watergerelateerde ontwikkelingen in Flevoland.
- a. De provincie geeft aan dat het expertiseteam Bodem en Water actief wordt benaderd bij sectorale beleidsplannen en provinciale projecten waar waterbelangen meegewogen worden, zoals de ontwikkeling van een datacenterstrategie en erfgoedprojecten.¹⁵⁶
 - b. Het expertiseteam kan zich als gevolg van de onderbezetting alleen richten op de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van water en bodem en weinig extra taken oppakken. Ook kan het team door het capaciteitsgebrek weinig zelf het initiatief nemen om bij ontwikkelingen betrokken te worden. Het team vertrouwt op het inschattingsvermogen van collega's en andere samenwerkingspartners om te weten wanneer het betrokken moet zijn. De provincie onderkent dat dit nadelen heeft, bijvoorbeeld dat er soms keuzes gemaakt worden die tegen het waterbelang ingaan. Een voorbeeld is de keuze van een Flevolandse gemeente om een zoeklocatie voor woningbouw te plaatsen in een drinkwatergebied.¹⁵⁷
 - c. Het expertiseteam participeert als gevolg van de onderbezetting in beperkte mate in de actualisatie van de het traject naar een nieuwe omgevingsvisie. Het team brengt kennis in over het water- en bodemsysteem, maar zou graag een actievere rol spelen in het agenderen van belangrijke thema's uit het nieuwe waterprogramma. Het expertiseteam wordt niet altijd benaderd als er in het traject kennis over het watersysteem ontbreekt, met als gevolg dat te simpel weergegeven of onjuiste informatie achteraf gecorrigeerd moet worden.¹⁵⁸
 - d. Het expertiseteam kan door onderbezetting beperkt participeren in de samenstelling van de *Regionale sponsstrategie*¹⁵⁹ van de regio Zwolle, omgevingstafels voor ruimtelijke plannen en projecten waarbij het team slechts een klein belang vertegenwoordigt, zoals bij de aanleg van een weg. Het ontvangt bij deze ontwikkelingen de relevante informatie achteraf van collega's. Het team komt niet toe aan een analyse van de beleidsmatige gevolgen van een aantal watervraagstukken op de lange termijn, zoals

¹⁵⁵ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁵⁶ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁵⁷ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁵⁸ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁵⁹ De Regionale sponsstrategie richt zich op de vraag op welke manieren de NOVEX-Regio Zwolle kan omgaan met klimaatverandering in het licht van de toekomstige groei van de regio. Het Waterschap Zuiderzeeland draagt bij aan de strategie. Zie: Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland, p. 66

waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid. Ook duurt de ontwikkeling van het afwegingsmechanisme en het normenkader uit de SAF, zie bevinding 23 en 24, door de onderbezetting langer dan gepland.¹⁶⁰

- e. De provincie geeft aan een strategie te willen ontwikkelen om beter te kunnen kiezen wanneer zij aan watergerelateerde ontwikkelingen wil bijdragen. Zij wil het waterschap hierbij betrekken, zodat de werkzaamheden van de provincie en het waterschap beter op elkaar aansluiten. De provincie ziet het afwegingsmechanisme voor ruimtelijke keuzes als mogelijk bruikbaar instrument, zie bevinding 23.¹⁶¹
16. Volgens de evaluatie van het RWP roepen verschillen in de boodschap van het RWP en andere beleidsprogramma's vragen op over de interne afstemming tussen afdelingen en dossiers. De provincie geeft aan de in de evaluatie genoemde inconsistenties niet volledig te herkennen. Inconsistenties tussen provinciale beleidstukken kwamen ook in de tussenevaluatie van de *Omgevingsvisie* uit 2021 naar voren als aandachtspunt, evenals een veelheid aan provinciale beleidsdocumenten. De provincie geeft in het *Koersdocument* aan dat zij momenteel met te veel soorten documenten en instrumenten stuurt op de fysieke leefomgeving. Met de actualisatie van haar omgevingsbeleid wil zij daarom meer samenhang en structuur in haar beleid aanbrengen.
- a. In de evaluatie van het RWP, zie bevinding 7, wordt geconstateerd dat de samenwerking tussen provinciale afdelingen en dossiers niet goed op elkaar is afgestemd, terwijl ze wel van elkaar afhankelijk zijn. Daardoor bleef het RWP te veel los van de rest van de organisatie staan. Samenhang en afstemming tussen afdelingen en dossiers is echter nodig om de uitvoering te borgen en te versterken, en om te voorkomen dat de provincie verschillende boodschappen communiceert.¹⁶² Zo draagt het RWP volgens de evaluatie een andere boodschap (zie bevinding 7) uit in vergelijking meer recente programma's, zoals het *Ambitiedocument Landelijk Gebied* en de *Visie op Landbouw*. Dit roept volgens de evaluatie vragen op over de mate van interne afstemming bij de ontwikkeling van beleidsstukken. Ook dossierhouders en gebiedspartners, zoals drinkwaterbedrijf Vitens en het waterschap, ervaren de communicatie vanuit de provincie op dit punt niet altijd als helder.¹⁶³
 - b. De provincie geeft aan de inconsistenties tussen het *Ambitiedocument Landelijk Gebied* en het RWP niet te herkennen, want de waterdoelen uit het RWP zijn één-op-één overgenomen in het *Ambitiedocument*. Incongruenties tussen het RWP en de *Visie op Landbouw* kunnen er volgens de provincie wel zijn, aangezien dit een product van de gezamenlijke landbouwsectoren en de rol van de provincie faciliterend is.¹⁶⁴ De Rekenkamer stelt vast dat de *Visie op Landbouw* een visie van de provincie is die is vastgesteld door PS in mei 2025.¹⁶⁵
 - c. Inconsistenties tussen provinciale beleidstukken kwamen ook in de tussenevaluatie van de *Omgevingsvisie* naar voren als aandachtspunt. Uit deze evaluatie uit 2021 bleek dat door de veelheid aan provinciale beleidsdocumenten zicht op de uitvoering van de visie ontbreekt. Voorbeelden

¹⁶⁰ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁶¹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁶² TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 19-20

¹⁶³ TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 14

¹⁶⁴ Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

¹⁶⁵ Provincie Flevoland (2025), Voedsel voor nieuwe generaties. Een Flevolandse visie op landbouw 2050 & Provincie Flevoland, besluitenlijst: Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland, 28 mei 2025, p. 5

van deze documenten zijn het *Omgevingsprogramma*, de verschillende uitwerkingsagenda's, de programmabegrotingen en diverse regionale programma's, waaronder het RWP en de *Landschapsvisie*. Daarnaast ontbreekt het volgens de tussenevaluatie aan congruentie tussen de documenten. De opgaven uit de *Omgevingsvisie* corresponderen volgens de tussenevaluatie bijvoorbeeld niet met het *Omgevingsprogramma*.¹⁶⁶ Het aantal in hoofdstuk 2 genoemde documenten bevestigt het beeld van de veelheid aan documenten waarin de provincie haar visie en beleid uitwerkt.

- d. De provincie benoemt in het *Koersdocument* dat momenteel een te grote (sectorale) variëteit aan documenten en instrumenten sturing geeft aan de fysieke leefomgeving. Zij wil toewerken naar een logische samenhang, structuur en naamgeving van documenten. De nieuwe omgevingsvisie is hierin de eerste stap, en de provincie kijkt aan de hand hiervan hoe de rest van het omgevingsbeleid kan worden aangepast, aangevuld en gestructureerd.¹⁶⁷

Financiën

17. De provincie begroot structureel een basisbudget voor water, maar schrijft dit niet toe aan specifieke taken. Zij stelt de middelen per planperiode van het RWP vast. Aangezien de watervraagstukken groter worden, geeft de provincie aan dat het belangrijker wordt om vaker structureel specifieke middelen voor waterthema's in de begroting op te nemen. Uit de evaluatie van het RWP uit 2025 blijkt dat er bij aanvang van het RWP niet voor alle acties de benodigde financiering beschikbaar was, doordat er bijvoorbeeld niet goed was afgestemd met een andere provinciale afdeling.

- a. De provincie begroot structureel een basisbudget voor water, maar schrijft dit niet toe aan specifieke taken. Zij stelt dit basisbudget per planperiode van het RWP vast.¹⁶⁸ De provincie geeft aan dat het belangrijker wordt om vaker structureel gespecificeerde middelen voor waterthema's in de begroting op te nemen, aangezien klimaatverandering, waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid steeds grotere vraagstukken worden.¹⁶⁹
- b. Volgens de evaluatie van het RWP uit 2025 was bij aanvang van het RWP niet voor alle acties de benodigde financiering beschikbaar, waardoor een aantal acties zijn vertraagd. Zo was er voor de ambitie om natuurvriendelijke oevers aan te leggen, zie bevinding 9, in eerste instantie geen budget beschikbaar, omdat er niet was afgestemd met de afdeling infrastructuur. De provincie kent volgens de evaluatie niet eenvoudig middelen toe aan acties waarvoor geen wettelijke verplichting bestaat.¹⁷⁰ Daarnaast zijn acties uit het RWP soms gefinancierd via andere begrotingsposten, en acties uit andere domeinen bekostigd vanuit het programmaonderdeel Water.¹⁷¹

18. Naast het structurele basisbudget voor het programmaonderdeel Water, zijn er met het *Coalitieakkoord* tot 2028 extra middelen beschikbaar gesteld. Baten komen voort uit de grondwaterheffing, reserves en incidentele bijdragen. In 2023 en 2024 was er op het programmaonderdeel Water sprake van onderbesteding.

¹⁶⁶ Lysias Advies (2021), *Leren van de omgevingsvisie. Samen maken we Flevoland. Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 25 en 33

¹⁶⁷ Provincie Flevoland (2025), *Flevoland 2050. Omgevingsvisie, Blik op de toekomst. Koersdocument*, p. 37

¹⁶⁸ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁶⁹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

¹⁷⁰ TwynstraGudde (2025), *Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027*, p. 15

¹⁷¹ TwynstraGudde (2025), *Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027*, p 9-10

Vanaf 2026 zijn er middelen begroot voor de Uitvoeringsaanpak Landelijk Gebied, waarmee provinciale maatregelen voor onder andere water, bodem en klimaat voor het landelijk gebied worden uitgevoerd.

- a. In tabel 3.1 zijn de gerealiseerde en begrote lasten, baten en saldi voor de beleidsdoelen op het gebied van water en bodem opgenomen. Het programmaonderdeel Water bestaat in 2026 uit twee doelen:
 - I. 'Het bodem- en watersysteem is beter toekomstbestendig en draagt bij aan de hoofdoelen van het landelijk gebied: Toekomstbestendige landbouw en het herstel van de biodiversiteit. De provincie beoogt daarbij het bodem- en watersysteem te versterken.'¹⁷²
 - II. 'We hebben ook in de toekomst voldoende drink-, proces- en oppervlaktewater van goede kwaliteit. Hiervoor hebben we perspectieven en beleid vastgesteld. We geven helderheid over de risico's op wateroverlast.'¹⁷³
- b. Het programmaonderdeel Water valt sinds 2024 onder de doelen van het voormalige Flevolands Programma Landelijk Gebied (FLPG), inmiddels het programma Transitie Landelijk Gebied. Voorheen viel het programmaonderdeel Water onder de doelen voor ruimtelijke ontwikkeling.¹⁷⁴
- c. Van 2025 tot en met 2028 gaan de middelen met name richting waterbeheer, waterkwaliteit en bodem, zie tabel 3.1. De provincie heeft daarnaast met het *Coalitieakkoord* incidentele middelen beschikbaar gesteld voor het programmaonderdeel Water. Deze middelen vallen vanaf 2028 weg.¹⁷⁵ De baten uit het programmaonderdeel Water vloeien met name voort uit de grondwaterheffing. In 2023 en 2024 kwamen er aanvullende baten uit een bijdrage van het waterschap voor Programmamanagement Actieplan Bodem en uit de reserves 'Bodem' en 'Procesgelden gebiedsontwikkeling'.¹⁷⁶
- d. In 2023 en 2024 was er op het programmaonderdeel Water sprake van een onderbesteding van 0,5 miljoen euro in 2023 en 0,8 miljoen euro in 2024. Dit kwam onder andere door personele onderbezetting, door vertragingen bij diverse samenwerkingsactiviteiten met gebiedspartners en medeoverheden, het stopzetten van activiteiten gefinancierd vanuit het landelijke Transitiefonds, een incidentele subsidiebijstelling en een budgettaire verschuiving van een bijdrage voor een project van het waterschap.¹⁷⁷
- e. De provincie heeft vanaf 2026 middelen begroot voor de Uitvoeringsaanpak Landelijk Gebied, waarvan 2,5 miljoen euro in 2026 en 6,2 miljoen euro in 2027. Uit dit budget wordt een integrale regionale uitvoeringsaanpak opgesteld, samen met medeoverheden, agrariërs en terreinbeheerders. Provinciale maatregelen voor onder andere water, bodem en klimaat voor het landelijk gebied worden hierin opgenomen en uitgevoerd, zie bevinding 47.¹⁷⁸ Vanuit dit budget heeft de provincie ook 0,3 miljoen euro begroot voor het 'Actieprogramma drink- en proceswater'.¹⁷⁹ Op het gebied van een

¹⁷² Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 41

¹⁷³ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 41

¹⁷⁴ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025; Provincie Flevoland (2022), Programmabegroting 2023, p. 23; Provincie Flevoland (2023), Programmabegroting 2024, p. 39 & Provincie Flevoland (2024), Programmabegroting 2025, p. 50

¹⁷⁵ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

¹⁷⁶ Provincie Flevoland (2025), Productraming 2026, p. 22-25; Provincie Flevoland (2024), Productraming 2025, p. 22-25; Provincie Flevoland (2023), Productraming 2024, p. 23-25

¹⁷⁷ Provincie Flevoland (2024), Jaarstukken 2023, p. 26 & Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 50-51

¹⁷⁸ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 14

¹⁷⁹ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 56

toekomstbestendig drink- en proceswatersysteem leggen GS een apart voorstel voor aan PS voor aanvullende middelen.¹⁸⁰

Tabel 3.1 Baten, lasten en saldo programmaonderdelen water¹⁸¹

		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
		Rekening	Rekening	Begroting	Begroting	Begroting	Begroting	Begroting
2.3 Water	Lasten	1.068	1.319	3.785	2.600	2.242	1.521	1.021
	Baten	-801	-936	-470	-803	-803	-803	-803
	Saldo	267	382	3.315	1.797	1.439	719	219
2.3.1 Waterbeheer en - kwaliteit	Lasten	826	1.142	2.835	1.692	1.692	971	971
	Baten	-789	-898	-470	-803	-803	-803	-803
	Saldo	37	244	881	889	889	169	169
2.3.2 Markermeer-IJmeer	Lasten	51	30	50	50	50	50	50
	Baten	-12	0	0	0	0	0	0
	Saldo	38	30	50	50	50	50	50
2.3.3 Bodem	Lasten	191	147	900	858	500	500	0
	Baten	0	-39	0	0	0	0	0
	Saldo	191	109	400	858	500	500	0

bedragen x € 1.000

19. De provincie hanteert op het gebied van water alleen een beleidsindicator op het gebied van de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewater. De provincie benoemt in de risicoparagraaf van de begroting de kwaliteit en kwantiteit van grondwater, zoetwater, drinkwater en bodem en het personeelstekort, zonder dat zij deze kwantificeert. Daarnaast geeft zij aan onvoldoende reserves te hebben om uitblijvende Rijksfinanciering op te vangen.
- De provincie hanteert de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewateren als indicator voor het programmaonderdeel Water.¹⁸² Geen van de oppervlaktewaterlichamen in Flevoland zijn in een toereikende toestand, zie bevinding II.
 - De provincie heeft in het programmaonderdeel Water geen risico's en beheersmaatregelen opgenomen.¹⁸³ In de risicoparagraaf noemt zij 'de kwaliteit en kwantiteit van grondwater, zoetwater, drinkwater en bodem' als mogelijke belemmeringen van de ontwikkeling van Flevoland, zonder dat dit wordt gekwantificeerd. Dit geldt ook voor het personeelstekort in diverse sectoren in Flevoland, waaronder bij de provincie zelf.¹⁸⁴
 - De provincie geeft aan dat zij geen grote reserves heeft om het uitblijven van Rijksfinanciering, zoals het Transitiefonds, op te vangen, zie bevinding 47.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 32

¹⁸¹ Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 49, Provincie Flevoland (2024), Productraming 2025, p. 24-25; Provincie Flevoland (2025), Productraming 2026, p. 22-25 & Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 42

¹⁸² Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 33

¹⁸³ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 41-43

¹⁸⁴ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 144

¹⁸⁵ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

20. De provincie reserveert voor meerjarige programma's budgetten in haar jaarlijkse programmabegroting. Zij maakt hiervoor soms gebruik van ingestelde reserves en afschrijvingsmethodieken. Om gezamenlijke investeringen met andere partners beter op elkaar af te stemmen en te kunnen prioriteren, werkt zij vanuit de *Strategische Agenda Flevoland* en het *Ruimtelijk Arrangement* aan een *Regionale Investeringsagenda* (RIA). De provincie wil met dit overzicht duidelijk maken welke aanvullende financieringen zij nodig heeft. De provincie heeft financiële consequenties van keuzes van het Rijk of het uitblijven daarvan niet onderzocht, maar wil dit mogelijk opnemen in de RIA.
- a. De provincie geeft aan met de financiële consequenties van (extra) inzet en keuzes in de ruimtelijke ordening om te gaan door meerjarige programma's op te stellen. Hiervoor worden in de jaarlijkse programmabegroting budgetten opgesteld. Voor sommige programma's doet de provincie een beroep op ingestelde reserves. Bij grote infrastructurele werken is sprake van kredieten en van afschrijvingsmethodieken volgens de financiële verordening.¹⁸⁶
 - b. De provincie werkt aan een RIA om gezamenlijke investeringen met andere partners, zoals het Rijk en gemeenten, beter op elkaar af te stemmen en om te prioriteren wat in het regionaal belang van Flevoland is. Hierin maakt zij voor grotere investeringen inzichtelijk welke kosten zijn geraamd, voor welke periode deze investeringsmiddelen nodig zijn en wie daaraan een bijdrage leveren, inclusief de hoogte van deze bijdragen. De provincie wil met dit overzicht duidelijk maken naar andere partners welke aanvullende financiering eventueel nodig is, zoals Europese middelen. Ook de financiële consequenties van keuzes van het Rijk of het uitblijven ervan kunnen volgens de provincie onderdeel zijn van de op te stellen *Regionale Investeringsagenda*.¹⁸⁷
 - c. De provincie geeft aan dat de RIA aanvankelijk een vertaling zou zijn vanuit de *Strategische Agenda Flevoland*. In het kader van het *Ruimtelijk Arrangement* spreken Rijk en de provincie eveneens over deze agenda, als financiële vertaling van de afspraken. De status is volgens de provincie nog niet duidelijk.¹⁸⁸
 - d. De provincie geeft aan dat zij bij onvoldoende financiële middelen kan besluiten om zich te beperken tot de meest noodzakelijke uitvoering van de provinciale taken. Daarbij kan zij prioriteiten aanbrengen in bijvoorbeeld het RWP.¹⁸⁹

3.2 Belangen in beeld brengen

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

¹⁸⁶ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

¹⁸⁷ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

¹⁸⁸ Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

¹⁸⁹ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

- a. Via het *Kaartportaal Flevoland* zijn diverse thematische kaartensets beschikbaar.¹⁹⁰ Voorbeelden zijn de *Atlas van Flevoland* en *Water en Bodem Medebepalend*.
- I. De provincie brengt verschillende ontwikkelingen en belangen in beeld via de *Atlas van Flevoland*. De *Atlas* bestaat uit een interactieve PDF en een webviewer met kaarten, en is bedoeld als inspiratiedocument. Het kan volgens de provincie helpen bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. In de *Atlas* zijn verschillende kaarten opgenomen, waaronder van bodem, natuur, woningbouwplannen en water. De kaarten kunnen via de webviewer worden gestapeld, zodat duidelijk wordt waar belangen mogelijk botsen.¹⁹¹
 - II. De kaartviewer *Water en Bodem Medebepalend* bevat kaarten met de meest relevante thema's vanuit provinciaal beleid of regelgeving op het gebied van water en bodem. Op de site wordt aangegeven welke kaarten en toelichtingen gebruikt kunnen of moeten worden bij keuzes in de ruimtelijke ordening. Voorbeelden zijn bodemdalingsprognoses, grondwatergebieden, waterkwaliteitsoverzichten en waterkeringen. Per thema wordt aangegeven of de informatie regulerend of adviserend is. De informatie is bedoeld om te gebruiken in gesprekken over ruimtelijke keuzes.¹⁹²
- b. Via het interactieve platform *Kennishub Landelijk Gebied* maakt de provincie de voortgang van de maatregelen voor het landelijk gebied inzichtelijk, waaronder water. Op dit platform zijn cijfers, kaartbeelden en voortgangsindicatoren op zowel effect- als maatregelniveau te vinden, bijvoorbeeld in het kader van de KRW.¹⁹³
- c. De provincie geeft aan dat de kaarten uit de kaartviewer *Water en Bodem Medebepalend* zijn bedoeld om water en bodem te betrekken in provinciale belangenwegingen in de ruimtelijke ordening. Ook moeten ze gebruikt worden als toelichting op water- en bodemthema's, zoals in het rapporteren over de voortgang van het behalen van de KRW-doelen. Het is voor de provincie niet bekend of de kaartviewer al structureel wordt toegepast. De kaartviewer sluit aan bij het afwegingsmechanisme voor ruimtelijke keuzes en wordt opgenomen in de webviewer, zie bevinding 23.¹⁹⁴
- d. Om de sturingskracht van de nieuwe *Omgevingsvisie* te vergroten, wil de provincie kaarten opnemen als onderdeel van de ruimtelijke strategie. Deze kaarten worden ook gebruikt voor het agenderen van onderwerpen. De kaarten zullen indicatief zijn en geen harde begrenzingen van concrete functies bevatten.¹⁹⁵
22. De provincie voert klimaatstresstesten uit om inzicht te krijgen in de invloed van het klimaat op de infrastructuur. De risico's van droogte en bodemdaling, hittestress, wateroverlast, overstromingen en storm zijn onderzocht en besproken met

¹⁹⁰ Provincie Flevoland, Kaartportaal Provincie Flevoland, www.kaart.flevoland.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025

¹⁹¹ Provincie Flevoland (2021), *Atlas Flevoland*. Van gepland naar geleefd land & Provincie Flevoland, *Atlas*, www.kaart.flevoland.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025

¹⁹² Provincie Flevoland, *Water en Bodem Medebepalend*, www.flevoland.geoapps.nl, geraadpleegd 27 februari 2026

¹⁹³ Provincie Flevoland, mededeling: Lancering Kennishub Landelijk Gebied, 28 oktober 2025 & Provincie Flevoland, *Water*, www.kennishub-landelijkgebied-flevoland.nl, geraadpleegd 4 december 2025

¹⁹⁴ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

¹⁹⁵ Provincie Flevoland, mededeling: Sturingsvraagstukken Omgevingsvisie Flevoland, blik op de toekomst, 10 september 2024

stakeholders. Daarnaast coördineert de provincie bovenregionale stresstesten en levert zij input voor de Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA)-stresstesten. Het is volgens een extern uitgevoerde inventarisatie van het klimaatbeleid van Flevolandse medeoverheden onduidelijk in hoeverre de uitkomsten van de stresstesten daadwerkelijk sturing geven aan beleidsontwikkeling van de provincie.

- a. Volgens de bestuurlijke afspraken in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA), zie kader 4.1, moet de provincie voor de provinciale infrastructuur klimaatstresstesten uitvoeren. De provincie levert input voor de DPRA-stresstesten en de bijbehorende risicodialoog.¹⁹⁶ Samenwerkingsverband Klimaatadaptatie Flevoland (KAF), zie bevinding 45, ondersteunt bij de uitvoering van klimaatstresstesten voor stedelijk en landelijk gebied.¹⁹⁷ De provincie coördineert daarnaast de uitvoering van bovenregionale stresstesten, waaronder de risicodialogen, waarin de uitkomsten van de testen besproken worden met stakeholders, en het opstellen van een uitvoeringsagenda vallen.¹⁹⁸
- b. In de periode 2020-2021 heeft de provincie een klimaatstresstest laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de invloed van het klimaat op de infrastructuur. In de stresstest werden vijf thema's onderzocht: droogte en bodemdaling, hittestress, wateroverlast, overstromingen en storm. De uitkomsten van de stresstest zijn tijdens twee kansen- en risicodialogen besproken met externe stakeholders, waaronder de gemeenten, het waterschap, Rijkswaterstaat en de veiligheidsregio. Ook is er een overzicht gemaakt van de mogelijke maatregelen en de bijbehorende kosten, en zijn er per thema kaarten samengesteld.¹⁹⁹
- c. Uit een inventarisatie van het klimaatbeleid en de klimaatmaatregelen van de provincie en Flevolandse gemeenten uit 2024 blijkt dat het onduidelijk is in hoeverre de uitkomsten van de stresstesten in het gebied daadwerkelijk sturing geven aan beleidsontwikkeling.²⁰⁰

Kader 3.1 Strategische Agenda Flevoland

De provincie werkt sinds 2020 nauw samen met medeoverheden in het bestuurlijk samenwerkingsverband Samen Maken We Flevoland. Naast de provincie bevat deze samenwerking de Flevolandse gemeenten Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde, en het Waterschap Zuiderzeeland. Samen met het Rijk werken ze aan de Flevolandse opgaven op de lange termijn (2050).²⁰¹

De partijen werken aan de hand van een samenwerkingsagenda, de *Strategische Agenda Flevoland* (hierna: SAF). De agenda biedt een gezamenlijk perspectief van het Rijk en de regio op het ruimtegebruik in Flevoland. De SAF bestaat uit twee delen: een ontwikkelperspectief en een uitvoeringsagenda. De betrokken overheden werken in de SAF samen aan de hand van drie

¹⁹⁶ Provincie Flevoland (2025), Klimaatplan, versie oktober 2025, p. 28

¹⁹⁷ Klimaatadaptatie Flevoland, Over KAF, www.klimaatindestraat.nl, geraadpleegd 4 december 2025

¹⁹⁸ Provincie Flevoland (2025), Klimaatplan, versie oktober 2025, p. 28

¹⁹⁹ Movares, Stresstest provinciale infrastructuur provincie Flevoland, www.movares.com, geraadpleegd 4 december 2025 & Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland, p. 72-73

²⁰⁰ Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland, p. 8

²⁰¹ Provincie Flevoland, Samen Maken We Flevoland, www.flevoland.nl, geraadpleegd 1 september 2025

ontwikkelpijlers aan de ruimtelijke opgaven van de regio: vitale steden en dorpen, toekomstbestendige regionale economie en robuust natuurlijk fundament. De drie pijlers zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.²⁰²

Het water- en bodemsysteem en de biodiversiteit vormen samen het natuurlijk fundament in Flevoland. Omdat dit onder druk staat, kiezen de partijen in de SAF ervoor om in ruimtelijke ontwikkelingen expliciet rekening te houden met de grenzen van het natuurlijk fundament. Dit doen zij door keuzes te maken over welke functies op welke plekken mogelijk zijn.²⁰³

De SAF is een 'rollende agenda' die in de loop van de samenwerking zal worden aangevuld of aangescherpt. De strategische agenda en de uitvoeringsagenda kennen daarom een proces waarin de huidige afspraken en richtinggevende uitspraken herijkt kunnen worden. Zo wordt de agenda geactualiseerd op basis van landelijk en regionale uitgewerkte richtinggevende uitspraken, zodra deze bekend zijn.²⁰⁴ Momenteel doorloopt de geactualiseerde *Uitvoeringsagenda 2026-2027* bij Rijk en regio het besluitvormingsproces, als eerste herijking.²⁰⁵

Het *Eerste Ruimtelijk Arrangement Flevoland 2025* (hierna: *Ruimtelijk Arrangement*) en de SAF zijn coherente en aanvullende instrumenten. Waar de SAF gericht is op de kortere termijn, met oog voor de lange termijn, ligt de nadruk in het *Ruimtelijk Arrangement* op de inzet van Rijk en provincie op hoofdlijnen op de langere termijn. In de SAF ligt daarnaast meer nadruk op de lokale context.²⁰⁶

23. De provincie ontwikkelt een afwegingsmechanisme voor ruimtelijke keuzes op basis van bodem, water en biodiversiteit. Dit doet zij in samenwerking met het Rijk, het waterschap en de Flevolandse gemeenten. Met het afwegingsmechanisme kunnen op basis van gezamenlijke uitgangspunten strategische keuzes gemaakt worden. Als tussenproduct van het afwegingsmechanisme werkt zij momenteel samen met het waterschap aan een webviewer, waarin feitelijke informatie, belangen en uitgangspunten over tien water- en bodemthema's worden opgenomen.
- a. Uit de SAF, zie kader 3.1, volgt de afspraak dat het Rijk, de provincie, het waterschap en de gemeenten samen een afwegingsmechanisme ontwikkelen om ruimtelijke keuzes te maken op basis van bodem, water en biodiversiteit. De provincie en het waterschap nemen een leidende rol in de ontwikkeling, en betrekken daarbij andere deelnemers van de SAF.²⁰⁷
 - b. Het afwegingsmechanisme is een afwegingsinstrument voor de andere pijlers uit de SAF. Het instrument moet ervoor zorgen dat water, bodem en biodiversiteit volwaardig worden meegewogen en moet aantonen wat er mogelijk is in de ruimtelijke ontwikkeling. Het doel van het

²⁰² Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel I Perspectief, ontwikkelpijlers en opgaven, p. 3

²⁰³ Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel I Perspectief, ontwikkelpijlers en opgaven, p. 3

²⁰⁴ Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel I Perspectief, ontwikkelpijlers en opgaven, p. 8

²⁰⁵ Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

²⁰⁶ Rijk en Provincie Flevoland (2025), Eerste Ruimtelijk Arrangement Flevoland, p. 9

²⁰⁷ Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel II Uitvoeringsagenda, p. 23

afwegingsmechanisme is het structureren en ontsluiten van informatie voor medeoverheden en derden, en het creëren van een gezamenlijke werkwijze om op het juiste moment en op basis van feitelijke kennis verschillende belangen te wegen bij ruimtelijke ontwikkelingen.²⁰⁸

- c. De provincie werkt momenteel samen met het waterschap aan een webviewer als tussenproduct van het afwegingsmechanisme. In de webviewer worden feitelijke informatie en belangen over tien water- en bodemthema's verzameld. Ook werken zij aan uitgangspunten om deze thema's te wegen, bijvoorbeeld over de water- en bodemkwaliteit. De webviewer is besproken met de gemeente Zeewolde. De gesprekken met andere gemeenten moeten nog plaatsvinden.²⁰⁹
 - d. De provincie geeft bestuurlijk aan dat zij met het afwegingsmechanisme wil borgen dat water en bodem een volwaardige plek krijgen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Zij vindt de webviewer daarnaast een goed instrument voor derden en initiatiefnemers die ruimtelijke plannen hebben, omdat duidelijk naar voren komt op welke vlakken er verschillende belangen gewogen moeten worden. De webviewer moet ervoor zorgen dat de provincie, het waterschap en de gemeenten met dezelfde informatie werken. Dit is volgens de provincie vooral van belang voor de langetermijnkeuzes, zie bevinding 25.²¹⁰
 - e. De eerste versie van het afwegingsmechanisme was in 2023 gepland, maar is vertraagd. De provincie geeft aan dat dit het gevolg is van capaciteitsgebrek.²¹¹ In 2025 is het afwegingsmechanisme gepresenteerd aan het Gemeenschappelijke Bestuurlijk Pijler Overleg. In 2026 wil de provincie met de zes Flevolandse gemeenten afspraken maken over de uitgangspunten voor de afweging en het gebruik ervan bij ruimtelijke processen.²¹² Uiterlijk begin 2027 vindt de formele vaststelling plaats. De wijze van borging wordt voor zover van toepassing nog besproken, dat kan bijvoorbeeld in de omgevingsverordening.²¹³
24. De provincie ontwikkelt in samenwerking met het waterschap een 'normenkader natuurlijk fundament'. Dit normenkader bevat minimale eisen voor het realiseren van gebouwen, en zal na oplevering gebruikt worden bij ruimtelijke ontwikkelingen. De planning voor de oplevering van het kader stond in 2023 gepland, maar is uitgesteld door capaciteitsgebrek en omdat de SAF nog niet volledig is uitgevoerd door betrokken overheden. De betrokken overheden willen hierop bijsturen, zoals bij het afwegingsmechanisme al is gelukt.
- a. Uit de SAF volgt de afspraak dat Rijk en regio samen een 'normenkader natuurlijk fundament' maken en dit vervolgens hanteren bij ruimtelijke

²⁰⁸ Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025, p. 30, 35 en 53

²⁰⁹ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025 & Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

²¹⁰ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²¹¹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025 & Provincie Flevoland e.a. (2024), Samen Maken We Flevoland. Voortgang afspraken Uitvoeringsagenda SAF, p. 12 & Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Voortgang afspraken Strategische Uitvoeringsagenda Flevoland 2025, p. 13 & Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025, p. 35

²¹² Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025 & Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 41

²¹³ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

- ontwikkelingen. De provincie en het waterschap nemen het voortouw in het opstellen van dit kader.²¹⁴
- b. Het normenkader bevat minimale eisen voor het realiseren van gebouwen en omgevingen, waarin oog is voor klimaatrobustheid, bodemkwaliteit, waterkwaliteit, waterveiligheid en biodiversiteit.²¹⁵ Het is aanvullend op het afwegingsmechanisme, zie bevinding 23. Het kader bevat onder andere gegevens over de thema's klimaatadaptatie, waterkwaliteit, bodemgebruik, natuurinclusiviteit, biodiversiteit, energiegebruik, circulariteit en watersysteem. Hierbij putten ze uit reeds lopende trajecten, waaronder de *Regionale Adaptatiestrategie* (RAS) en het regionale *Convenant toekomstbestendig bouwen*, zie bevinding 45.²¹⁶ De provincie is voornemens om het normenkader en het afwegingsmechanisme te gebruiken bij de mogelijke inpassing van nieuwe kazernelocaties en het toekomstbestendig ontwikkelen van nieuwe en bestaande wijken.²¹⁷
 - c. De oplevering van de eerste versie van het normenkader stond gepland voor medio 2023, maar is eind 2025 nog niet gerealiseerd.²¹⁸ Dit is deels het gevolg van capaciteitsgebrek, maar ook doordat de provincie en het waterschap het normenkader nog niet als prioriteit hebben aangemerkt. De uitvoering van de SAF door betrokken overheden is volgens de provincie nog niet volledig en integraal, en verliest daardoor aan effectiviteit. De betrokken overheden werken mede op basis van monitoring aan de bijsturing op de uitvoering van de SAF. Dit is bij het afwegingsmechanisme al gelukt. De provincie heeft in 2025 verkend hoe het normenkader kan worden vormgegeven, en geeft hier in 2026 invulling aan. Een eerste basisversie van het normenkader wordt in 2026 opgeleverd en vanaf dat moment gehanteerd.²¹⁹

3.3 Keuzes en combinaties

Noodzaak van keuzes

25. De provincie is zich bewust van de noodzaak om keuzes te maken tussen functies en opgaven in de ruimtelijke ordening. Dankzij de relatief moderne inrichting van het Flevolandse watersysteem, gaat het volgens de provincie vooral om langetermijnkeuzes. In het gebiedsproces bodemdaling legt zij daarom een relatie tussen het nemen van kortetermijnmaatregelen en informeren over mogelijke ontwikkelingen op de lange termijn. Een voorbeeld is de keuze voor het verlagen van het waterpeil en het informeren over het in de toekomst mogelijk ongeschikt worden van landbouwgronden.

²¹⁴ Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel II Uitvoeringsagenda, p. 23

²¹⁵ Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Voortgang afspraken Strategische Uitvoeringsagenda Flevoland 2025, p. 13 & Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025, p. 33

²¹⁶ Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025, p. 35

²¹⁷ Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025, p. 30 en 53

²¹⁸ Provincie Flevoland e.a. (2024), Samen Maken We Flevoland. Voortgang afspraken Uitvoeringsagenda SAF, p. 12 & Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Voortgang afspraken Strategische Uitvoeringsagenda Flevoland 2025, p. 13

²¹⁹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

- a. In het RWP stelt de provincie dat ontwikkelingen als klimaatverandering, bodemdaling en verslechtering van de waterkwaliteit ertoe leiden dat niet alles overal meer kan. Dit betekent voor de verantwoordelijke overheden dat zij keuzes moeten maken.²²⁰
 - b. In de *Perspectiefnota 2023-2026* geeft de provincie aan dat zij de komende jaren meer rekenschap moet geven aan het natuurlijk fundament en maatregelen moet nemen om dit robuuster te maken. Dit kan volgens de provincie ervoor zorgen dat ruimtelijke keuzes een andere afweging verdienen.²²¹
 - c. De provincie geeft bestuurlijk aan dat het maken van kortetermijnkeuzes momenteel nog geen grote belemmeringen kent. Dit komt omdat het Flevolandse water- en bodemsysteem een relatief moderne inrichting kent, met de nodige robuustheid voor meerdere functies en belangen. Een woonwijk kan bijvoorbeeld vaak nog worden aangelegd zonder concessies te hoeven doen aan waterveiligheid of waterkwaliteit.²²²
 - d. De provincie geeft bestuurlijk aan langetermijnkeuzes ingewikkelder te vinden. Dit zijn bijvoorbeeld keuzes over gebieden waar de bodem daalt of de waterbeschikbaarheid over vijftig tot honderd jaar onder druk staat. In het gebiedsproces bodemdaling, zie bevinding 48, legt zij daarom een relatie tussen de keuzes die gemaakt worden. Wanneer de provincie een kortetermijnmaatregel neemt, zoals het verlagen van het waterpeil, verbindt zij daar de lange termijn aan. Dit houdt in dat de provincie agrariërs informeert dat op lange termijn bepaalde delen van de polder mogelijk niet meer geschikt zijn voor hoogwaardige landbouw. Ook kijkt de provincie naar toekomstige kosten van bodemdaling en afwentelingsproblemen van de wateropgave op andere gebieden, bijvoorbeeld door inzicht te verkrijgen in de gevolgen van het verlagen van het waterpeil.²²³
26. De provincie geeft aan dat Flevoland over het algemeen een goede uitgangspositie in de wateropgaven heeft. Zij beseft dat voor het aanpakken van problemen zoals klimaatverandering, waterkwaliteit, watertekort, verzilting en bodemdaling, echter een andere omgang met de omgeving nodig is. De uitwerking van deze visie is volgens een evaluatie van het RWP nog onvoldoende geconcretiseerd. Water wordt een steeds groter belang in de ruimtelijke belangenwegingen in de provincie, onder andere sinds de Kamerbrief over 'water en bodem sturend' uit 2022.
- a. In Flevoland is lang naar de omgeving gekeken vanuit een maakbaarheidsprincipe. De ontstaansgeschiedenis van de provincie is hier een toonbeeld van. Flevoland heeft volgens de provincie over het algemeen een goede uitgangspositie in de wateropgaven.²²⁴
 - b. De provincie geeft in interviews en het RWP aan dat opgaven, zoals klimaatverandering, waterkwaliteit, watertekort, verzilting en bodemdaling, leiden tot het besef dat er een andere omgang met de omgeving nodig is. Zij moet zich gaan verhouden tot een veranderend klimaat, met nattere en drogere perioden. De belangen die uit de verschillende opgaven voortvloeien

²²⁰ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 6

²²¹ Provincie Flevoland (2022), *Perspectiefnota 2023-2026*, p. 24

²²² Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²²³ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025 & Acacia Water Futures, Gebiedsproces Bodemdaling Flevoland, p. 2 en 37

²²⁴ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview

zijn volgens de provincie soms tegenstrijdig en maken dat de grenzen van het watersysteem in zicht komen. Er moeten daarom keuzes gemaakt worden tussen verschillende belangen.²²⁵

- c. De provincie ziet water volgens haar RWP als randvoorwaardelijk voor een goede ruimtelijke ordening en voor maatschappelijke functies als wonen, natuur en agrarische activiteiten. Zij stuurt met het waterbeleid op een robuuste inrichting van het watersysteem, wat vraagt om 'goed rentmeesterschap'. Daarbij zoekt de provincie naar een balans tussen het koppelen van wateropgaven met ruimtelijke en economische opgaven, en het rekening houden met de grenzen die water stelt aan de ruimtelijke ontwikkeling.²²⁶ Hoewel de provincie volgens een evaluatie van het RWP uit 2025 hiermee visie toont op de rol van water in de ruimtelijke ontwikkeling, is de doorwerking hiervan onvoldoende geconcretiseerd, zie bevinding 7.²²⁷
 - d. De provincie geeft aan dat er in de interne organisatie sprake is van een geleidelijke verschuiving in de hiërarchie van ruimtelijke belangen, waarbij water steeds meer gewicht krijgt in de belangenweging. Het onderwerp water kreeg aanvankelijk minder aandacht dan thema's als economie of woningbouw.²²⁸ Deze groeiende aandacht voor waterbelangen is onder andere ontstaan sinds de publicatie van de Kamerbrief 'water en bodem sturend' in 2022, zie paragraaf 1.2. Naarmate watervraagstukken in de provincie nijpender worden, zoals het drinkwatertekort en de gevolgen hiervan voor de economische groei en woningbouw, neemt het belang toe. Ook de zichtbaarheid van klimaatverandering draagt bij aan meer aandacht voor watervraagstukken.²²⁹
27. De provincie heeft veel strategische keuzes nog te maken. Zij geeft aan deze keuzes te gaan maken in het traject rondom de nieuwe omgevingsvisie. Deze nieuwe visie moet een richtinggevend karakter krijgen en meer samenhang bieden ten opzichte van de vorige visie. De koers van de nieuwe omgevingsvisie blijft op het gebied van water grotendeels ongewijzigd.
- a. De provincie geeft bestuurlijk aan dat de meeste strategische keuzes gemaakt zullen worden in het traject rondom de nieuwe omgevingsvisie, zie kader 2.3.²³⁰
 - b. De provincie geeft aan dat de nieuwe omgevingsvisie naar verwachting meer een richtinggevend karakter heeft. In vergelijking met de huidige *Omgevingsvisie*, die meer een samenvoeging van thema's is, zal de nieuwe visie meer samenhang bieden.²³¹
 - c. De provincie geeft aan dat de koers van de nieuwe omgevingsvisie op het gebied van water en klimaatadaptatie grotendeels ongewijzigd blijft. Bij stedelijke ontwikkeling wordt goed gekeken naar de draagkracht van het gebied.
 - l. In de nieuwe omgevingsvisie blijft de rol van water grotendeels ongewijzigd ten opzichte van de huidige visie. Thema's zoals de omgang met watertekorten en de oevers komen opnieuw aan bod, waarbij de provincie

²²⁵ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025; Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025 & Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 6

²²⁶ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 6

²²⁷ TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 18

²²⁸ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

²²⁹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

²³⁰ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²³¹ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

de huidige koers voortzet maar de verschillende thema's wel integraal met elkaar wil verbinden.

- II. De nieuwe omgevingsvisie richt zich wat betreft grotere stedelijke ontwikkeling vooral op de groei van Almere en Lelystad, en hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de draagkracht van het gebied. Dit betreft niet alleen het aantal woningen, maar ook de benodigde infrastructuur en voorzieningen.
 - III. Op het gebied van klimaatadaptatie blijft de nieuwe omgevingsvisie op dezelfde koers doorgaan. De focus ligt op hoe klimaatadaptatieve maatregelen door de gemeenten worden doorgevoerd en hoe de provincie hierop stuurt.²³²
- d. Na de vaststelling van de nieuwe omgevingsvisie worden keuzes verder uitgewerkt in omgevingsprogramma's. In deze programma's geeft de provincie aan hoe ze de keuzes uit de omgevingsvisie wil aanpakken, en met wie ze gaat samenwerken. De provincie kan deze opgaven niet alleen realiseren en is afhankelijk van financiële middelen van het Rijk en de Europese Unie.²³³
28. In het *Koersdocument* voor de nieuwe omgevingsvisie beschrijft de provincie haar strategie voor het versterken van het water- en bodemsysteem. Voorliggende keuzes gaan onder andere over het vergroten van de zoetwaterbeschikbaarheid, het verbeteren van de waterkwaliteit, het behoud van waterveiligheid en de omgang met veranderende weersomstandigheden. PS hebben GS in een motie verzocht om vóór het opstellen van de ontwerp-Omgevingsvisie een afwegingskader 'Ruimtelijke keuzes' voor te leggen. Hierin moet onder andere worden opgenomen hoe water en bodem en andere belangen onderling worden gewogen.
- a. In het *Koersdocument* voor de nieuwe omgevingsvisie, zie bevinding 5, beschrijft de provincie drie strategieën, waarmee zij wil sturen op een samenhangende ontwikkeling van Flevoland. De strategieën bevatten op hoofdlijnen de belangrijkste strategische keuzes.²³⁴
 - b. De provincie geeft aan dat water en klimaatadaptatie een belangrijke rol spelen in het *Koersdocument*. Dit komt gedeeltelijk door de SAF, waarin het 'natuurlijk fundament' (de water- en bodemstructuur) één van de drie pijlers is. Dit onderwerp heeft dankzij de SAF in de provincie een prominenter rol gekregen. De keuzes in het *Koersdocument* zijn volgens de provincie afhankelijk van wat er op het gebied van water en bodem mogelijk is. Dit geldt bijvoorbeeld voor keuzes over de rol van het IJsselmeer en de omgang met klimaatverandering.²³⁵
 - c. De strategie 'robuust polderraamwerk' bevat ontwerpprincipes en keuzes om het natuurlijk fundament te versterken. Keuzes met betrekking tot water zijn:
 - I. De provincie onderzoekt buitendijkse ingrepen voor de lange termijn in het systeem van de IJssel, Eem, Markermeer en IJsselmeer voor een grotere zoetwaterbeschikbaarheid, het behoud van waterveiligheid en het vergroten van waterkwaliteit.
 - II. De provincie richt zich binnendijs op voldoende zoetwaterbeschikbaarheid en een goede waterkwaliteit, waarbij ze rekening houdt met veranderende

²³² Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

²³³ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

²³⁴ Provincie Flevoland (2025), Flevoland 2050. Omgevingsvisie, Blik op de toekomst. Koersdocument, p. 15

²³⁵ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

weersomstandigheden. Daarnaast wil de provincie de kwel- en zoetwaterstromen beter benutten ten behoeve van de landbouw, natuurontwikkeling en drinkwaterwinning.

- III. De provincie zet zich in om verzilting te beperken met gebiedsgerichte interventies.
 - IV. In de randen aan de noordoost-, oost-, en zuidoostzijde van Flevoland wil de provincie in gebiedsprocessen natuurontwikkeling, recreatie, landbouw en klimaatadaptieve maatregelen combineren.
 - V. De provincie wil mogelijkheden voor (tijdelijke) waterberging bij extreme piekbuien verkennen. Zij gaat hiervoor in gesprek over gebruiksfuncties die hiermee wellicht gecombineerd kunnen worden.²³⁶
- d. Op 17 december 2025 verzochten PS GS in een motie om vóór het opstellen van de ontwerp-Omgevingsvisie een afwegingskader 'Ruimtelijke keuzes' voor te leggen. Hierin moet in ieder geval worden opgenomen hoe zaken als water en bodem, landbouwgrond en andere belangen onderling worden gewogen. PS verzochten GS om het afwegingskaders als bindend kader te hanteren bij de uitwerking van de ontwerp-Omgevingsvisie.²³⁷

Water en bodem medebepalend

29. De provincie hanteert het principe dat het water- en bodemsysteem medebepalend is in de ruimtelijke ordening. Zij vindt het belangrijk dat water en bodem vanaf het begin worden meegewogen bij ruimtelijke opgaven. Het belang van water varieert per locatie. Met de formulering 'medebepalend' benadrukt de provincie dat water en bodem niet 'sturend' zijn, maar één van meerdere belangen die worden meegewogen.
- a. Volgens het *Coalitieakkoord* wil de provincie dat de draagkracht van het water- en bodemsysteem 'medebepalend' is voor de ruimtelijke ontwikkeling.²³⁸ Dit is een aanpassing van eerdere afspraken. Zo hanteerde het Rijk en de regio in de eerste versie van de SAF uit 2022 het uitgangspunt dat het natuurlijk fundament 'sturend' is in de ruimtelijke ontwikkeling van Flevoland.²³⁹
 - b. De provincie geeft in interviews aan dat zij het ene ruimtelijke belang niet over het andere prioriteert. Zij ziet water en bodem als belangrijk aspect in de ruimtelijke ordening, maar wil een weging maken tussen alle belangen. Zij wil hiermee voorkomen dat het ene belang het andere uitsluit.²⁴⁰
 - c. De provincie heeft voor deze lijn gekozen vanwege de vele opgaven en belangen in Flevoland, zoals stedelijke ontwikkeling en de afwijkende bevolkingsontwikkeling. Ook geeft de provincie bestuurlijk aan dat zij met haar keuze een statement wilde maken richting het Rijk.
 - I. De provincie geeft aan dat in Flevoland veel verschillende ontwikkelingen plaatsvinden. Het gaat hierbij onder andere om stedelijke ontwikkeling met woningbouw en nieuwe voorzieningen, maar ook om infrastructurele en energie-ontwikkelingen.²⁴¹

²³⁶ Provincie Flevoland (2025), Flevoland 2050. Omgevingsvisie, Blik op de toekomst. Koersdocument, p. 33

²³⁷ Provincie Flevoland, motie 21: Afwegingskader ruimtelijke keuzes, 17 december 2025

²³⁸ Provincie Flevoland (2023), Toekomst voor het nieuwe land. Van, voor en door Flevoland. Coalitieakkoord 2023-2027, p. 26

²³⁹ Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel I Perspectief, ontwikkelpijlers en opgaven, p. 27-28

²⁴⁰ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025 & Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

²⁴¹ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

- II. De bevolkingssamenstelling ontwikkelt zich in Flevoland anders dan in andere provincies. Naast een bevolkingstoename van mogelijk een derde van het huidige inwonersaantal, zal de provincie in een grotere mate te maken krijgen met toenemende vergrijzing. Dit komt omdat Flevoland een jonge provincie is, met veel mensen tussen de vijftig en zestig jaar oud. Dit brengt uitdagingen met zich mee voor de woningvoorraad en andere voorzieningen.²⁴²
 - III. De bestuurlijke discussie rondom de strategische keuze voor water en bodem medebepalend vond plaats tijdens de coalitieonderhandelingen van 2023. De provincie wilde met de keuze voor 'water en bodem medebepalend' een statement maken richting Den Haag, omdat het landelijke principe 'water en bodem sturend' van het toenmalige kabinet directief kan overkomen.²⁴³
 - d. Het belang van water varieert per locatie binnen de provincie en is onder andere afhankelijk van het gebruik en de kenmerken van een gebied. De provincie ziet water als één van de belangen, wat overeenkomt met het principe 'water en bodem medebepalend'.²⁴⁴
 - e. De provincie geeft aan dat zij het belangrijk vindt om water en bodem vanaf het begin mee te nemen bij ruimtelijke opgaven. Dit doet zij door in een vroeg stadium de beheervisie van het waterschap te betrekken. Het afwegingsmechanisme uit de SAF, zie bevinding 23, moet functioneren als instrument om diverse partijen, zoals de provincie, gemeenten en het waterschap, aan het begin van ruimtelijke opgaven samen te laten komen.²⁴⁵
30. De provincie zet in op de uitwerking en borging van het principe 'water en bodem medebepalend'. In de *College Uitvoeringsagenda 2023-2027* staat dat de provincie afspraken over de rolverdeling tussen medeoverheden ten aanzien van 'water en bodem medebepalend' bij ruimtelijke projecten wil vastleggen in een nota. De provincie overweegt verder om de webviewer *Water en Bodem Medebepalend* te verankeren in ruimtelijke processen en wil in 2026 de betekenis van het principe voor de omgang met de bodem nader uitwerken. De provincie geeft ambtelijk aan op dit moment weinig verschil te ervaren tussen 'sturend' en 'medebepalend'. Zij verwacht dat dit kan veranderen naarmate keuzes die worden gemaakt in samenwerking met het waterschap concreter worden.
- a. De provincie beoogt in de *College Uitvoeringsagenda 2023-2027* als resultaat dat in 2025 de afspraken over de rol en verantwoordelijkheden van provincie, waterschap en belanghebbenden ten aanzien van bodem en water medebepalend bij ruimtelijke projecten helder zijn vastgelegd in een nota of beslisdocument.²⁴⁶ De provincie geeft aan dat zij nog niet is begonnen aan deze nota, zie bevinding 50.²⁴⁷
 - b. De provincie geeft bestuurlijk aan dat zij momenteel in gesprek is met waterschap en gemeenten om het gebruik van de webviewer *Water en Bodem Medebepalend*, zie bevinding 23, te verankeren in ruimtelijke processen. Bij de beoordeling van ruimtelijke plannen kan dan gekeken worden of de informatie uit de webviewer is gebruikt. De provincie benadrukt hierbij dat een dergelijke

²⁴² Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

²⁴³ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²⁴⁴ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

²⁴⁵ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²⁴⁶ Provincie Flevoland (2024), *College Uitvoeringsagenda*, p. 9

²⁴⁷ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

verankering een politiek proces is. Zij kan zich voorstellen dat het gebruik van de webviewer als obstakel kan worden gezien door lokale gemeenteraden voor het tempo en de uitvoering van de woningbouwopgave.²⁴⁸

- c. De provincie wil in 2026 een discussienotitie 'Vitale bodem' samenstellen, waarin zij de betekenis van water en bodem medebepalend voor de omgang met de bodem nader uitwerkt.²⁴⁹
- d. In samenwerking met gemeenten en het Rijk, zoals in de SAF en het *Ruimtelijk Voorstel*, hanteren de partijen aangepaste termen, zoals 'vormen de basis voor' en '(mede)bepalend'.²⁵⁰
- e. De provincie geeft ambtelijk aan dat de keuze voor 'medebepalend' in plaats van 'sturend' vooral een politieke keuze is en ervaart er in de praktijk weinig verschil tussen. Ook in de samenwerking met het waterschap, dat 'sturend' hanteert, leidt het niet tot problemen. Dit kan veranderen naarmate keuzes concreter worden, bijvoorbeeld keuzes over de uitgangspunten van het afwegingsmechanisme, zie bevinding 23. De provincie geeft aan het spannend te vinden of het verschil tussen 'medebepalend' en 'sturend' de samenwerking tijdens de uitwerking van het afwegingsmechanisme zal belemmeren.²⁵¹

Richtinggevende uitspraken en kaders

31. De SAF bevat acht richtinggevende uitspraken die moeten bijdragen aan een robuust natuurlijk fundament. De uitspraken zijn gericht op het behoud en de verbetering van het natuurlijk fundament bij ruimtelijke keuzes. De provincie geeft aan de richtinggevende uitspraken te hanteren als richtlijn om invulling te geven aan haar taken.
 - a. In de SAF werken de betrokken partijen samen aan de hand van drie ontwikkelpijlers, zie kader 3.1. Binnen de pijler 'robuust natuurlijk fundament' hanteren Rijk en regio acht uitspraken, die richtinggevend zijn voor de samenwerking.²⁵² Een aantal uitspraken zijn sinds de publicatie van de SAF aangepast, zoals de uitspraak over de rol van water en bodem als 'de basis voor' ruimtelijke keuzes in Flevoland.²⁵³ De provincie geeft aan de richtinggevende uitspraken uit de SAF te hanteren als richtlijn om invulling te geven aan haar taken.²⁵⁴ Samengevat komen de uitspraken op het volgende neer:
 - I. Het natuurlijk fundament geeft grenzen aan de groei van dorpen, steden en de economie in Flevoland. Niet alles is overal mogelijk.
 - II. Het natuurlijk fundament van bodem, water en biodiversiteit vormen de basis voor ruimtelijke keuzes in Flevoland.
 - III. Het uitgangspunt is dat iedere ruimtelijke ontwikkeling in zowel landelijk als stedelijk gebied leidt tot een verbetering van het natuurlijk fundament.
 - IV. Waar de grenzen van het natuurlijk fundament worden overschreden wordt gezocht naar oplossingen voor herstel en behoud van het fundament.

²⁴⁸ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²⁴⁹ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 32

²⁵⁰ Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025, p. 54-55 & Provincie Flevoland (2023), Bouwen aan de Samenleving. Ruimtelijk Voorstel Flevoland 2050, p. 13

²⁵¹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

²⁵² Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel II Uitvoeringsagenda, p. 21-22

²⁵³ Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda rijk regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025, p. 54-55

²⁵⁴ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

- V. Er wordt buitendijks niet gebouwd en er vindt geen nieuwe landaanwinning plaats in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW.
 - VI. De risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid zijn medesturend bij de locatiekeuze en inrichting van woningbouw.
 - VII. Rijk en regio streven in het landelijk gebied naar goede groenblauwe dooradering ten behoeve van waterkwantiteit, waterkwaliteit en versterking van biodiversiteit.
 - VIII. De meest geschikte landbouwgronden in Flevoland worden behouden om voldoende ruimte te hebben voor duurzame hoogwaardige landbouw.²⁵⁵
32. De provincie stuurt in haar RWP aan de hand van verschillende kaders, die richtinggevend zijn voor het waterbeheer en de ruimtelijke inrichting in Flevoland. Ze hanteert kaders voor stedelijk water, agrarisch water, water voor natuur en water voor archeologie.
- a. In het RWP stelt de provincie dat verschillende functies andere eisen aan het watersysteem stellen. Zij heeft daarom vier richtinggevende kaders opgesteld voor het waterbeheer en de ruimtelijke inrichting van Flevoland. De provincie onderscheidt stedelijk water, agrarisch water, water voor natuur en water voor archeologie.²⁵⁶ De provincie heeft deze kaders en andere werkingsgebieden weergegeven in een kaart, zie figuur 3.1.
 - b. Voor stedelijk water legt de provincie de nadruk op aantrekkelijk, toegankelijk en schoon water in woongebieden, dat bijdraagt aan recreatie, biodiversiteit en een prettig woonmilieu. Het doel bij stedelijk water is dat de inrichting van het stedelijk gebied is afgestemd op de fysieke toestand van het watersysteem. Dit geldt zowel voor waterkwaliteit als waterkwantiteit. De provincie streeft naar een klimaatbestendig watersysteem, dat bestand is tegen extreme neerslag en droogte, en dat hittestress tegengaat. In gebieden met ijzerrijke kwel²⁵⁷ is de aanleg van nieuw open water alleen wenselijk als het noodzakelijk is voor de waterhuishouding.²⁵⁸
 - c. Voor agrarisch water hanteert de provincie diverse doelen, aangezien agrarisch gebruik specifieke eisen aan de waterhuishouding stelt. De kwaliteit en beschikbaarheid van zowel grond- als oppervlaktewater moet goed zijn, en opbrengstderiving als gevolg van wateroverlast en -tekort wordt geminimaliseerd. Daarnaast is er in gebieden met verregaande bodemdaling een overgang wenselijk naar een ander gebruik. Bewoners en ondernemers moeten daarom vroegtijdig rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem. Tot slot moet bij het gebruik van proceswater voor agrarisch gebruik de beschikbaarheid en het gebruik van bronnen afgewogen worden.²⁵⁹
 - d. Bij water voor natuur richt de provincie zich op duurzame en robuuste natuursystemen van voldoende kwaliteit. Bij het waterbeheer moet rekening

²⁵⁵ Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel II Uitvoeringsagenda, p. 21-22 & Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025, p. 54-55

²⁵⁶ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 8

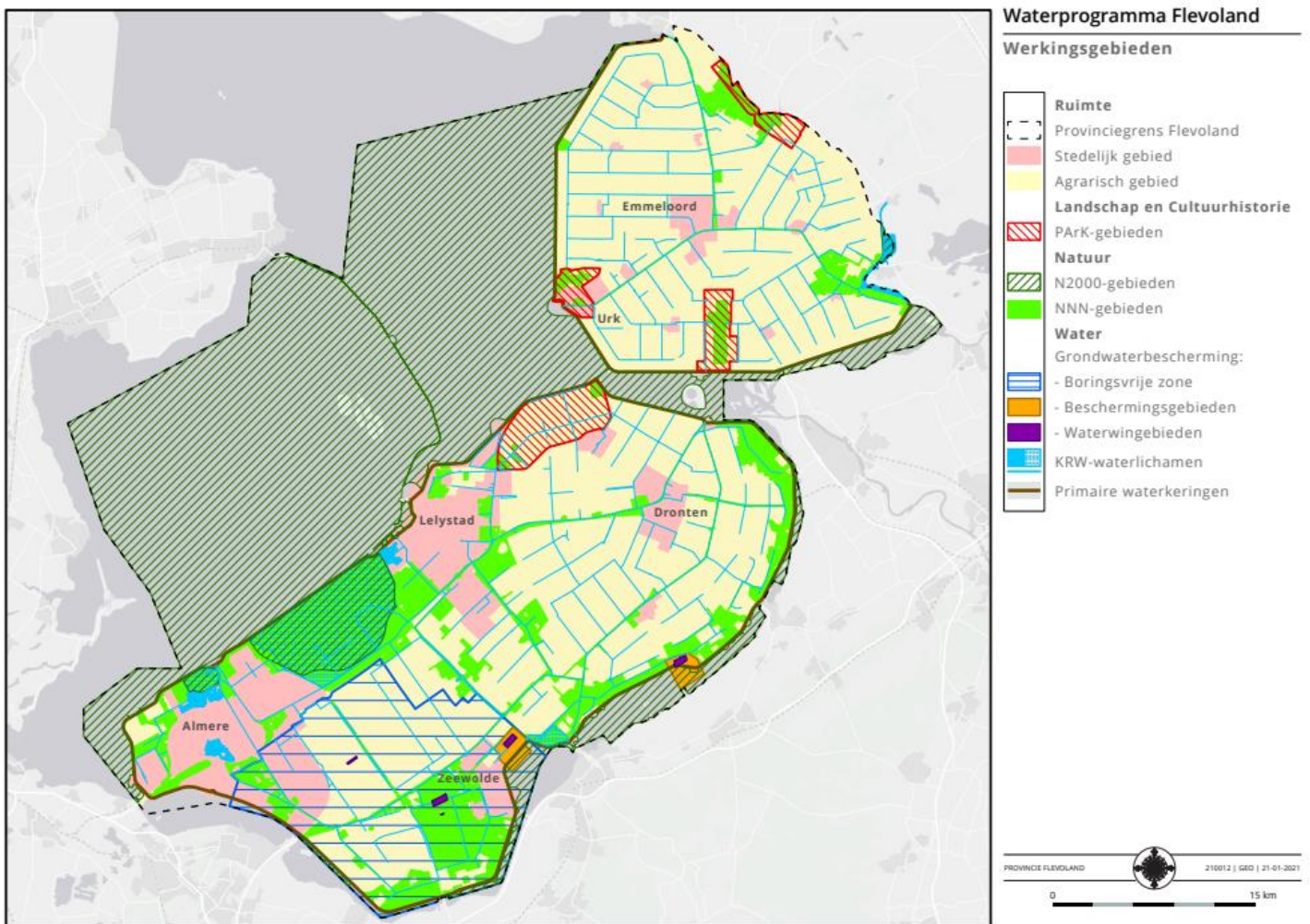
²⁵⁷ Kwel of kwelwater is water dat door een drukverschil in de grond omhoogkomt. HDSR, Kwel, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 12 december 2025

²⁵⁸ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 8

²⁵⁹ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 8

worden gehouden met de grondwaterafhankelijke natuur. Bodemdaling beïnvloedt de waterhuishouding voor natuur omdat deze gebieden relatief hoger komen te liggen dan hun omgeving, wat kan leiden tot verdroging, maar in andere delen van Flevoland juist kansen biedt voor natuurontwikkeling.²⁶⁰

- e. Bij water voor archeologie in archeologische kerngebieden (PArK-gebieden) stuurt de provincie op het beschermen van de archeologische en aardkundige waarden. Het grondwaterbeheer wordt door het waterschap afgestemd om de aanwezige archeologische waarden te beschermen. Dit mag niet onevenredig de agrarische functies schaden.²⁶¹



Figuur 3.1 Kaart Waterprogramma Flevoland met werkingsgebieden²⁶²

²⁶⁰ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 8

²⁶¹ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 8

²⁶² Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 48

Omgevingsverordening en provinciaal belang

33. De provincie heeft op het gebied van grondwaterkwaliteit en waterbeschikbaarheid diverse keuzes vastgelegd in haar *Omgevingsverordening*. Dit betreft onder andere een verdringingsreeks voor het IJsselmeergebied, een boringsvrije zone in Zuidelijk Flevoland om zoetwatervoorraden te beschermen en instructieregels over grondwaterverontreiniging en lozingen voor gemeentelijke omgevingsplannen. De provincie geeft aan te werken aan een wijziging van de *Omgevingsverordening*. Deze wijziging bevat (nog) geen instructieregel voor klimaatadaptatie.
- a. De provincie heeft in haar *Omgevingsverordening* een regionale verdringingsreeks opgenomen voor het IJsselmeergebied. In het geval van een onmiddellijk of dreigend watertekort wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan: industrieel proceswater en de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen. Voor de 'overige behoeften' wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan peilhandhaving, het doorspoelen van regionale wateren en onttrekken van water voor beregening van akkerbouw, de beregening van gras/mais, het doorspoelen van regionale wateren en vervolgens overige belangen.²⁶³
 - b. De provincie heeft in haar *Omgevingsverordening* een boringsvrije zone in Zuidelijk Flevoland opgenomen. Per NAP-diepte heeft zij regels opgesteld met betrekking tot bodemverstoringen in de zone. De provincie wil hiermee aantasting van de beschermde kleilagen voorkomen en daarmee de diepe zoetwatervoorraden in de polders beschermen. In de *Omgevingsverordening* worden specifieke uitzonderingen apart benoemd, zoals saneringen van de bodem en bepaalde werkzaamheden op het gebied van grondwatermonitoring en grondwaterbeheer.²⁶⁴
 - c. De provincie heeft in haar *Omgevingsverordening* diverse instructieregels opgenomen voor omgevingsplannen van de gemeente. Gemeenten moeten bijvoorbeeld bij een omgevingsplan voorkomen dat er rechtstreekse lozingen van verontreinigende stoffen in het grondwater plaatsvinden.²⁶⁵ Daarnaast mag er op grond waar er sprake is van een bekende historische grondwaterverontreiniging enkel gebouwd worden als de grond gesaneerd wordt.²⁶⁶
 - d. De provincie geeft aan weinig in aanraking te komen met het instrument 'weging van het waterbelang', voorheen de 'watertoets', zie paragraaf 2.1. Het komt naar voren in ruimtelijke plannen waar de provincie op adviseert, maar het is voornamelijk het waterschap dat op dit aspect een adviserende rol heeft. De rol van de provincie richt zich bij ruimtelijke planvorming voornamelijk op de vraag of het plan binnen het bestaande beleid pas.²⁶⁷
 - e. De provincie geeft aan te werken aan een wijziging van de *Omgevingsverordening*. Een instructieregel voor klimaatadaptatie maakt (nog) geen onderdeel uit van deze wijziging. Zij zal dit mogelijk heroverwegen als de beleidsontwikkeling in het kader van de *Nationale Adaptatie Strategie* of de *Nota Ruimte* daartoe aanleiding geeft.²⁶⁸

²⁶³ Provincie Flevoland (2025), *Omgevingsverordening provincie Flevoland*, art. 12.26

²⁶⁴ Provincie Flevoland (2025), *Omgevingsverordening provincie Flevoland*, art. 4.8 en 4.9. Zie voor meer informatie: Randstedelijke Rekenkamer (2021), *Eindrapport. Bron van bescherming. Onderzoek naar de rol van de provincie bij de bescherming van drinkwaterbronnen*. Provincie Flevoland

²⁶⁵ Provincie Flevoland (2025), *Omgevingsverordening provincie Flevoland*, art. 6.18

²⁶⁶ Provincie Flevoland (2025), *Omgevingsverordening provincie Flevoland*, art. 6.14 en 6.15

²⁶⁷ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

²⁶⁸ Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

34. De provincie heeft diverse waterbelangen opgenomen in de *Lijst van gevallen van provinciaal belang*. Zij maakt hiermee gebruik van haar advies- en instemmingsrecht onder de *Omgevingswet*. De provincie onderscheidt ontwikkelingen waarover ze geïnformeerd wil worden en waarover ze advies met instemming kan verlangen. De lijst is gericht op het behoud van de waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid en de bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie geeft ambtelijk aan dat zij beter moet wegen wanneer zij belang heeft bij ontwikkelingen en mogelijk vaker haar bevoegdheden moet inzetten om haar doelen te halen.
- a. De provincie heeft diverse waterbelangen opgenomen in de *Lijst van gevallen van provinciaal belang*. Zij maakt hiermee gebruik van haar advies- en instemmingsrecht onder de *Omgevingswet*. Het provinciaal belang op het gebied van water is als volgt beschreven: 'De bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden, waartoe ook de boringsvrije zones behoren en het behoud van de waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid (waaronder waterkeringen) en mogelijkheden voor Warmte-Koudeopslag (WKO).'²⁶⁹
 - b. De *Lijst van gevallen van provinciaal belang* bestaat uit een communicatief deel en een juridisch deel. Bij het communicatieve deel van de lijst wil de provincie worden uitgenodigd om vanuit haar rol in een vroeg stadium initiatieven te stimuleren en mogelijk te maken, meekoppelkansen te benutten, regie te kunnen voeren en/of belangen te behartigen. Bij het juridische deel van de lijst wil de provincie advies met instemming. De provincie wil betrokken worden of aan tafel zitten vanuit haar rol als adviseur (met instemmingsrecht), en waarin zij aangeeft zo nodig gebruik te maken van haar bevoegdheden.²⁷⁰
 - c. In het communicatieve deel heeft de provincie ontwikkelingen opgenomen die gericht zijn op of gevolgen kunnen hebben voor de oppervlakte- en grondwaterkwaliteit, waterkwantiteit, drooglegging/bodemdaling, waterbesparing/waterbewustzijn, zwemlocaties, buitendijkse activiteiten, activiteiten in de boringsvrije zone, grondwateronttrekkingen grondwaterverontreinigingen, ontwikkelingen op of nabij dijken, afvallozingen en bodemsaneringen.²⁷¹
 - d. In het juridische deel heeft de provincie ontwikkelingen opgenomen die gericht zijn op of gevolgen kunnen hebben voor de buitendijkse activiteiten, oppervlaktewater- en grondwaterkwaliteit, waterkwantiteit, drooglegging/bodemdaling, zwemlocaties, grondwaterverontreinigingen.²⁷²
 - l. De provincie ziet er bijvoorbeeld bij buitendijkse ontwikkelingen met provinciaal belang op toe dat waterveiligheid voldoende wordt beoordeeld en zorgvuldig wordt geborgd. De wijze waarop dit wordt geborgd laat de provincie over aan de initiatiefnemer en de gemeente.²⁷³
 - e. De provincie geeft ambtelijk aan de lijst te gebruiken als een overzicht van belangen die standaard meegewogen moeten worden. Zij heeft bijvoorbeeld vanuit het provinciaal belang gekeken naar ontwikkelingen als de 380 kV-kabel, vraagstukken over funderingen, exploraties van geothermie en de locaties van defensiekazernes.²⁷⁴

²⁶⁹ Provincie Flevoland (2025), Lijst van gevallen van provinciaal belang provincie Flevoland, inleiding; art. 1.8 en 2.7; art. 16.15a, Omgevingswet & art. 4.25, Omgevingsbesluit

²⁷⁰ Provincie Flevoland (2025), Lijst van gevallen van provinciaal belang provincie Flevoland, inleiding

²⁷¹ Provincie Flevoland (2025), Lijst van gevallen van provinciaal belang provincie Flevoland, art. 1.8

²⁷² Provincie Flevoland (2025), Lijst van gevallen van provinciaal belang provincie Flevoland, art. 2.7

²⁷³ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 44

²⁷⁴ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

- f. De provincie geeft ambtelijk aan dat het door de soms algemene formuleringen in de lijst niet altijd duidelijk is wat het provinciaal belang bij specifieke ontwikkelingen is. De provincie moet daarom beter wegen wanneer zij een provinciaal belang heeft bij ontwikkelingen en mogelijk vaker haar bevoegdheden inzetten om haar doelen te halen. Zij geeft als voorbeeld dat de provincie het bieden van een goed economische perspectief voor bedrijven als provinciaal belang ziet, maar dat zij daar in bodemdalingsgebieden te weinig duidelijke keuzes over maakt.²⁷⁵

Wateropgaven en functiecombinaties

35. Met het oog op stedelijke ontwikkelingen, klimaatverandering en bodemdaling, past de provincie momenteel het wateroverlastbeleid en de wateroverlastnormering aan. De nieuwe normering wordt vastgelegd in de *Omgevingsverordening*. De wateroverlastnormen zijn sturend voor de inspanningsverplichting van het waterschap ten aanzien van de bescherming tegen wateroverlast.
- a. In het RWP heeft de provincie opgenomen dat zij haar wateroverlastbeleid en wateroverlastnormering wil aanpassen en vastleggen in haar *Omgevingsverordening*. Deze aanpassing is nodig om te blijven voldoen aan de uitgangspunten van doelmatig waterbeheer uit de *Waterwet*.²⁷⁶
- b. De provincie geeft bestuurlijk aan dat de provincie zich in de toekomst moet verhouden tot nattere en drogere perioden. Het klimaatadaptieve vermogen van nieuwe wijken vraagt om aanpassingen, waaronder aan de wateroverlastnormering.²⁷⁷
- c. De provincie acht de aanpassing van het beleid en de normering noodzakelijk vanwege stedelijke ontwikkeling, klimaatverandering en bodemdaling.
- I. De huidige wateroverlastnormering werkt niet in multifunctionele gebieden, zoals ontwikkelingsgebied Oosterwold, omdat deze enkel uitgaat van normen voor de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom.
- II. De nieuwe normering moet ervoor zorgen dat gebieden voldoende worden opgehoogd bij het bouwrijp maken voor woningbouw. Het gebied kan anders kwetsbaar worden voor wateroverlast.
- III. Er heerst onduidelijkheid over de zorgplicht van het waterschap in gebieden waar geen oplossing gevonden kan worden voor wateroverlast, zoals bodemdalingsgebieden. De provincie ontwikkelt een voorstel op welke wijze het waterschap kan omgaan met de nieuwe norm in dergelijke situaties.²⁷⁸
- d. De wateroverlastnormering is richtinggevend voor het na te streven niveau van bescherming tegen wateroverlast. De normen zijn sturend voor de inspanningsverplichting van het waterschap ten aanzien van wateroverlast.²⁷⁹
- e. De provincie verwacht dat het wateroverlastbeleid tussen eind 2026 en begin 2027 kan worden vastgesteld. Vervolgens wordt op basis van het vastgestelde beleid de wateroverlastnormering vastgelegd in de *Omgevingsverordening*.²⁸⁰

²⁷⁵ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

²⁷⁶ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 37-38

²⁷⁷ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²⁷⁸ Provincie Flevoland, voorstel aan GS: Plan van aanpak wateroverlastbeleid en wateroverlastnormering, 29 april 2025

²⁷⁹ Provincie Flevoland, voorstel aan GS, bijlage: Bijlagen bij Plan van Aanpak Aanpassing Wateroverlastbeleid en Wateroverlastnormering. Additionele informatie (inhoudelijke toelichting), 29 april 2025

²⁸⁰ Provincie Flevoland, voorstel aan GS: Plan van aanpak wateroverlastbeleid en wateroverlastnormering, 29 april 2025

36. De provincie zoekt in gebieden waar de grenzen van het natuurlijk fundament (de water- en bodemstructuur) worden overschreden, samen met gebiedspartners naar oplossingen om het ruimtegebruik beter af te stemmen met water, bodem en biodiversiteit. Bijvoorbeeld als te veel bodemdaling wordt voorzien, zijn nadere keuzes nodig om zo'n gebied vitaal en toekomstbestendig te houden. De provincie wil in deze gebieden ruimte behouden voor hoogwaardige landbouw.
- a. Uit de SAF volgt de afspraak dat Rijk en regio samen verkennen waar de grenzen van het natuurlijk fundament in Flevoland overschreden worden. Dit zijn bijvoorbeeld gebieden met sterke bodemdaling, verzilting of achteruitgang van natuur. In deze 'transitiegebieden' zoeken de partijen vervolgens naar oplossingen om het ruimtegebruik beter af te stemmen met water, bodem en biodiversiteit. Zij gebruikt hiervoor het (prototype) van het afwegingsmechanisme.²⁸¹ De provincie heeft zich in het kader van deze afspraak tot op heden met name gericht op bodemdalingsgebieden in de Noordoostpolder, Oostelijk Flevoland en Zuidelijk Flevoland.²⁸² De provincie en het waterschap hebben hiervoor in 2023 een nieuwe bodemdalingskaart laten opstellen met prognoses voor 2050 en 2100, zie figuur 3.2.²⁸³
 - b. Voor de stedelijke ontwikkeling in Oosterwold wordt expliciet rekening gehouden met bodemdaling, vooral bij het bouwen in de laagstgelegen gebieden.²⁸⁴ Daartoe overweegt de provincie om aanleghoogtes voor woningbouw (bouwpeil) voor te schrijven die voor heel Flevoland gelden. De wijze van borging wordt nog besproken, dat kan bijvoorbeeld als instructieregel in de *Omgevingsverordening*.²⁸⁵
 - c. De provincie geeft bestuurlijk aan in het traject rondom de nieuwe omgevingsvisie regelmatig te spreken over langetermijnkeuzes, waaronder over de omgang met gebieden waar de grenzen van het natuurlijk fundament worden overschreden, zoals bodemdalingsgebieden. De provincie geeft aan terughoudend te zijn in het onttrekken van bodemdalingsgebieden aan de landbouw, aangezien het om zeer hoogwaardige en vruchtbare gronden gaat. Deze gronden kunnen vaak nog lang in productie worden gehouden als de waterhuishouding verbeterd wordt.²⁸⁶ Deze terughoudendheid komt overeen met een richtinggevende uitspraak uit de SAF, die stelt dat de meest geschikte landbouwgronden in Flevoland worden behouden om ruimte te behouden voor hoogwaardige landbouw.²⁸⁷

²⁸¹ Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel II Uitvoeringsagenda, p. 23 & Provincie Flevoland e.a. (2026), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie januari 2026, p. 36

²⁸² Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Voortgang afspraken Strategische Uitvoeringsagenda Flevoland 2025, p. 13

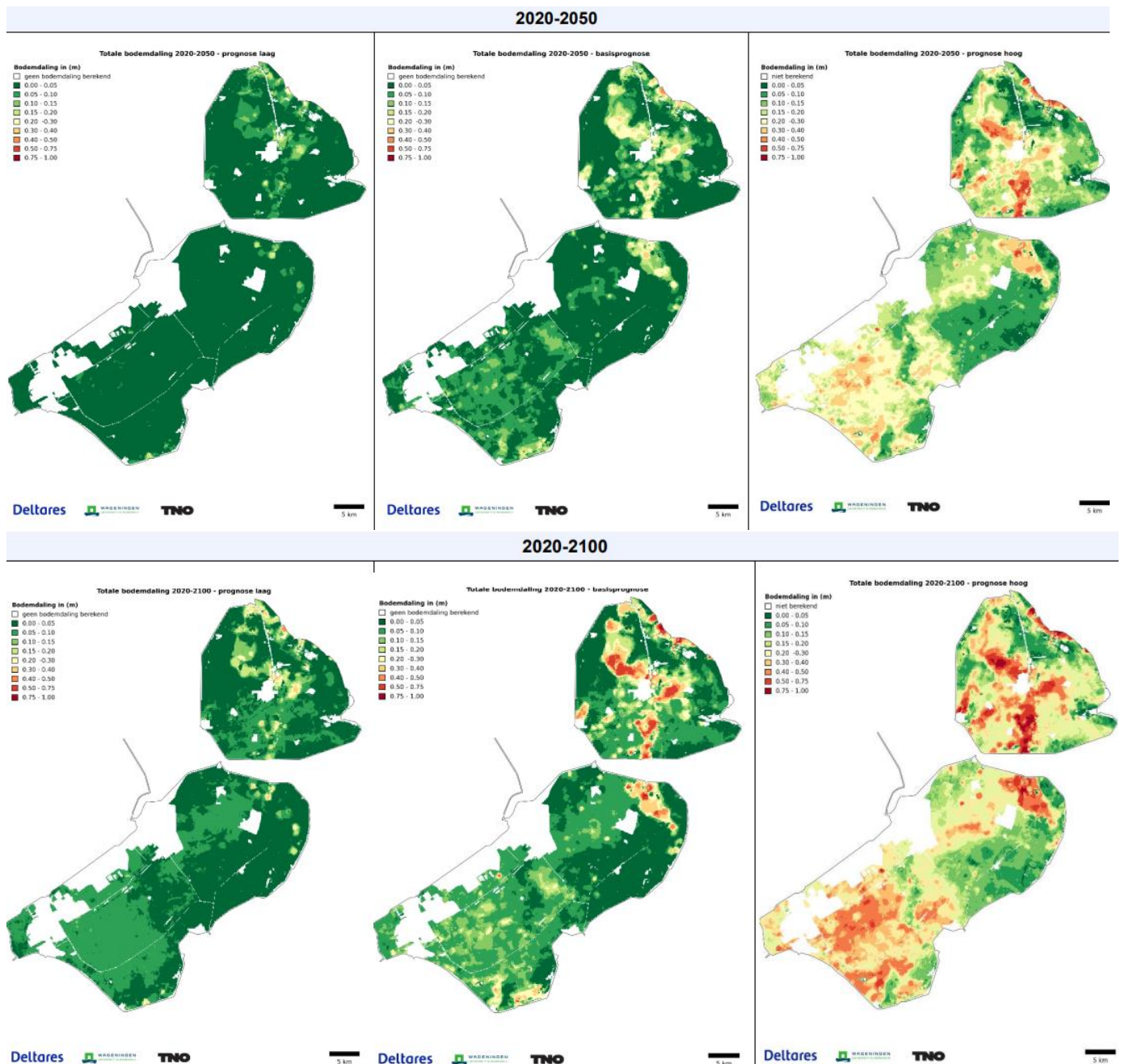
²⁸³ Deltares (2023), Bodemdalingsprognose Flevoland, p. 4

²⁸⁴ Provincie Flevoland (2025), Ambitiedocument Landelijk Gebied Flevoland, p. 85

²⁸⁵ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

²⁸⁶ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

²⁸⁷ Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel II Uitvoeringsagenda, p. 21-22



Figuur 3.2 Bodemdalingsprognoses voor 2050 en 2100: lage, basis en hoge prognoses²⁸⁸

37. Zoetwaterbeschikbaarheid is een urgent vraagstuk, met name in het licht van klimaatverandering. De provincie werkt onder andere via een gebiedsproces, de SAF, het *Ruimtelijk Arrangement*, het *Regionaal Actieplan Drinkwaterbeschikbaarheid 2023-2030* en diverse maatregelen aan de zoetwaterbeschikbaarheid in Flevoland.

- a. De provincie geeft aan dat de zoetwaterbeschikbaarheid een urgent vraagstuk is, met name in het licht van klimaatverandering. Zij moet daarom keuzes maken over het zoetwaterbeheer en de verdeling ervan.²⁸⁹
- b. De provincie werkt in Noordelijk Flevoland in een gebiedsproces aan het drinkwatertekort, zie paragraaf 4.3.

²⁸⁸ Deltares (2023), Bodemdalingsprognose Flevoland, p. 21 en 22

²⁸⁹ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025

- c. De provincie heeft diverse afspraken met het Rijk met betrekking tot de zoetwaterbeschikbaarheid opgenomen in het *Ruimtelijk Arrangement*. Zo zet de provincie in op het in balans brengen van de watervraag en -aanbod. Ook hebben de partijen afspraken gemaakt met betrekking tot drinkwaterbesparing en grootschalige woningbouw.²⁹⁰ Samen met Vitens heeft zij daarnaast het *Regionaal Actieplan Drinkwaterbeschikbaarheid 2023-2030* samengesteld, zie bevinding 42.
 - d. De provincie noemt in de *Perspectiefnota 2026-2029* diverse maatregelen om bij te dragen aan een toekomstbestendig drink- en watersysteem. Hieronder vallen het opzetten van een Waterloket, het co-financieren van onderwijsprogramma's en het opstellen van een subsidieregeling om innovaties te ondersteunen.²⁹¹
 - e. De provincie werkt vanuit de SAF samen met medeoverheden via een tweesporenbeleid aan de (drink)waterbeschikbaarheid, namelijk uitbreiding van de productiecapaciteit en drinkwaterbesparing. In Flevoland lopen hiervoor diverse initiatieven, zoals pilots in WaterLab Flevoland, het gebiedsproces in Noordelijk Flevoland, waterbesparing in woningbouw, nieuwe verkenningen voor een drinkwaterlocatie en oppervlaktewaterwinning, en strategische verkenningen in Noordelijk en Zuidelijk Flevoland.²⁹²
38. De provincie stuurt bij diverse opgaven op het maken van functiecombinaties. Zij koppelt hierbij wateropgaven, zoals waterveiligheid en waterkwaliteit, aan andere opgaven, zoals biodiversiteit, recreatie en stedelijke ontwikkelingen. Zo levert de provincie een bijdrage aan de versterking van de IJsselmeerdijk, waar wordt ingezet op het combineren waterveiligheid met natuurontwikkeling en recreatie. De provincie wil daarnaast in de nieuwe omgevingsvisie de mogelijkheden voor meervoudig grondgebruik onderzoeken.
- a. In het RWP noemt de provincie het koppelen van opgaven als onderdeel van haar ontwikkelperspectief van het watersysteem. Bijvoorbeeld het koppelen van de toenemende verstedelijking en de klimaatverandering aan provinciale opgaven als de versterking van de economie, natuur, landschap, wonen en recreatie. De provincie zoekt daarbij naar 'synergievoordelen' tussen binnen- en buitendijks en ruimtelijke ordening en economie.²⁹³ De functiecombinaties komen in het RWP in diverse wateropgaven terug:
 - i. De provincie wil bij dijkversterkingen en in het beheer van primaire waterkeringen zo veel mogelijk andere ambities en functies meekoppelen vanuit maatschappelijke functies en opgaven. De provincie wil deze ideeën inbrengen in planprocessen van het waterschap en het Rijk.²⁹⁴ Zo heeft de provincie bijgedragen aan het project versterking IJsselmeerdijk van Waterschap Zuiderzeeland, waar waterveiligheid wordt gecombineerd met natuurontwikkeling en recreatie. In 2025 heeft de provincie voor deze versterkingsopgave 2,6 miljoen euro toegezegd aan het waterschap. De uitvoering vindt plaats in 2026.²⁹⁵ Zij heeft daarnaast activiteiten op of nabij

²⁹⁰ Rijk en provincie Flevoland (2025), *Eerste Ruimtelijk Arrangement Flevoland 2025*, p. 4

²⁹¹ Provincie Flevoland (2025), *Perspectiefnota 2026-2029*, p. 11

²⁹² Provincie Flevoland e.a. (2026), *Samen Maken We Flevoland*. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie januari 2026, p. 40

²⁹³ Provincie Flevoland (2021), *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!*, p. 6

²⁹⁴ Provincie Flevoland (2021), *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!*, p. 43

²⁹⁵ Provincie Flevoland, mededeling: Bestuursovereenkomst financiële bijdrage voorover dijkversterkingsopgave IJsselmeerdijk, 25 februari 2025

dijken ook opgenomen in haar *Lijst van gevallen van provinciaal belang*, als ontwikkeling waarover zij geïnformeerd wil worden.²⁹⁶

- II. De provincie beheert en onderhoudt oevers in Flevoland en werkt momenteel aan het herstellen en vervangen van de oeverconstructies. Zij zet bij dit onderhoud zoveel mogelijk in op natuurvriendelijke oevers, die bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit en biodiversiteit.²⁹⁷
 - III. De provincie wil bij buitendijkse bebouwing waterveiligheid koppelen aan recreatie. Een voorbeeld is de realisatie van het watersportstrand Bataviastrand.²⁹⁸
- b. De provincie wil in haar nieuwe omgevingsvisie vaker opgaven in de ruimte combineren. Zij stelt in de *Bouwsteen Contourenschets Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks* (hierna: *Contourenschets*) dat er ruimte is om af te stappen van het Flevolandse model van het scheiden van functies. Zij wil onder andere kijken naar meervoudig grondgebruik. De provincie is daarbij zuinig op de goede landbouwgronden en de natuurgebieden.²⁹⁹
 - c. De provincie werkt aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het Markermeer-IJmeer in samenhang met het verbeteren van de natuur- en waterkwaliteit, zie bevinding 46.

²⁹⁶ Provincie Flevoland (2025), *Lijst van gevallen van provinciaal belang provincie Flevoland*, ar. 1.8.9

²⁹⁷ Provincie Flevoland (2021), *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!*, p. 26 & Provincie Flevoland, *Oeveronderhoud Flevoland*, www.flevoland.nl, geraadpleegd 12 december 2025

²⁹⁸ Provincie Flevoland (2021), *Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!*, p. 41

²⁹⁹ Provincie Flevoland (2023), *Bouwsteen Contourenschets Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 10

4. Samenwerking

Dit hoofdstuk gaat in op wat de provincie aanbiedt en vraagt van medeoverheden en betrokken partijen om belangenwegingen bij water te kunnen maken. Daarmee beantwoorden wij onderzoeksvraag 3 met aandacht voor onderzoeksvraag 4. Paragraaf 4.1 gaat in op de samenwerkingsverbanden waar de provincie aan deelneemt op landelijk niveau, regionaal niveau en in gebiedsprocessen en gebiedsontwikkelingen. Paragraaf 4.2 beschrijft de casusstudie Almere Pampus en paragraaf 4.3 de casusstudie over drinkwatertekort in Noordelijk Flevoland. Meer informatie over de casusstudies en daarvoor gevoerde groepsgesprekken staat in hoofdstuk 5.

4.1 Samenwerkingsverbanden

Landelijke samenwerkingen

39. De provincie neemt deel aan diverse landelijke samenwerkingsverbanden zoals het Deltaprogramma en verschillende commissies van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Bestuurlijk geeft de provincie aan graag meer te willen samenwerken met andere provincies, waaronder in de aanpak van het zoetwatervraagstuk.
- De provincie neemt deel aan de drie thematische programma's van het Deltaprogramma die gaan over Ruimtelijke Adaptatie, Zoetwater en Waterveiligheid, zie kader 4.1. Wat betreft zoetwater werkt de provincie samen in de regio Noord-Nederland. Daarnaast participeert de provincie in het deelgebied IJsselmeergebied.³⁰⁰
 - De provincie is onderdeel van het Platform IJsselmeergebied. Dit is een samensmelting tussen het Deltaprogramma IJsselmeergebied en de voormalige Agenda IJsselmeergebied. De Flevolandse gedeputeerde Bodem en Water is medevoorzitter van het Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied (BPIJ). Het BPIJ is verantwoordelijk voor strategische keuzes en beslissingen over het gebied.³⁰¹ De provincie geeft via het BPIJ haar inbreng op voorgestelde maatregelen van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, neemt ambtelijk deel aan inhoudelijke overleggen en is actief in diverse werkgroepen. Ook vraagt de provincie terugkerend aandacht voor de ruimtelijke consequenties van maatregelen die in het kader van waterbeschikbaarheid of waterveiligheid worden genomen.³⁰² Bestuurlijk geeft de provincie aan dat zij veel belang hecht aan deze samenwerking, vanwege haar afhankelijkheid van de zoetwatervoorziening uit het IJsselmeer.³⁰³
 - Binnen het IPO heeft de gedeputeerde Bodem en Water zitting in de bestuurlijke adviescommissie Klimaat en Energie en de bestuurlijke adviescommissie Ruimte en Leefomgeving. Ambtenaren van de provincie nemen deel aan de bijbehorende ambtelijke adviescommissies.³⁰⁴ De provincie geeft bestuurlijk

³⁰⁰ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025 & Provincie Flevoland (2022), Perspectiefnota 2023-2026, p. 44

³⁰¹ Platform IJsselmeergebied, BPIJ, www.platformijsselmeergebied.nl, geraadpleegd 4 november 2025

³⁰² Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025 & Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen: IJsselmeertop 3 juli 2025, 23 september 2025

³⁰³ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³⁰⁴ Provincie Flevoland, Portefeuille Bodem en Water, Cultuur en Erfgoed, Samenleving en Bestuur, www.flevoland.nl, geraadpleegd 4 november 2025 & IPO, Ambtelijke adviescommissies, www.ipo.nl, geraadpleegd 4 november 2025

aan graag meer met andere provincies te willen samenwerken, om op een meer methodische wijze problemen aan te pakken. De provincie geeft als voorbeeld de aanpak van watertekorten en de omgang met 'water en bodem sturend'.³⁰⁵

- d. Voor het werken aan de KRW-doelstellingen werkt de provincie samen in het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost. Dat gebied omvat naast de provincie Flevoland delen van de provincies Drenthe, Gelderland, Overijssel en Utrecht.³⁰⁶

Kader 4.1 Deltaprogramma

In 2007 stelde het kabinet-Balkenende IV met oog op klimaatverandering en zeespiegelstijging een 'Deltacommissie nieuwe stijl' in om over de toekomstige waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland, naar voorbeeld van de Deltacommissie van 1953. Hieruit vloeide per 2012 de *Deltawet* voort waarin is bepaald dat een onafhankelijke deltacommissaris jaarlijks een Deltaprogramma opstelt, gefinancierd door een Deltafonds. Het doel van het programma is dat Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht.³⁰⁷

In het Nationaal Deltaprogramma werken Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties samen aan de thema's Waterveiligheid, Zoetwatervoorziening en Ruimtelijke adaptatie. Per thema is er een Deltabeslissing als nationaal kader met een Deltaplan met maatregelen en voordeurstrategieën per deelgebied: IJsselmeergebied, Rijnmond-Drechtsteden, Rivieren Rijn en Maas, Zuidwestelijke Delta, Kust, Waddengebied, Hoge Zandgronden en Centraal Holland. Daarnaast zijn er zes zoetwaterregio's en 45 werkregio's op het gebied van ruimtelijke adaptatie.³⁰⁸

Het Deltaprogramma is te typeren als een 'bestuurlijke tussenruimte'. Aan verschillende overlegtafels maken betrokken overheden en organisaties samen beleid dat beantwoordt aan de nieuwe wateropgaven. De besluitvorming over het opnemen van maatregelen in het eigen beleid blijft echter bij de democratisch gekozen bestuursorganen.³⁰⁹

De provincies dragen bij aan het Deltaprogramma door personele inzet en financiële bijdragen aan bijvoorbeeld onderzoek. Zij verbinden en faciliteren andere partijen en verbinden thema's uit het Deltaprogramma, zoals dijkversterking en zoetwatervoorziening, aan andere thema's, zoals landbouw, natuur en de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast coördineren de provincies bovenregionale stresstesten op het gebied van wateroverlast.³¹⁰

³⁰⁵ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³⁰⁶ IPLO, Uitvoering Kaderrichtlijn Water – Rijn-Oost, www.iplo.nl, geraadpleegd 13 november 2025

³⁰⁷ Deltaprogramma, Wat regelt de Deltawet?, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 29 november 2025

³⁰⁸ Deltaprogramma, Wat is het nationaal Deltaprogramma, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 29 november 2025; Deltaprogramma, Gebieden, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 6 november 2025 & Deltaprogramma, interview, 24 maart 2025

³⁰⁹ Deltaprogramma, Wat is het nationaal Deltaprogramma, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 9 oktober 2025; Ministerie van IenM e.a. (2014), Bestuursovereenkomst Deltaprogramma. Borging deltabeslissingen en voorkeursstrategieën & Deltaprogramma, interview, 24 maart 2025

³¹⁰ Ministerie van IenW e.a. (2025), Nationaal Deltaprogramma 2026. Kiezen, verdelen en aanpassen. Het volgende hoofdstuk in onze watertraditie, p. 93 & Deltaprogramma, interview, 24 maart 2025

40. De provincie geeft aan dat zij in een kwetsbare positie terecht kan komen door keuzes van het Rijk, bijvoorbeeld over de waterpeilen van het IJsselmeergebied. Zij geeft haar behoeften aan bij het Rijk via onder andere het *Ruimtelijk Voorstel* en haar zienswijze op de *Ontwerp-Nota Ruimte*, en maakt afspraken met het Rijk via de SAF en het *Ruimtelijk Arrangement*. De provincie vraagt het Rijk om ondersteuning en keuzes op het gebied van waterkwaliteit, zoetwaterbeschikbaarheid en waterveiligheid. De provincie kan haar watertaken uitvoeren met de huidige financiële middelen en wettelijke kaders die het Rijk biedt. Zij kan nog niet overzien of dit in de toekomst nog steeds het geval is.
- a. De provincie maakt, in samenwerking met het waterschap Zuiderzeeland en de zes Flevolandse gemeenten, afspraken met het Rijk op het gebied van water in onder andere de SAF en het *Ruimtelijk Arrangement*, zie kader 3.1.
 - b. De provincie geeft in interviews aan dat zij het Rijk nodig heeft bij het zoetwatervraagstuk. De provincie voelt zich bij het stimuleren van drinkwaterbesparing weinig gesteund door de waterbesparingsprogramma's van het Rijk.³¹¹ Zo heeft de provincie momenteel geen wettelijke grond om van projectontwikkelaars te vragen om grijs water³¹² te gebruiken, omdat het Rijk terughoudend is in het aanpassen van het *Bouwbesluit*.³¹³ Ook is in 2023 door de regio IJsselmeergebied een voorstel gedaan voor een *Beleidskader Nieuwe Watervragers*, om te sturen op de toenemende zoetwatervraag.³¹⁴ De provincie heeft voor zowel waterbesparing als het beleidskader voorkeur om het op landelijk niveau te regelen, omdat een maatregel op regionaal niveau kan leiden tot een oneerlijk speelveld en concurrentie tussen regio's.³¹⁵
 - c. De provincie geeft in het *Ruimtelijk Voorstel* aan voor welke ontwikkelingen zij het Rijk nodig heeft. Dit doet zij onder andere op het gebied van waterkwaliteit, zoetwaterbeschikbaarheid en waterveiligheid.
 - I. De provincie wil samen met het Rijk kennis ontwikkelen over vormen van landbouw die minder belastend zijn voor de bodem en waterkwaliteit.³¹⁶
 - II. De provincie wil samen met het Rijk werken aan regelgeving in het kader van het gebruik van drinkwater als proceswater voor de industrie, het aanleggen van een grijswatercircuit bij nieuwbouw en het gebruik van oppervlaktewater voor de landbouw.³¹⁷
 - III. De provincie geeft aan duidelijkheid van het Rijk te willen over het besluit over de peilen van het IJsselmeergebied en de mogelijke consequenties en oplossingsrichtingen van verdere peilverhoging. Het besluit over de peilen wordt in 2026 genomen en is belangrijk voor Flevoland, aangezien het gevolgen heeft voor de waterveiligheid, zoetwatervoorziening en de

³¹¹ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³¹² Grijswater is een verzamelnaam voor licht verontreinigd afvalwater dat afkomstig is van huishoudelijke handelingen, zoals de wasmachine, douche, bad en/of wastafel. Ministerie van BZK (2023), Hemelwater- en grijswatergebruik in het gebouw. Mogelijke verplichting in het Bbl, p. 6

³¹³ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

³¹⁴ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025 & Platform IJsselmeergebied, Beleidskader 'Nieuwe watervragen', www.platformijsselmeergebied.nl, geraadpleegd 4 december 2025

³¹⁵ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek: Drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025 & Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

³¹⁶ Provincie Flevoland (2023), Bouwen aan de Samenleving. Ruimtelijk Voorstel Flevoland 2050, p. 24

³¹⁷ Provincie Flevoland (2023), Bouwen aan de Samenleving. Ruimtelijk Voorstel Flevoland 2050, p. 25

- ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.³¹⁸ De provincie geeft bestuurlijk aan dat deze keuze de positie van Flevoland kwetsbaar kan maken.³¹⁹
- d. De provincie geeft in haar zienswijze op de *Ontwerp-Nota Ruimte* aan wat zij van het Rijk op het gebied van water en bodem nodig heeft. Zij roept het Rijk onder andere op om de verstedelijking in samenhang te bekijken met afspraken over het 'natuurlijk robuust fundament' uit de SAF (zie kader 3.1) en de Flevolandse wateropgaven. Ook vraagt de provincie aandacht voor de voorliggende keuzes bij het Deltaprogramma, het in samenhang bezien van waterzekerheid, voedselzekerheid en leefomgeving, en de omgang met toekomstige grote watervragers.³²⁰
 - e. Bestuurlijk geeft de provincie aan momenteel geen extra financiële middelen of aanvullende wettelijke kaders nodig te hebben van het Rijk voor de uitvoering van haar taken op het gebied van water en ruimtelijke ordening. Zij kan niet overzien of het huidige instrumentarium in de toekomst ook voldoende zal zijn om de wateropgaven aan te pakken. De provincie geeft als voorbeeld dat de consequenties van het niet halen van de KRW-doelstellingen nog niet helder in beeld zijn.³²¹
41. De provincie geeft aan het inconsistente Rijksbeleid in de ruimtelijke ordening, zoals in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), als knelpunt te ervaren in de samenwerking met gebiedspartners.
- a. Een regionale regierol vraagt volgens de provincie van het Rijk om een eenduidige sturings- en samenwerkingsaanpak. Dit houdt in: geen versnippering van gebiedsgericht Rijksbeleid en geen beleid 'over de schutting gooien en loslaten'.³²²
 - b. De provincie geeft bestuurlijk aan dat het inconsistente Rijksbeleid in de ruimtelijke ordening het moeilijker maakt om met andere partijen in gesprek te gaan over de wateropgaven. Aangezien Flevoland graag als één overheid optreedt, ervaart de provincie het soms als ingewikkeld hoe ze deze koerswisselingen vanuit Den Haag moeten vertalen richting andere partijen.³²³ De provincie geeft als voorbeeld van het inconsistente Rijksbeleid het Flevolands Programma Landelijk Gebied (FPLG). Zij heeft veel tijd geïnvesteerd in het afstemmen met Flevolandse organisaties. Het Rijksbesluit om het NPLG en het Transitiefonds te schrappen leidde tot wantrouwen bij deze organisaties richting de provincie, terwijl zij hier niet verantwoordelijk voor was.³²⁴

Regionale samenwerking

42. Belangrijke samenwerkingspartners van de provincie op het gebied van water zijn Waterschap Zuiderzeeland en drinkwaterbedrijf Vitens, net als de zes Flevolandse gemeenten en de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek. De provincie geeft bestuurlijk aan dat het onderling proactief duidelijk maken van doelen en belangen in de samenwerking met het waterschap een blijvend aandachtspunt is. Zo wil de provincie door het delen van haar visie op de werkwijze van het waterschap meer samenhang in de aanpak van de wateropgaven creëren. Uit de

³¹⁸ Provincie Flevoland (2023), *Bouwen aan de Samenleving. Ruimtelijk Voorstel Flevoland 2050*, p. 28

³¹⁹ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³²⁰ Provincie Flevoland, GS-brief: Zienswijze Ontwerp-Nota Ruimte, 11 december 2025, p. 3 en 5-6

³²¹ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³²² Provincie Flevoland (2022), *Perspectiefnota 2023-2026*, p. 12

³²³ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³²⁴ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

evaluatie van het RWP uit 2025 blijkt dat het Waterschap Zuiderzeeland en Vitens de onderlinge samenwerking niet altijd als effectief ervaren. Onder andere het capaciteitstekort, het verloop van personeel en het ontbreken van duidelijke samenwerkingsafspraken bemoeilijkt de onderlinge samenwerking.

- a. Waterschap Zuiderzeeland is de waterbeheerder in Flevoland en een klein deel van Friesland en Overijssel.³²⁵ De provincie geeft bestuurlijk aan dat de samenwerking met het waterschap zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau de afgelopen jaren is verbeterd. Dit komt onder andere doordat de partijen vaker duidelijk maken wat hun eigen doelen en belangen zijn. Deze proactieve houding vraagt volgens de provincie blijvend om aandacht. De provincie wil bijvoorbeeld meer samenhang in de aanpak van de wateropgaven creëren, door vaker haar visie op de werkwijze van het waterschap te delen.³²⁶
- b. Drinkwaterbedrijf Vitens levert het drinkwater in Flevoland. De provincie is aandeelhouder van Vitens en heeft daarmee een belang in deze organisatie. Vitens gebruikt voor Zuidelijk en Oostelijk Flevoland grondwater uit lokale bronnen. Noordelijk Flevoland wordt voorzien van drinkwater uit Overijssel.³²⁷ Deze interprovinciale levering staat ter discussie, zie paragraaf 4.3. De provincie heeft in samenwerking met Vitens het *Regionaal Actieplan Drinkwaterbeschikbaarheid 2023-2030* samengesteld. Dit plan geeft inzicht in de bestaande productiecapaciteit en vergunningsruimte voor drinkwater. Ook bevat het plan informatie over de benodigde uitbreiding van de productiecapaciteit in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, om aan de toenemende drinkwatervraag tot 2030 te voldoen.³²⁸
- c. Volgens de evaluatie van het RWP uit 2025 ervaren het Waterschap Zuiderzeeland en Vitens de onderlinge samenwerking niet altijd als effectief. Zowel de provincie als het waterschap en Vitens geven aan dat het capaciteitstekort en het verloop van personeel bij de provincie de samenwerking bemoeilijkt. Het had gevolgen op het opstarten en uitvoeren van acties en het aanpakken van aandachtspunten in beleidsontwikkeling. Zo vinden medewerkers van het waterschap volgens de evaluatie dat de provincie onvoldoende haar kaderstellende rol pakt. Daarnaast speelde de provincie in de samenwerking met Vitens in eerste instantie niet goed in op het drinkwatervraagstuk, zie paragraaf 4.3.³²⁹
- d. Het RWP bevat daarnaast volgens de evaluatie geen duidelijke samenwerkingsafspraken met gebiedspartners. Dit had, in samenhang met het personeelstekort en de coronapandemie, een negatief effect op de prioritering van acties uit het RWP, de onduidelijkheid over vervolgstappen en het beoogde resultaat, verwachtingsverschillen tussen medeoverheden over wanneer betrokkenheid noodzakelijk is en onduidelijkheid over de taakverdeling. Er is sprake van gedeelde motivatie tussen de provincie, het waterschap en Vitens om met de geleerde lessen het nieuwe RWP te ontwikkelen.³³⁰ De provincie is voornemens om vanaf maart 2026 een structureel Flevolands Bestuurlijk Overleg Water met het waterschap, de gemeenten en Vitens op te starten.

³²⁵ Waterschap Zuiderzeeland, Wat doet het waterschap?, www.zuiderzeeland.nl, geraadpleegd 10 november 2025

³²⁶ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³²⁷ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 12

³²⁸ Provincie Flevoland, mededeling: Regionaal Actieplan Drinkwaterbeschikbaarheid 2023 - 2030

³²⁹ TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 16-17

³³⁰ TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027, p. 20

- Hierin presenteren de provincie en het waterschap samen de wateropgave, en de doelen en keuzes die nodig zijn.³³¹
- e. Naast het waterschap, het drinkwaterbedrijf en de zes Flevolandse gemeenten, heeft de provincie diverse andere belangrijke waterpartners. De Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek geeft uitvoering aan de provinciale wettelijke verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving op het gebied van water.³³² Daarnaast zijn Rijkswaterstaat, terreinbeherende organisaties, buurprovincies en de agrarische sector belangrijke waterpartners voor de provincie.³³³
43. De provincie werkt nauw samen met de zes Flevolandse gemeenten en Waterschap Zuiderzeeland in het regionale samenwerkingsverband Samen Maken we Flevoland. De provincie vindt deze nauwe samenwerking typerend voor Flevoland. De provincie ziet zichzelf als schakel tussen verschillende samenwerkingspartners.
- a. De provincie werkt sinds 2020 samen met de zes Flevolandse gemeenten en het Waterschap Zuiderzeeland in het bestuurlijk samenwerkingsverband Samen Maken we Flevoland.³³⁴ De partijen ontwikkelden in het kader van de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 het manifest *Wij zijn Flevoland!* Hierin gaan zij in op de rol van Flevoland in de aanpak van grote vraagstukken als de woon-, stikstof- en klimaatopgave.³³⁵
 - b. De provincie geeft in interviews aan dat er nauw wordt samengewerkt met de zes Flevolandse gemeenten en het waterschap en de samenwerking met medeoverheden relatief overzichtelijk is ten opzichte van andere provincies. Het nauwe contact wordt door de provincie als typerend voor Flevoland beschouwt.³³⁶
 - c. De provincie hecht veel waarde aan samenwerking en ziet zichzelf als schakel tussen zowel overheden onderling als burgers en maatschappelijke organisaties in de regio, zie bevinding 2.³³⁷ De provincie onderschrijft dit belang van samenwerking in haar *Omgevingsvisie*. Volgens de tussenevaluatie van de *Omgevingsvisie* heeft de betrokkenheid van andere overheden bij de totstandkoming van de visie de samenwerking tussen de provincie en medeoverheden versterkt.³³⁸
44. De provincie werkt met diverse waterpartners in regionale samenwerkingsverbanden aan watertaken. Zo werkt zij in het *Actieplan Bodem en Water* (ABW) aan waterkwaliteit en in WaterLab Flevoland aan waterbeschikbaarheid.
- a. De provincie werkt sinds 2014 in het ABW samen met het waterschap en Flevolandse agrariërs, vertegenwoordigd door LTO-Noord en Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur Flevoland (KAVB Flevoland). Dit is een regionale invulling van het landelijke Deltaplan Agrarisch

³³¹ Provincie Flevoland, plan van aanpak: Regionaal Waterprogramma 2028-2033, 6 januari 2026

³³² Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 42

³³³ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 2

³³⁴ Provincie Flevoland, Samen Maken We Flevoland, www.flevoland.nl, geraadpleegd 1 september 2025

³³⁵ Provincie Flevoland e.a. (2020), Wij zijn Flevoland!, p. 3

³³⁶ Provincie Flevoland, interview, 10 maart 2025 & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³³⁷ Provincie Flevoland (2023), Het Flevolands palet 2023-2027, p. 25

³³⁸ Lysias Advies (2021), Leren van de omgevingsvisie. Samen maken we Flevoland. Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 26

Waterbeheer.³³⁹ In het ABW staat op de lange termijn de aanpak van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen centraal.³⁴⁰ Op de korte termijn ligt de nadruk op het behalen van de KRW-doelen in 2027.³⁴¹

- b. De provincie werkt sinds 2020 samen met het waterschap, de Flevolandse gemeenten, Vitens (sinds 2025) en de Samenwerking Afvalwater Flevoland in het samenwerkingsverband WaterLab Flevoland aan innovatieve en alternatieve toepassingen bij huishoudens en bedrijven op het gebied van water.³⁴² WaterLab speelt sinds 2023 onder andere een rol in het gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland, zie paragraaf 4.3.³⁴³

45. Samen met Flevolandse medeoverheden werkt de provincie binnen het samenwerkingsverband Klimaatadaptatie Flevoland (KAF) aan de uitvoering van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). In de *Regionale Adaptatiestrategie* (RAS) hebben zij een gezamenlijke aanpak samengesteld. Daarnaast stimuleert de provincie klimaatadaptief bouwen via een intentieovereenkomst voor nieuwbouw voor Lelystad en Almere. Ook onderzoekt de provincie met medeoverheden de ontwikkeling van een revolverend fonds om toekomstige baten eerder in te zetten in gebiedsontwikkelingen. Daarmee kan meer financiële ruimte ontstaan voor niet-verplichte watermaatregelen.

- a. De provincie werkt, aanvullend op het RWP, via het samenwerkingsverband KAF aan de opgaven uit het DPRA. Het KAF bestaat uit de provincie, de zes Flevolandse gemeenten, GGD Flevoland, Rijkswaterstaat Midden Nederland en Waterschap Zuiderzeeland.³⁴⁴ Het KAF zet zich in om bewustwording te creëren en aandacht te vragen voor klimaatadaptatie in ruimtelijke processen. Ook ondersteunt het KAF de uitvoering van de klimaatstresstesten en heeft het samenwerkingsverband een *Handreiking Klimaatadaptatie Flevoland* gepubliceerd met kennis, tips en voorbeelden.³⁴⁵
- b. Om gezamenlijk richting te geven aan klimaatadaptatie, hebben de betrokken partijen van het KAF de RAS samengesteld. De RAS is vastgesteld door de Flevolandse gemeenten en het waterschap, en ter kennisgeving aangenomen door GS.³⁴⁶ De RAS functioneert als verbinding tussen de klimaatadaptatiedoelstellingen en uitvoeringsplannen van de verschillende partners in Flevoland. Elke partner blijft zelf verantwoordelijk voor de lokale uitwerking en verankering in het eigen beleid. In het kader van de RAS heeft de provincie met de Flevolandse overheden afgesproken de komende jaren gezamenlijk te werken aan de klimaatadaptatie-opgaven.³⁴⁷

³³⁹ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 29 & Actieplan Bodem & Water, Samen werken aan bodem en water, www.bodemenwaterflevoland.nl, geraadpleegd 11 november 2025

³⁴⁰ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 29

³⁴¹ Actieplan Bodem & Water, Samen werken aan bodem en water, www.bodemenwaterflevoland.nl, geraadpleegd 11 november 2025 & Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 32

³⁴² Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 22

³⁴³ Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde!, p. 22 & WaterLab Circulair Water, presentatie: WaterLab en Gebiedsproces toekomstbestendig watersysteem noordelijk Flevoland, 10 juli 2024

³⁴⁴ Klimaatadaptatie Flevoland, Over KAF, www.klimaatindestraat.nl, geraadpleegd 27 oktober 2025

³⁴⁵ Klimaatadaptatie Flevoland, Handreiking Klimaatadaptatie, www.klimaatindestraat.nl, geraadpleegd 27 oktober 2025

³⁴⁶ Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland, p. 6

³⁴⁷ Provincie Flevoland (2025), Ambitiedocument Landelijk Gebied Flevoland, p. 25 en 34 & Waterschap Zuiderzeeland, stuk ter kennisname Algemene Vergadering: vaststellen Regionale Adaptatiestrategie (RAS), 23 november 2023 p. 1

- c. In de RAS zijn ambities en maatregelen op het gebied van waterbeschikbaarheid, wateroverlast en hitte, in relatie tot de natuur, landbouw en het watersysteem van de polders uitgewerkt. Zo is de ambitie opgenomen om klimaatadaptatie verder te integreren in andere programma's en opgaven.³⁴⁸ De KAF gaat in 2027 zijn aanpak evalueren en stelt dan waar nodig zijn ambities bij.³⁴⁹
 - d. De provincie heeft een intentieovereenkomst *Klimaatbestendige Nieuwbouw MRA en Noord Holland* ondertekend. Hierin staan afspraken over de wijze waarop klimaatadaptief bouwen wordt meegenomen bij nieuwbouw. De intentieverklaring is alleen van toepassing op Almere en Lelystad.³⁵⁰ Ook heeft de provincie in het kader van de SAF het *Convenant toekomstbestendig bouwen* ondertekend, waarin klimaatadaptatie één van de zes thema's is.³⁵¹
 - e. Vanuit de SAF onderzoekt de provincie samen met het Rijk en de Flevolandse gemeenten of in het kader van toekomstbestendige woningbouw een revolverend fonds kan worden ontwikkeld. Hiermee kunnen toekomstige baten van gebiedsontwikkelingen naar voren worden gehaald, zodat er meer investeringsruimte is bij de realisatie van woningen. Dit is volgens de provincie belangrijk, omdat een sluitende financiële balans vaak de inzet van niet verplichte watermaatregelen in de weg zit. De partijen kijken hiervoor onder andere naar Almere Pampus en Lelystad Zuiderhage als goede voorbeelden.³⁵²
46. De provincie werkt samen met medeoverheden en externe organisaties aan het verbeteren van de natuur- en waterkwaliteit van het Markermeer-IJmeer in het programma Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES). Voorbeelden van projecten waaraan de provincie bijdraagt zijn de Marker Wadden en de Oostvaardersoevers.
- a. De provincie werkt samen met het Rijk, de provincies Utrecht en Noord-Holland en de gemeenten Almere en Amsterdam samen in het Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM). De partijen hebben onder andere ambities voor ecologie vastgelegd voor het Markermeer-IJmeer, die zijn vertaald naar de ontwikkeling van het programma TBES.³⁵³ De provincie adviseert via de Stuurgroep Markermeer-IJmeer³⁵⁴ het TBES over de randvoorwaarden die vanuit onder andere de KRW worden gesteld aan de ruimtelijke opgaven die zich in en rond het Markermeer-IJmeer voordoen.³⁵⁵
 - b. Het TBES beoogt het verbeteren van de natuur- en waterkwaliteit van het Markermeer-IJmeer. In het programma wordt naar samenhang met ruimtelijk-

³⁴⁸ Provincie Flevoland (2025), Ambitiedocument Landelijk Gebied Flevoland, p. 25, 34 en 78-81

³⁴⁹ Provincie Flevoland (2025), De Flevolandse klimaatopgave in perspectief. Kansen voor Klimaat, p. 29

³⁵⁰ Provincie Flevoland, mededeling: Intentieovereenkomst Klimaatbestendige nieuwbouw MRA en Noord Holland, 1 februari 2022

³⁵¹ Het convenant is in 2024 doorontwikkeld tot de Samenwerkingsovereenkomst Platform Toekomstbestendig Bouwen 2024. Dit is een initiatief van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Zie: Provincie Flevoland, mededeling: Samenwerkingsovereenkomst Platform Toekomstbestendig Bouwen 2024, 23 april 2024 & Provincie Flevoland, mededeling: Plan van Aanpak besteding middelen aanjagen bouwinnovatie, 26 maart 2024, p. 7.

³⁵² Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie januari 2026, p. 18 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoorreactie, 20 januari 2026

³⁵³ Platform IJsselmeergebied, Trendanalyse Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES) Markermeer-IJmeer, www.platformijsselmeergebied.nl, geraadpleegd 12 december 2025

³⁵⁴ De provincie is onderdeel van de Stuurgroep Markermeer-IJmeer (SMIJ). Vanwege de overlap tussen de ambities van de SMIJ en het BPIJ wordt overwogen om het SMIJ te laten opgaan als adviesorgaan in het BPIJ. Zie: Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 43

³⁵⁵ Provincie Flevoland (2024), Jaarstukken 2023, p. 41

economische ontwikkelingen aan de randen van het gebied gezocht, zoals de verdere ontwikkeling van Almere en Lelystad. Ook heeft TBES aandacht voor de zoetwatervoorraad en ruimte voor waterberging. Voorbeelden van Flevolandse projecten die bijdragen aan TBES zijn de Markerwadden en de Oostvaardersoever.³⁵⁶

- I. De provincie heeft in samenwerking met het Rijk, de provincie Noord-Holland en Natuurmonumenten een bijdrage geleverd aan de eerste fase Marker Wadden. De bijdrage van de provincie bestond in totaal uit 7,5 miljoen euro. Het project heeft als doel om bij te dragen aan het ecologisch herstel van het Markermeer en de KRW-doelstellingen.³⁵⁷
- II. De provincie werkt samen met Rijkswaterstaat, gemeenten Almere en Lelystad, Waterschap Zuiderzeeland, Staatsbosbeheer en Het Flevoland-landschap aan de verbetering natuur en waterkwaliteit in de Oostvaardersoever. Het doel van project is het verbinden van het Markermeer met de Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen. De provincie is samen met Rijkswaterstaat initiatiefnemer van het project en heeft een trekkende rol voor het omgevingsmanagement.³⁵⁸ De provincie heeft vanaf 2025 jaarlijks in het programmaonderdeel Natuur 0,1 miljoen euro begroot voor het project, met aanvullend 4,0 miljoen euro in 2027.³⁵⁹

Gebiedsprocessen en -ontwikkelingen

47. Voor het FPLG heeft de provincie middelen ontvangen van het Rijk. Na het schrappen van het Transitiefonds en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) heeft de provincie het concept-FPLG omgezet in het *Ambitiedocument landelijk Gebied*. Hierin werkt zij samen met gebiedspartners aan de doelen voor landbouw, natuur, water, bodem en klimaat. Aangezien de provincie zelf nauwelijks grond bezit, is deze samenwerking van belang. De provincie ziet een behoefte van gebiedspartners in het landelijk gebied aan een grotere provinciale rol, vooral voor het aandragen van een langetermijnvisie.
- a. In het kader van de versnellingsmaatregelen van het NPLG heeft de provincie in 2022 en 2023 3,6 miljoen euro ontvangen van het Rijk.³⁶⁰ Dit bedrag is relatief laag ten opzichte van andere provincies.³⁶¹ De provincie heeft dit bedrag onder andere gebruikt voor praktijkproeven voor perceelafspoeling ten behoeve van het verbeteren van de waterkwaliteit.³⁶² Daarnaast heeft de provincie in 2024 12,9 miljoen euro ontvangen voor maatregelen gericht op landbouw en natuur en 3,3 miljoen als tegemoetkoming voor het relatief lage bedrag voor de maatregelen ten opzichte van andere provincies.³⁶³
 - b. De provincie heeft na het schrappen van het Transitiefonds en het NPLG ervoor gekozen om het concept-FPLG om te zetten naar het *Ambitiedocument*

³⁵⁶ Stuurgroep Markermeer-IJmeer, presentatie: Toekomstbestendig Ecologisch Systeem Markermeer-IJmeer, 22 november 2023 & provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 34

³⁵⁷ Provincie Flevoland, Statenvoorstel: Middelen beschikbaar stellen voor regionale cofinanciering afronding eerste fase Marker Wadden, 1 december 2020; Provincie Flevoland, besluitenlijst PS: Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 27 januari 2021, 27 januari 2021

³⁵⁸ Het project maakt deel uit van het landelijke programma Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW), wat als doel heeft om de ecologische waterkwaliteit te verbeteren en de natuur te versterken Provincie Flevoland, Oostvaardersoever. Met wie gaan we het doen?, www.flevoland.nl, geraadpleegd 12 december 2025 & Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2026, p. 30

³⁵⁹ Provincie Flevoland (2025), Productraming 2026, p. 18

³⁶⁰ Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 241

³⁶¹ PBL (2025), De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied, p. 44

³⁶² Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 241

³⁶³ PBL (2025), De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied, p. 44

Landelijk Gebied. Hierin staan de gezamenlijke wettelijke doelen voor natuur, klimaat, bodem en water voor het landelijk gebied. De provincie heeft hier mede voor gekozen omdat zij in gesprek wil blijven met de gebiedspartners die betrokken waren bij het concept-FLPG.³⁶⁴

- c. Vanwege het intrekken van het Transitiefonds bevat het *Ambitiedocument Landelijk Gebied* geen aanvullende maatregelen of financiële middelen.³⁶⁵ De provincie geeft aan dat zij geen grote reserves heeft om het uitblijven van deze Rijksfinanciering op te vangen. De grote vraagstukken die om extra financiering vragen, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit, kunnen daarom volgens de provincie niet met het *Ambitiedocument* worden opgelost.³⁶⁶
- d. Als vervolgstap van het *Ambitiedocument* werkt de provincie aan een integrale regionale uitvoeringsaanpak landelijk gebied. Hierin werkt zij samen met gebiedspartijen, medeoverheden, ondernemers en andere organisaties aan het realiseren van de doelen voor landbouw, natuur, water, bodem en klimaat voor het landelijk gebied. De aanpak wordt in 2026 bestuurlijk vastgesteld en zal ook bestaan uit de in 2025 vastgestelde *Visie op landbouw*. Ook zal de aanpak een financieel kader bevatten en komt er een bestuurlijk overleg.³⁶⁷ Als eerste stap richting de gezamenlijke uitvoeringsaanpak hebben de partijen in december 2025 een intentieverklaring ondertekend.³⁶⁸
- e. Samenwerken met gebiedspartners, zoals terreinbeherende organisaties en agrariërs, is voor de provincie noodzakelijk in de aanpak van de opgaven in het landelijk gebied. De provincie heeft nauwelijks grond in eigendom, zoals natuurterreinen en landbouwgrond. Ook ligt de verantwoordelijkheid voor omgevingsplannen en de meeste vergunningen elders.³⁶⁹ De provincie heeft de afgelopen jaren gesprekken gevoerd met het Rijksvastgoedbedrijf, dat een grote grondpositie heeft in Flevoland en daarom belangrijk is voor het realiseren van de doelen in het landelijk gebied.³⁷⁰
- f. De provincie geeft aan dat gebiedspartners in het landelijk gebied behoefte hebben aan een grotere provinciale rol. Dit geldt vooral voor het aandragen van een visie op de langetermijnonwikkeling van een gebied. De provincie vraagt van gebiedspartners in het landelijk gebied dat zij ervoor openstaan om samen tot een gezamenlijke werkwijze te komen. Gebiedspartners kunnen dan een kennisrol vervullen en zijn beter geïnformeerd over de complexiteit van keuzes, zoals het verlagen van het waterpeil. Volgens de provincie vraagt dit van gebiedspartners dat zij bereid zijn om op een andere manier na te denken over hun rol in een gebiedsproces. Van de provincie vraagt dit dat zij goed luistert naar de maatschappelijke vragen en daar duidelijkheid over geeft.³⁷¹

³⁶⁴ Provincie Flevoland, mededeling: Voortgang ambities landelijk gebied Flevoland, 4 februari 2025, p. 3

³⁶⁵ Provincie Flevoland, mededeling: Voortgang ambities landelijk gebied Flevoland, 4 februari 2025, p. 3

³⁶⁶ Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen, 1 december 2025

³⁶⁷ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 27; Provincie Flevoland, mededeling: Voortgang ambities landelijk gebied Flevoland, 4 februari 2025, p. 3 & Provincie Flevoland, Ondertekening intentieverklaring landelijk gebied, www.flevoland.nl, 8 december 2025

³⁶⁸ Provincie Flevoland, Ondertekening intentieverklaring landelijk gebied, www.flevoland.nl, 8 december 2025

³⁶⁹ Provincie Flevoland (2025), Perspectiefnota 2026-2029, p. 24

³⁷⁰ Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 32

³⁷¹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

48. De provincie past algemene principes uit haar waterbeleid toe op de hele provincie, maar hanteert waar nodig een gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met gebiedspartners. De provincie is in samenwerking met gebiedspartners gebiedsprocessen gestart in het kader van de bodemdalingsproblematiek en de zoetwaterbeschikbaarheid.
- a. De provincie geeft bestuurlijk aan dat de provincie algemene principes uit het waterbeleid zoveel mogelijk voor de hele provincie laat gelden, zoals het belang van een duurzaam watersysteem. De uiteenlopende gebieden in Flevoland vragen volgens de provincie echter om een gebiedsspecifieke aanpak. De provincie noemt als voorbeeld de verschillen tussen de Noordoostpolder en Zuidelijk Flevoland. De aanpak is onder andere afhankelijk van het natuurlijk fundament en de kwaliteit van de bodem.³⁷²
 - b. De provincie werkt sinds 2021 samen met onder andere de gemeenten Zeewolde en Noordoostpolder, LTO-Noord, het Rijksvastgoedbedrijf, waterschap Zuiderzeeland, agrariërs en terreinbehorende organisaties in een gebiedsproces aan bodemdaling.³⁷³ Dit doet zij in drie gebieden waar bodemdaling nu al merkbaar is: de Zuidlob, Noordoostpolder Schokland en Dodaarsweg en omgeving. Het doel is het creëren van een pakket aan feitelijke kennis en handelingsperspectieven voor de betrokken partijen. Ook wordt er gekeken naar diverse langetermijnscenario's, bij bijvoorbeeld veel of weinig maatregelen, en onderzoeken de partijen alternatieven voor het gebruik van de gebieden.³⁷⁴ De provincie voert sinds 2025 samen met het waterschap en agrariërs pilots uit in bodemdalingsgebieden. Hierin doen zij ervaring en kennis op over de effecten van mogelijke maatregelen in bodemdalingsgebieden.³⁷⁵ De looptijd van de pilots duurt naar verwachting tot en met 2028 en de kosten worden gedeeld met de gebiedspartners, waarvan de provincie 1,4 miljoen euro bijdraagt.³⁷⁶
 - c. In het gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland werken de provincie, Waterschap Zuiderzeeland, Vitens en de gemeenten Noordoostpolder en Urk samen aan de zoetwaterbeschikbaarheid, zie paragraaf 4.3.³⁷⁷
49. De provincie geeft aan dat haar rol in samenwerkingen kan variëren per onderwerp. In samenwerkingen heeft zij behoefte aan kennis en inzicht in belangen en verwachtingen van partners en wil zij dat zelf ook meer bieden. De provincie geeft ambtelijk aan dat de provincie bewuster keuzes moet maken en duidelijker moet communiceren over haar rol. Zij noemt de gebiedsontwikkeling Oosterwold als voorbeeld van een keuze voor een bewust gekozen provinciale rol door de gemeente Almere en het waterschap onder actief toezicht te plaatsen vanwege vervuild afvalwater.
- a. De provincie geeft bestuurlijk aan dat haar rol in samenwerkingen kan variëren per onderwerp, zie bevinding 4. In het gebiedsproces bodemdaling zet de

³⁷² Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³⁷³ Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024, p. 49

³⁷⁴ Provincie Flevoland, Gebiedsproces bodemdaling. Werkwijze, www.flevoland.nl, geraadpleegd 1 september 2025 & Provincie Flevoland, Gebiedsproces bodemdaling. Vraag en antwoord, www.flevoland.nl, geraadpleegd 1 september 2025

³⁷⁵ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 32

³⁷⁶ Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026, p. 43 & Provincie Flevoland, mededeling: Voortgang en vervolg gebiedsproces bodemdaling, 16 september 2025

³⁷⁷ WaterLab Circulair Water, presentatie: WaterLab en Gebiedsproces toekomstbestendig watersysteem noordelijk Flevoland, 10 juli 2024

provincie in op een samenwerkende rol om een oplossing te zoeken voor de problematiek. Zij geeft aan deze rol niet als vrijblijvend te zien en vraagt daarom van partijen inhoudelijk en financieel commitment. Voor het behalen van de KRW-doelen is de provincie afhankelijk van de bereidwilligheid van derden. Zij moet door de gevoeligheid van het onderwerp soms voorzichtig manoeuvreren tussen tegenstrijdige belangen om alle partijen mee te krijgen.³⁷⁸ De provincie geeft bestuurlijk aan de aanpak van de KRW als voorbeeld van een goed functionerende samenwerking te zien, omdat de partijen hetzelfde doel nastreven en elkaar makkelijk weten te vinden.³⁷⁹

- b. De provincie geeft aan dat in samenwerking met niet-overheden externe (deel)belangen en provinciale beleidskaders kunnen botsen. Zo zijn water- en bodembelangen voor niet-overheden, zoals landbouwpartijen, vaak faciliterend aan economische belangen. Dit vraagt van de provincie dat zij actuele maatschappelijke problemen snel verwerkt in haar beleidsopgaven.³⁸⁰
- c. De provincie geeft bestuurlijk aan dat zij in samenwerkingen en in het maken van strategische keuzes behoefte heeft aan inzicht in kennis over het vraagstuk, het belang waarmee een partij deelneemt aan een gesprek en de verwachtingen van haar gesprekspartners. Zij onderkent dat zij zelf meer inzicht in het provinciale belang en haar verwachtingen aan gesprekspartners kan bieden.³⁸¹
- d. De provincie geeft ambtelijk aan dat zij bewuster keuzes moet maken en duidelijker moet communiceren over de rol en verantwoordelijkheden die zij pakt bij ruimtelijke ontwikkelingen en de kaders die zij medeoverheden wil meegeven. Zij geeft in het kader van 'water en bodem medebepalend' aan in gesprek te willen met medeoverheden over de wederzijdse verwachtingen over de rolverdeling. Het maken van bewustere keuzes over de rolverdeling hoeft niet te betekenen dat de keuzes inhoudelijk veranderen. De provincie ziet de nota uit de *College Uitvoeringsagenda 2024* als een instrument waarmee de provincie duidelijker kan zijn over de rolverdeling, zie bevinding 50.³⁸²
- e. De provincie noemt de gebiedsontwikkeling Oosterwold als voorbeeld van een ontwikkeling waarin zij bewust een rol heeft gepakt. De provincie werkt in deze ontwikkeling samen met het waterschap en de gemeenten Almere en gemeente Zeewolde in een werkgroep voor de waterontwikkelingen in het gebied.³⁸³ In juli 2022 maakte de provincie gebruik van haar wettelijke bevoegdheden door de gemeente Almere onder actief toezicht te plaatsen voor het niet invullen van de gemeentelijke zorgplicht van het afvalwater in Oosterwold. Ook het Waterschap Zuiderzeeland kwam onder toezicht te staan van de provincie, vanwege het niet handhavend optreden tegen het vervuilde afvalwater.³⁸⁴ Sinds 2022 hebben er meermaals bestuurlijke overleggen plaatsgevonden tussen de provincie, de gemeente en het waterschap over de te nemen acties en behalen termijnen. De gemeente Almere heeft in 2023 besloten om in Oosterwold alsnog een riool aan te leggen.³⁸⁵ De provincie heeft

³⁷⁸ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³⁷⁹ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³⁸⁰ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

³⁸¹ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 17 juni 2025

³⁸² Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

³⁸³ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

³⁸⁴ Provincie Flevoland, mededeling: PS Mededeling Opstarten IBT afvalwater Oosterwold, 5 juli 2022

³⁸⁵ Gemeente Almere (2025), Programmabegroting 2026, p. 89 en 98

in juli 2025 besloten om haar toezichhoudende rol te blijven benutten om de voortgang te monitoren.³⁸⁶

50. De provincie heeft in haar *Coalitieakkoord* en de bijbehorende *Uitvoeringsagenda* doelen op het gebied van water opgenomen met betrekking tot Almere Pampus, waaronder een nota met afspraken over de rolverdeling tussen medeoverheden. De provincie heeft vanwege capaciteitsgebrek en omdat zij geen provinciaal belang zag ervoor gekozen om vanuit bodem en water niet betrokken te zijn bij Almere Pampus. Zij heeft hierover niet duidelijk gecommuniceerd richting het waterschap.
- a. De provincie benoemt in het *Coalitieakkoord* uit 2023 dat zij belang hecht aan het delen van kennis en expertise met het waterschap en gemeenten over de invloed van ruimtelijke opgaven zoals Almere Pampus. De provincie heeft als speerpunt opgenomen dat zij bevordert dat 'het waterschap aansluit bij de gesprekken die de provincie voert met het Rijk en de gemeente Almere over duurzame woningbouw vanuit het perspectief dat water en bodem medebepalend zijn in Almere Pampus.'³⁸⁷
 - b. Aanvullend op het speerpunt uit het *Coalitieakkoord* benoemt de provincie in de *College Uitvoeringsagenda* uit 2024 het beoogde resultaat dat in 2025 'de afspraken over de rol en verantwoordelijkheden van provincie, waterschap en belanghebbenden t.a.v. bodem en water bij ruimtelijke projecten (waaronder de inrichting van een wijk als Pampus in Almere) helder en vastgelegd [zijn] in een nota of beslisdocument. We werken dan conform deze afspraken.'³⁸⁸
 - c. De provincie is nog niet begonnen aan de nota of het beslisdocument uit de *College Uitvoeringsagenda 2024*.³⁸⁹
 - d. De provincie is vanuit expertiseteam Bodem en Water niet betrokken bij de ontwikkeling van Almere Pampus, zie paragraaf 4.2. De provincie geeft in een interview aan dat dit deels het gevolg is van het capaciteitsgebrek in het expertiseteam. Daarnaast was een provinciaal sturende rol in Almere Pampus minder noodzakelijk volgens de provincie, omdat het gebied vanuit het provinciaal belang weinig problemen kent.³⁹⁰
 - e. Voor de gebiedsontwikkeling was volgens de provincie op het gebied van water en bodem vooral behoefte aan kennis over het watersysteem. Het waterschap was de aangewezen partij om in deze kennis te voorzien. De provincie geeft aan dat zij niet duidelijk heeft gecommuniceerd over haar verwachting dat het waterschap deze rol zou innemen, of over de kaders die zij het waterschap vanuit het provinciale beleid had willen meegeven.³⁹¹ Een geïnterviewde van het waterschap geeft aan het jammer te vinden dat de provincie vanuit 'water en bodem sturend' geen rol inneemt in gebiedsontwikkelingen. De geïnterviewde ervaart terughoudendheid bij de provincie in het pakken van een duidelijke rol vanuit 'water en bodem sturend' in concrete projecten.³⁹²

³⁸⁶ Provincie Flevoland, besluitenlijst: Besluitenlijst Gedeputeerde Staten Provincie Flevoland, 1 juli 2025

³⁸⁷ Provincie Flevoland (2023), Toekomst voor het nieuwe land. Van, voor en door Flevoland. Coalitieakkoord 2023-2027, p. 26 en 29

³⁸⁸ Provincie Flevoland (2024), College Uitvoeringsagenda, p. 9

³⁸⁹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

³⁹⁰ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

³⁹¹ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

³⁹² Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

4.2 Almere Pampus

Aanleiding

Almere Pampus is een gebied van ongeveer 1.000 hectare, gelegen aan het IJmeer en het Markermeer. Momenteel wordt het gebied gebruikt voor akkerbouw en windenergie. De *Structuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer* (RRAAM) uit 2013 functioneerde als vertrekpunt voor de gebiedsontwikkeling van Almere Pampus. Onderdeel van deze visie waren 60.000 nieuwe woningen, 100.000 extra arbeidsplaatsen en een IJmeerverbinding.³⁹³ Nadat deze plannen enige tijd stillagen, leidde het woningtekort rond 2021 tot hernieuwde aandacht voor Almere Pampus van de gemeente Almere en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).³⁹⁴ Sinds eind 2022 werken de twee partijen in samenwerking met het Waterschap Zuiderzeeland aan de ontwikkeling van het gebied.³⁹⁵ De provincie Flevoland speelt slechts een kleine rol in de gebiedsontwikkeling Almere Pampus, met een bijdrage op de thema's mobiliteit en wonen. Op deze thema's lobbyt de provincie daarnaast actief richting het Rijk.³⁹⁶ Op het gebied van water en bodem is de provincie niet betrokken, zie bevinding 50.

Het watersysteem in Almere Pampus kent verschillende uitdagingen. Er is sprake van bodemdaling, een hoge kweldruk³⁹⁷ van slechte kwaliteit en het risico op het opbarsten³⁹⁸ van watergangen, waardoor verontreinigd water in het systeem terecht kan komen. Ook moet door de ambitie om een grote hoeveelheid woningen op een beperkt oppervlak te realiseren, de verharding van de bodem worden gecompenseerd om negatieve effecten op het watersysteem te beperken. Naast deze bestaande knelpunten houden de partijen rekening met nieuwe ontwikkelingen, zoals toenemende droogte en een dreigend tekort aan drinkwater. Deze factoren maken de ruimtelijke ontwikkeling in het gebied extra complex.³⁹⁹

Op initiatief van de gemeente Almere hanteren de gemeente, het RVB en het Waterschap Zuiderzeeland het principe 'water en bodem sturend' als uitgangspunt voor de gebiedsontwikkeling Almere Pampus. Om deze reden achtte de gemeente het noodzakelijk om vanaf het begin Waterschap Zuiderzeeland bij het proces te betrekken. De partijen willen de gevolgen van het bouwen voor het water- en bodemsysteem niet afwentelen op de volgende generatie of andere gebieden. Zij streven naar een inrichting van het gebied waarbij de druk op het watersysteem niet toeneemt. Dit doen ze onder andere door gebieden aan te wijzen voor specifieke waterfuncties, zoals waterberging en waterafvoer. Hiermee anticiperen de partijen op toekomstige klimaatveranderingen en willen ze de veiligheid in het gebied waarborgen. Mede door de Kamerbrief over 'water en bodem sturend' uit 2022, zie paragraaf 1.2, hebben de partijen besloten om buitendijks bouwen geen onderdeel te

³⁹³ Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning: Masterplan Almere Pampus, p. 13

³⁹⁴ NRC, Versnelde bouw 25.000 woningen in Almere bepleit, www.nrc.nl, 18 februari 2020

³⁹⁵ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

³⁹⁶ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

³⁹⁷ Kwel of kwelwater is water dat door een drukverschil in de grond omhoogkomt. HDSR, Kwel, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 12 december 2025

³⁹⁸ Bij opbarsten wordt de bodem van een watergang omhoog gedrukt en kan het bezwijken, bijvoorbeeld doordat de druk van het grondwater onder de bodem heel hoog is. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Opbarsten, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 9 december 2025

³⁹⁹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

maken van het ontwikkelplan. Dit is namelijk niet alleen onwenselijk voor de ecologie en de drinkwatervoorziening, maar ook omdat er in de Kamerbrief is opgenomen dat er geen landaanwinningen in onder andere het IJsselmeer mogen plaatsvinden.⁴⁰⁰

Samenwerking

De gemeente en het RVB werkten in eerste instantie elk op eigen initiatief aan de ontwikkeling. De gemeente ontwikkelde een *Werkagenda Pampus* en het RVB deed, voortbouwend op de RRAAM, tussen 2021 en 2022 onderzoek via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport Amsterdam Bay Area (MIRT ABA). In het MIRT ABA werden de ontwikkelmogelijkheden onderzocht tussen Amsterdam en Almere. Deze twee sporen kwamen samen in het Bestuurlijk Overleg-MIRT (BO-MIRT) tussen het Rijk en de regio van 2022, waar is besloten om de *Ruimtelijk Strategische Verkenning Pampus (2023-2024)* uit te voeren. Vanaf dat moment werken de gemeente en het RVB op gelijkwaardige basis samen aan de verdere ontwikkeling van Almere Pampus. De partijen hanteren in de gebiedsontwikkeling de gestelde randvoorwaarden uit het BO-MIRT: 25.000 tot 35.000 woningen, minimaal 16.000 arbeidsplaatsen en de aanleg van een metrolijn tussen Almere en Amsterdam.⁴⁰¹ Nadat zij op basis van het MIRT ABA en de *Werkagenda Pampus* een programma van eisen hadden opgesteld, zijn zij aan de slag gegaan met het *Masterplan Almere Pampus* voor de boven- en ondergrond, een voorstel voor de eerste 7.500 woningen (fase 1) en een bereikbaarheidsonderzoek. Het *Masterplan Almere Pampus* is in september 2024 gepubliceerd.⁴⁰²

De gemeente, het RVB en het waterschap hebben voor het in beeld brengen van de verschillende belangen in de gebiedsontwikkeling vanaf het begin een participatief traject doorlopen. In de afgelopen jaren zijn lokale en regionale stakeholders betrokken, zoals het Flevolandschap, Staatsbosbeheer, en experts van het waterschap en de gemeente. De drie partijen hebben daarnaast aanvullend onderzoek gedaan naar energiesystemen en de bodemkwaliteit. Met name dit bodemonderzoek is volgens de betrokkenen vrij uitzonderlijk voor een gebiedsontwikkeling. Omdat de bodem zeer gevoelig is voor zetting en diep graven niet mogelijk is, wordt op basis van de data gezocht naar de meest geschikte locaties voor bebouwing, of juist naar plekken die beter kunnen worden benut voor andere functies.⁴⁰³

⁴⁰⁰ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025 & Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning. Masterplan Almere Pampus, p. 13

⁴⁰¹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025; Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning. Masterplan Almere Pampus, p. 14 & Rijksvastgoedbedrijf, Planvorming Almere Pampus, www.projecten.rijksvastgoedbedrijf.nl, geraadpleegd 12 november 2025

⁴⁰² Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning: Masterplan Almere Pampus, p. 14

⁴⁰³ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025



Figuur 4.1 Kaart 'Het Masterplan voor Almere Pampus'⁴⁰⁴

Op basis van de geïnventariseerde belangen en de verzamelde data, onderzoeken de partijen momenteel op welke plekken belangen botsen, waar er keuzes gemaakt moeten worden en waar belangen mogelijk gecombineerd kunnen worden. Een voorbeeld van een botsend belang is de keuze voor het aantal peilvakken⁴⁰⁵ en de bijbehorende peilhoogtes. Eén groot peilvak is robuuster en minder complex, terwijl meerdere peilvakken de mogelijkheid tot maatwerk en lagere kosten biedt. Ook botst de keuze tussen de mogelijkheid tot aquathermie in water met het beschermen van de waterkwaliteit. Daarnaast kan het werken met 'water en bodem sturend' volgens betrokkenen zorgen voor botsende belangen. Zo kan de ruimtelijke inrichting van het gebied volgens het principe botsten met de ruimtelijke kwaliteit en beleving van het gebied. Grotere watergangen vergroten immers de kans op het opbarsten van de bodem, terwijl deze beter zijn voor het ruimtelijk beeld en kansen bieden voor recreatie. De partijen toetsen aan de hand van onderzoeken hoe de verschillende belangen op elkaar afgestemd kunnen worden. Ook zoeken ze naar manieren om belangen te combineren, zoals het koppelen van water-, natuur- en energiebelangen.⁴⁰⁶

De partijen benoemen in het groepsgesprek diverse uitdagingen. Zo kunnen de (water)vraagstukken in het gebied en de ambitie om bij het bouwrijp maken van de

⁴⁰⁴ Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning: Masterplan Almere Pampus, p. 52-53

⁴⁰⁵ Een peilvak is een afgebakend gebied waar één waterpeil wordt gehanteerd.

⁴⁰⁶ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

locaties rekening te houden met de levenscycluskosten de ontwikkeling duurder maken. Bodemdaling kan bijvoorbeeld leiden tot hoge beheerkosten in de toekomst. De financiële haalbaarheid van Almere Pampus wordt daarom door de partijen gezien als een uitdaging. Het is voor de partijen van belang dat zij inzichtelijk maken dat een duurder ontwikkelplan op de lange termijn goedkoper uitpakt. Hoewel de financiering van Almere Pampus nog een uitdaging is, vinden de betrokkenen de intentie om toekomstbestendig te bouwen een mooi voorbeeld van 'water en bodem sturend'.⁴⁰⁷

Betrokkenheid provincie bij Almere Pampus

De samenwerking tussen de gemeente, het RVB en het waterschap verloopt volgens betrokkenen in het algemeen goed. Zij hebben daarom in deze fase van de ontwikkeling geen directe behoefte aan een rol van de provincie op het gebied van water en bodem. Zij geven aan op het gebied van mobiliteit en natuur op termijn wel behoefte te hebben aan een provinciale rol. Zo willen ze een alternatief tracé bieden voor de provinciale N-weg en moet er mogelijk natuur gecompenseerd worden. De gemeente hoopt daarnaast dat de provincie de keuze zal ondersteunen om drinkwater niet te gebruiken voor andere doeleinden. Instrumenten als een provinciale visie of beleidsdocumenten kunnen daarin een rol spelen.⁴⁰⁸

Volgens het waterschap en de gemeente kan het van meerwaarde zijn als de provincie vanuit 'water en bodem sturend' een rol pakt in projecten als Almere Pampus. Op deze manier kan de praktijk functioneren als casuïstiek voor het ontwikkelen en actualiseren van haar visie en beleid. Doordat de provincie geen rol pakt, loopt zij mogelijk kansen mis om te leren van het toepassen van 'water en bodem sturend' in gebiedsontwikkelingen in de praktijk.⁴⁰⁹

4.3 Drinkwatertekort Noordelijk Flevoland⁴¹⁰

Aanleiding

De drinkwaterlevering in Noordelijk Flevoland kent haar oorsprong tijdens de inpoldering van het gebied tussen 1935 en 1942. Destijds werd besloten om de waterleidingen naar dit nieuwe gebied vanuit Overijssel te laten komen. Noordelijk Flevoland heeft daarom geen eigen drinkwaterbronnen. Er zijn in de loop der tijd aanvullende maatregelen genomen om extra drinkwater te leveren uit Overijssel. Desondanks worden momenteel alle aangesloten bronnen in de drinkwaterinfrastructuur richting Noordelijk Flevoland maximaal gebruikt. Het tekort was in de adaptieve drinkwaterstrategie uit 2018 van de provincie Flevoland op de korte termijn niet voorzien. Oorzaken hiervan zijn te vinden in de extreme droogte van de afgelopen jaren, de bevolkingsgroei en de economische activiteiten die zich in het gebied anders ontwikkelden dan verwacht. Mede omdat Overijssel zelf kampt met tekorten, levert zij volgens betrokkenen geen extra drinkwater.

⁴⁰⁷ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴⁰⁸ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴⁰⁹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴¹⁰ De beschrijving van de casus over het drinkwatertekort Noordelijk Flevoland betreft de stand van zaken in oktober 2025.

Sinds 2018 geeft drinkwaterbedrijf Vitens signalen af dat er in Noordelijk Flevoland problemen met de drinkwatervoorziening konden ontstaan. In 2023 werd het tekort voelbaar toen voor het eerst aanvragen van grote zakelijke klanten werden afgewezen. Dit had gevolgen op Urk, waar diverse grote bedrijven zich wilden verplaatsen naar een nieuw gebied, en in de Noordoostpolder, waar bedrijven onvoldoende drinkwater hadden. Ook hadden zij onvoldoende mogelijkheden tot het verwerken van afvalwater. Het vraagstuk werd in eerste instantie opgepakt door het samenwerkingsverband WaterLab. Toen duidelijk werd dat het leveringsprobleem niet per afzonderlijk bedrijf opgelost kon worden, besloten provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland, Vitens en de gemeenten Noordoostpolder en Urk om het drinkwatervraagstuk breder aan te pakken. In deze context is het gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland ontstaan.⁴¹¹

Het doel van het gebiedsproces is het bouwen aan een toekomstbestendig watersysteem op de lange termijn, namelijk tussen de tien en twintig jaar, met een focus op het beschikbaar maken van extra water op de korte termijn. Water mag volgens de betrokken partijen geen limiterende factor worden voor de verdere ontwikkeling van de woningbouw en bedrijvigheid.⁴¹² Ook willen zij op korte termijn perspectief en duidelijkheid bieden aan het bedrijfsleven. Hierbij ligt de nadruk niet alleen op het verhogen van het aanbod, maar ook op waterbesparing en -hergebruik door bedrijven. De provincie heeft in het gebiedsproces een overkoepelende rol en verbindende factor. Zij faciliteert het proces, bewaakt de voortgang en houdt de verschillende belangen in balans. Ook levert de provincie de voorzitter van zowel de bestuurlijke stuurgroep als de ambtelijke kerngroep.⁴¹³ Aangezien geen enkele partij verantwoordelijk is voor het hele watersysteem, is de kracht van de provincie volgens betrokkenen dat zij in staat is om de verschillende belangen samen te brengen.⁴¹⁴

Samenwerking

De organisatie van het gebiedsproces bestaat uit een bestuurlijke stuurgroep en een ambtelijke kerngroep, met de provincie, Vitens, het waterschap en de gemeenten Noordoostpolder en Urk. Daarnaast werken diverse werkgroepen aan thema's zoals (afval)water, industrie en wonen. In het gebiedsproces wordt het hele watersysteem integraal en op een hoger niveau bekeken. De partijen houden rekening met zowel de drinkwaterlevering als de afvalwaterverwerking. Zij kijken naar alternatieve drinkwaterbronnen, het leveren van water aan bedrijven uit het IJsselmeer en het Ketelmeer, waterbuffers, waterzuivering en het hergebruiken van afvalwater.

Uit het groepsgesprek blijkt dat de gezamenlijke aanpak van het drinkwatervraagstuk in Noordelijk Flevoland aanvankelijk stroef verliep. De provincie was in eerste instantie terughoudend in het erkennen van het knelpunt van de drinkwatervoorziening, aangezien aansluitingen van huishoudens geen gevaar liepen. Zij hield hierbij alleen rekening met de wettelijke taak van Vitens, namelijk het leveren van drinkwater aan huishoudens, en niet met de watervraag van het bedrijfsleven. Hoewel de provincie lang bij Vitens heeft aangegeven dat het drinkwaterbedrijf niet wettelijk verplicht is om

⁴¹¹ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴¹² Provincie Flevoland e.a. (2025), Plan van Aanpak. Gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland, p. 3

⁴¹³ Provincie Flevoland e.a. (2025), Plan van Aanpak. Gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland, p. 12

⁴¹⁴ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

te leveren aan bedrijven, deed Vitens dit in de praktijk wel. Aangezien deze rolverdeling niet tot problemen leidde tot de eerste signalen van watertekorten uit 2018, ging de provincie lang niet het gesprek hierover aan met Vitens. Dit contact is begin 2025 hervat.

Daarnaast liep de samenwerking en afstemming tussen de provincie Flevoland en provincie Overijssel en Vitens stroef. In het *Regionaal Waterprogramma* van de provincie Flevoland staat dat Noordelijk Flevoland wordt voorzien van drinkwater uit Overijssel. In de drinkwaterstrategie van provincie Overijssel staat echter dat zij de interprovinciale levering richting Flevoland op termijn wil heroverwegen. Ook met de provincie Overijssel heeft de provincie Flevoland tot 2025 beperkt contact gehad over de drinkwaterlevering richting Noordelijk Flevoland.

De ontstane situatie zorgde vooral voor discussie over rollen en zorgplicht die over grenzen heen gaan: provincie Overijssel is verantwoordelijk voor de vergunningen en drinkwater in de eigen provincie, maar bedient daarmee Flevolandse belangen. Daarnaast heeft Vitens geen wettelijke verplichting om bedrijven met een groot drinkwaterverbruik een drinkwateraansluiting te bieden, en het waterschap geen wettelijke verplichting om hun afvalwater te verwerken. Dit hebben deze partijen historisch gezien wel altijd gedaan. Gesprekken over de rolverdeling tussen deze partijen vonden niet plaats.

Toen het bedrijfsleven in Noordelijk Flevoland geen drinkwateraansluiting meer kon krijgen, kwam er een discussie op gang over de rolverdeling tussen de partijen. De provincie, het waterschap, Vitens en de twee gemeenten zijn toen samen gaan kijken naar de rolverdeling en mogelijke oplossingen. De provincie heeft als gevolg van deze gesprekken een andere houding aangenomen ten aanzien van de rolverdeling in het drinkwatervraagstuk. Inmiddels is de provincie Flevoland constructief in gesprek met zowel Vitens als Overijssel over het drinkwatersysteem van Noordelijk Flevoland. Ook besloot de stuurgroep van het gebiedsproces in mei 2025 dat het wenselijk is dat Vitens drinkwater levert aan bedrijven die drinkwater nodig hebben voor hun bedrijfsproces. Indien dit niet wordt gedaan bestaat het risico dat bedrijven de waterlevering zelf gaan regelen, wat kan leiden tot vraagstukken over bijvoorbeeld normering en keuringen.

Hoewel Vitens eerder had aangegeven te onderzoeken of op korte termijn extra drinkwater beschikbaar kan worden gesteld voor Noordelijk Flevoland, heeft zij in zijn eigen systeem hiertoe geen mogelijkheid gevonden. Het beschikbaar maken van extra water krijgt daarom de komende periode prioriteit. De partijen werken in het gebiedsproces toe naar twee convenanten. Het eerste convenant is tussen de betrokken partijen en bedrijven en gaat over het op korte termijn bieden van perspectief aan het bedrijfsleven. Doordat Vitens op korte termijn geen extra drinkwater kan leveren, is de komst van dit convenant onzeker. Daarnaast wordt er gewerkt aan een bestuurlijk convenant, dat zich richt op de langetermijnsamenwerking tussen de provincies Flevoland en Overijssel, en Vitens.

Hoewel de samenwerking tussen de provincie, Vitens en het waterschap goed gaat, zijn bedrijven nog niet intensief betrokken bij de plannen die voortkomen uit het gebiedsproces. De partijen erkennen dat het betrekken van de bedrijven bij het convenant een uitdaging kan vormen. Het waterschap ziet in de communicatie met en

het betrekken van het bedrijfsleven een rol voor de provincie weggelegd, mogelijk in samenwerking met de gemeenten.⁴¹⁵

Belangenwegingen

De kracht van het gebiedsproces is volgens de partijen dat de drinkwatervraagstukken zowel ambtelijk als bestuurlijk op een integrale manier – vanuit verschillende belangen – besproken worden. In de bestuurlijke stuurgroep worden de belangenwegingen gemaakt. Dit is volgens de partijen van belang, aangezien de bestuurders van de verschillende partijen dan beter van elkaar begrijpen wat mogelijke knelpunten zijn. Ook worden de verschillende maatregelen en belangen op diverse niveaus en bestuurlijke tafels besproken en gewogen, en sluiten waar nodig andere organisaties aan, zoals Rijkswaterstaat. Het samenbrengen van belangen is belangrijk voor het gebiedsproces. Volgens de betrokkenen zouden oplossingen niet mogelijk zijn als alle partijen zich enkel bezighouden met de eigen taak of verantwoordelijkheid. Door op een hoger niveau samen te werken in een gebiedsproces, ontstaat er meer begrip voor elkaars belangen (zowel op korte als lange termijn) en wordt het watersysteem meer in samenhang bekeken.

De partijen willen belangen combineren waar mogelijk, maar benadrukken dat vrijwel alle oplossingen leiden tot botsende belangen. Een voorbeeld is het infiltreren van water, waarbij gezuiverd water in de grond wordt gestopt, maar er een risico op vervuiling bestaat omdat er gebiedsvreemd water in het gebied wordt geïntroduceerd. Ook moet er een keuze gemaakt worden over welk soort water voor welk doeleinde gebruikt wordt. Er bestaat namelijk een tegenstrijdigheid tussen de waterbehoefte en waterlevering: toepassingen vragen niet altijd om drinkwater en zouden ook met water van lagere kwaliteit kunnen werken, maar het wateraanbod van drinkwaterbedrijven bestaat uitsluitend uit drinkwater. Dit zou een volgende stap in de inrichting van het watersysteem zijn, maar vraagt wel een andere, meer flexibele houding van betrokken partijen.

Ook de huidige wet- en regelgeving leidt in het drinkwaterdossier soms tot belangenconflicten en moeilijke (bestuurlijke) keuzes. Als alle partijen strikt de wet- en regelgeving volgen, zijn veel oplossingen niet mogelijk. Daarnaast kunnen door bepaalde keuzes de rollen en taakverantwoordelijkheden van de partijen verschuiven. Dit kan leiden tot nieuwe vraagstukken. Een voorbeeld is als het waterschap als afvalverwerker proceswater⁴¹⁶ zou gaan leveren aan bedrijven. Volgens de partijen wordt met dit soort vraagstukken steeds vaker duidelijk dat de huidige wet- en regelgeving belemmerend werkt en achterloopt op innovaties. Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van waterbesparing. De geïnterviewden stellen dat het Rijk in dit kader verantwoordelijkheid moet nemen, bijvoorbeeld door het aanpassen van het *Bouwbesluit*.⁴¹⁷

⁴¹⁵ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴¹⁶ Proceswater is een verzamelnaam voor water dat wordt gebruikt in industriële en technische processen, zoals voor productie, koeling, reiniging of transport.

⁴¹⁷ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

5. Lessen en successen

Dit hoofdstuk gaat in op de lessen en successen van concrete ruimtelijke ontwikkelingen en de rol van de provincie daarin. Met de opbrengst van acht casusstudies verdiepen wij de beantwoording van onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 4. Het hoofdstuk licht eerst de onderzochte casussen toe en gaat daarna in op acht lessen die daaruit naar voren komen op het gebied van samenwerking, kennis en inzicht, de rol en visie van de provincie, belangenwegingen, het principe 'water en bodem sturend', uitvoering en interne borging.

Onderzochte casussen

De casusstudies betreffen gebiedsprocessen en gebiedsontwikkelingen waarin belangenwegingen met betrekking tot water een rol spelen. Het zijn twee studies 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. Het doel is om belangenwegingen in de praktijk in beeld te brengen en daaruit lessen te trekken. De casussen zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor de belangenwegingen in de provincie. Ze zijn geselecteerd vanwege hun verwachte informatierijkheid, de mogelijkheid om ervan te leren en het streven naar een variatie aan ruimtelijke ontwikkelingen, zoals van waterbelangen in relatie tot natuur, landbouw, economie en wonen.⁴¹⁸ Het gaat om de volgende casussen:

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

Per casus is er een groepsgesprek georganiseerd met de provincie en betrokken partijen en zijn relevante (beleids)documenten bestudeerd. De gesprekken vonden plaats in augustus, september en oktober 2025. In de casussen Agriport, Almere Pampus en de Nieuwe Driemanspolder heeft de provincie om verschillende redenen niet deelgenomen aan het groepsgesprek, omdat zij tijdens de uitvoering van het onderzoek (nog) niet of niet meer actief betrokken is bij die casus op het gebied van water. De casussen hebben wel betrekking op de rol van de provincie en de casussen zijn besproken in afzonderlijke interviews met de provincie. Omdat de casussen meestal niet raken aan Rijkswateren of primaire waterkeringen, is het Rijk niet of beperkt betrokken bij de casussen.

In de groepsgesprekken zijn belangenwegingen, de wijze van samenwerken en het verloop van de samenwerking aan bod gekomen. De provinciale rol was een centraal gespreksonderwerp en komt met name in paragraaf 5.3 aan de orde. Daarnaast komen in de andere paragrafen inzichten over een gezamenlijk aanpak van opgaven naar voren die niet altijd aan de inzet of rol van één partij toe te schrijven zijn. Vanuit een waarderende benadering gericht op handelingsperspectief, heeft de Rekenkamer

⁴¹⁸ Algemene Rekenkamer (2023), Handleiding Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek, p. 26

gevraagd naar wat provincies en betrokken partijen als succesvol ervaren en waar zij waardevolle 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.

Een overzicht van betrokken partijen, betreffende wateropgaven en andere belangen per casus is opgenomen in bijlage 2. Een beschrijving van de aanleiding en de samenwerking in de casussen in de provincie Utrecht is opgenomen in hoofdstuk 4, de overige casusbeschrijvingen zijn opgenomen in bijlage 2.

5.1 Elkaar vinden

In de onderzochte samenwerkingen zoeken partijen elkaar op vanwege een gedeelde opgave of om hun doelen te kunnen realiseren. Soms volgen hieruit soepel afspraken tot samenwerking, soms is er meer tijd nodig voor kennismaking en het opbouwen van vertrouwen. Daarbij helpt het om vroegtijdig rollen en belangen te benoemen, ontmoetingen te organiseren en in gesprek te gaan over inhoud. De investering van partijen om elkaar te leren kennen, betaalt zich uit in een volgende samenwerking of bij andere opgaven in het gebied. In een aantal casussen komt naar voren dat samenwerking van partijen om een voortdurende investering vraagt, ook nadat daar afspraken over zijn gemaakt. Dat partijen, ondanks hun verschillende belangen, een gestarte samenwerking continueren wordt ervaren als een succes op zichzelf.

Gedeelde opgaven

Partijen zoeken elkaar op omdat ze een gedeelde opgave hebben of elkaar nodig hebben om hun doelen te bereiken. In twee casussen ligt het eerste initiatief tot samenwerking bij andere partijen, die vervolgens de provincie benaderen. De belangrijkste aanleiding voor de Aanpak Oostelijke Vechtplassen waren de problemen die de recreatievaart ondervond door de grote hoeveelheden slib, die ervoor zorgde dat sommige delen van de Loosdrechtse Plassen minder goed bevaarbaar waren. De recreatiesector richtte zich tot de provincie en zij zag voor zichzelf een rol bij de baggeropgave. De provincie, het waterschap en de recreatiesector verkenden vervolgens samen de mogelijkheden om het baggeren te combineren met het verbeteren van de kwaliteit van het water, de natuur en de recreatie in het gebied.⁴¹⁹

Ook in de casus Utrechtse Heuvelrug richtten belanghebbenden zich tot de provincie vanuit een gedeelde behoefte. In dit geval ging het om het gezamenlijk tegengaan van de opgaven van droogte en verdroging, waarvan alle partijen de gevolgen ervoerden. Daaruit ontstond in 2018 het samenwerkingsverband Blauwe Agenda. De partijen konden elkaar toen er sprake was van wateroverlast vanaf 2023 ook gemakkelijk vinden. De kracht van de Blauwe Agenda is dat het voor externen een herkenbaar 'merk' is geworden. Dat zorgt ervoor dat ook de aanpak van andere opgaven makkelijker gaat, bijvoorbeeld door gebruik te maken van kennis die is ontwikkeld in de

⁴¹⁹ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

Blauwe Agenda.⁴²⁰ Dit laat zien hoe goede verhoudingen en korte lijnen tussen overheden direct impact hebben op de slagkracht om opgaven aan te pakken.

Ook in de casus Agriport komt naar voren dat korte lijnen tussen partijen helpen om opgaven te beantwoorden. In 2006 startte de ontwikkeling van grootschalige glastuinbouw en logistiek op Agriport. Vervolgens vestigden zich vanaf 2013 twee grote datacenters op Agriport. Dat leidde tot maatschappelijke onrust en politiek debat.⁴²¹

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier geeft aan dat de onrust en de daaropvolgende Woo-verzoeken de organisatie ertoe bracht om een overleg te organiseren met de provincie, de gemeente Hollands Kroon en drinkwaterbedrijf PWN. Het doel daarvan was dat de overheden van elkaar wisten wat zij aan het doen waren en activiteiten konden afstemmen. Het waterschap heeft de afgelopen jaren ook de contacten met ECW Energy en de projectontwikkelaar versterkt. De geïnterviewden reflecteren met tevredenheid op de samenwerking in de gebiedsontwikkeling op Agriport. Zij noemen als les dat het helpt als partijen elkaars positie leren begrijpen en regelmatig in persoon contact hebben, omdat zo het onderlinge vertrouwen groeit.⁴²²

In de casus Marickenland lag het initiatief tot samenwerking bij de provincie Utrecht. Zij startte een project om een natuurgebied te ontwikkelen vanuit haar wettelijke opgave voor het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland. Het ontwikkelen van het natuurgebied was onmogelijk zonder betrokkenheid van het waterschap, de gemeente en de grondeigenaar Staatsbosbeheer. De partijen combineerden de opgaven natuur, waterberging en recreatie. Het project is gezamenlijk gestart en wordt gezamenlijk gefinancierd. De projecten die hierna werden gestart verliepen volgens de geïnterviewden soepeler doordat partijen en medewerkers elkaar intussen beter begrepen.⁴²³ Hieruit blijkt dat ook voor overheden waarvan het werkingsgebied elkaar raakt en die elkaar al kennen, zoals provincie, waterschap en gemeente, het van belang is tijd te investeren om elkaar te leren kennen in een gebiedsproces.

Gesprek over inhoud

Waar partijen in sommige casussen gemakkelijk een samenwerking startten, was er in andere casussen meer tijd nodig om elkaar te leren kennen en vertrouwen. In de casus Noordelijk Flevoland verliep de samenwerking tussen de provincie Flevoland, de provincie Overijssel en drinkwaterbedrijf Vitens aanvankelijk stroef. De provincie Flevoland was in eerste instantie terughoudend in het erkennen van het knelpunt van de drinkwatervoorziening, aangezien aansluitingen van huishoudens geen gevaar liepen. Zij hield hierbij alleen rekening met de wettelijke taak van Vitens, namelijk het leveren van drinkwater aan huishoudens, en niet met de watervraag van het bedrijfsleven. Daarnaast botste het beleid van de provincie Flevoland over drinkwaterlevering richting Noordelijk Flevoland met het beleid van de provincie Overijssel. De provincie had lang beperkt contact met zowel Vitens als de provincie Overijssel over de drinkwaterlevering richting Noordelijk Flevoland. Na gesprekken in het begin van 2025 tussen deze drie partijen, nam de provincie een andere houding aan ten aanzien van de rolverdeling in het drinkwatervraagstuk. Inmiddels zijn de partijen constructief met elkaar in gesprek. In het groepsgesprek wordt aangegeven

⁴²⁰ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴²¹ Berenschot (2023), Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon, p. 3, 59, 60 en 61

⁴²² ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴²³ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

dat het van belang is om bij de start van een samenwerking zowel ambtelijk als bestuurlijk de rollen en belangen van de betrokken partijen helder te maken. Hierdoor ontstaat onderling meer begrip en kunnen sneller stappen worden gezet.⁴²⁴

Net als in Noordelijk Flevoland was er in de casus Gnephoek in eerste instantie sprake van strijdig beleid tussen overheden en het uitblijven van een gesprek daarover. De gemeente Alphen aan den Rijn geeft aan dat zij probeerde vanaf het begin van de planvorming over een nieuwe woonwijk in 2017 met de provincie Zuid-Holland af te stemmen. De plannen waren echter strijdig met het provinciaal beleid en de provincie maakte de keuze om niet met de gemeente mee te denken. Na onafhankelijk advies in 2022 kwamen de overheden nader tot elkaar. De planontwikkeling had volgens de gemeente sneller kunnen verlopen als de bestuurlijke verhoudingen tussen provincie en gemeente beter waren geweest en zij vanaf het begin hadden samengewerkt.⁴²⁵

De casus van Gnephoek onderstreept het belang om het gesprek te voeren, ook als je het oneens blijft met elkaar en het niet tot een samenwerking komt. Door inhoudelijk te verkennen wat er wel en niet mogelijk is ontwikkel je begrip voor elkaars standpunten en positie. De provincie en gemeente trokken de les dat de samenwerking soepel verliep zodra het over de inhoud ging in plaats van bestuurlijke verhoudingen.⁴²⁶ Toen de provincie vanaf 2022 betrokken raakte, stuurde zij actief op de betrokkenheid van het Hoogheemraadschap van Rijnland, dat daarna input leverde tijdens het opstellen van het contourenplan van de gemeente en deelnam aan werksessies. De provincie had het belang van het waterschap als medeondertekenaar van de bestuursovereenkomst tussen de gemeente en provincie als les meegenomen uit de eerder begonnen ontwikkeling van de Zuidplaspolder.

Ook andere casussen laten zien hoe belangrijk het is om actief een inhoudelijk gesprek te voeren om tot een aanpak van opgaven te komen. In de casus Almere Pampus wijzen de geïnterviewden op het belang van met elkaar in gesprek gaan, omdat zo begrip voor de belangen van een ander ontstaat. Zo organiseerden de gemeente Almere en het Rijksvastgoedbedrijf kennissessies over de werking van het watersysteem. Het waterschap kon uitleggen waarom het bepaalde keuzes had gemaakt en geeft aan dat de sessies bijdroegen aan het wederzijds begrip voor elkaars belangen.⁴²⁷ Bij de Blauwe Agenda hebben partijen eerst gezamenlijk een kennisdocument opgesteld over de werking en problemen van het watersysteem van de Utrechtse Heuvelrug. Daarna stelden zij gezamenlijk een visie met ambities ('bouwstenen') op. De partijen brachten daarvoor hun eigen belangen in en er was discussie over hoe die belangen passen in het grotere geheel. Gedurende het traject hebben de partijen veel van elkaar geleerd en is er wederzijds begrip en vertrouwen ontstaan. Dit maakt het mogelijk om tot gedeeld eigenaarschap en een gezamenlijk verhaal te komen, ook wanneer belangen in eerste instantie uiteenlopen.⁴²⁸

⁴²⁴ Provincie Flevoland, Vitens en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴²⁵ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁴²⁶ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁴²⁷ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴²⁸ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

In gesprek blijven

Het belang van voortdurende ontmoeting en uitwisseling, ook nadat afspraken over samenwerking zijn gemaakt, komt in veel casussen naar voren als succesfactor om in een gebied maatregelen te realiseren. Dat de partijen ondanks hun verschillende belangen samenwerken is geen vanzelfsprekendheid, maar wordt ervaren als een succes op zichzelf. Betrokkenen uit de casus Utrechtse Heuvelrug noemen dat partijen moeten blijven openstaan voor elkaars belangen en moeten accepteren dat het soms minder snel gaat dan gehoopt. Tijdens evaluatiemomenten blikken partijen gezamenlijk terug, om vervolgens te kijken waar mogelijkheden liggen om verdere stappen te zetten.⁴²⁹

Ook in de casus Oostelijke Vechtplassen is evaluatie een onderdeel van de samenwerking. Dat leidde tot aanpassing van de initiële afspraken. De partijen spraken bij het begin van de samenwerking af om te werken volgens de 'Mutual Gains Approach'. De uitgangspunten daarvan zijn betrokkenheid van zoveel mogelijk belanghebbenden, gezamenlijkheid en consensus: ken elkaars belangen, bespreek die openlijk en zoek samen naar duurzame oplossingen.⁴³⁰ Volgens de initiële afspraken over het werken met de 'Mutual Gains Approach' had ieder lid van de stuurgroep evenveel stemrecht. Om tot een besluit te komen, moesten zij het in principe unaniem eens zijn.⁴³¹ Toen bij partijen het gevoel ontstond dat er 'veto's' werden uitgesproken, wat volgens het programmabureau nooit de bedoeling was van de samenwerking en afspraken, vond een evaluatie van de werkwijze plaats en is een aanpassing gedaan. Als er nu geen overeenstemming wordt bereikt in de stuurgroep, wordt er in de volgende vergadering bij meerderheid besloten. De 21 partijen die in 2017 een gebiedsakkoord ondertekenden zijn in september 2025 allemaal nog betrokken. Dat is volgens de geïnterviewden gelukt doordat zij met elkaar in gesprek blijven. De formele afspraken over besluitvorming zijn in de loop van de tijd minder gewichtig geworden, wat mogelijk is omdat de partijen elkaar beter weten te vinden.⁴³²

5.2 Kennis en inzicht

Het is belangrijk dat partijen aan de voorkant van een proces of project een gezamenlijke basis creëren, zodat in het vervolg op basis van dezelfde feiten en gedeeld inzicht in elkaars belangen gewerkt kan worden en er geen verrassingen zijn. Het gaat dan om de werking, uitdagingen en mogelijkheden van het bodem- en watersysteem, maar ook om het afstemmen van definities, begrippen en voorwaarden. Vanuit haar rol als bovenlokale overheid met integrale blik kan de provincie een rol spelen om dit proces te faciliteren. Uit een aantal casussen komt daarnaast naar voren dat in het vervolg van een project

⁴²⁹ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴³⁰ Aanpak Oostelijke Vechtplassen (2025), Mutual Gains Approach, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 5 november 2025; Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025 & Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

⁴³¹ Provincie Noord-Holland (2017), Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied, p. 13

⁴³² Provincie Noord-Holland, Programmabureau Oostelijke Vechtplassen en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

of proces de continuïteit van betrokken personen een succesfactor is voor een goede samenwerking, zodat zowel de kennis als de relaties behouden blijven.

Kennisbasis bodem- en watersysteem

Het bodem- en watersysteem verschilt per gebied en heeft veel impact op welke oplossingen en aanpak wel of niet mogelijk zijn. In de casussen komt het belang naar voren van het gezamenlijk leren kennen hiervan. De Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug heeft in de eerste fase van het samenwerkingsverband gewerkt aan het ontwikkelen van kennis. Alle belanghebbenden verrichtten gezamenlijk een technische modelstudie naar de werking van het watersysteem op de Utrechtse Heuvelrug, welke problemen er spelen, wat de invloed is van het klimaat en welke mogelijkheden er zijn om in te grijpen. Daarnaast begonnen zij kort na de start van de samenwerking met het inventariseren en uitvoeren van pilotprojecten, zodat geëxperimenteerd kon worden met wat werkt en wat niet.⁴³³ Hiermee is een goede basis gecreëerd met consensus over de werking en uitdagingen van het watersysteem. Vervolgens konden op basis van de opgedane kennis en vanuit gedeelde belangen gezamenlijke ambities en projecten geformuleerd worden. Het heeft daarnaast bijgedragen aan wederzijds vertrouwen en begrip tussen de partijen.⁴³⁴

Uit de casussen Gnephoek en Almere Pampus komt het beeld naar voren dat het belangrijk is bij gebiedsontwikkelingen aan de voorkant het bodem- en watersysteem goed in kaart te brengen. Wanneer hier pas in een later stadium aandacht aan wordt besteed zijn er vaak complexe technische ingrepen nodig om de plannen alsnog te kunnen realiseren.⁴³⁵ Bij de Gnephoek wordt het op orde hebben van de feiten als succesfactor voor het project genoemd. De gemeente voerde volgens de 'lagenbenadering'⁴³⁶ onderzoeken uit naar onder andere bodem, water en klimaat om tot een contourenplan te komen. Hoewel dit een plan van de gemeente was, dachten de provincie en het waterschap actief mee op het gebied van water en bodem. Dankzij het onderzoek kon de aanpak met feiten onderbouwd worden. Dat helpt in de onderlinge gesprekken over het project en geeft de provincie informatie om intern vragen vanuit andere sectoren te beantwoorden.⁴³⁷

Voor Almere Pampus hebben de gemeente Almere, het Rijksvastgoedbedrijf en het Waterschap Zuiderzeeland in het begin uitgebreid onderzoek laten uitvoeren naar de samenstelling van de bodem. Er zijn boringen en sonderingen⁴³⁸ uitgevoerd om de verschillende bodemlagen in beeld te brengen. Dit niveau van bodemonderzoek is

⁴³³ Provincie Utrecht, Statenbrief: Ambitiedocument Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug, 5 juli 2022 & Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴³⁴ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴³⁵ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025 & Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴³⁶ De lagenbenadering deelt de ruimte op in de drie lagen: ondergrond (fysieke ondergrond, het watersysteem en het biotisch systeem), netwerk (infrastructuur, zoals (water)wegen en spoorlijnen) en occupatie (menselijke activiteiten, zoals wonen, werken en recreëren). Ruimte met toekomst, Lagenbenadering, www.ruimtexmilieu.nl, geraadpleegd 24 november 2025

⁴³⁷ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁴³⁸ Sonderen is een onderzoeksmethode waarmee grondlagen in kaart worden gebracht. Het biedt informatie over de draagkracht van de bodem. Aquo, Sondering, www.aquo.nl, geraadpleegd 9 december 2025

volgens betrokkenen vrij uitzonderlijk voor een gebiedsontwikkeling. Op basis van de onderzochte data zoeken de partijen naar de meest geschikte locaties voor bebouwing, of juist naar plekken die beter benut kunnen worden voor andere functies. Ook organiseerden de gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf kennissessies over de werking van het watersysteem. Tijdens deze sessies wisselden experts van de betrokken partijen kennis uit en was er gelegenheid om bepaalde beleidskeuzes toe te lichten. Het Waterschap Zuiderzeeland kon bijvoorbeeld tijdens deze sessies uitleggen waarom zij in het gebied ruimte wil houden voor toekomstige dijkversterkingen.⁴³⁹

Ook in de casus over Marickenland komt het belang van het vroegtijdig in kaart brengen van het bodem- en watersysteem aan bod, ook om verrassingen te voorkomen. In de projectgroep brachten de betrokken partijen hun belangen in en vervolgens keken zij hoe deze gecombineerd konden worden of waar compromissen nodig waren. Een van die belangen was de opgave van het waterschap om waterberging te realiseren in het gebied. Het is echter pas onderzocht of dit mogelijk is nadat een waterbergingslocatie al was ingetekend in een eerste projectplan. Dit bleek niet zo te zijn, omdat een waterbergingslocatie zou vollopen met grondwater vanwege de hoge opwaartse druk van het grondwater in het gebied. Daarnaast is er een risico dat opkomend grondwater voor meer kwel van brak water zou kunnen zorgen, wat tot verzilting van de bodem en het oppervlaktewater kan leiden. Ook waren omwonenden bang voor extra kwel onder hun woningen. Voor het waterschap was de waterberging een belangrijke reden om betrokken te zijn bij het project en het niet doorgaan ervan was een tegenslag. Het waterschap geeft aan dat het een les is in een dergelijk project dit eerder te onderzoeken.⁴⁴⁰

Een goede kennisbasis over het bodem- en watersysteem heeft niet alleen meerwaarde binnen het project of de samenwerking, maar kan ook voor de communicatie naar en het draagvlak van de eigen volksvertegenwoordiging en daarbuiten gunstig zijn. Dit volgt uit de casussen over de Gnephoek en de Blauwe Agenda. In de Gnephoek is opvallend dat de provincie, gemeente, waterschap en Regio Midden-Holland gezamenlijk een technische sessie voor PS hebben verzorgd. Daarin legde de gemeente het contourenplan uit en gaf het waterschap aan wat het ervan vond. PS vonden dat verfrissend en gaven aan dat vaker te wensen bij dergelijke projecten.⁴⁴¹ De gezamenlijk gecreëerde kennisbasis van de Blauwe Agenda over de Utrechtse Heuvelrug droeg bij aan het ontstaan van wederzijds begrip en vertrouwen. Dit maakt het voor de betrokken partijen mogelijk om met één gezamenlijk verhaal naar buiten te treden. Dit wordt gewaardeerd door externe organisaties en inwoners.⁴⁴²

Elkaar verstaan

Uit de casussen over de Nieuwe Driemanspolder en de Oostelijke Vechtvlakten volgt dat naast het belang van het op orde hebben van de kennis over het bodem- en watersysteem het ook belangrijk is om een bredere gezamenlijke basis vast te stellen, zodat verschillende partijen elkaar goed begrijpen. Bij 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

⁴³⁹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴⁴⁰ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁴⁴¹ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁴⁴² Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

'groen' tussen de bestemmingsplannen van de gemeenten Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg. Onder 'groen' kan ook een combinatie van natuur en recreatie worden verstaan. Door af te spreken wat de begrippen precies betekenen, voorkom je wrijving tussen bestuurders over de breedte van een begrip. Ook hanteren de gemeenten andere regels voor de inrichting van de ruimte dan het waterschap.⁴⁴³

In de casus Oostelijke Vechtplassen wordt een vergelijkbare les genoemd. Centrale begrippen in een gebiedsakkoord moeten met alle deelnemende partijen besproken en doordacht worden, zodat iedereen beseft waarvoor ze tekenen en zich ervan bewust zijn wat dat van hen vraagt. Een voorbeeld hiervan is dat de begrippen verduurzamen en moderniseren verschillend worden geïnterpreteerd. Verduurzaming en modernisering zijn volgens het waterschap van meerwaarde als dat het aanbod aan waterrecreatie zich aanpast om beter aan te sluiten bij de behoeften van het watersysteem, de biodiversiteit en de natuurdoelen in een gebied. Bijvoorbeeld doordat boten minder milieubelastend worden. Volgens het waterschap ziet de recreatiesector duurzaam vooral als toekomstbestendig: voorzieningen moeten ook op de lange termijn bruikbaar blijven. Voor hen betekent modernisering onder andere uitbreiden van vaarroutes en geschiktheid voor grotere boten.⁴⁴⁴

Uit de voorgaande voorbeelden blijkt dat het in een samenwerking die raakt aan de wateropgaven belangrijk is om vroegtijdig een gezamenlijk basis te creëren, zowel over kennis van het bodem- en watersysteem als over begrippen en uitgangspunten. De provincie kan als bovenlokale overheid met integrale blik op beleidsvelden, medeoverheden en maatschappelijke partijen de gezamenlijke kennisbasis faciliteren. De provincie kan zorgen voor een proces waarin relevante partijen vanaf het begin betrokken zijn bij het verzamelen en interpreteren van feiten, waarin begrippen en uitgangspunten gezamenlijk worden vastgesteld en waarin ruimte is om vertrouwen en begrip voor elkaar en elkaars belangen op te bouwen. De provincie kan hiertoe zelf het initiatief nemen of, wanneer zij niet direct betrokken is in een project, andere partijen stimuleren dit te doen. Daarmee kan de provincie actief bijdragen aan het succesvol verlopen van een samenwerking en wrijving of verrassingen voorkomen.

Continuïteit

Wanneer eenmaal een gezamenlijke basis is vastgesteld en kennis is opgedaan, is het ook belangrijk dat deze kennis behouden blijft. De continuïteit van betrokken personen draagt bij aan het behoud van kennis en een succesvolle samenwerking. Bijvoorbeeld bij de Gnephoek en Marickenland wordt de continuïteit van betrokken projectmedewerkers als succesfactor voor de goede samenwerking genoemd.⁴⁴⁵ Een succesfactor in de Nieuwe Driemanspolder was het zoveel mogelijk gebruik maken van interne kennis in plaats van externe adviesbureaus. Hierdoor werd eigenaarschap gecreëerd bij de betrokken partijen.⁴⁴⁶ Bij de Blauwe Agenda wordt het regelmatig wegvallen van contactpersonen bij externe partijen als uitdaging genoemd. Binnen de kerngroep van het samenwerkingsverband hebben wisselingen geen grote gevolgen, maar het blijkt bijvoorbeeld moeilijk om bij gemeenten vaste aanspreekpunten te behouden. Hierdoor gaat kennis over de Blauwe Agenda verloren. Voor de deelnemers

⁴⁴³ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁴⁴⁴ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025 & Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

⁴⁴⁵ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025 & Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁴⁴⁶ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

aan de Blauwe Agenda is het daarom belangrijk om te blijven uitleggen wat het is en doet, zodat externe partijen verbonden blijven.⁴⁴⁷

5.3 Rol provincie

In vier van de onderzochte casussen heeft de provincie een actieve rol. De provincie initieert, coördineert en verbindt verschillende partijen. Deze rol wordt door samenwerkingspartners gewaardeerd, omdat de provincie een overkoepelende blik heeft op de verschillende belangen. Gedurende een gebiedsproces of gebiedsontwikkeling kan de rol van de provincie variëren, zoals van een initiërende rol in de eerste fase naar een meer passieve faciliterende of regulerende rol in latere fasen. Dit kan voor samenwerkingspartners naar tevredenheid werken, indien de provincie duidelijk communiceert over wat zij wel en niet kan betekenen. Dit is vooral belangrijk wanneer er een spanningsveld optreedt tussen een meedenkende en toetsende rol. De provincie kan goed een passieve, regulerende rol vervullen als de samenwerking functioneert, maar een bewuste keuze hierin en communicatie hierover is dan belangrijk. Wel kan het van meerwaarde zijn dat de provincie bij een regulerende rolinvulling betrokken blijft bij een ontwikkeling om haar rol als beleidsbepaler adequaat uit te voeren.

Provinciale rollen

De rol die de provincie kan nemen in een samenwerking is op verschillende manieren te karakteriseren. Hoofdstuk 2 gaat in op de rolopvatting van de provincie en verwijst daarbij naar vormen van overheidssturing van de NSOB. Onder andere het IPO, de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en wetenschappers komen tot rolduidingen van de provincie. In een dissertatie over de invloed van de provincie in regionale gebiedsontwikkeling, constateert dr.ir. Guus van Steenbergen dat de provincie steeds meer deelneemt aan samenwerkingen met verschillende soorten actoren en participant in 'netwerk governance' wordt. Hij vat de rollen die aan de provincie worden toegeschreven pragmatisch samen tot vier ideaaltypen zoals weergegeven in tabel 5.1. Hij onderscheidt een actieve rol zoals die van initiator, coördinator en regisseur en meer passieve rollen als facilitator en regulator, en noemt dat er ook een combinatie van rollen mogelijk is.⁴⁴⁸ De indeling volgens Van Steenbergen past goed bij de provinciale rollen zoals die in de casussen naar voren komen, en wordt in het vervolg van deze paragraaf toegepast.

⁴⁴⁷ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴⁴⁸ Guus van Steenbergen (2022), Regionale gebiedsontwikkeling. De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussen stedelijke gebieden, dissertatie TU Delft, p. 88

Tabel 5.1 Actieve en passieve ideaaltypen van provinciale rollen met daarbij horende indicatoren⁴⁴⁹

Provinciale rol	Actief	Passief	Indicatoren
Initiator	Vraagstuk moet worden aangepakt of initiatief moet van de grond komen. Provincie voert zelf uit of kan de realisatie bij anderen leggen. Provincie helpt om anderen in beweging te krijgen of te houden	Niet van toepassing	Agendavormer, eerste bedenker, katalysator, inspirator voor plan en/of proces
Coördinator en regisseur	Andere partijen spelen een rol, maar provincie hecht er aan te coördineren en regie te voeren over het resultaat.	Niet van toepassing	Projectleider, creatief plannenmaker, stimulator, ideeëngenerator, mediator, draagvlak genereren
Facilitator	Niet van toepassing	Provincie in de rol van participant die het belang ziet van het vraagstuk of het initiatief. De uitvoering ligt bij anderen. Provincie maakt het mede mogelijk.	Ondersteuner, weinig/niet sturend, procesbegeleider, kennisleverancier, (mede) financier/subsidiegever
Regulator	Niet van toepassing	Provincie als wettelijk beleidsbepaler en besluitvormer die hecht aan het vraagstuk of initiatief. De provincie oefent via regelgeving en daaruit voortkomende acties direct invloed uit.	Regelgever, kadersteller, handhaver & toezichthouder, goedkeurder plannen van derden

Actieve rolopvatting

In vier van de onderzochte casussen heeft de provincie een actieve rol. Daarbij kan de rol van initiator en die van coördinator en regisseur in de praktijk door elkaar lopen. De provincie heeft er bijvoorbeeld vanuit haar wettelijke taken op het gebied van natuur belang bij dat een gebiedsontwikkeling wordt opgestart en neemt daarin een initiërende rol. Daarnaast kan zij een meer coördinerende en regisserende rol nemen, omdat het in het belang van de samenwerking is dat de provincie als bovenlokale overheid verschillende partijen en belangen met elkaar verbindt.

Dit geldt bijvoorbeeld in Marickeland, waar de provincie Utrecht initiator en coördinator vanuit haar wettelijke taak voor natuurontwikkeling is. Het project is gezamenlijk gestart en gefinancierd door Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, gemeente De Ronde Venen en grondeigenaar Staatsbosbeheer als vier gelijke partijen. De provincie is opdrachtgever en geldstromen lopen via de provincie. De betrokken partijen waarderen deze actieve rol van de provincie. Volgens Staatsbosbeheer verloopt het project sneller dankzij de leidende rol van de provincie dan projecten waarbij de provincie minder betrokken is. Door de betrokkenheid van de provincie zijn de lijntjes tussen de verschillende partijen korter en kan voortschrijdend inzicht beter

⁴⁴⁹ Guus van Steenberg (2022), Regionale gebiedsontwikkeling. De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussen stedelijke gebieden, dissertatie TU Delft, p. 88

verwerkt worden. Ook het waterschap is blij met de coördinerende rol van de provincie.⁴⁵⁰

Bij de Blauwe Agenda op de Utrechtse Heuvelrug heeft de provincie ook een leidende rol als trekker. Daarmee vervult zij de behoefte van andere partijen aan een verbindende, meer coördinerende, rol van de provincie. De provincie levert de projectleider. De samenwerking raakt aan specifieke taken van de provincie op het gebied van natuur en drinkwater, maar gaat ook over het grond- en werkingsgebied van meerdere gemeenten en waterschappen heen. Formeel gezien hoeft de provincie de leidende rol in de Blauwe Agenda niet op zich te nemen, maar zij wil stimuleren dat de (water)opgaven gezamenlijk en in samenhang worden aangepakt. Dat sluit goed aan bij de indicatoren van een coördinator en regisseur volgens tabel 5.1. Daarbij is het belangrijk dat de provincie een open houding heeft ten aanzien van de belangen en wensen van andere partijen, zodat hierover een open gesprek mogelijk is. De provincie moet een verbindende overheid zijn die openstaat voor samenwerking met partijen uit de regio, zowel ambtelijk als bestuurlijk.⁴⁵¹

In de casus over het drinkwatertekort in Noordelijk Flevoland heeft de provincie niet zozeer een initiërende rol genomen, maar wel een verbindende, coördinerende rol. De provincie neemt deze rol, omdat zij een overkoepelende kijk op de verschillende belangen in samenhang heeft. De provincie levert de voorzitter van de stuurgroep en van het ambtelijke kernteam en is volgens betrokkenen goed in staat om de verschillende belangen samen te brengen. Geen enkele partij is verantwoordelijk voor het hele watersysteem. Het bekijken van de verschillende belangen in samenhang, met de provincie als verbindende factor, maakt de aanpak van het vraagstuk volgens de betrokkenen makkelijker.⁴⁵² Ook de provincie Noord-Holland heeft in het gebiedsproces Oostelijke Vechtplassen een coördinerende en verbindende rol. De organisatiestructuur bestaat uit meer dan 20 projecten en overkoepelende gremia met een programmamanager als 'hoeder' van het programma, die intern en extern verbindingen legt. Daarnaast levert provincie de grootste financiële bijdrage aan het programma. De provincie ervaart als 'hoeder' van het programma Oostelijke Vechtplassen soms wel een spanningsveld tussen alle belangen in ogenschouw nemen en het tot een resultaat komen, waardoor eigen doelstellingen onder druk komen te staan of er meer tijd genomen moet worden voor het behalen ervan.⁴⁵³

Wisselende mate van betrokkenheid

Gedurende een gebiedsproces of gebiedsontwikkeling kan de rol van de provincie variëren. Dan kunnen zoals hierboven genoemd de rollen van initiator en coördinator door elkaar heen lopen. Het kan ook voorkomen dat de provincie na een eerste, initiërende fase meer afstand neemt en een passievere rol inneemt en betrokkenen daar tevreden over zijn. Daarnaast kan de provincie voor een periode een faciliterende rol nemen door het bieden van kennis, om daarna weer vooral een regulerende rol te vervullen.

⁴⁵⁰ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁴⁵¹ Provincie Utrecht, Statenbrief: Ambitiedocument Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug, 5 juli 2022; Provincie Utrecht, Statenbrief: Stand van zaken Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug, 14 mei 2024 & Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴⁵² Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴⁵³ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

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 wel bestuurlijk betrokken, bijvoorbeeld door met dijkgraaf en wethouder het project onder de aandacht te brengen bij het Rijk. Hiermee maakte de provincie de taak van het waterschap als trekker mede mogelijk door bestuurlijke steun, waarmee de provincie een faciliterende rol innam. 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. Het werkte goed dat één partij trekker was en de andere partijen een ondersteunende en toezichhoudende rol hadden.⁴⁵⁴

Voor de Gnephoek geldt een vergelijkbare veranderende betrokkenheid. Tot 2022 was de provincie Zuid-Holland niet betrokken, zoals toegelicht in paragraaf 5.2. Vanaf 2022 was de provincie betrokken bij het uitwerken van de plannen op het gebied van water en bodem en bieden van kennis daarbij. Zij nam deel aan een tweewekelijks overleg georganiseerd door de gemeente Alphen aan den Rijn. Het is voor de provincie vrij uniek om bij één zo'n specifiek onderwerp betrokken te zijn, dat doet zij niet bij elke woningbouwontwikkeling. De provincie geeft aan dat zij zo nauw betrokken is, omdat de woningbouwontwikkeling strijdig is met het vigerende provinciale omgevingsbeleid. De meeste woningbouwontwikkelingen voldoen echter aan de provinciale randvoorwaarden en dan is er geen aanleiding voor de provincie om met de gemeente over de ontwikkeling in gesprek te treden.⁴⁵⁵ Bij vervolgstappen was de provincie meer op hoofdlijnen betrokken, omdat het waterschap er nauw bij was betrokken.⁴⁵⁶ De provincie is op het gebied van water en bodem dus een faciliterende rol gaan vervullen met het bieden van kennis, om daarna vooral weer een regulerende rol te nemen.

Spanning tussen rollen

Uit het groepsgesprek over de Gnephoek komt een spanningsveld naar voren tussen het meedenken als faciliterende overheid en het toetsen als regulerende overheid. Overheden gaan idealiter een proces aan waarin zij met elkaar nadenken over een gebiedsontwikkeling, zonder dat die afstemming betekent dat je als medeoverheid daadwerkelijk instemt. Volgens de provincie en gemeente vroeg het van het Hoogheemraadschap van Rijnland een omslag in denken toen zij werd gevraagd aan de voorkant van de planontwikkeling te adviseren, in plaats van alleen in een later stadium te toetsen door middel van het instrument 'weging van het waterbelang', zie paragraaf 2.1.

Een dergelijke spanning tussen faciliteren en reguleren geldt ook voor de provincie in het geval van de Gnephoek. De provincie heeft het contourenplan voor de Gnephoek bewust niet samen met de gemeente opgesteld. De gemeente stelde het contourenplan zelf op en daarna heeft provincie dat getoetst op haar gestelde criteria. De provincie gaf tijdens het opstellen geen mening of oordeel, maar keek wel mee op het gebied van klimaatadaptatie en bodem en water. Op die manier kon zij aangeven

⁴⁵⁴ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁴⁵⁵ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

⁴⁵⁶ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

of het plan meer of minder tegemoetkwam aan het provinciaal beleid, en werd voorkomen dat de provincie achteraf zou vinden dat er verkeerde modellen, data en informatie zou worden gebruikt.⁴⁵⁷ Het vroeg dus om een balans tussen faciliteren en reguleren, door kennis en inzicht te delen zonder instemming te beloven om vervolgens de plannen integraal te toetsen. Ook hierin is het van belang om duidelijk te communiceren over de rol die de provincie neemt, zodat het voor de provincie zelf en voor de samenwerkingspartijen duidelijk is wat er wel en niet verwacht kan worden.

Passieve rolopvatting

Het kan ook zijn dat een actieve rol van de provincie niet nodig is in een functionerende samenwerking. Het is doelmatig om die rol dan ook niet te op te pakken, maar dat neemt niet weg dat de provincie wel nog een regulerende rol heeft uit te voeren.

De provincie Noord-Holland is wisselend en dan vooral regulerend betrokken bij Agriport en het bodem- en watersysteem in de Wieringermeerpolder. In 2004 stelde de provincie de functies 'bedrijventerrein' en 'glastuinbouwlocatie' voor Agriport vast.⁴⁵⁸ Nadat de economische waarde van het gebied groeide, onderzocht de provincie met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier de noodzaak van aanpassing van de omgevingswaarde van de waterkeringen rond het gebied. Gezamenlijk concludeerden zij dat dit niet nodig was. Ook stelde de provincie Noord-Holland een datacenterstrategie op om te sturen op de vestiging en ontwikkeling van de grote datacenters op Agriport.⁴⁵⁹ Vanuit het private nutsbedrijf ECW Energy leeft wel de vraag aan de provincie om zich niet alleen te richten op bescherming van waterwinningsgebied, maar breder te kijken naar de bodem en wat er beleidsmatig en wettelijk mogelijk is voor bijvoorbeeld geothermie.⁴⁶⁰ Desgevraagd geeft de provincie aan dat zij wat betreft geothermie alleen een adviserende rol heeft en het Rijk de vergunningen verleent. Voor waterinfiltratie in de bodem is de gemeente het bevoegd gezag.⁴⁶¹

In het geval van Almere Pampus is de provincie Flevoland vanuit water en bodem niet betrokken, maar verloopt het proces en de samenwerking tussen gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland goed. Afgezien van kleinere vraagstukken op het gebied van mobiliteit, natuur en drinkwatervoorziening die op termijn een rol gaan spelen, hebben de partijen de provincie niet nodig. Als een provinciale rol niet van toegevoegde waarde is, is het volgens de partijen ook niet erg dat zij niet betrokken is. Wel kan betrokkenheid van de provincie van meerwaarde zijn om beter zicht te krijgen op de praktijk en die ervaring te betrekken bij haar visie en beleid.⁴⁶² Dat betekent dat de provincie door wel aan te haken haar rol als regulator en beleidsbepaler beter zou kunnen uitvoeren.

Ook is het bij een passieve rol van de provincie belangrijk dat zij daar helder over communiceert. Bij Almere Pampus was de provincie namelijk niet duidelijk over haar verwachting dat het waterschap een rol pakt in de gebiedsontwikkeling. Ook was de provincie niet duidelijk over wat zij het waterschap mee wil geven vanuit haar

⁴⁵⁷ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁴⁵⁸ Oneindig Noord-Holland, Agropark, www.onh.nl, 12 juli 2012 & ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2025), Datacenterstrategie Noord-Holland 2025-2027, p. 4 en 15-16

⁴⁶⁰ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁶¹ Provincie Noord-Holland, interview, 23 oktober 2025

⁴⁶² Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025 & Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

provinciale beleid. Dat onderstreept dat ook bij een passieve rolopvatting, de provincie haar regulerende rol als beleidsbepaler nog wel adequaat moet uitvoeren. De provincie geeft zelf aan het een leerpunt te vinden om een bewuste keuze te maken over haar rol en verantwoordelijkheden bij ruimtelijke ontwikkelingen en hierover duidelijk te communiceren.⁴⁶³ Het eerdergenoemde voorbeeld van de Nieuwe Driemanspolder waar de provincie een duidelijk mandaat gaf aan het waterschap, onderstreept het belang van duidelijke communicatie en afspraken in positieve zin.

5.4 Visie provincie

In een aantal casussen vragen partijen de provincie om een gebiedsproces meer te sturen. Er is dan behoefte aan een stip aan de horizon, een visie of bestuurlijk lef om keuzes te maken, ook als situaties onzeker zijn of belangen strijdig. Sturing betekent ook dat de provincie de gemaakte keuzes communiceert en ernaar handelt. Tegelijkertijd is de uitvoeringspraktijk niet gebaat bij een blauwdruk. Hier ligt een spanningsveld voor de provincie. De provincie kan praktijkervaringen in een gebiedsproces ook benutten voor het formuleren van beleid, zoals een provincie-brede visie op een wateropgave. Die manier van 'bottom up'-beleidsontwikkeling benutten de provincies in de casussen weinig, terwijl het kansen biedt om keuzes te baseren op lessen en daarmee zorgvuldig beleid te formuleren.

Sturen en loslaten

In de casus Noordelijk Flevoland wijst de provincie Flevoland op het belang van sturing door de provincie. Zij geeft aan dat er bestuurlijk lef nodig is. Dat betekent meer en eerder sturen door keuzes te maken, ook in situaties die nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn of waar het algemeen belang strijdig is met een individueel belang. 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 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 (meedenken in het) bieden van alternatieven of het faciliteren van processen voor alternatieve oplossingen.⁴⁶⁴

In de casus Oostelijke Vechtplassen geeft Waterschap Amstel, Gooi en Vecht aan dat het van waarde is als de provincie Noord-Holland naast haar rol in het faciliteren en coördineren van de samenwerking, inhoudelijk een grotere rol op zich neemt. Het waterschap ziet een rol voor de provincie om voorafgaand aan de start van de afzonderlijke projecten uit het programma een visie op te stellen. Zo'n visie kan volgens het waterschap helpen om belangen te wegen en gebiedsfuncties op elkaar af te stemmen. In de Oostelijke Vechtplassen zijn verschillende wateren met vaak meerdere functies, zoals recreatie- en Natura 2000-gebied. Er zijn dus ook keuzes nodig in het

⁴⁶³ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

⁴⁶⁴ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

aanwijzen van functies, bijvoorbeeld over waar in een gebied hoeveel recreatie is toegestaan.⁴⁶⁵ Natuurmonumenten geeft ook aan dat een visie van de provincie nodig is om in de aanpak van opgaven verder te komen, als een stip aan de horizon. Tegelijkertijd is een blauwdruk volgens haar niet gewenst, want partijen hebben ruimte nodig en situaties verschillen, zie paragraaf 5.7.⁴⁶⁶

Ook in de casus Agriport komt de behoefte aan sturing en visie naar voren. De casus laat zien dat de provincie daaraan kan bijdragen, maar wellicht niet altijd en volledig. Zij is immers maar een van de overheden. De gemeente was voor het grootste deel van de ontwikkeling op Agriport het bevoegd gezag, maar ook andere overheden hebben invloed gehad op de vestiging van datacenters.⁴⁶⁷ De provincie Noord-Holland heeft bijvoorbeeld een visie opgesteld wat betreft grote datacenters, onder andere over hun ruimte- en watergebruik. Zij stuurt daarmee op de vestiging en ontwikkeling van grote datacenters, vanuit de wens om ze te groeperen (clustering) en verduurzamen.⁴⁶⁸ 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, zoals over datacenters en de energietransitie. Vanuit een behoefte om verschillende onderwerpen op Agriport in samenhang te bezien heeft ECW Energy zelf een gebiedsplan opgesteld. ECW Energy geeft aan dat zij haar eigen plan deelt wanneer zij in gesprek is met een overheid.⁴⁶⁹

Met een visie op een gebied of een opgave kan de provincie de uitvoeringspraktijk sturen en daar is behoefte aan. Het kan ook andersom door ervaringen in de uitvoering van maatregelen te benutten voor het formuleren van een visie op een gebied of de provincie als geheel. Zo ontwikkelt de provincie in de casus Noordelijk Flevoland beleidslijnen vanuit een praktische insteek, met gebruik van concrete problemen die bedrijven ervaren.⁴⁷⁰ Deze vorm van 'bottom up'-beleidsontwikkeling komt in de casussen weinig naar voren, terwijl er voor de provincie wel kansen liggen. Betrokkenen bij de gebiedsontwikkeling Almere Pampus stellen dat de provincie de ervaringen en casuïstiek uit een gebiedsontwikkeling kan gebruiken voor het formuleren en actualiseren van provinciaal beleid. Doordat de provincie bij Almere Pampus geen rol neemt op het gebied van water en bodem, loopt zij volgens het Waterschap Zuiderzeeland mogelijk kansen mis om te leren van het toepassen van het principe 'water en bodem sturend' in gebiedsontwikkelingen.⁴⁷¹ Juist bij een dergelijk landelijk en algemeen principe, kan de provincie de ervaringen uit specifieke gebieden benutten voor het zorgvuldig formuleren van een provinciale uitwerking ervan.

⁴⁶⁵ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, Groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁶⁶ Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

⁴⁶⁷ Berenschot (2023), Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon, p. 4

⁴⁶⁸ De strategie heeft betrekking op datacenters groter dan 2.000 vierkante meter oppervlakte en 5 megavoltampère (MVA) aansluitvermogen, zie Provincie Noord-Holland (2025), Datacenterstrategie Noord-Holland 2025-2027, p. 4

⁴⁶⁹ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁷⁰ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴⁷¹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

5.5 Belangenweging

Voor integrale belangenweging, oftewel het meewegen van alle relevante belangen in een gebied, helpt het partijen om op zoek te gaan naar gezamenlijke waarden en om vergezichten te formuleren. In hoeverre het integraal wegen van belangen mogelijk is, hangt samen met de schaalgrootte van een gebied. Integrale belangenweging betekent niet dat belangen gelijk zijn bij de start van het wegen en het maken van keuzes. Een aandachtspunt is dat wetgeving de ruimte beperkt die overheden hebben voor onderhandeling en compromis. Het meewegen van de belangen van omwonenden, maatschappelijke organisaties en ondernemers is belangrijk voor het verwerven van draagvlak voor maatregelen. Vanuit het perspectief van legitimiteit vraagt dit van de provincie, als democratisch gekozen overheid, om inspanningen.

Gezamenlijke waarden

Integrale belangenweging betekent het meewegen van alle relevante belangen in een gebied. Dat is het tegenovergestelde van sectorale belangenweging en vraagt van partijen om een bredere blik dan hun deelbelangen voor een gebied. Daarbij helpt een gedeelde wens of een gedeeld probleem, zie paragraaf 5.2. De Blauwe Agenda in de casus Utrechtse Heuvelrug bijvoorbeeld benadert de verdeling van zoetwater zoveel mogelijk als een collectief probleem. Als er gezamenlijk voor voldoende water wordt gezorgd op de momenten dat het nodig is, dan hoeft er niet onderling gediscussieerd te worden over de verdeling van het schaarse water of de grondwaterstand. De partijen werken daarom samen aan het zoveel mogelijk vasthouden van water en het vertragen van de afvoer.⁴⁷²

Betrokkenen bij Agriport geven aan dat de als succes ervaren gebiedsontwikkeling hen is gelukt door gezamenlijke waarden op te zoeken en na te denken over de lange termijn, ook als partijen voor de korte termijn verschillende belangen hebben. Het gezamenlijke belang is volgens hen een gebiedsontwikkeling met zowel een goed vestigings- en werkklimaat voor ondernemers als een goed watersysteem, dat voldoet aan de eisen en robuust genoeg is voor klimaatverandering. De geïnterviewden noemen het koelen van datacenters als een voorbeeld van een integrale belangenweging. Dat kan met water of met elektriciteit. Het waterschap had vanuit zijn belang voor een elektrisch koelsysteem kunnen blijven opteren, maar dat kost veel stroom. In gesprek kwamen de organisaties er op uit dat koeling met water, als dat duurzaam gebeurt zoals door gebruik van regenwater, de meest milieuvriendelijke optie is.⁴⁷³

Ook in de casus Gnephhoek helpt een gezamenlijke waarde om belangen integraal te wegen. De geïnterviewden geven aan dat er bij de start van de samenwerking expliciet is gekozen om het principe 'water en bodem sturend' als uitgangspunt te nemen, zie paragraaf 5.6. Het was voor hen behulpzaam dat er een gedeeld inhoudelijk startpunt is, van waaruit naar belangen wordt gekeken. De provincie is in een unieke,

⁴⁷² Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴⁷³ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

overkoepelende positie om partijen te ondersteunen bij het zoeken naar en vinden van gezamenlijke waarden. Zij kan bijvoorbeeld haar overkoepelende visie op een opgave of gebied, zoals vastgesteld in de omgevingsvisie, delen met de samenwerkingspartners.

(On)mogelijkheden voor integrale belangenweging

In hoeverre het integraal wegen van belangen mogelijk is, hangt samen met de schaalgrootte van een gebied. Volgens de provincie Zuid-Holland is het op het schaalniveau van de Gnephoek nog haalbaar om integraal naar opgaven te kijken omdat de schaal van het gebied te overzien is. Als het gebied groter wordt en het schaalniveau hoger wordt, wordt het provinciaal beleid meer een optelsom van sectoraal beleid.⁴⁷⁴

Verschillende casussen laten zien dat ook als partijen zich inzetten om belangen integraal te wegen, met het gebied of de opgave als uitgangspunt, die belangen vanaf het begin een ander gewicht kunnen hebben. In de casus Marickenland werken louter overheidsorganisaties samen, waarbij het volgens de geïnterviewden helpt dat zij allemaal oog hebben voor het algemeen belang. In projecten waarbij ook commerciële organisaties betrokken zijn, kan het vanwege meer conflicterende belangen ingewikkelder zijn om tot overeenstemming te komen.⁴⁷⁵

Dat belangen een verschillend gewicht hebben, houdt verband met wet- en regelgeving. 'Harde' belangen die voortvloeien uit wet- en regelgeving zijn namelijk niet gelijksoortig aan belangen vanuit bijvoorbeeld de recreatiesector. De casus Oostelijke Vechtplassen illustreert het verschil tussen de belangen die overheden inbrengen en de belangen van niet-overheden. Het programma gaat uit van een evenwicht tussen drie programmaonderdelen: ontwikkelen vrijetijdslandschap, versterken ecologische waarden en transformatie recreatiesector.⁴⁷⁶ Dat evenwicht blijkt in de uitvoering van het programma lastig te realiseren. De provincie en het waterschap geven aan dat hun ruimte voor onderhandeling beperkt is en de mogelijkheden om concessies te doen eindig zijn. Bijvoorbeeld door wettelijke verplichtingen zoals de KRW en vanwege druk vanuit de eigen organisatie om daaraan te voldoen. Het waterschap noemt als les om goed uit te spreken welke ruimte er is voor onderhandeling en hoe wetten en afspraken die ruimte inkaderen, in het bijzonder naar niet-overheden.⁴⁷⁷

Organiseren van belangenweging

Integrale belangenweging vraagt om vertrouwen en wederzijds begrip. Daarvoor richten partijen verschillende overlegstructuren in. In het gebiedsproces Almere Pampus werken de gemeente Almere, het Rijksvastgoedbedrijf en het waterschap complexe vraagstukken uit in kleinere werkgroepen, gevolgd door een integrale terugkoppeling. De partijen zien dit als een effectieve werkwijze. In een grote groep is het soms lastig om grote stappen te maken. Kleinschalige overlegstructuren bieden daarentegen ruimte voor verdieping en versnelling in de uitwerking van complexe thema's.⁴⁷⁸ In de casus Noordelijk Flevoland worden vraagstukken omtrent het

⁴⁷⁴ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁴⁷⁵ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁴⁷⁶ Provincie Noord-Holland (2017), Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied, p. 7-9

⁴⁷⁷ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, Groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁷⁸ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

drinkwatertekort zowel ambtelijk als bestuurlijk besproken. In de bestuurlijke stuurgroep worden belangenwegingen gemaakt. Dit is volgens de betrokkenen van belang, aangezien de bestuurders van de verschillende partijen dan beter van elkaar begrijpen wat mogelijke knelpunten zijn. De verschillende maatregelen en belangen worden daarnaast op diverse niveaus, bestuurlijke tafels en ambtelijke werkgroepen inzichtelijk gemaakt, besproken en gewogen.⁴⁷⁹

In de casus Marickenland brachten partijen in een ambtelijke projectgroep hun belangen bijeen, om vervolgens te kijken hoe deze gecombineerd konden worden of waar compromissen nodig waren. Moeilijke strategische keuzes werden in een bestuurlijke stuurgroep gemaakt.⁴⁸⁰ Voor de Nieuwe Driemanspolder werkten partijen met een escalatiemodel dat aangeeft op welk niveau besluiten van bepaalde (financiële) omvang gemaakt mogen worden.⁴⁸¹ Ook in de casus Oostelijke Vechtplassen worden belangen op verschillende niveaus 's gewogen. Overkoepelend aan de meer dan twintig uitvoeringsprojecten is een structuur van een bestuurlijke stuurgroep en een ambtelijke regiegroep. De regiegroep bereidt de besluitvorming van de stuurgroep voor en bewaakt de voortgang, samenhang en het budget van de projecten.⁴⁸²

Keuzes en combinaties

In hoeverre partijen tijdens een integrale belangenweging keuzes moeten maken, hangt af van de mogelijkheden tot het combineren van belangen. De projecten in uitvoering binnen de gebiedsaanpak in de Oostelijke Vechtplassen, zijn vooral de projecten waar belangen complementair of goed te combineren zijn. Dat geldt volgens de geïnterviewden voor belangen van de provincie en het waterschap op het gebied van water en natuur. De overheden weten elkaar goed te vinden en bodem en water vormen een samenhangend systeem. Bij sommige projecten was het gemakkelijk om daarnaast maatregelen te nemen die van meerwaarde zijn voor de recreatiesector. Bij andere projecten is het combineren van belangen lastiger en zijn keuzes nodig. Die projecten vragen meer tijd en afstemming. Een voorbeeld is de aanleg van luwtestructuren⁴⁸³ die de groei van waterplanten stimuleren. Voor het waterschap is het een belangrijk onderdeel van het programma. Volgens de geïnterviewden geven de watersportsector en omwonenden echter aan dat luwtestructuren de mogelijkheden voor pleziervaart beperken en maken ze zich zorgen over veiligheid en beheer.⁴⁸⁴

In de Gnephoek lukt een integrale aanpak van opgaven goed omdat belangen te combineren zijn. In het noordelijk deel worden bijvoorbeeld natuur en biodiversiteit met waterveiligheid en recreatie gecombineerd. Als de reservecapaciteit op daken van gebouwen lukt, worden woningen gecombineerd met waterberging. Op de beste (zand)gronden is bebouwing in hogere dichtheden gepland. Dat is vanuit het

⁴⁷⁹ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴⁸⁰ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁴⁸¹ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁴⁸² Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁸³ Luwtestructuren zijn bijvoorbeeld een rij palen of een rietkraag in het water die golfvorming onderbreken. Het water achter zo'n structuur wordt rustiger en waterplanten kunnen er beter groeien. Zie Aanpak Oostelijke Vechtplassen, Luwtestructuren, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 15 september 2025

⁴⁸⁴ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

perspectief van ruimtelijke ordening ook logisch, omdat het gebied dicht bij de stad ligt. De betere gronden zijn ook voor mobiliteit beter geschikt. Het plan met als basis het landschap en de kwaliteit en hoogte van de bodem is natuurlijk en goed uit te leggen aan anderen. De groenblauwe structuur in het landschap heeft positieve effecten op gezondheid en gezonde leefomgeving.⁴⁸⁵

Belangen van de omgeving

Tijdens het wegen van belangen hebben partijen te maken met een omgeving van omwonenden, maatschappelijke organisaties en ondernemers die andere belangen kunnen hebben. Die kunnen direct of indirect worden meegewogen. In Noordelijk Flevoland maakt het bedrijfsleven geen onderdeel uit van de bestuurlijke stuurgroep, maar wordt het wel geïnformeerd over de keuzes en wanneer nodig direct betrokken.⁴⁸⁶ In de Oostelijke Vechtplassen nemen omwonenden, maatschappelijke organisaties en bedrijven wel deel aan de bestuurlijke stuurgroep. De programmamanager noemt het een les om de besluitvorming over een langdurig, omvangrijk en integraal gebiedsproces zoals in Oostelijke Vechtplassen, te beperken tot de organisaties die maatregelen uitvoeren en participatie van inwoners en ondernemers op een andere manier vorm te geven. Voor die partijen kan deelname aan besluitvorming ook ingewikkeld zijn, omdat zij wonen en werken in het gebied.⁴⁸⁷

De casus Marickenland geeft een voorbeeld hoe de betrokkenheid van de omgeving anders is te organiseren door omgevingsmanagement. Omwonenden waren volgens de geïnterviewden bang dat het verhogen van de grondwaterstand in delen van het projectgebied voor wateroverlast zou zorgen, ondanks dat berekeningen uitwijzen dat dit niet waarschijnlijk is. Om deze zorgen te adresseren en draagvlak te creëren, is veel van de inbreng uit de omgeving in de plannen verwerkt. Dat heeft ertoe geleid dat de meeste omwonenden nu positief zijn over het project. Hierdoor is het project wel duurder uitgevallen en heeft het veel tijd gekost.⁴⁸⁸ Vanuit het oogpunt van legitimiteit heeft de provincie, als democratisch gekozen overheid, een essentiële rol om de impact van maatregelen op bewoners te onderzoeken en hun belangen en zorgen serieus te nemen.

⁴⁸⁵ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁴⁸⁶ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴⁸⁷ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, Groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁸⁸ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

5.6 Water en bodem sturend

Het principe 'water en bodem sturend' wordt in diverse casussen gehanteerd en helpt bij het vroegtijdig maken van integrale belangenwegingen. In een aantal van deze samenwerkingen leidt het principe ertoe dat er op basis van het water- en bodemsysteem andere keuzes worden gemaakt. Gedeelde uitgangspunten van 'water en bodem sturend' die voortkomen uit deze casussen zijn:

- een grotere investering in onderzoek en belangeninventarisaties
- het gebied inrichten op basis van het water- en bodemsysteem
- niet afwentelen op toekomstige generaties, andere gebieden of functies en van privaat naar publiek
- water opvangen en vasthouden

De ervaringen met het hanteren van 'water en bodem sturend' resulteert in diverse aandachtspunten, waaronder het punt dat het principe niet eenduidig is en kan leiden tot interpretatieverschillen en belangenbotsingen.

Kamerbrief 'Water en Bodem sturend'

In november 2022 koos het toenmalige kabinet de beleidslijn 'water en bodem sturend' als basis voor de inrichting van Nederland, zie paragraaf 1.2.⁴⁸⁹ De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hanteren de formulering 'water en bodem sturend'. Flevoland hanteert een andere formulering, namelijk 'water en bodem medebepalend'. Het principe 'water en bodem sturend' komt in verschillende casussen aan bod. In een deel van deze casussen werd voor de komst van de Kamerbrief al gestuurd op het water- en bodembelang. In een ander deel werd de werkwijze als gevolg van de Kamerbrief uit 2022 aangescherpt.

De gemeente Alphen aan den Rijn nam voor de ontwikkeling van de Gnephhoek vanaf de planvorming in 2018 het landschap als basis en werkte in feite 'water en bodem sturend'. De gemeente heeft vanaf het begin gesteld dat er voor de Gnephhoek een systeem moet komen om water op te vangen, te bergen en eventueel verstraagd af te voeren. Na een brief van de provincie van april 2022, waarin zij stuurt op het belang van water en bodem, is de gemeente haar eerdere opvatting van het principe concreter gaan invullen. 'Water en bodem sturend' is toen één van de drie conceptuele principes van het contourenplan geworden.⁴⁹⁰

Ook in de gebiedsontwikkeling Almere Pampus had de gemeente Almere al voor de Kamerbrief gekozen om toekomstgerichter te bouwen. De keuze voor 'water en bodem sturend' als uitgangspunt voor de gebiedsontwikkeling werd wel versterkt door de komst van de Kamerbrief. De keuze van de provincie Flevoland voor 'water en bodem medebepalend' in plaats van 'sturend' speelt geen rol in Almere Pampus.⁴⁹¹ In Agriport

⁴⁸⁹ Ministerie van IenW, Kamerbrief: Water en Bodem sturend, 25 november 2022 & WUR, 'Water en bodem sturend' vraagt om een brede blik, www.wur.nl, 14 juli 2023; het huidige kabinet heeft 'water en bodem sturend' aangepast tot 'rekening houden met' water en bodem, zie paragraaf 1.2

⁴⁹⁰ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephhoek, 9 september 2025

⁴⁹¹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

in Noord-Holland kende het gebied volgens het waterschap al een modern watersysteem en was daardoor eenvoudig te beheren, waardoor de Kamerbrief de manier van denken over de gebiedsontwikkeling niet veranderde.⁴⁹²

Invulling ‘water en bodem sturend’

In de Kamerbrief uit 2022 zijn zeven uitgangspunten voor ‘water en bodem sturend’ opgenomen, zie paragraaf 1.2. In de onderzochte casussen waar ‘water en bodem sturend’ wordt gehanteerd, komen vier gedeelde uitgangspunten van het principe naar voren:

- een grotere investering in onderzoek en belangeninventarisaties
- het gebied inrichten op basis van het water- en bodemsysteem
- niet afwentelen op toekomstige generaties, andere gebieden of functies en van privaat naar publiek
- water opvangen en vasthouden

Onderzoek en belangeninventarisaties

In diverse casussen hebben betrokken partijen investeringen in onderzoek en belangeninventarisaties gedaan. In Almere Pampus hebben de betrokken partijen zich actief ingezet om een breed scala aan disciplines te betrekken bij de ontwikkeling. Het gezamenlijke doel was om te onderzoeken hoe zij hierin integrale afwegingen konden maken. De partijen hebben hiervoor aanvullend bodemonderzoek uitgevoerd, onder andere door boringen en sonderingen⁴⁹³ om de verschillende bodemlagen in beeld te brengen. De kennissessies over het watersysteem, zie paragraaf 5.2, zien de betrokkenen ook als een goed voorbeeld van hoe zij ‘water en bodem sturend’ werken.⁴⁹⁴

Ook het samenwerkingsverband de Blauwe Agenda doet op basis van ‘water en bodem sturend’ onderzoek naar het watersysteem van de Utrechtse Heuvelrug. Het doel is om het watersysteem in samenhang te bekijken en robuuster te maken. Voorbeelden zijn het onderzoeken van geschikte locaties en effecten van het vasthouden van water in sprengen en beken en onderzoek naar flexibele grondwaterwinning voor drinkwater afgestemd op watertekort en wateroverlast.⁴⁹⁵

Water- en bodemstructuur als basis

In diverse casussen laten de partijen de inrichting van het gebied afhangen van de water- en bodemstructuur. Zo wordt in de Gnephoek compact gebouwd waar de grond minder gevoelig voor het inklinken van de bodem (zetting) is. Vanwege de waterveiligheid is een deel van het gebied bestemd voor natuurontwikkeling in plaats van woningbouw. Hier wordt een flexibel peil gehanteerd.⁴⁹⁶ In Almere Pampus is de bodem ook zeer gevoelig voor zetting en is diep graven niet mogelijk. Daarom wordt

⁴⁹² ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁹³ Sonderen is een onderzoeksmethode waarmee grondlagen in kaart worden gebracht. Het biedt informatie over de draagkracht van de bodem. Zie Aquo, Sondering, www.aquo.nl, geraadpleegd 9 december 2025

⁴⁹⁴ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴⁹⁵ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda & Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴⁹⁶ Gemeente Alphen a/d Rijn (2023), Contourenplan Gnephoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling; Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier & Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

onder andere op basis van het bodemonderzoek bepaald welke locaties het meest geschikt zijn voor bebouwing, of beter benut kunnen worden voor ander functies, zoals waterberging of waterafvoer.⁴⁹⁷ Het principe leidt daarnaast tot een ontwikkelplan met meer ruimte voor groenblauwe dooradering waarin bebouwing en verharding minder ruimte innemen.⁴⁹⁸ Ook in de Blauwe Agenda willen betrokkenen functies beter laten aansluiten op elkaar en het watersysteem. Op sommige plekken wisselen bijvoorbeeld landbouw en natuur elkaar per perceel af. De Blauwe Agenda wil de functies meer ontvlechten zodat er grotere, aaneengesloten gebieden met dezelfde functie ontstaan.⁴⁹⁹

Water opvangen en vasthouden

Het opvangen en vasthouden van water komt in twee casussen aan bod als uitgangspunt. In de Gnephoek moet 120 millimeter per dag kunnen worden opgevangen en vastgehouden, dat is een hoger uitgangspunt dan gemiddeld en hoger dan het waterschap vereist. Het is een overloopgebied voor als er te veel water valt. Er is berekend dat de Gnephoek zelfs regen van 200 millimeter per dag (de 'Limburg-bui') kan opvangen zonder dat woningen er schade aan ondervinden. In de volgende fase wordt ook rekening gehouden met de hoeveelheid water die gebouwen, als reservecapaciteit, nog kunnen opvangen en bufferen.⁵⁰⁰ In Almere Pampus hebben de betrokken partijen het anticiperen op extremen opgenomen als ontwerpprincipes. Zij willen de veiligheid in het gebied waarborgen door na te denken over manieren om het water van piekbuien beter vast te houden. Ze willen ruimte inbouwen voor het geval dat de gevolgen van klimaatverandering groter zijn dan verwacht. Daarom wordt rekening gehouden met een van de meest extreme klimaatscenario's van het KNMI.⁵⁰¹

Niet afwentelen

Eén van de zeven uitgangspunten uit de Kamerbrief is het 'niet afwentelen' van de gevolgen van een ontwikkeling op toekomstige generaties, andere gebieden of functies of vanuit privaat naar publiek. In Almere Pampus nemen de partijen het principe van 'niet afwentelen' van hun bouwontwikkeling op toekomstige generaties, andere gebieden of functies of vanuit privaat naar publiek expliciet over. Zij streven naar een inrichting van het gebied waarbij de druk op het watersysteem niet toeneemt. Het rekening houden met de levenscycluskosten van woningbouwlocaties kan leiden tot een duurder ontwikkelplan, maar zorgt voor lagere toekomstige beheerkosten. De partijen vinden de intentie om toekomstbestendig te bouwen een mooi voorbeeld van 'water en bodem sturend'.⁵⁰² In de Gnephoek wordt het principe

⁴⁹⁷ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴⁹⁸ Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Masterplan Almere Pampus, p. 13

⁴⁹⁹ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda & Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁰⁰ Gemeente Alphen a/d Rijn (2023), Contourenplan Gnephoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling; Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier & Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁵⁰¹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁵⁰² Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025 & Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Masterplan Almere Pampus, p. 74

van 'niet afwentelen' op andere gebieden en op de toekomst toegepast met het watersysteem op gebiedsniveau en de waterbergingscapaciteit.⁵⁰³

Keuzes en combinaties

Het hanteren van 'water en bodem sturend' als uitgangspunt leidt ertoe dat er vroegtijdig integrale belangenwegingen kunnen worden gemaakt en er eerder rekening wordt gehouden met het water- en bodemsysteem. Deze wegingen hebben in diverse casussen tot andere keuzes in de gebiedsontwikkeling geleid. In Almere Pampus hebben de partijen besloten om buitendijks bouwen geen onderdeel te maken van het ontwikkelplan. Naast dat dit onwenselijk kan zijn voor de ecologie en drinkwatervoorziening, is in de Kamerbrief opgenomen dat er geen landaanwinningen in onder andere het IJsselmeer mogen plaatsvinden. De partijen denken dat de keuze om niet binnendijks te bouwen het project haalbaarder maakt ten opzichte van de voorgaande plannen voor Almere Pampus.⁵⁰⁴

In de gebiedsontwikkeling Marickenland heeft het waterschap een grote opgave om waterberging voor extern water te realiseren in het gebied. Vanwege redenen die aansluiten bij het principe 'water en bodem sturend', zoals het rekening houden met de hoge kweldruk in de polder, is het plan om in het eerste deelgebied een waterberging aan te leggen niet doorgegaan. De partijen onderzoeken of dit in het tweede deelgebied wel mogelijk is.⁵⁰⁵ Het maken van andere keuzes op basis van 'water en bodem sturend' is overigens niet overal nodig. In de Gnephoek geven betrokkenen aan dat de keuze om vanaf het begin 'water en bodem sturend' te hanteren het combineren van belangen overzichtelijk maakte, zonder dat er harde keuzes gemaakt moesten worden.⁵⁰⁶

Aandachtspunten

Ondanks de bovenstaande gedeelde invulling van 'water en bodem sturend' in de casussen, blijft de betekenis en uitleg van 'water en bodem sturend' een aandachtspunt. Zo ervaren partijen bij Almere Pampus 'water en bodem sturend' niet als een eenduidig principe. Er is niet één oplossing waarmee rekening gehouden kan worden met alle aspecten van het water- en bodemsysteem. Het ophogen van de bodem ten behoeve van de waterveiligheid botst bijvoorbeeld met het uitgangspunt dat de bodem niet afgedekt mag worden. Ook kunnen bepaalde peilkeuzes voor de waterkwaliteit de aanvoer van water naar het gebied hinderen. Daarnaast geven de betrokkenen aan dat het inrichten van een gebied volgens 'water en bodem sturend' botst met andere belangen. Een keuze voor kleinere watergangen in plaats van grotere waterpartijen verkleint bijvoorbeeld de kans op het opbarsten⁵⁰⁷ van de bodem, maar gaat ten koste van het ruimtelijk beeld, recreatiemogelijkheid, warmte-koudeopslag en economische belangen zoals de hoogte van huizenprijzen.

⁵⁰³ Gemeente Alphen a/d Rijn (2023), Contourenplan Gnephoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling; Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier & Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁵⁰⁴ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁵⁰⁵ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵⁰⁶ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁵⁰⁷ Bij opbarsten wordt de bodem van een watergang omhoog gedrukt en kan het bezwijken, bijvoorbeeld doordat de druk van het grondwater onder de bodem heel hoog is. HDSR, Opbarsten, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 9 december 2025

Verschillende interpretaties van het principe kunnen volgens de betrokkenen van Almere Pampus ook voor botsende belangen zorgen. Voor waterbeleidsmedewerkers kan het principe bijvoorbeeld net wat anders betekenen dan voor ruimtelijke medewerkers. Voor alle betrokkenen van Almere Pampus is het hanteren van ‘water en bodem sturend’ in een samenwerking nieuw. Deze vernieuwende benadering vraagt volgens de partijen om zorgvuldige afstemming tussen werkgroepen.⁵⁰⁸ De deelnemers van de Blauwe Agenda geven aan dat zij erbij gebaat zouden zijn wanneer het Rijk regels voor ‘water en bodem sturend’ en drinkwaterbesparing vastlegt in wetgeving of op andere wijze borgt. De Blauwe Agenda zou dan meer slagkracht kunnen hebben vanwege de sterkere juridische basis.⁵⁰⁹

5.7 Ruimte en tijd

Uit de casussen blijkt dat het voor een succesvolle samenwerking belangrijk is dat bestuurders zowel ruimte als tijd in de uitvoering bieden. Ruimte bieden betekent dat projecten niet te strak georganiseerd worden, zodat er flexibiliteit blijft om in te spelen op nieuwe inzichten en knelpunten. Het geven van vertrouwen en verantwoordelijkheid aan uitvoerende teams bevordert samenwerking en maakt het mogelijk om inhoudelijke keuzes gezamenlijk en constructief te nemen. Tijd bieden betekent dat betrokken partijen de gelegenheid krijgen om elkaar te leren kennen en een gezamenlijke basis op te bouwen. Dit voorkomt vertragingen in latere fasen van het project. Het helpt als de provincie tijd en ruimte niet ziet als kostenposten, maar als strategische instrumenten om kwaliteit en draagvlak te creëren. Tegelijk is het belangrijk om beperkingen, zoals wettelijke verplichtingen en kritische tijdspaden, vooraf duidelijk te communiceren.

Ruimte in uitvoering

In de casussen komt naar voren dat het de samenwerking en het project ten goede komt wanneer er ruimte is voor flexibiliteit in de uitvoering. Bestuurders kunnen moeilijke beslissingen nemen, maar moeten het project niet te strak willen vastleggen. Voor de Gnephoek werkte het bijvoorbeeld goed dat bestuurders aan ambtelijke projectmedewerkers de ruimte gaven om hun werk in de samenwerking met verschillende overheden te doen. Onafhankelijk adviseur en voormalig Deltacommissaris Wim Kuijken constateerde in 2024 dat deze ruimte er in 2022 nog niet was, maar dat de provincie en de gemeente elkaar gaandeweg konden vinden op inhoud. De ruimte en het vertrouwen om samen aan de gebiedsontwikkeling te werken was er wel bij de ondertekening van de bestuursovereenkomst in 2024. Kuijken noemde het geven van ruimte aan de ambtenaren een belangrijke succesfactor.⁵¹⁰

Bij de Nieuwe Driemanspolder hebben de provincie, het waterschap en de betrokken gemeenten duidelijke en eenvoudige afspraken gemaakt. De partijen stelden een

⁵⁰⁸ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁵⁰⁹ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵¹⁰ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

samenwerkingsovereenkomst op, maar hebben deze bewust compact gehouden om ruimte te laten voor flexibiliteit in de uitvoering van het project. Deze werkwijze heeft hier goed gewerkt. Bestuurlijke overleggen waren belangrijk voor het doorbreken van knelpunten en het aanzetten van partijen tot concrete vervolgstappen. Deze bestuurlijke overleggen vonden één tot twee keer per jaar plaats en werden voorafgegaan door voorbereidende ambtelijke overleggen.⁵¹¹

In Marickeland helpt het de projectgroep dat de moeilijke strategische keuzes in de bestuurlijke stuurgroep gemaakt worden. De projectgroep accepteert deze keuzes en kan van daaruit gezamenlijk verder werken. De projectgroep kan zich focussen op de inhoud van het project en daarover open en eerlijk en met begrip voor elkaar standpunten uitwisselen. Hierdoor kan de projectgroep sneller overeenstemming bereiken.⁵¹²

Tijd investeren

Voor een succesvolle samenwerking is het ook belangrijk om voldoende tijd in de samenwerking te investeren. Uit verschillende casussen blijkt dat er met name tijd nodig is om elkaar te vinden, tot een gezamenlijke basis in werkwijze, kennis en ambities te komen en belangen uit te wisselen, zie paragrafen 5.1, 5.2 en 5.5. Bij de Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug geeft Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden bijvoorbeeld aan dat het in eerste instantie liever direct projecten wilde uitvoeren. Dankzij het samenwerkingsverband kwam het echter tot het inzicht dat het traject van gezamenlijke kennisontwikkeling en ambitievorming nodig was, ondanks dat het tijd kostte.⁵¹³ In de gebiedsontwikkeling Almere Pampus geven betrokken partijen terugkijkend op de vroege ontwikkelfase aan dat zij toen onvoldoende tijd hebben besteed aan de wijze van samenwerken en het uitwisselen van belangen. Dit leidde op sommige momenten tot vertraging later in het proces.⁵¹⁴

De betrokken partijen in Noordelijk Flevoland hadden aandacht voor het proces en hebben tijd geïnvesteerd in het concretiseren van de bestuurlijke opdracht en het versterken van de samenwerking. Waar de partijen in het begin bestuurlijk botsten over diverse onderwerpen, konden de partijen na verloop van tijd meer tot elkaar komen en een gezamenlijke ambitie formuleren voor de aanpak van het drinkwatertekort. Dit staat in contrast met de voorloper van het gebiedsproces, WaterLab, waarin de nadruk lag op inhoudelijke vraagstukken maar wat tot weinig resultaten leidde.⁵¹⁵

Ook op andere onderwerpen komt naar voren dat zorgvuldig en succesvol handelen tijd vraagt. In het kader van de Blauwe Agenda doet drinkwaterbedrijf Vitens bijvoorbeeld onderzoek naar de mogelijkheden voor flexibele grondwaterwinning voor drinkwater. Dit is een ingewikkeld onderwerp waar veel onderzoek voor nodig is en dat kost tijd.⁵¹⁶ In Marickeland hebben de betrokken partijen veel tijd besteed aan omgevingsmanagement en het verwerken van de inbreng vanuit de omgeving in het

⁵¹¹ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁵¹² Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickeland, 2 september 2025

⁵¹³ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵¹⁴ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁵¹⁵ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁵¹⁶ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

project. Hoewel het project hierdoor langer duurde en ook meer geld kostte, heeft het bijgedragen aan het draagvlak en zijn de meeste omwonenden nu positief over het project.⁵¹⁷

Beperkingen van de ruimte

Verschillende redenen kunnen de ruimte die er is in een samenwerkingsproject beperken. In de casus over de Oostelijke Vechtplassen is bijvoorbeeld de onderhandelingsruimte van de provincie en het waterschap op sommige vlakken beperkt. Er zijn wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken over water en natuur waaraan voldaan moet worden, zie paragraaf 5.5. Dat gaat niet altijd samen met andere belangen, zoals recreatie, ondernemen en woongenot en kan daardoor leiden tot een spanningsveld in het samenwerken met andere partijen, waaronder niet-overheden.⁵¹⁸

Lange looptijden van projecten zijn gezien de urgentie van sommige grote opgaven ook een aandachtspunt. Bijvoorbeeld in Marickenland duurde het project langer vanwege het uitgebreide omgevingsmanagement.⁵¹⁹ In het gebiedsproces over het drinkwatertekort in Noordelijk Flevoland is er een spanningsveld tussen het zorgvuldig in beeld brengen van alle belangen en langetermijnafwegingen en het bieden van zekerheid aan bedrijven. In 2024 spraken de betrokken partijen af in 2025 een oplossingsrichting te presenteren, maar dit wordt niet gehaald. Deze langere looptijd botst met het tijdpad van het bedrijfsleven, dat wacht op de levering van extra drinkwater. Het is belangrijk om hierover duidelijk te communiceren richting bedrijven.⁵²⁰

Door aan de voorkant na te denken over welk kritisch tijdpad nodig is, kan inzichtelijk gemaakt worden wanneer welke procedure klaar moet zijn. Dit blijkt uit de casus over de Gnephoek. Na ondertekening van de bestuursovereenkomst voor de Gnephoek in 2024 heeft de gemeente Alphen aan den Rijn eerst tijd geïnvesteerd in het maken van een planning als routekaart of spoorboek voor de volgende fase. Eind 2024 lag er een uitgewerkt procesplan tot en met september 2026. De provincie en gemeente hebben een gezamenlijke milieueffectrapportage doorlopen en een gecoördineerde inspraak voor de aanpassing van het gemeentelijke omgevingsplan en het provinciale omgevingsbeleid. Op deze manier sturen op planning biedt meer overzicht en controle en maakt dat processen parallel kunnen lopen in plaats van volgorde. Ook in de Gnephoek is er de extra dimensie dat er naast een publiek spoor met overheden, ook een privaat spoor met marktpartijen loopt.⁵²¹

Ondanks bovenstaande aandachtspunten blijkt, zoals hierboven beschreven, uit de casussen het belang van voldoende ruimte op de inhoud en in tijd. Dit betekent voor de provincie dat zij een project niet te strak moet willen organiseren, maar bijvoorbeeld tijd moet reserveren voor het opbouwen van een gezamenlijke basis, zie paragraaf 5.2. Daarmee wordt de kans vergroot dat de samenwerking succesvol is en de kans verkleind dat in een latere fase van het project juist tijd wordt verloren. Het kan daarbij helpen tijd en ruimte niet alleen als kostenposten te zien, maar als instrumenten om

⁵¹⁷ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵¹⁸ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵¹⁹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵²⁰ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁵²¹ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

kwaliteit en draagvlak te creëren. De casussen tonen aan dat zorgvuldige processen meer tijd kosten, maar leiden tot een grotere tevredenheid. Het is daarbij van belang dat de provincie actief communiceert over de beperkingen die er gelden voor de ruimte die er is, zoals wettelijke verplichtingen en kritische tijdspaden.

5.8 Interne borging

De interne borging van de belangen van een ontwikkeling is een uitdaging. Overheden en partijen werken samen in een projectteam, maar moeten binnen de eigen organisaties belangenwegingen maken tussen ambtelijke sectoren en bestuurlijke portefeuilles. Dat kan leiden tot terugkomen op afspraken en vertraging, of kan verwarrend zijn richting omgevingspartijen en omwonenden. Ook vragen voldoende middelen, capaciteit en langetermijnbelangen om interne borging. Tegelijkertijd kan een goedlopend project dat tot zichtbare resultaten en bekendheid leidt, intern het bewustzijn van het belang van water versterken. Dat onderstreept het belang van interne afstemming voor de samenwerking en aanpak van opgaven, en de uitnodiging om de opbrengsten van een geslaagde samenwerking intern en extern te benutten.

In de gebiedsontwikkeling Almere Pampus ervaren betrokkenen een spanning tussen het samenwerken in een projectteam met diverse partijen, en de interne afstemming en communicatie binnen de eigen organisatie. Door de belangenweging binnen de eigen organisatie moeten betrokkenen van de projectgroep soms op afspraken in het projectteam terugkomen, wat tot vertraging leidt. De betrokkenen zien deze interne belangenweging als uitdaging in het proces.⁵²²

Ook bij het drinkwatertekort in Noordelijk Flevoland noemen betrokkenen het meenemen van de interne organisatie in het proces en de keuzes van de samenwerking als aandachtspunt. Collegiaal bestuur is bij interbestuurlijke vraagstukken als het drinkwatertekort van belang. Dit speelt met name bij de provincie een grote rol. Gedeputeerden hebben naast hun collectieve verantwoordelijkheid, ook een eigen belang vanwege portefeuilles zoals water, ruimtelijke ordening, financiën en economie.⁵²³ Met één verhaal als partij in een samenwerking aan tafel te zitten vraagt om zorgvuldige interne afstemming.

In de ontwikkeling van Marickenland komt een vergelijkbaar aandachtspunt naar voren, maar dan met betrekking tot omgevingsmanagement. De provincie kan het project in een breder perspectief bekijken dan de andere partijen, zie paragraaf 5.3. Dit leidt er echter soms toe dat er veel verschillende medewerkers van de provincie betrokken zijn, doordat er ook andere provinciebelangen spelen. Dit kan vanuit het project richting inwoners verwarrend zijn. De provincie haalt hieruit de les om intern

⁵²² Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁵²³ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

goed af te stemmen wat er gedaan wordt, zodat de provincie richting omgevingspartijen één duidelijke boodschap en gezicht biedt.⁵²⁴

Naast interne afstemming en omgevingsmanagement, kan de interne borging van een project betrekking hebben op voldoende middelen en capaciteit. In het kader van de Blauwe Agenda op de Utrechtse Heuvelrug geeft Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden aan dat het soms moeilijk is intern capaciteit te vinden voor een project, ondanks bestuurlijke toezeggingen. Daarbij kan een spanning zitten tussen de korte en lange termijn. Vitens noemt bijvoorbeeld dat er bij het drinkwaterbedrijf een spanningsveld aanwezig is tussen de inzet voor het garanderen van drinkwater op de korte termijn en de aandacht voor het uitvoeren van langetermijnprojecten.⁵²⁵ Dit onderstreept het belang van het meenemen van het belang en de behoefte op de lange termijn aan middelen, capaciteit en urgentie voor de samenwerking en aanpak van opgaven.

Tot slot kunnen de uitkomsten van een ontwikkeling ook juist helpen voor de interne borging van het belang van water en bodem. De ontwikkeling van de Nieuwe Driemanspolder heeft bijvoorbeeld gezorgd voor meer waterbewustzijn bij de gemeente Zoetermeer. Het helpt daarbij dat de resultaten van de ontwikkeling zo zichtbaar zijn, omdat de waterberging met natuur- en recreatiegebied fysiek te bezoeken is. De gemeente ervaart intern nu veel meer aandacht voor water, zoals het belang van watervoorziening, waterberging, waterkwaliteit, en klimaatadaptatie. Het belang ervan stond weliswaar in visies en beleid, maar wordt nu ook tactisch en operationeel geborgd bij de gemeente.⁵²⁶ Een nadeel van de bekendheid van een samenwerkingsverband kan zijn dat bij andere of nieuwe opgaven en vraagstukken eerst naar die samenwerking gekeken wordt, zoals bij de Blauwe Agenda. Dat vraagt om een goede rolbewaking tussen overheden. Tegelijkertijd heeft de bekendheid voordelen, bijvoorbeeld dat het makkelijker is om nieuwe pilots op te zetten.⁵²⁷ De illustraties van de Nieuwe Driemanspolder en Blauwe Agenda zijn voorbeelden voor provincies en andere overheden om de resultaten van een goed verlopen gebiedsproces actief te delen intern en extern, zodat de vruchten van een succesvolle aanpak zichtbaar zijn en worden ingezet voor een volgende samenwerking.

⁵²⁴ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickeland, 2 september 2025

⁵²⁵ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵²⁶ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁵²⁷ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

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.⁵²⁸

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

⁵²⁸ Het overzicht is mede tot stand gekomen op basis van gesprekken met de provincie Noord-Holland (18 februari 2025) en Rekenkamer Zeeland (27 maart 2025)

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

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

Bijlage 2 Casusstudies

In dit overzicht staan de onderzochte casussen per provincie en de betrokken partijen, het doel, betreffende wateropgaven en periode per casus.

Casus	Provincie	Betrokken partijen	Doel	Wateropgave	Periode ⁵²⁹
Almere Pampus	Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> Gemeente Almere* Rijksvastgoedbedrijf* Waterschap Zuiderzeeland* 	Woningbouw, bereikbaarheid, natuur	Bodemdaling, waterveiligheid, waterkwaliteit, watervoorziening	2020-heden
Drinkwatertekort Noordelijk Flevoland	Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> Provincie Flevoland* Waterschap Zuiderzeeland* Gemeente Noordoostpolder Gemeente Urk Drinkwaterbedrijf Vitens* 	Drinkwatervoorziening	Watervoorziening	2023-heden
Agriport	Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> Provincie Noord-Holland** Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier* Gemeente Hollands Kroon ECW Energy* 	Glastuinbouw, datacenters, bedrijventerrein	Waterveiligheid, watervoorziening, waterkwaliteit	2005-heden
Oostelijke Vechtplassen	Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> Provincie Noord-Holland* Waterschap Amstel, Gooi en Vecht* Gemeente Wijdemeren 	Natuur en recreatie	Waterkwaliteit	2017-heden

⁵²⁹ De genoemde tijdsperiode betreft het huidige samenwerkingsverband. In sommige casussen vond daaraan voorafgaand planvorming plaats door één of enkele partijen.

* De Rekenkamer heeft betrokkenen van deze partij gesproken in een groepsgesprek.

** De Rekenkamer heeft betrokkenen van deze partij gesproken in een afzonderlijk gesprek.

		<ul style="list-style-type: none"> • Natuurmonumenten** • Recreatiesector 			
Marickenland	Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie Utrecht* • Waterschap Amstel, Gooi en Vecht* • Gemeente De Ronde Venen • Staatsbosbeheer* 	Natuur, waterberging, recreatie	Waterveiligheid, waterkwaliteit, bodemdaling	2018-heden
Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug	Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie Utrecht* • Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden* • Waterschap Vallei en Veluwe* • Gemeente Utrechtse Heuvelrug • Drinkwaterbedrijf Vitens* • Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug* • LTO Noord • Utrechts Landschap • Utrechts Particulier Grondbezit 	Robuust watersysteem, klimaatadaptatie	Watervoorziening, waterveiligheid, waterkwaliteit	2019-heden
Gnephoek	Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie Zuid-Holland* • Hoogheemraadschap van Rijnland • Gemeente Alphen aan den Rijn* • Regio Holland Rijnland 	Woningbouw, natuur	Waterveiligheid, waterkwaliteit	2022-heden
Nieuwe Driemanspolder	Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie Zuid-Holland** • Hoogheemraadschap van Rijnland* • Gemeente Leidschendam-Voorburg • Gemeente Zoetermeer* 	Natuur, waterberging, recreatie	Waterveiligheid, waterkwaliteit	2008-2020

Noord-Holland: Agriport

Aanleiding

De ontwikkeling van Agriport A7 in de gemeente Hollands Kroon⁵³⁰ startte bij een agrarisch bedrijf dat zich aan de autosnelweg A7 wilde vestigen vanwege de gunstige ligging voor de aan- en afvoer van grondstoffen en producten. Gesprekken hierover met gemeente en provincie leidden tot een groter plan om agrarische bedrijvigheid te realiseren. In 2004 stelde de provincie voor de akkerbouwgrond de functies 'bedrijventerrein' en 'glastuinbouwlocatie' vast.⁵³¹ In 2005 sloten initiatiefnemers en de gemeente de *Samenwerkingsovereenkomst Project Agriport A7*. Zij spraken af dat de verantwoordelijkheden en kosten van de ontwikkeling bij de nieuw opgerichte onderneming Agriport A7 B.V. (hierna: projectontwikkelaar) kwamen te liggen en de gemeente op afstand stuurde. De grondverwerving en -uitgifte en de aanleg van de publieke infrastructuur waren taken voor de projectontwikkelaar.⁵³² In 2006 startten de eerste glastuinbouwbedrijven op Agriport en zij hebben ECW Energy opgericht.⁵³³ ECW Energy is een private netbeheerder, energieproducent en handelaar. Het bedrijf heeft eigen netwerken van kabels en leidingen, productie- en opslaginstallaties.⁵³⁴ ECW Energy geeft aan vaak te fungeren als woordvoerder namens Agriport. Het krijgt formeel die rol toebedeeld door de glastuinbouwbedrijven en informeel (gedeeltelijk) van de overige bedrijven. Dit vanuit de ervaring dat ECW Energy het beste overziet wat er in het gebied speelt.⁵³⁵

In eerste instantie was Agriport een werklocatie voor grootschalige glastuinbouw, agribusiness⁵³⁶ en logistiek.⁵³⁷ Later zijn daar datacenters bijgekomen. Het Rijk heeft Agriport, naast de Eemshaven in de provincie Groningen, aangewezen als vestigingsplek voor 'hyperscale datacenters' in Nederland. Dit zijn grote datacenters waarvan het eigendom en beheer bij één bedrijf ligt. Agriport huisvest twee van dit type datacenters.⁵³⁸ Vanaf 2013 hebben Microsoft en Google kavels gekocht, bebouwd en in gebruik genomen.⁵³⁹ Nog steeds is het grootste deel van Agriport in gebruik van grootschalige glastuinbouwbedrijven. De datacenters en het bedrijventerrein nemen aanzienlijk minder ruimte in, zie figuur B2.1.⁵⁴⁰

⁵³⁰ Bij de start van de gebiedsontwikkeling behoorde Agriport tot de gemeente Wieringermeer. Na een herindeling werd het in 2012 onderdeel van de gemeente Hollands Kroon, zie Gemeente Hollands Kroon, Over Hollands Kroon, www.hollandskroon.nl, geraadpleegd 14 november 2025

⁵³¹ Oneindig Noord-Holland, Agropark, www.onh.nl, 12 juli 2012 & ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁵³² Berenschot (2023), Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon, p. 9 en 47-48

⁵³³ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁵³⁴ Greenport Noord-Holland Noord en ECW Energy (2023), Gebiedsvisie Energie AgriportA7. Doorkijk richting 2030, p. 3 & Greenports Nederland, Agriport A7 - ontwikkeling van een nieuw gebied, www.greenports-nederland.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025

⁵³⁵ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

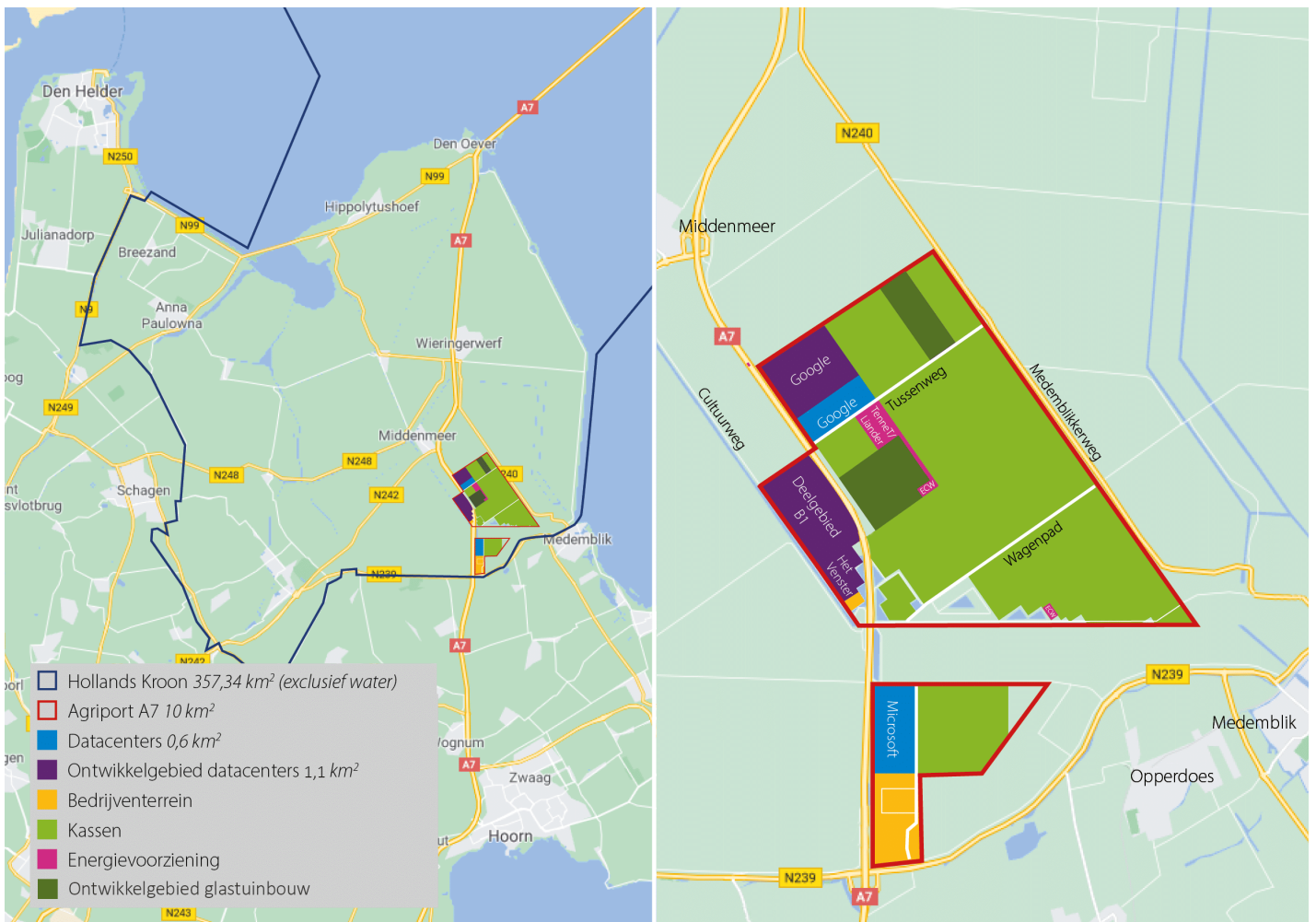
⁵³⁶ De term agribusiness verwijst naar opslag, transport, bewerking, verwerking en verkoop van agrarische producten, zie Provincie Noord-Holland, Agribusiness, www.noord-holland.nl, geraadpleegd 1 september 2025

⁵³⁷ Agriport A7 BV, Agriport A7, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025

⁵³⁸ Gemeente Hollands Kroon, Datacenters. Wat is een datacenter?, www.hollandskroon.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025

⁵³⁹ Agriport A7 BV, Datacenters, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025

⁵⁴⁰ Agriport A7 BV, Agriport A7. Modern location, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025



Figuur B2.1 Kaart met gebruiksfuncties van Agriport A7⁵⁴¹

Watersysteem en -gebruik

Agriport ligt onder zeeniveau, op een oude bodem van de ingepolderde Zuiderzee. Het watersysteem is destijds door de projectontwikkelaar aangelegd, volgens het bestek van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: het waterschap). Om te voorkomen dat er in het gebied wateroverlast komt, of dat activiteiten op Agriport elders wateroverlast creëren, is het oppervlaktewater op Agriport gescheiden van het oppervlaktewater in de omgeving. Daarnaast is op Agriport meer dan 50 hectare aan waterberging aangelegd.⁵⁴² Bij de ontwikkeling van het watersysteem op Agriport streefde het waterschap een natuurvriendelijke inrichting na om aan de ecologische doelen van de KRW te voldoen. Op Agriport was het lastig om aan die doelen te voldoen, vanwege het brakke karakter van het water. Bij de aanleg van waterberging in de vorm van sloten en oevers is wel geprobeerd de biodiversiteit te vergroten.⁵⁴³

In het groepsgesprek wordt aangegeven dat de beleidsbrief uit 2022 van het toenmalig kabinet over het principe ‘water en bodem sturend’ de manier van denken over de gebiedsontwikkeling op Agriport niet veranderd heeft. Het waterschap noemt

⁵⁴¹ Gemeente Hollands Kroon, Datacenters. Wat is een datacenter?, www.hollandskroon.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025

⁵⁴² Agriport A7 BV, Agriport A7. Modern location, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025 & ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁵⁴³ ECW Energy, Water, www.ecwenergy.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025 & ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

dat het gebied eenvoudig te beheren is en een modern watersysteem kent. Met de miljarden euro's aan private en publieke investeringen is de economische waarde van het gebied enorm gegroeid. Dat leidde bij het waterschap en de provincie tot de vraag of de omgevingswaarde van de waterkeringen rond het gebied moest worden aangepast. Na onderzoek concludeerden de overheden dat dijkversterking voor het soort ontwikkeling op Agriport niet nodig is. Eens in de twintig jaar worden de omgevingswaarden van de waterkeringen getoetst, met inbegrip van scenario's over klimaatverandering en zeespiegelstijging.⁵⁴⁴

Samenwerking

Het doorlopen van de voorheen 'watertoets'-procedure, zie paragraaf 2.1, bij de start van de gebiedsontwikkeling in 2005 was volgens ECW Energy en het waterschap waardevol voor de samenwerking tussen betrokken bedrijven en overheden op Agriport. Zij brachten samen in kaart welke maatregelen nodig waren om een robuust watersysteem in te richten, dat wateroverlast voorkomt. ECW Energy geeft aan dat het een technocratisch proces was dat door de betrokken partijen als prettig werd ervaren.

Toen zich vanaf 2013 datacenters op Agriport A7 vestigden ontstond daar gaandeweg maatschappelijk en politiek debat over. Onderzoeksbureau Berenschot beschrijft in het rapport *Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon* een kentering van enthousiasme over de ontwikkelingen in het gebied omdat ze de regionale economie versterken, naar een discussie over de planvorming en (ruimtelijke) inpassing en wenselijkheid van datacenters. Er ontstond een media- en politieke storm in 2020, met onder andere een krantenartikel in het NRC en een uitzending van het programma 'Lubach op zondag'. In eerste instantie ging de aandacht uit naar het energieverbruik van de datacenters. Later kwamen daar andere thema's bij, waaronder het watergebruik en het lozen van (koel)water.⁵⁴⁵

In het groepsgesprek komt naar voren dat de maatschappelijke ophef over de datacenters betekenisvol was voor de samenwerking tussen overheden en andere partijen. De ophef en de daaropvolgende Woo-verzoeken brachten het waterschap ertoe om een overleg te organiseren met de provincie, de gemeente en PWN. Het doel van het overleg was dat de overheden van elkaar weten wat ze aan het doen zijn en activiteiten afstemmen. Het overleg heeft ongeveer een jaar periodiek plaatsgevonden en was daarna niet meer nodig. Het waterschap heeft de afgelopen jaren ook de contacten met ECW Energy en de projectontwikkelaar versterkt.⁵⁴⁶

ECW Energy heeft de 'Waterbank Agriport' ontwikkeld. Het systeem, dat op 11 september 2025 is geopend, heeft als doel dat datacenters en de glastuinbouw zelfvoorzienend in hun watergebruik worden door opslag en recirculatie van water.⁵⁴⁷ Samen met de glastuinbouwbedrijven is het datacenter van Microsoft klant van de Waterbank van ECW Energy.⁵⁴⁸ Microsoft voert regenwater af naar het waternet van ECW Energy. Een

⁵⁴⁴ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁵⁴⁵ Berenschot (2023), *Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon*, p. 3, 9 en 20-21

⁵⁴⁶ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁵⁴⁷ ECW Energy, Water, www.ecwenergy.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025 & Nieuwe Oogst, Waterbank Agriport in Middenmeer maakt de puzzel compleet, www.nieuweoogst.nl, 20 september 2025

⁵⁴⁸ ECW Energy, Eerste paal geslagen voor innovatieve Waterbank Agriport in Middenmeer, www.ecwenergy.nl, 7 september 2023

deel van het water gebruikt Microsoft voor koeling en een deel van het water gebruiken glastuinbouwbedrijven voor hun gewassen.⁵⁴⁹ Verder verkennen projectontwikkelaar, gemeente en waterschap de mogelijkheden om waterberging op een zodanige plek en in een zodanige vorm uit te voeren, dat er ook andere doelen mee behaald worden. Bijvoorbeeld een waterbergingsgebied met een park.⁵⁵⁰

Noord-Holland: Oostelijke Vechtplassen

Aanleiding

In de Aanpak Oostelijke Vechtplassen werken overheden, waaronder de provincie Noord-Holland en de gemeente Wijdereen, maatschappelijke organisaties zoals Natuurmonumenten en private partijen uit de recreatie- en watersportsector aan verbetering van water, natuur en recreatie. De Oostelijke Vechtplassen bestaan uit laagveenmoeras met een kwelafhankelijke natuur en door turfwinning ontstane meren en plassen. Het type natuur is zeldzaam in Europa en onderdeel van het Natura 2000-netwerk van beschermde natuur.⁵⁵¹ Waterschap AGV en de provincie werken in de Oostelijke Vechtplassen aan de uitvoering van de KRW.⁵⁵² Doordat het water op veel plaatsen te voedselrijk en troebel is sterven waterplanten af, terwijl exoten zoals de Amerikaanse rivierkreeft zich aandienen en (planten)soorten verdrijven.⁵⁵³ Natuurmonumenten heeft een groot deel van de Oostelijke Vechtplassen in eigendom en geeft aan dat er sprake is van verbossing⁵⁵⁴. Zij heeft daardoor meer werk aan het maaien en andere beheertaken, wat nadelig is voor de natuur.⁵⁵⁵ De provincie⁵⁵⁶ werkt volgens de *Vogel en Habitatrichtlijn* (VHR) aan het behoud en herstel van biodiversiteit in Natura 2000-gebieden zoals de Oostelijke Vechtplassen. De provincie werkt in het gebied ook aan uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).⁵⁵⁷

De belangrijkste aanleiding voor de Aanpak Oostelijke Vechtplassen is dat delen van het watersportgebied Loosdrechtse Plassen, dat centraal in de Oostelijke Vechtplassen ligt, minder goed bevaarbaar waren geworden door slib en bagger.⁵⁵⁸ Geïnterviewden geven aan dat de watersportsector zich vanwege de problemen met de bevaarbaarheid van de plassen tot de provincie richtte. De provincie, het waterschap en de recreatiesector verkenden samen de mogelijkheden om de baggeropgave te combineren met het verbeteren van de kwaliteit van het water, de natuur en de

⁵⁴⁹ Albert Stam (2023), *Duurzame veranderde tijden. Inspiratie uit de polder*, p. 100-102

⁵⁵⁰ ECW Energy en HHNK, groeps gesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁵⁵¹ Ministerie van LNV, Oostelijke Vechtplassen, www.natura2000.nl, geraadpleegd 5 september 2025 & Provincie Noord-Holland (2017), *Uitvoeringsprogramma Oostelijke Vechtplassen*. Behorende bij Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen, p. 19

⁵⁵² Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵⁵³ Aanpak Oostelijke Vechtplassen, *Betere waterkwaliteit*, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 12 november 2025

⁵⁵⁴ Verbossing is de 'toename in de bedekkingsgraad van houtige plantensoorten, die uitgroeien tot bomen en struiken', zie CBS, *Verbossing en verstruiking*, www.cbs.nl, geraadpleegd 11 december 2025

⁵⁵⁵ Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

⁵⁵⁶ Bestuurlijk valt het grotendeels onder de gemeente Wijdereen in de provincie Noord-Holland. Een klein deel van de plassen liggen in de provincie Utrecht, zie Provincie Utrecht, *Oostelijke Vechtplassen*. Natura 2000, www.provincie-utrecht.nl, geraadpleegd 12 september 2025 & Provincie Noord-Holland, *Oostelijke Vechtplassen*, www.noord-holland.nl, geraadpleegd 12 september 2025

⁵⁵⁷ Provincie Noord-Holland, *Oostelijke Vechtplassen*, www.noord-holland.nl, geraadpleegd 12 november 2025 & Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵⁵⁸ Aanpak Oostelijke Vechtplassen, *Baggeren Loosdrechtse Plassen is afgerond, nu de havens nog*, www.vechtplassen.nl, 24 juni 2024

recreatie in het gebied. Naar wens van de gemeente Wijdmeren is de aandacht verbreed naar vrije tijd, wonen en ondernemen, op water en op land.⁵⁵⁹

Op 6 december 2017 hebben 21 partijen⁵⁶⁰ het *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied* (hierna: *Gebiedsakkoord*) ondertekend.⁵⁶¹ Het akkoord heeft een looptijd van tien jaar en heeft drie categorieën, oftewel pijlers van doelstellingen: ontwikkelen vrijetijdslandschap, versterken ecologische waarden en transformatie recreatiesector. In het *Uitvoeringsprogramma Oostelijke Vechtplassen* (hierna: *Uitvoeringsprogramma OVP*) behorende bij het *Gebiedsakkoord* staan voor ieder van de drie categorieën projecten benoemd. Het gaat om in totaal meer dan twintig projecten. Het programma gaat uit van evenwicht tussen de drie pijlers.⁵⁶²

Overkoepelend aan de projecten bestaat een structuur van een stuurgroep, een regiegroep en een programmabureau. De provincie heeft een coördinerende en faciliterende rol en levert de grootste financiële bijdrage aan het *Uitvoeringsprogramma OVP*. De stuurgroep bestaat uit de bestuurders van ongeveer de helft van de deelnemende partijen. De gedeputeerde Water en Bodem van de provincie Noord-Holland is voorzitter van de stuurgroep. Een regiegroep bereidt de besluitvorming van de stuurgroep voor en bewaakt de voortgang, samenhang en het budget van de projecten. Er is een programmabureau met onder andere een controller, communicatiemanager en een programmamanager. De programmamanager is afkomstig van de provincie en fungeert intern en extern als hoeder van het programma. De medewerkers van het programmabureau werken voor het programma en niet vanuit verantwoordelijkheid van een van de deelnemende partijen.⁵⁶³

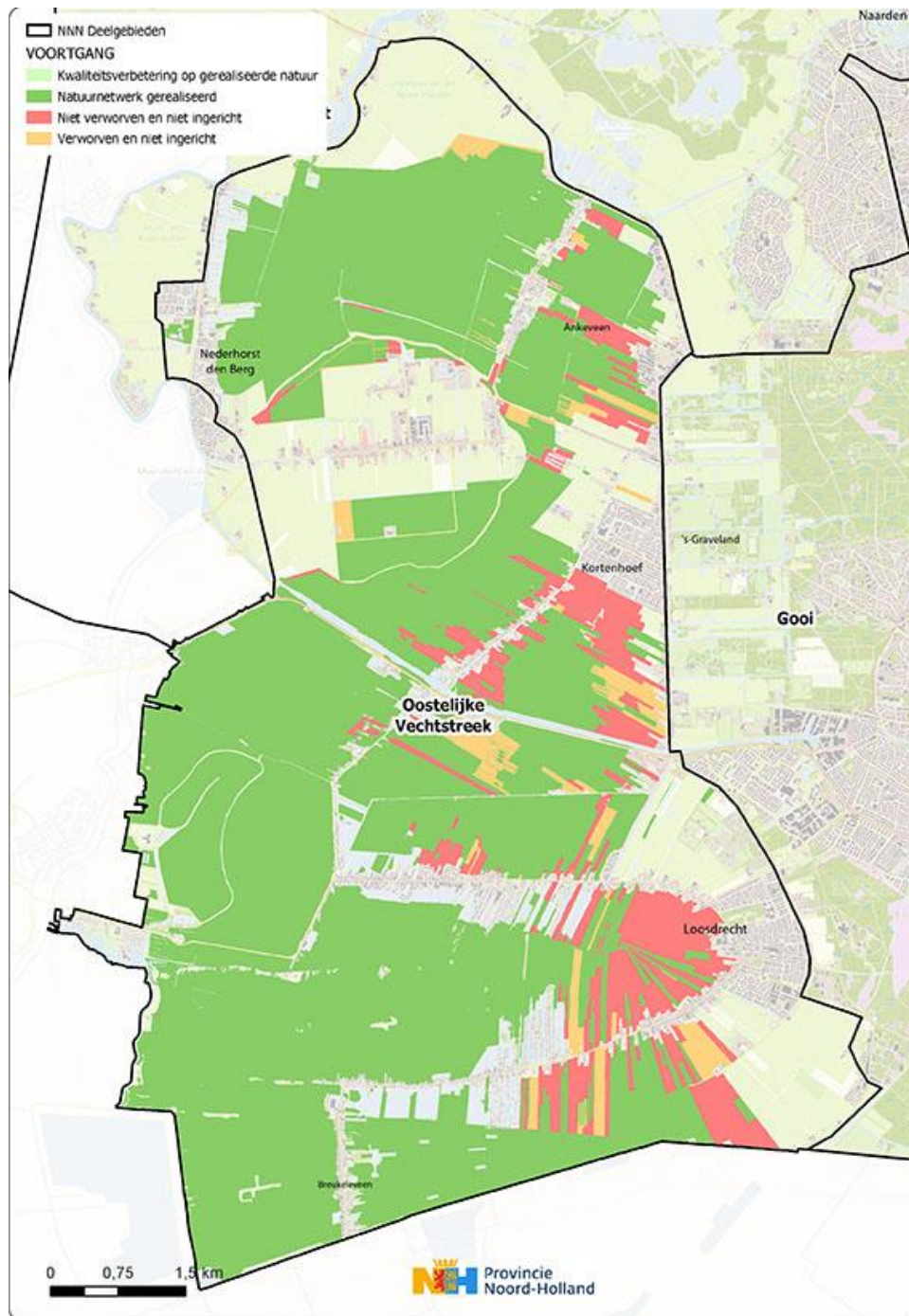
⁵⁵⁹ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵⁶⁰ Aan de Aanpak OVP nemen deel: provincie Noord-Holland, provincie Utrecht, gemeente Wijdmeren, gemeente Stichtse Vecht, gemeente Hilversum, Waternet, Waterschap AGV, Plassenschap Loosdrecht e.o., Regio Gooi en Vechtstreek, Natuurmonumenten, LTO Noord, Vereniging HISWA, Recreatieondernemers Nederland, Watersportverbond, VVVB bedrijven Boomhoek, Vechtplassencommissie, Toeristische Kano Bond Nederland, Vereniging Kievitsbuurten, ANWB, Platform Recreatie & Toerisme Wijdmeren en Bewonersfederatie Oostelijke Vechtplassen.

⁵⁶¹ Provincie Noord-Holland e.a. (2017), *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied*

⁵⁶² Provincie Noord-Holland e.a. (2017), *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied*, p. 3, 4 en 9

⁵⁶³ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025



Figuur B2.2 Kaart kwaliteitsverbetering natuur Oostelijke Vechtstreek⁵⁶⁴

Samenwerking

Mutual Gains Approach

De partijen werken volgens de 'Mutual Gains Approach' (MGA). De uitgangspunten daarvan zijn betrokkenheid van zoveel mogelijk belanghebbenden, gezamenlijkheid en consensus: ken elkaars belangen, bespreek die openlijk en zoek samen naar duurzame oplossingen.⁵⁶⁵ Volgens de initiële afspraken over het werken met MGA, had ieder lid

⁵⁶⁴ Provincie Noord-Holland, Oostelijke Vechtstreek, www.noord-holland.nl, geraadpleegd 2 december 2025

⁵⁶⁵ Aanpak Oostelijke Vechtstreek, Mutual Gains Approach, www.vechtstreek.nl, geraadpleegd 5 november 2025; Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtstreek, 3 september 2025 & Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

van de stuurgroep evenveel stemrecht.⁵⁶⁶ Om tot een besluit te komen, moesten zij het in principe unaniem eens zijn.⁵⁶⁷

In de eerste jaren na ondertekening van het *Gebiedsakkoord* in 2017 is vooral tijd besteed aan het verzamelen van informatie, onderzoek en het opstellen van projectplannen. De projecten waren in het gebied nog weinig zichtbaar. Dat zorgde volgens de geïnterviewden voor kritiek, ook van de deelnemende partijen. Aanpassingen aan twee door de recreatiesector gewenste vaarverbindingen uit het programma zijn onderzocht, maar bleken technisch noch financieel haalbaar. Er waren destijds veel spanningen tussen partijen en bij de recreatiesector ontstond het gevoel dat er 'veto's' werden uitgesproken. Dat was nooit de bedoeling van de MGA, noch van de samenwerking tussen de partijen van het *Gebiedsakkoord*.⁵⁶⁸ Hierop heeft een evaluatie van het werken met de MGA plaatsgevonden en is er een aanpassing gedaan. Als over een voorstel geen overeenstemming wordt bereikt in de stuurgroep, wordt in de volgende vergadering een aangepast voorstel ingebracht. Als er dan een tachtig procent meerderheid bestaat, wordt een voorstel aangenomen. Het programmabureau geeft verder aan dat de formele afspraken over besluitvorming inmiddels minder gewichtig zijn geworden. Zo is bijvoorbeeld soepel besloten om de middelen die bestemd waren voor de vaarverbindingen in te zetten voor verbeteringen van de waterrecreatie, waaronder renovatie.⁵⁶⁹

De laatste twee jaar is er volgens geïnterviewden een nieuwe en positieve energie in de samenwerking, onder andere omdat projecten, waaronder het baggeren, tot uitvoering komen en verschillende maatregelen zichtbaar worden. Er is welwillendheid om in de resterende looptijd samen inspanningen te leveren en een gezamenlijke wens om van het programma een succes te maken en de beschikbare middelen te besteden. Wanneer er na het aflopen van het *Gebiedsakkoord* geld overblijft, gaat dat naar rato terug naar de partijen die hebben meebetaald.⁵⁷⁰

Succesfactoren en reflectie

De partijen die in 2017 het *Gebiedsakkoord* ondertekenden zijn in september 2025 allemaal nog betrokken bij de samenwerking. Dat is volgens de geïnterviewden gelukt, doordat zij met elkaar in gesprek blijven. De partijen voelen de verplichting om bij anderen draagvlak te creëren omdat ze beseffen dat ze elkaar nodig hebben om hun doelen voor de Oostelijke Vechtplassen te realiseren, ook nadat het programma is afgelopen. Het waterschap geeft aan dat het bij sommige projecten geen direct belang heeft of er zelfs nadelen in ziet, maar er wel akkoord mee is gegaan en er aan meebetaalt. Het waterschap doet dit omdat het het *Gebiedsakkoord* heeft ondertekend, het belang van andere partijen begrijpt en andere projecten uit het programma wel aansluiten bij de eigen doelen en opgaven. Hoewel het

⁵⁶⁶ Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵⁶⁷ Provincie Noord-Holland e.a. (2017), *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied*, p. 13

⁵⁶⁸ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵⁶⁹ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025 & Aanpak Oostelijke Vechtplassen, Alternatieve projecten waterrecreatie, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 25 november 2025

⁵⁷⁰ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

Gebiedsakkoord en het werken met de MGA-besluitvorming bemoeilijken, heeft het volgens de geïnterviewden partijen wel bijeengebracht en -gehouden.⁵⁷¹

De integraliteit van het programma is volgens de geïnterviewden van meerwaarde voor de beoogde kwaliteitsverbetering van de Oostelijke Vechtplassen. Het integrale karakter van het programma betekent echter ook dat er opgaven in staan die lastig verenigbaar zijn. Dat bemoeilijkt het maken van keuzes over de uitvoering van het programma, omdat het vaak keuzes tussen opgaven en belangen zijn. Als er een project niet doorgaat, ervaren de betrokken partijen dit als een verlies en verstoring van het evenwicht, of scheefgroei omdat andere projecten met andere belangen wel doorgaan. Die ervaring volgt uit de verwachting dat de drie pijlers van het programma even belangrijk horen te zijn volgens het *Gebiedsakkoord*.⁵⁷²

De provincie en het waterschap geven aan dat zij te maken hebben met een spanningsveld tussen een 'binnenwereld' van de eigen organisatie en een 'buitenwereld' van het programma. Vanuit de 'binnenwereld' van de provincie en het waterschap is er druk om aan wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken te voldoen. In de 'buitenwereld' werken overheden en niet-overheden samen en spelen meerdere belangen. Daarbij ervaart de provincie vanuit haar verantwoordelijkheid als verbinder en hoeder van het programma een strijdigheid. Alle belangen in ogeschouw blijven nemen en tot resultaat komen, is niet altijd verenigbaar. Het waterschap geeft aan dat er soms onderwerpen op de agenda van de stuurgroep staan, waarvan het vooraf al weet dat er weinig ruimte voor onderhandeling is. Het noemt als les om goed uit te spreken welke ruimte er is voor onderhandeling en hoe wetten en afspraken die ruimte inkaderen, in het bijzonder naar niet-overheden.⁵⁷³

Utrecht: Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug

Aanleiding

Het water op de Utrechtse Heuvelrug heeft veel functies. Het wordt gebruikt als drinkwater voor inwoners en als watervoorziening voor de landbouw, industrie en natuur. Door klimaatverandering komen droogte en verdroging⁵⁷⁴ vaker voor en daardoor komt de beschikbare hoeveelheid schoon water voor al deze functies in het geding. Daarnaast zorgt klimaatverandering ervoor dat wateroverlast een steeds groter probleem wordt op de Utrechtse Heuvelrug.⁵⁷⁵ Droge zomers in 2018 en 2019 maakten de impact op de Utrechtse Heuvelrug duidelijk. Alle stakeholders in het gebied ervaarden de gevolgen hiervan en hadden een gedeelde behoefte aan een terrein-overstijgende samenwerking. Hieruit is het samenwerkingsverband de Blauwe Agenda gestart met het doel om het watersysteem van de Utrechtse Heuvelrug

⁵⁷¹ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵⁷² Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵⁷³ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁵⁷⁴ Droogte ontstaat (tijdelijk) tijdens droge zomers en leidt met name op de top van de Utrechtse Heuvelrug tot schade aan de natuur. Verdroging is het permanent droger worden van de natte (natuur)gebieden rond de Utrechtse Heuvelrug vanwege een lage grondwaterstand of te weinig kwel. Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁷⁵ Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Blauwe Agenda. Samen werken aan schoon en voldoende water, www.np-utrechtseheuvelrug.nl, geraadpleegd 21 augustus 2025

robuuster te maken om de gevolgen van klimaatverandering op te kunnen vangen. Dit wordt gedaan door onderzoek, kennisdeling en verschillende projecten.⁵⁷⁶

Er is sprake van een verdelingsvraagstuk van water over de tijd. Hoewel er netto gezien over een heel jaar voldoende water beschikbaar is voor alle functies, komt het meeste water in de herfst en winter binnen, terwijl het vooral in de lente en zomer nodig is. Klimaatverandering versterkt dit probleem: in de winter valt steeds meer regen, terwijl in de zomer de verdamping toeneemt. Daarnaast bevindt het water zich niet altijd op de plekken waar het nodig is. De hoge delen van de Utrechtse Heuvelrug zijn afhankelijk van regenwater. In droge perioden kan daar snel schade ontstaan. De flanken van de Utrechtse Heuvelrug zijn daarentegen erg afhankelijk van de grondwaterstand. De Blauwe Agenda laat maatregelen onderzoeken en voert projecten uit die voor een betere verdeling van het water kunnen zorgen.⁵⁷⁷

Door klimaatverandering is er ook een groter risico op wateroverlast in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug. Steeds vaker zijn er hevige buien. De grote hoeveelheid water die tijdens zo'n bui van de hellingen van de Heuvelrug afstroomt kan in de omliggende dorpen voor wateroverlast zorgen, bijvoorbeeld door overstroming van de riolering.⁵⁷⁸ Een grote hoeveelheid neerslag in de winter van 2023-2024 zorgde voor veel wateroverlast rond de Utrechtse Heuvelrug, ook op plekken waar dat eerder niet voorkwam. Sindsdien krijgt ook wateroverlast meer aandacht van de Blauwe Agenda. Hoewel ook waterkwaliteit van belang is voor de Utrechtse Heuvelrug, werkt de Blauwe Agenda daar niet specifiek aan. De aanpak hiervan verloopt via de *Kaderrichtlijn Water*.⁵⁷⁹

Betrokkenen

Op initiatief van stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug zijn partijen die een relatie hebben met het watersysteem van de Utrechtse Heuvelrug samen gaan werken in de Blauwe Agenda. Het samenwerkingsverband bestaat uit zowel overheden als maatschappelijke organisaties:

- Provincie Utrecht
- Waterschap Vallei en Veluwe
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
- Drinkwaterbedrijf Vitens
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug (als vertegenwoordiger van alle aangrenzende gemeenten)
- Land- en Tuinbouworganisatie (LTO)
- Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug

⁵⁷⁶ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda; Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Blauwe Agenda. Samen werken aan schoon en voldoende water, www.np-utrechtseheuvelrug.nl, geraadpleegd 21 augustus 2025; Gemeente Utrechtse Heuvelrug, Blauwe Agenda: droogte en wateroverlast beperken, www.heuvelrug.nl, geraadpleegd 21 augustus 2025 & Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁷⁷ Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Blauwe Agenda. Samen werken aan schoon en voldoende water, www.np-utrechtseheuvelrug.nl, geraadpleegd 21 augustus 2025 & Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

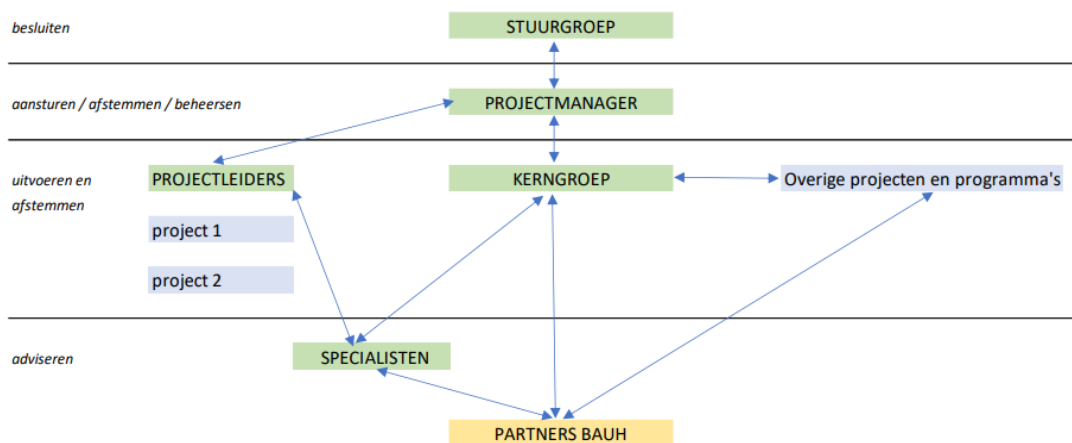
⁵⁷⁸ HDSR, Gezamenlijke aanpak watertekort en wateroverlast Utrechtse Heuvelrug, www.hdsr.nl, 7 juli 2020

⁵⁷⁹ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

- Utrechts Landschap (als vertegenwoordiger van alle terreinbeheerders)⁵⁸⁰
- Utrechts Particulier Grondbezit

Besluitvorming tussen de partijen vindt plaats in de stuurgroep die bestaat uit de bestuurders van de verschillende partijen. Ambtelijke afstemming tussen de partijen vindt plaats in de kerngroep die bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. De kerngroep bereidt de besluitvorming in de stuurgroep voor. De kerngroep wordt inhoudelijk geadviseerd door specialisten, bijvoorbeeld met betrekking tot hydrologie en ecologie. De voortgang en resultaten van projecten van de Blauwe Agenda worden afgestemd met de projectmanager. De projectmanager is voorzitter van de kerngroep bespreekt met de kerngroep de resultaten en legt besluiten voor aan de stuurgroep.⁵⁸¹ Figuur B2.3 geeft de organisatiestructuur schematisch weer.

De provincie neemt het voortouw in het samenwerkingsverband en levert de projectmanager. In het groepsgesprek geeft de provincie aan deze rol te nemen, omdat ze wil stimuleren dat de (water)opgaven gezamenlijk en in samenhang worden aangepakt. Overige partijen geven aan deze rol van de provincie ook nodig te hebben. Daarbij is het belangrijk dat de provincie een open houding heeft ten aanzien van de belangen en wensen van andere partijen, zodat hierover een open gesprek mogelijk is. De partijen geven aan blij te zijn met het samenwerkingsverband en de rol van de provincie daarin. Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug geeft daarbij aan dat de provincie soms bestuurlijk te bescheiden is. Om meer impact op het watersysteem te krijgen zou de provincie actiever en meer sturend kunnen zijn in de uitvoering van projecten en richting het *Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG)* en andere regionale samenwerkingsverbanden zoals de Regionale Stuurgroep Utrecht-Oost.⁵⁸²



Figuur B2.3 Organisatiestructuur Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (BAUH)⁵⁸³

Samenwerking

De partners uit de Blauwe Agenda zijn begonnen met het opstellen van een kennisdocument over de werking en problemen van het watersysteem van de

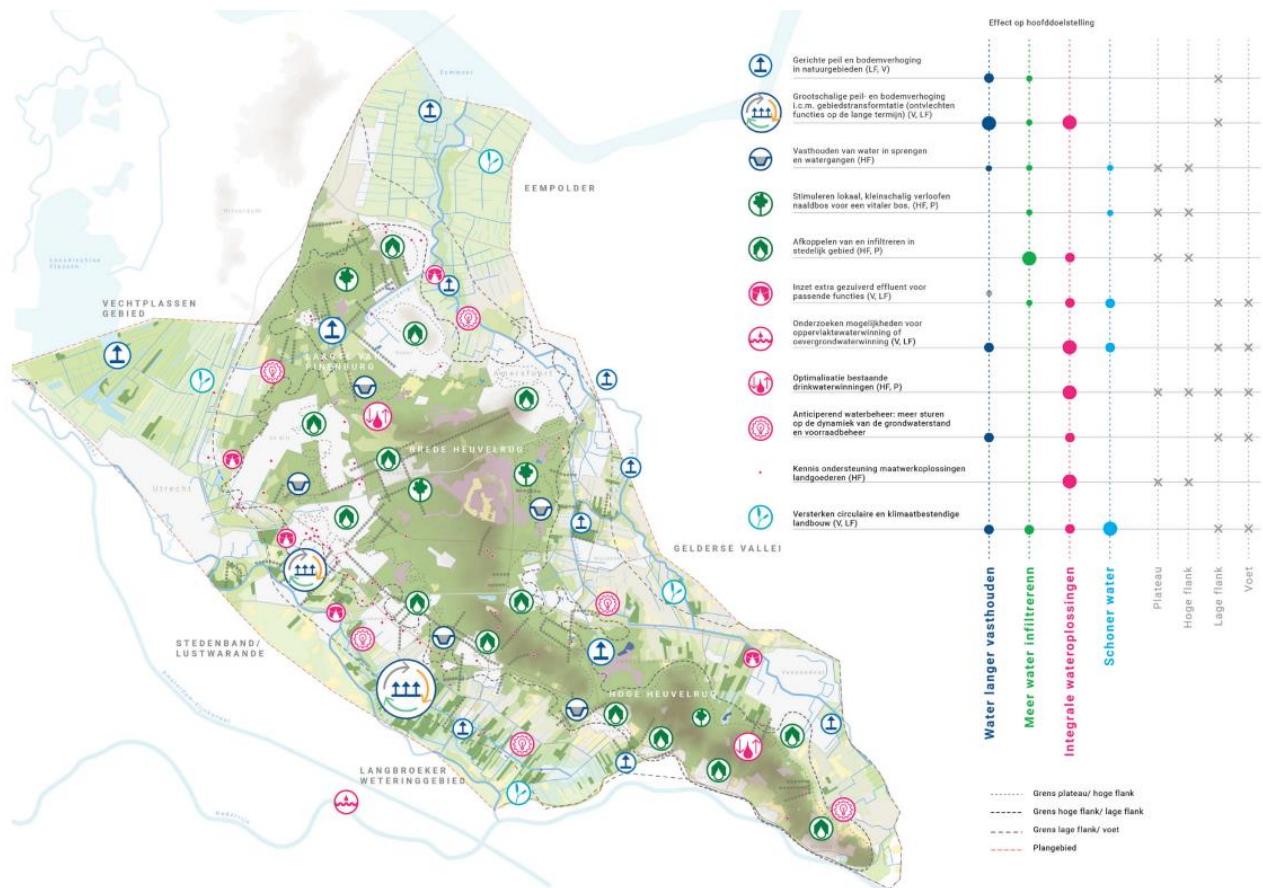
⁵⁸⁰ HDSR, Samen aan de slag voor een robuust watersysteem op de Utrechtse Heuvelrug, www.hdsr.nl, 6 juli 2022 & Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda

⁵⁸¹ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda

⁵⁸² Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁸³ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda

Utrechtse Heuvelrug door middel van 'joint fact finding'⁵⁸⁴. Daarmee werd een gezamenlijke basis gecreëerd van waaruit verder gewerkt kon worden. Vervolgens stelde de Blauwe Agenda in 2022 een gezamenlijke visie op in het *Ambitiedocument Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug* (hierna: *Ambitiedocument*). Hierin zijn keuzes gemaakt over het inpassen van de belangen van de partijen en zijn deze keuzes vertaald naar dertien 'bouwstenen': concrete maatregelen waar de Blauwe Agenda aan werkt.⁵⁸⁵ Een ambitiekaart toont op welke plekken maatregelen kunnen landen, zie figuur B2.4. Het *Ambitiedocument* sluit zo veel mogelijk aan bij het actuele beleid van deelnemende partijen, zoals de *Omgevingsvisie* van de provincie Utrecht.⁵⁸⁶ Hoewel het proces van 'joint fact finding' en het gezamenlijk opstellen van ambities tijd kostte, wordt hier waarde aan gehecht door de deelnemende partijen.⁵⁸⁷



Ambitiekaart met mogelijke locaties voor toepassing van de bouwstenen.

Figuur B2.4 Ambitiekaart Blauwe Agenda⁵⁸⁸

⁵⁸⁴ Joint Fact Finding is een onderzoeksmethode die gezamenlijk wordt uitgevoerd door meerdere partijen om conflicten over feiten te voorkomen en te komen tot gedeelde en geaccepteerde kennis. Kennisknooppunt Participatie, Samenvatting Joint Fact Finding, www.kennisknooppuntparticipatie.nl, geraadpleegd 27 november 2025

⁵⁸⁵ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁸⁶ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug en H+N+S Landschapsarchitecten (2022), *Ambitiedocument Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug*

⁵⁸⁷ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁸⁸ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug en H+N+S Landschapsarchitecten (2022), *Ambitiedocument Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug*

In 2023 zijn afspraken over de gezamenlijke uitvoering van het *Ambitiedocument* vastgelegd in een uitvoeringsagenda. De Blauwe Agenda wil de aanpak van de wateropgaven en uitvoering van de projecten zo veel mogelijk integreren in andere initiatieven en gebiedsprocessen om hiermee een goede samenhang en versterkend effect van combinaties van maatregelen te bereiken.⁵⁸⁹ De Blauwe Agenda is kort na de start begonnen met het inventariseren en uitvoeren van (pilot)projecten, zodat geëxperimenteerd kon worden met wat wel en niet werkt. Dit heeft volgens betrokkenen bijgedragen aan het creëren van draagvlak in het gebied. Voorbeelden van (succesvolle) projecten die de Blauwe Agenda heeft uitgevoerd zijn:

- De aanleg van 'superwadi's'⁵⁹⁰ op de overgang van het bos naar de bebouwing ten noorden van Amerongen. Hierdoor blijft het water beter behouden in het watersysteem en is er minder wateroverlast.
- Mede dankzij een systeemanalyse van de Blauwe Agenda is het gelukt weer water in de historische sprengen⁵⁹¹ in het Zeisterbos te krijgen.⁵⁹²
- Inwoners van de gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug zijn gestimuleerd hun tuinen zo in te richten dat deze aansluiten bij de natuur en het watersysteem van de Utrechtse Heuvelrug.⁵⁹³ Hierdoor infiltreert meer regenwater in de grond. Dankzij het succes van het project zijn steeds meer gemeenten aangehaakt.⁵⁹⁴

De Blauwe Agenda benadert het verdelingsvraagstuk zoveel mogelijk als een gezamenlijk probleem en op basis van gedeeld eigenaarschap. Alle partijen dragen de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan oplossingen en om een onderlinge strijd om het water te voorkomen. In het groepsgesprek geven de partijen aan dat zij dankzij het opgebouwde onderlinge vertrouwen en begrip kritisch op elkaar kunnen zijn en elkaar aanspreken op elkaars verantwoordelijkheden.⁵⁹⁵

De Blauwe Agenda is een samenwerkingsverband op het gebied van water, maar heeft ook andere partijen nodig om impact te hebben. De Blauwe Agenda werkt bijvoorbeeld nauw samen met partners in het landelijke gebied, zoals de provinciale teams die werken aan het UPLG. De Blauwe Agenda brengt bij hen haar visie op het watersysteem van de Utrechtse Heuvelrug in. De partners in het landelijk gebied nemen die mee in hun integrale afwegingen over bijvoorbeeld welke soort natuur of landbouw op welke plek past. Mede dankzij de inzet van de Blauwe Agenda is bijvoorbeeld het ontvlechten van landgebruik⁵⁹⁶ opgenomen in de gebiedsagenda's voor de uitwerking van het UPLG.⁵⁹⁷

⁵⁸⁹ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda

⁵⁹⁰ Een wadi is een (verlaagde) groene strook die regenwater opvangt en langzaam in de bodem laat infiltreren.

⁵⁹¹ Een spreng is een door mensen gegraven of verlegde beek die gevoed wordt door grondwater.

⁵⁹² Provincie Utrecht, Statenbrief: Stand van zaken Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug, 14 mei 2024

⁵⁹³ Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Heuvelrugtuinen, www.np-utrechtseheuvelrug.nl, geraadpleegd 17 november 2025

⁵⁹⁴ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁹⁵ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁹⁶ Op de flanken van de Utrechtse Heuvelrug wisselen verschillende soorten landgebruik, zoals natuur en landbouw, elkaar regelmatig af. Met ontvlechten wordt het landgebruik aangepast aan grotere eenheden met hetzelfde peil, zodat grotere aangesloten gebieden met hetzelfde landgebruik ontstaan. Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025 & Provincie Utrecht (2023), Concept Utrechts Programma Landelijk Gebied, 5 juli 2023, p. 7

⁵⁹⁷ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

De Blauwe Agenda zet veel in op externe communicatie en vindt het belangrijk dat alle betrokken partijen één gezamenlijk verhaal vertellen. Hierdoor is de Blauwe Agenda goed benaderbaar voor organisaties en inwoners en is het een merk in het gebied geworden. Dit draagt bij aan het regionale draagvlak voor de Blauwe Agenda. Voor het opstellen van een gezamenlijk verhaal vindt veel afstemming plaats. Daarbij leren partijen onderling van elkaar. De deelnemende partijen hebben onderling vertrouwen en begrip opgebouwd en stimuleren elkaar om aan de grote (water)opgaven te blijven werken. Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat andere dingen makkelijker gaan en bijvoorbeeld als pilot kunnen worden uitgevoerd.⁵⁹⁸

Uitdagingen

De Blauwe Agenda staat voor een aantal uitdagingen. Het is een uitdaging voor alle partijen om voldoende geld en capaciteit beschikbaar te stellen voor (projecten van) de Blauwe Agenda. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden geeft bijvoorbeeld aan dat het soms moeilijk is interne capaciteit te vinden voor een project, ondanks bestuurlijk toegezegd commitment. Drinkwaterbedrijf Vitens geeft aan te maken te hebben met een spanningsveld tussen inzet op het garanderen van drinkwater op de korte termijn en inzet op het uitvoeren van langetermijnprojecten.⁵⁹⁹

Een andere uitdaging is het betrokken en geïnformeerd houden van externe partijen, zoals de gemeenten. Bij sommige externe partijen zijn er veel wisselingen in personeel. Daardoor gaat regelmatig kennis over de Blauwe Agenda verloren, omdat contactpersonen wegvallen. Het is daarom belangrijk om tijd te blijven investeren in het uitleggen van wat de Blauwe Agenda is en doet. De partijen geven aan dat binnen de kerngroep personele wisselingen geen grote gevolgen hebben voor de samenwerking en resultaat, maar ook hier kost het soms extra tijd om nieuwe medewerkers op hetzelfde kennisniveau te krijgen.⁶⁰⁰

De Blauwe Agenda heeft te maken met een steeds veranderende (bestuurlijke) realiteit, bijvoorbeeld ten aanzien van wisselend Rijksbeleid voor het transitiefonds landelijk gebied en natuur. Als samenwerkingsverband moet de Blauwe Agenda flexibel zijn en zich hier steeds op kunnen aanpassen. De Blauwe Agenda zou erbij gebaat zijn wanneer het Rijk regels voor 'water en bodem sturend' en drinkwaterbesparing vastlegt in wetgeving of op andere wijze borgt. De Blauwe Agenda zou dan meer slagkracht kunnen hebben vanwege de sterkere juridische basis.⁶⁰¹

De Blauwe Agenda heeft een goede basis gecreëerd met consensus over de werking en uitdagingen van het watersysteem op de Utrechtse Heuvelrug en de uitvoering van pilotprojecten. De uitdaging voor de Blauwe Agenda is om projecten nu te gaan opschalen, zodat er impact komt op een groter schaalniveau, bijvoorbeeld via het

⁵⁹⁸ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁹⁹ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁶⁰⁰ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁶⁰¹ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

UPLG. Daarbij willen de partijen blijven samenwerken met respect voor ieders rol en belangen.⁶⁰²

Utrecht: Marickenland

Aanleiding

In het project Marickenland ontwikkelt de provincie samen met Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, gemeente De Ronde Venen en Staatsbosbeheer in de polder Groot-Mijdrecht een natuurgebied dat onderdeel wordt van het Natuurnetwerk Nederland. De ontwikkeling draagt bij aan het herstel van biodiversiteit, het versterken van ecologische verbindingen en het verbeteren van de leefomgeving voor mens en natuur. Omdat Marickenland tegen het dorp Vinkeveen aanligt, is ook recreatie vanaf het begin onderdeel van het project. Er worden bijvoorbeeld voorzieningen zoals wandelpaden, een natuurspeelplaats en vogeluitkijpunten aangelegd. Daarnaast spelen waterkwaliteit en bodemdaling een rol in het project.⁶⁰³

Het waterschap heeft een opgave om waterberging voor extern water te realiseren in Marickenland. Een belangrijk doel van waterberging in de polder is het vertragen van de afvoer van hemelwater. Hierdoor wordt het gemaal Winkel – dat de polder afmaakt – ontlast tijdens natte perioden. Zonder waterberging zou regen- en kwelwater⁶⁰⁴ direct naar het boezemsysteem⁶⁰⁵ stromen, waardoor het gemaal in korte tijd al het overtollige water moet afvoeren. Door het overtollige water naar een waterbergingslocatie te laten stromen wordt deze piek afgevlakt en kan de afvoer gelijkmatiger verdeeld worden.⁶⁰⁶

De provincie, gemeente De Ronde Venen, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Staatsbosbeheer begonnen in 2018 gezamenlijk met voorbereidingen voor het project. In 2020 tekenden de bestuurders een samenwerkingsovereenkomst waarin onder andere de financiële bijdrage per partij werd vastgelegd. Deze bedragen zijn bepaald naar rato van de hoeveelheid oppervlakte van het gebied dat gebruikt wordt voor de specifieke doelen van de partij.⁶⁰⁷ In de ontwikkelfase was ook de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) bestuurlijk vertegenwoordigd in het project. Omdat er geen agrarische activiteiten meer zullen plaatsvinden binnen het projectgebied, is LTO in de uitvoeringsfase niet meer betrokken.⁶⁰⁸

De provincie is de coördinerende partij, omdat het hoofddoel van het project – het ontwikkelen van natuur – de wettelijke taak van de provincie is. De provincie is ook opdrachtgever aan uitvoerende partijen en de geldstromen lopen via de provincie. Het waterschap en Staatsbosbeheer geven aan blij te zijn met de leidende rol van de

⁶⁰² Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁶⁰³ Staatsbosbeheer, Natuurontwikkeling Marickenland, www.staatsbosbeheer.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025; Provincie Utrecht, Natuurontwikkeling Marickenland, www.provincie-utrecht.nl, 16 juli 2025 & Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁶⁰⁴ Kwel of kwelwater is water dat door een drukverschil in de grond omhoogkomt. HDSR, Kwel, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 12 december 2025

⁶⁰⁵ Het boezemsysteem voert in natte perioden water vanuit de polders af en in droge perioden kan het water aanvoeren. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, Boezemplan 2.0, www.agv.nl, geraadpleegd 27 november 2025

⁶⁰⁶ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁶⁰⁷ Provincie Utrecht, Statenbrief: Samenwerkingsovereenkomst Marickenland, 9 juni 2020 & Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁶⁰⁸ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

provincie in het project. Staatsbosbeheer geeft aan dat het project sneller kan worden uitgevoerd dan projecten waarin de provincie niet direct betrokken is, omdat afstemming tussen de partijen makkelijker verloopt. Daarnaast kan voortschrijdend inzicht beter in het project worden verwerkt, dan wanneer een project afhankelijk is van subsidie. Voor het waterschap is de samenwerking gunstig, omdat zij anders zelf grond zou moeten aankopen om waterberging te kunnen realiseren.⁶⁰⁹

Het project is verdeeld in twee deelgebieden. De grond in deelgebied 1 is volledig in eigendom van de betrokken partijen en kan daarom ontwikkeld worden. In deelgebied 2 is de grond nog deels in bezit van particulieren. De provincie koopt hier geleidelijk grond op, onder andere door middel van kavelruil. Voor deelgebied 2 zullen pas concrete plannen gemaakt worden als er een voldoende groot aaneengesloten oppervlak als natuur kan worden ingericht.⁶¹⁰ Deelgebied 1 wordt ingericht in secties met verschillende functies, typen natuur en grondwaterstanden. Natuur krijgt bijvoorbeeld een plek in vier zogenoemde moerasblokken waarin een flexibel waterpeil komt en rietland wordt gerealiseerd. De moerasblokken krijgen kades om het blok heen om water vast te houden. De komende jaren wordt de grondwaterstand in de moerasblokken geleidelijk verhoogd, zodat het riet zich kan ontwikkelen. De moerasblokken hebben daarnaast een waterbergende functie voor lokale hevige neerslag. Recreatie krijgt ook een plek in het gebied, bijvoorbeeld door de aanleg van een natuurspeelplaats en wandelpaden. Figuur B2.5 laat het definitieve ontwerp voor deelgebied 1 zien.⁶¹¹

Samenwerking

Er is een ambtelijke projectgroep die het project inhoudelijk uitwerkt en een bestuurlijke stuurgroep die de strategische keuzes maakt. In de ambtelijke projectgroep bracht elke partij de eigen belangen in en vervolgens is gekeken hoe deze gecombineerd konden worden of waar compromissen nodig waren. Het bleek dat er geen sprake was van grote botsende belangen. Iedere partij wilde graag bijdragen aan het project. De leden van de projectgroep inventariseerden gezamenlijk welke elementen in het gebied gerealiseerd moesten worden. Uit schetssessies door een extern bureau zijn eerste concepttekeningen ontstaan die meerdere keren intern zijn voorgelegd bij de betrokken partijen om feedback op te halen. Bij de provincie ging deze feedback bijvoorbeeld over de hoogwaardigheid van de te ontwikkelen natuur. Op basis van de feedback, nieuwe inzichten en omgevingsmanagement zijn de plannen steeds verder aangepast.⁶¹²

De partijen geven in het groepsgesprek aan dat de scheiding van de ambtelijke projectgroep en de bestuurlijke stuurgroep een succesfactor is in het project. Door deze scheiding kan de projectgroep zich focussen op de inhoud en daarin open en eerlijk standpunten uitwisselen met begrip voor elkaar. Hierdoor kan sneller overeenstemming bereikt worden. Het helpt de projectgroep dat de moeilijke strategische keuzes worden gemaakt door de stuurgroep. De projectgroep accepteert deze keuzes en kan van daaruit gezamenlijk verder werken.⁶¹³

⁶⁰⁹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickeland, 2 september 2025

⁶¹⁰ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickeland, 2 september 2025 &

Provincie Utrecht, Natuurontwikkeling in Marickeland, www.provincie-utrecht.nl, 3 november 2025

⁶¹¹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickeland, 2 september 2025

⁶¹² Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickeland, 2 september 2025

⁶¹³ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickeland, 2 september 2025

Marickenland - Deelgebied 1

Definitief Ontwerp



Figuur B2.5 Definitief ontwerp Marickenland – deelgebied 1⁶¹⁴

⁶¹⁴ BWZ Ingenieurs (2022), Definitief ontwerp Marickenland – deelgebied 1

In een eerdere versie van het ontwerp voor deelgebied 1 waren twee waterbergingslocaties ingetekend, terwijl dit niet het geval is in het definitieve ontwerp. Uit onderzoek van Deltares in opdracht van het waterschap bleek dat de opwaartse druk van het grondwater in het gebied zo hoog is, dat het grondwater aan het oppervlak komt wanneer je een waterbergingslocatie uitgraaft. De waterberging zou dan vollopen met grondwater. Daarnaast is er een risico dat opkomend grondwater voor meer kwel van brak water zorgt, wat tot verzilting van de bodem en het oppervlaktewater kan leiden. Ook waren inwoners bang voor extra kwel onder hun woningen.

Na een bestuurlijke afweging besloot het waterschap in 2022 om in deelgebied 1 geen waterberging te realiseren. Dit was een moeilijk moment in de samenwerking en zorgde bestuurlijk voor enige ergernis, bijvoorbeeld over de verdeling van de projectkosten. De partijen zijn er gezamenlijk uit gekomen. Het waterschap bleef betrokken met de doelstelling om in deelgebied 2 waterberging te realiseren. Daarnaast speelde collegialiteit en de motivatie om bij te dragen aan de natuurontwikkeling hierbij een rol. Voor het waterschap is het een les om in een vroeg stadium van een dergelijk project te onderzoeken of waterberging wel mogelijk is. Dit was pas laat onderzocht en het was daardoor een flinke tegenvaller dat het niet doorging.⁶¹⁵

Omgevingsmanagement

De belangen van de omgeving spelen een belangrijke rol in het project. Zorgen in de omgeving zijn vooral gerelateerd aan water. Omwonenden waren bang dat de verhoogde grondwaterstand in de moerasblokken voor wateroverlast zou zorgen, ondanks dat berekeningen uitwijzen dat dit niet waarschijnlijk is. De projectgroep adresseerde deze zorgen met een klankbordgroep bestaande uit omgevingspartijen en door gebruik te maken van nieuwsbrieven, filmpjes, inloopmomenten, keukentafelgesprekken en excursies. Door de inbreng uit de omgeving op te halen en te verwerken is het draagvlak vergoot. Hierdoor is het project duurder uitgevallen en het heeft veel tijd gekost, maar het heeft ertoe geleid dat de meeste omwonenden nu positief zijn over het project.⁶¹⁶

In het groepsgesprek geven de partijen aan dat de goede onderlinge samenwerking heeft bijgedragen aan het goed verlopen van het omgevingsmanagement. Een gemeente heeft zelfstandig niet altijd voldoende middelen en capaciteit om goed omgevingsmanagement op te zetten. In dit project draagt de provincie bij, maar kunnen wel de kanalen van de gemeente gebruikt worden. Staatsbosbeheer geeft aan te ervaren dat het omgevingsmanagement in dit project makkelijker verloopt dan in projecten waar het zelf de leiding heeft.⁶¹⁷

De provincie geeft aan dat het voor haar een les is om voor het omgevingsmanagement goed intern af te stemmen wat er gedaan wordt. De provincie kan het project in breder perspectief bekijken dan de andere partijen. Dit leidt er echter in het omgevingsmanagement soms toe dat er veel verschillende medewerkers van de provincie betrokken zijn. Er spelen namelijk ook andere provinciebelangen, zoals aanpassingen aan de weg die door Marickenland loopt en

⁶¹⁵ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁶¹⁶ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁶¹⁷ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

een OV-verbinding nabij Marickenland. Het kan voor omwonenden verwarrend zijn om steeds met verschillende betrokkenen vanuit de provincie te maken te hebben.⁶¹⁸

Betrokkenheid

De grote betrokkenheid van alle partijen in dit project heeft ervoor gezorgd dat er meer begrip is ontstaan voor elkaars belangen en omstandigheden. Dit werkt ook door in andere projecten. Deze verlopen soepeler, omdat betrokken partijen en medewerkers elkaar beter begrijpen. Hierbij speelt ook mee dat alle betrokken partijen in dit project overheidsorganisaties zijn die oog hebben voor het algemeen belang. Wanneer ook commerciële organisaties betrokken zijn kan het volgens de betrokkenen ingewikkelder zijn om tot overeenstemming te komen.⁶¹⁹

De continuïteit van de betrokken projectgroepleden in dit project wordt daarnaast genoemd als een succesfactor. De partijen geven aan dat het belangrijk is dat er binnen de projectgroep niet te veel wisselingen van betrokken personen zijn, omdat er anders veel kennis over het project verloren gaat. Dit is een uitdaging in langlopende projecten. Ook het wisselen van bestuurders kan van invloed zijn op een project, omdat nieuwe bestuurders anders tegen zaken aan kunnen kijken dan hun voorgangers.⁶²⁰

Vooruitblik

De realisatie van deelgebied 1 is begonnen in november 2024. Het is de verwachting dat in maart 2026 de werkzaamheden voltooid zijn en het gebied geopend kan worden. In een volgende fase van het project zal er gewerkt worden aan deelgebied 2. Door klimaatverandering is het vervolg van Marickenland onzeker. De partijen zullen na oplevering van het gebied blijven monitoren hoe het gebied zich verder ontwikkelt en kijken of het nodig is in te spelen op veranderende omstandigheden. Voor de waterberging die nog gerealiseerd moet worden geldt bijvoorbeeld dat de eisen waaraan deze moet voldoen kunnen veranderen vanwege mogelijk toenemende overstromingsrisico's.⁶²¹

Zuid-Holland: Gnephoek

Aanleiding

In de polder Gnephoek in de gemeente Alphen aan den Rijn werken gemeente, provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland en marktpartijen aan de ontwikkeling van woningen, natuur, water en voorzieningen.⁶²² De Gnephoek is een polder die dateert uit ten minste de 15^e eeuw en is nu agrarisch poldergebied. Er wordt mais verbouwd en er worden koeien gehouden. Het grondwater ligt ongeveer één meter onder het maaiveld.⁶²³ De betrokken partijen zijn overeengekomen om 5.500 woningen en zestig hectare natuurgebied te ontwikkelen. Van de 5.500 woningen moet zestig procent betaalbaar worden, waarvan de helft sociale huur.⁶²⁴

⁶¹⁸ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁶¹⁹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁶²⁰ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

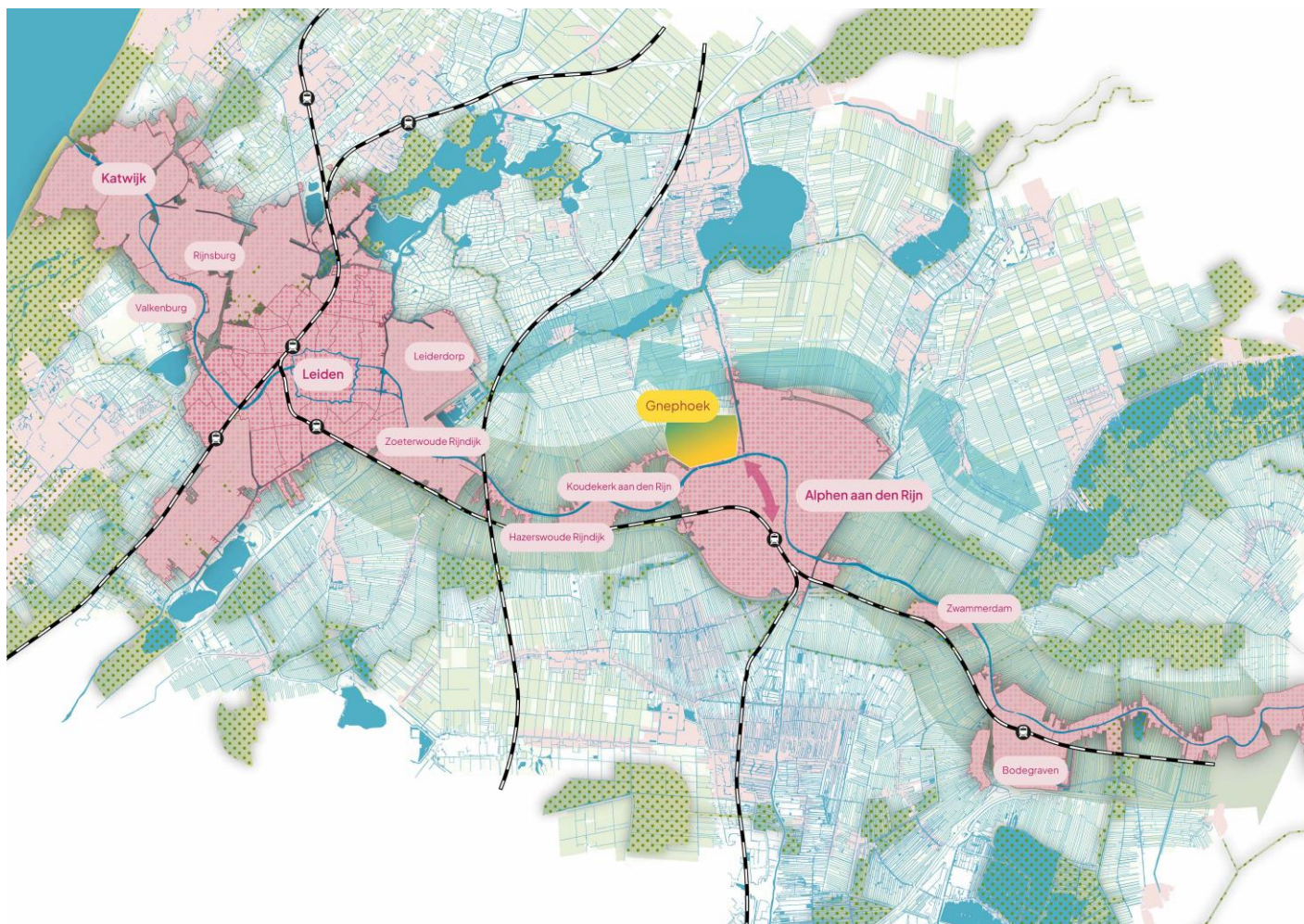
⁶²¹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025 & Provincie Utrecht, Natuurontwikkeling in Marickenland, www.provincie-utrecht.nl, 3 november 2025

⁶²² Gnephoek, De toekomst van de Gnephoek, www.gnephoek.com, geraadpleegd 14 november 2025

⁶²³ Wim Kuijken (2022), Perspectief voor de Gnephoek e.o. Advies aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over woningbouw, ruimte en natuur in de Gnephoekpolder e.o., p. 2-4

⁶²⁴ Gnephoek, Ontwikkelaars en gemeente slaan handen ineen: PPS voor de Gnephoek, www.gnephoek.com, geraadpleegd 8 september 2025

In 2017 constateerde de gemeente Alphen aan den Rijn een grotere behoefte aan woningen dan was op te lossen met binnenstedelijke verdichting. De gemeente is toen locaties aan de stadsrand gaan zoeken en onderzoeken, en keek daarbij naar combinaties met andere maatschappelijke opgaven zoals bodemdaling, het verbeteren van biodiversiteit, klimaatadaptatie en energietransitie. Uit de onderzoeken kwam de Gnephoek naar voren als geschikt voor gebiedsontwikkeling met woningbouw. De gemeente wilde 10.000 woningen bouwen in de Gnephoek en een deel van de daarboven gelegen Vrouwgeestpolder. In januari 2022 sprak de gemeenteraad zich uit om de status van de Gnephoek van 'zoekgebied voor toekomstige gebiedsontwikkeling' te veranderen naar 'potentiële ontwikkellocatie' in de gemeentelijke omgevingsvisie.⁶²⁵



Figuur B2.6 Kaart 'Alphen aan den Rijn als knooppunt op de stedelijke as Katwijk - Leiden - Alphen aan den Rijn' uit *Masterplan Gnephoek*⁶²⁶

De provincie was aanvankelijk tegen de woningbouwontwikkeling in de Gnephoek. Zij wilde niet bouwen in het Groene Hart en woog met name vanaf 2021 opgaven zoals water en bodem en mobiliteit nadrukkelijk mee in haar onderbouwing.⁶²⁷ Vanaf 2021 ontstond er landelijke aandacht voor de woningbouwplannen in de Gnephoek. De Tweede Kamer nam in maart 2021 een motie aan die de regering oproep overleg met

⁶²⁵ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁶²⁶ Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), *Masterplan Gnephoek*. Voor mens, plant en dier, p. 8

⁶²⁷ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

provincie en gemeente te starten om tot woningbouw te komen in de Gnephoek.⁶²⁸ Naar aanleiding van dat overleg lichtten GS aan PS in een brief van april 2022 toe waarom zij er geen voorstander van waren. De provincie gaf onder andere aan dat de bodem van tweederde van de locatie niet geschikt was voor woningbouw en het niet aannemelijk was dat grootschalige, betaalbare, goed bereikbare, klimaatadaptieve woningbouw met natuurontwikkeling financieel haalbaar en praktisch uitvoerbaar zou zijn. Daarnaast was de woningbouw op meerdere punten strijdig met het omgevingsbeleid.⁶²⁹



Figuur B2.7 Impressie 'Vogelvlucht vanuit Rijnhaven op de Gnephoek' uit *Masterplan Gnephoek*⁶³⁰

Tegelijkertijd gaf de provincie in de brief aan dat zij bij een eventueel vervolg door de gemeente een integraal standpunt zou innemen over het over het project, zonder te beloven ermee in te stemmen. De provincie stelde criteria op voor een aantal onderwerpen die zij bij haar standpunt zou betrekken, waaronder het belang van

⁶²⁸ Tweede Kamer, Kamermotie 35 517: Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet, 8 maart 2021

⁶²⁹ Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Locatie Gnephoek, gemeente Alphen a/d Rijn, 19 april 2022

⁶³⁰ Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier, p. 8

bodem, water en klimaat. Ongebruikelijk voor die tijd was de vraag van GS om een advies van het waterschap.⁶³¹

In mei 2022 bezocht de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) Alphen aan den Rijn en vroeg hij voormalig Deltacommissaris Wim Kuijken om een onafhankelijk advies uit te brengen. Kuijken adviseerde in september 2022 aan de hand van enkele scenario's om een voorkeursrichting voor woningbouw uit te werken. Het plan zou rekening moeten houden met het provinciale omgevingsbeleid en woningbouwbeleid, voldoende betaalbare woningen moeten bevatten, natuurwaarden in de polders moeten verbeteren, en het waterschap zou (afdwingbare) randvoorwaarden moeten kunnen stellen. Kuijken zag mogelijkheden voor een beperkte ontwikkeling van 5.500 woningen in het zuidoostelijke deel van de Gnephoek, zonder te bouwen in de noordelijkere Vrouwgeestpolder vanwege risico's voor waterveiligheid en de ongeschikte bodem voor woningbouw.⁶³² Uit het advies van Kuijken kwam het principe 'water en bodem sturend', dat het toenmalige kabinet-Rutte IV twee maanden later als beleidslijn voor de inrichting van Nederland presenteerde⁶³³, duidelijk als richting naar voren, evenals het bouwen aan de zuidoostelijke kant van de polder. De gemeente nam vanaf de planvorming in 2018 het landschap als basis voor de gebiedsontwikkeling. De gemeente werkte al 'water en bodem sturend' voordat het zo genoemd werd en kon snel schakelen na de GS-brief van april 2022.⁶³⁴

In juli 2023 publiceerde de gemeente het *Contourenplan Gnephoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling* (hierna: *Contourenplan*).⁶³⁵ Gemeente, provincie, waterschap en regio tekenden in oktober 2024 de *Bestuursovereenkomst ontwikkeling Gnephoek* (hierna: *Bestuursovereenkomst*), waarna de provincie de medio 2025 lopende procedure startte om het omgevingsbeleid aan te passen om de woningbouwontwikkeling mogelijk te maken.⁶³⁶ In september 2025 presenteerde de gemeente het *Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier* (hierna: *Masterplan*).⁶³⁷

Samenwerking

In het groepsgesprek komt naar voren dat samenwerken kan schuren met de formele rol van de verschillende overheden. Meedenken en input leveren kan overkomen als blijk van instemming, terwijl een overheid een eigen afweging moet kunnen maken. Het waterschap bijvoorbeeld stelde zich volgens de geïnterviewden in eerste instantie terughoudend op om de gemeente te adviseren. Het had voorheen vooral de rol van facilitator en 'toetsers' door middel van de watertoets, zie paragraaf 2.1, en was niet gewend om aan de voorkant van een planontwikkeling te adviseren. Het waterschap nam geen rol in het beantwoorden van de vraag of er gebouwd kon worden, maar als er werd gebouwd adviseerde het over hoe er werd gebouwd. Na de brief van april 2022 waarin GS vroegen om advisering van het waterschap, was het waterschap meer

⁶³¹ Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Locatie Gnephoek, gemeente Alphen a/d Rijn, 19 april 2022 & Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁶³² Wim Kuijken (2022), Perspectief voor de Gnephoek e.o. Advies aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over woningbouw, ruimte en natuur in de Gnephoekpolder e.o.,

⁶³³ Ministerie van IenW, Kamerbrief: Water en Bodem sturend, 25 november 2022

⁶³⁴ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁶³⁵ Gemeente Alphen a/d Rijn (2023), *Contourenplan Gnephoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling*

⁶³⁶ Gemeente Alphen a/d Rijn e.a. (2024), *Bestuursovereenkomst Ontwikkeling Gnephoek 'Boog'*

⁶³⁷ Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), *Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier*

comfortabel om die rol op te pakken. Het waterschap heeft actief input geleverd tijdens het traject met Wim Kuijken en medeondertekende de *Bestuursovereenkomst*, wat volgens de provincie niet eerder is voorgekomen in Zuid-Holland. Bij het opstellen van het *Contourenplan* is het waterschap aan de voorkant betrokken geweest, bijvoorbeeld met deelname aan werksessies.⁶³⁸

Eenzelfde spanning gold voor de provincie en haar toetsende rol. Het *Contourenplan* is opgesteld door de gemeente en was bewust geen coproductie met de provincie, want de provincie moest het *Contourenplan* toetsen in een eigen integrale afweging. De provincie keek wel mee op het vlak van bijvoorbeeld klimaatadaptatie en water en bodem, om te voorkomen dat de provincie achteraf zou vinden dat er verkeerde modellen, data en informatie zouden worden gebruikt. De provincie gaf geen mening of oordeel, maar kon wel aangeven wat meer of minder tegemoet zou komen aan haar beleid. De provincie heeft meegedacht over de vraagstelling, randvoorwaarden en hoe het onderzoek goed toetsbaar zou zijn aan haar criteria. De provincie geeft aan dat dit de eerste casus is waarbij de provincie vanuit het principe 'water en bodem sturend' heeft gekeken of zij het plan wilde faciliteren of niet. De provincie doet dat alleen als er veel op het spel staat, voor kleine projecten is dat vaak niet nodig. Daarnaast heeft de provincie op het gebied van waterveiligheid meegekeken of en hoe regionale keringen versterkt moeten worden als er economische waarde wordt toegevoegd aan het gebied.⁶³⁹

De vier betrokken overheden, namelijk provincie, gemeente, waterschap en de regio Holland Rijnland, hebben gezamenlijk een technische sessie voor PS verzorgd. Daarin legde de gemeente het *Contourenplan* uit en gaf ook het waterschap aan wat het ervan vond. PS vonden dat volgens betrokkenen verfrissend en gaven aan dat vaker te willen bij dergelijke projecten waarin belangen samenkomen en verschillende overheden samenwerken.⁶⁴⁰

Reflectie

De provincie waardeert dat na het ondertekenen van de *Bestuursovereenkomst* de gemeente eerst tijd heeft geïnvesteerd in het maken van een planning in de vorm van een routekaart of spoorboek voor de volgende fase tot 2026. Door aan de voorkant na te denken over welk kritisch tijdpad nodig was om in september 2026 klaar te zijn, werd gelijk duidelijk wanneer welke procedure klaar moest zijn. De gemeente kon zo gelijk beginnen met de milieueffectrapportage. Het werken met een spoorboek biedt meer overzicht en controle en maakt dat processen parallel kunnen lopen in plaats van volgordelijk. Het traject is wel gecompliceerder omdat er naast een publiek spoor met overheden, ook een privaat spoor met marktpartijen loopt bij de Gnephoek.⁶⁴¹

In het groepsgesprek komt het belang van en de behoefte aan continuïteit van personen en integraliteit naar voren. Sleutelpersonen binnen de gemeente en provincie zijn op hun positie gebleven, waardoor kennis en kunde behouden blijft. Voor een goed vervolg van de samenwerking is het belangrijk dat deze continuïteit aanhoudt. Wat betreft het integraal afwegen van belangen is het volgens de gemeente een gevaar dat de provincie afwegingen maakt op sectoraal niveau. Daarbij maakt de juiste schaalgrootte uit in het maken van integrale afwegingen. Het

⁶³⁸ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁶³⁹ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁶⁴⁰ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁶⁴¹ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

was namelijk makkelijker om het *Contourenplan* integraal te bekijken dan om een individuele detailuitwerking te maken van bijvoorbeeld een mobiliteitsknooppunt. De provincie noemt dat het op het schaalniveau van de Gnephoek nog haalbaar is om integraal te bekijken. Als het gebied groter wordt en het schaalniveau hoger wordt, wordt het provinciaal beleid vaak een verzameling van sectoraal beleid.⁶⁴²

Zuid-Holland: Nieuwe Driemanspolder

Aanleiding

De Nieuwe Driemanspolder tussen Leidschendam-Voorburg en Zoetermeer was tot 2017 een agrarische polder. Tussen 2017 en 2020 is het gebied herontwikkeld tot een piekberging die overtollig water uit de omgeving bij extreme regenval kan bergen en een natuur- en recreatiegebied. Sinds 2003 ontwikkelden de provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Delfland, gemeente Den Haag, gemeente Leidschendam-Voorburg en gemeente Zoetermeer plannen voor het gebied.⁶⁴³ In 2008 sloten de partijen een bestuursconvenant. In 2013 sloten zij een wijzigingsovereenkomst met afspraken over de uitvoering.⁶⁴⁴

De aanleiding voor de herontwikkeling van de Nieuwe Driemanspolder was het realiseren van een piekberging voor het Hoogheemraadschap van Rijnland en een natuur- en recreatiegebied voor de provincie. Het waterschap moest een piekberging realiseren om in perioden van extreme neerslag wateroverlast te voorkomen. Hoewel het waterschap de piekberging liever wilde realiseren in de buurt van Stompwijk, stuurde de provincie op de Nieuwe Driemanspolder als locatie. De provincie wilde daar namelijk een natuur- en recreatiegebied realiseren om de ecologische verbindingzone 'Groenblauwe Slinger' te voltooiën. De provincie wilde de verstedelijking van het gebied remmen en inwoners buitenruimte bieden voor natuur en recreatie. De gemeente Zoetermeer deelde deze wens.⁶⁴⁵

De piekberging kan twee miljoen kuub water bergen en is bedoeld om het hoofdwatersysteem (boezem) bij Stompwijk te ontlasten in perioden van extreme neerslag, zodat de poldergemalen water op het boezemsysteem kunnen blijven uitslaan. Het overtollige water kan via het aanvoertracé naar de piekberging in de Nieuwe Driemanspolder geleid worden. De piekberging werd bij het ontwikkelen van de plannen berekend op een inzet van één keer per 25 jaar. Vanwege klimaatverandering is dat nu waarschijnlijk één keer per tien jaar en in de toekomst mogelijk één keer per vijf jaar.⁶⁴⁶

Het waterschap hanteert een flexibel waterpeil van 40 centimeter in het gebied, onder andere om het gebied regenwater-gevoed te maken. Dat betekent dat in principe alleen regenwater het gebied betreedt en er geen water uit het boezemsysteem wordt ingelaten, tenzij het nodig is om de piekberging in te zetten of er een lange periode van droogte is. Wanneer er toch water uit het boezemsysteem wordt toegelaten, wordt het water van goede kwaliteit naar een hoek geleid zodat er zo min mogelijk vermenging is met het binnengelaten water van slechtere kwaliteit. De waterkwaliteit in de Nieuwe Driemanspolder is op dit moment goed met een lage hoeveelheid nutriënten en veel waterplanten. Het waterschap verwacht echter dat de waterkwaliteit in het gebied na

⁶⁴² Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

⁶⁴³ HH Rijnland e.a. (2013), Uitvoeringsplan project Nieuwe Driemanspolder, p. 5

⁶⁴⁴ Provincie Zuid-Holland e.a. (2013), Wijzigingsovereenkomst Nieuwe Driemanspolder

⁶⁴⁵ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁶⁴⁶ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

verloop van tijd zal verslechteren vanwege een toename van nutriënten als gevolg van de grote hoeveelheid ganzen. Op dit moment worden er geen maatregelen genomen ten behoeve van de waterkwaliteit. Het gebied is goed ingericht en er zijn weinig verbetermogelijkheden.⁶⁴⁷



Figuur B2.8 Schets van de Nieuwe Driemanspolder in een droge periode⁶⁴⁸

Samenwerking

Tot 2013 was de provincie initiatiefnemer en trekker van de herontwikkeling in de Nieuwe Driemanspolder. Zij bepaalde de hoofddoelen van het project en de hoofdlijnen voor de aanpak. In 2013 ging het project richting de uitvoeringsfase en veranderde de projectorganisatie, omdat de provincie in deze fase minder betrokken hoefde te zijn volgens geïnterviewde betrokkenen. De provincie wees toen het Hoogheemraadschap van Rijnland aan als trekker. In een samenwerkingsovereenkomst en uitvoeringsplan van 2013 staan de verantwoordelijkheden van alle partijen beschreven. De afspraken bevatten ook een escalatiemodel dat aangeeft op welk niveau besluiten van bepaalde (financiële) omvang genomen mogen worden. De samenwerkingsovereenkomst is bewust compact gehouden, om ruimte te laten voor flexibiliteit in de uitvoering.⁶⁴⁹

Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft de samenwerkingsovereenkomst ondertekend, maar zich later teruggetrokken uit het project. Van de totale bergingscapaciteit van de Nieuwe Driemanspolder was 0,3 miljoen kuub bedoeld voor Delfland. Omdat het aanvoertracé dat Delfland moest aanleggen te duur en complex

⁶⁴⁷ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁶⁴⁸ FPH Ploegmakers, Nieuwe Driemanspolder, fphploegmakers.nl, geraadpleegd 3 december 2025 & Kennisportaal Klimaatadaptatie, Herontwikkeling Nieuwe Driemanspolder zorgt voor piekwaterberging, klimaatadaptatienederland.nl, geraadpleegd 3 december 2025

⁶⁴⁹ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

werd, besloot zij om niet meer deel te nemen aan het project en in plaats daarvan haar waterkeringen te verhogen. Het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft Delfland wel aan haar financiële verplichtingen gehouden.⁶⁵⁰

De partijen hadden ambtelijk veel informele overleggen over het project. Formeel waren er twee tot vier ambtelijke overleggen per jaar. Vaak waren deze voorbereidend op bestuurlijke overleggen, die één tot twee keer per jaar plaatsvonden. De bestuurlijke overleggen waren belangrijk voor het oplossen van knelpunten en het aanzetten van partijen tot concrete vervolgstappen. Bij de betrokken partijen was er onderling sprake van vertrouwen, een goede sfeer en de houding om het project gezamenlijk tot een succes te maken. De provincie had deze houding volgens het Hoogheemraadschap van Rijnland en de gemeente Zoetermeer ook. De provincie was benaderbaar voor de andere partijen wanneer dat nodig was.⁶⁵¹

Het projectteam heeft belanghebbenden in een aantal sessies geraadpleegd over hun behoeftes en ideeën voor het gebied. Onder deze belanghebbenden vielen onder andere natuurorganisaties, vogelverenigingen, een kanovereniging en nabijgelegen maneges. Het projectteam heeft vervolgens beoordeeld of de aangedragen ideeën binnen het plan pasten, zowel op het gebied van inrichting als financieel. Het ging vaak om kleine aanpassingen, zoals de aanleg van een steiger. De natuurspeeltuin is ook een resultaat van de participatie door belanghebbenden. Voor bewoners zijn er informerende bewonersbijeenkomsten georganiseerd. Daaruit is een burgerpanel ontstaan dat bij nieuwe initiatieven en plannen door de gemeente Zoetermeer wordt geraadpleegd.⁶⁵²

Het Hoogheemraadschap van Rijnland is verantwoordelijk voor de waterbouwkundige werken in het gebied. De overige infrastructuur en het beheer van het gebied is de verantwoordelijkheid van de gemeenten Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg. De gemeenten hebben hier met elkaar afspraken over gemaakt. De gemeente Zoetermeer doet bijvoorbeeld de directievoering richting de aannemer. De kosten voor het beheer worden naar rato gedeeld door de gemeenten. De provincie heeft geen rol in het beheer en onderhoud van het gebied.⁶⁵³

Het project heeft geleid tot een mooi eindresultaat waar de betrokkenen trots op zijn. Het beeld van het waterschap over de Nieuwe Driemanspolder is veranderd. Het waterschap was eerst niet blij dat de piekberging hier gerealiseerd moest worden, maar is daar nu positief over. Het gebied is een visitekaartje geworden en een plek waar het waterschap goed kan uitleggen waar zij aan werkt, omdat het werk van het waterschap er zichtbaar wordt. Ook de gemeente is blij met het resultaat. De Nieuwe Driemanspolder wordt hoog gewaardeerd door inwoners en bezoekers. Het project heeft gezorgd voor meer waterbewustzijn intern bij de gemeente Zoetermeer, mede omdat de resultaten van het project zo zichtbaar zijn. Er is nu in de ambtelijke organisatie van de gemeente meer aandacht om in werkprocessen het belang mee te wegen van bijvoorbeeld de aanwezigheid van water in de gemeente, de waterkwaliteit, en klimaatadaptatie.⁶⁵⁴

⁶⁵⁰ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁶⁵¹ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁶⁵² HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁶⁵³ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁶⁵⁴ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

Bijlage 3 Bronnen

Geraadpleegde personen

Provincie Flevoland

- Adviseur Ruimte
- Beleidsadviseur Water
- Beleidsmedewerker Water
- Beleidsmedewerker Water
- Gedeputeerde Bodem en Water
- Programmamanager Drink- en proceswater
- Senior beleidsmedewerker Bodem en Water

Overige partijen

- Deltaprogramma
- ECW Energy
- Gemeente Almere
- Gemeente Alphen aan den Rijn
- Gemeente Zoetermeer
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- Hoogheemraadschap van Rijnland
- Interprovinciaal Overleg
- Natuurmonumenten
- Programmabureau Oostelijke Vechtplassen
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Utrecht
- Provincie Zuid-Holland
- Rijksvastgoedbedrijf
- Staatsbosbeheer
- Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug
- Unie van Waterschappen
- Vitens
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
- Waterschap Vallei en Veluwe
- Waterschap Zuiderzeeland

Experts

- Dr. J. van Popering, Senior onderzoeker Bestuurskunde, GovernEUR/Erasmus Universiteit Rotterdam
- Prof. dr. M.W. van Buuren, Hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Geraadpleegde bronnen

Provincie Flevoland

- Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie FlevolandStraks. Samen maken we Flevoland
- Provincie Flevoland (2018), Organisatievisie provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2021), Atlas Flevoland. Van gepland naar geleefd land
- Provincie Flevoland (2021), Waterprogramma. Watersysteem blijvend op orde
- Provincie Flevoland (2022), Kaderdocument Datacenters Flevoland
- Provincie Flevoland (2022), Perspectiefnota 2023-2026
- Provincie Flevoland (2022), Programmabegroting 2023
- Provincie Flevoland (2023), Bouwen aan de Samenleving. Ruimtelijk Voorstel Flevoland 2050
- Provincie Flevoland (2023), Bouwsteen Contourenschets Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks
- Provincie Flevoland (2023), Het Flevolands palet 2023-2027
- Provincie Flevoland (2023), Productraming 2024
- Provincie Flevoland (2023), Programmabegroting 2024
- Provincie Flevoland (2023), Toekomst voor het nieuwe land. Van, voor en door Flevolandse. Coalitieakkoord 2023-2027
- Provincie Flevoland (2023), Tweede Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks
- Provincie Flevoland (2024), College Uitvoeringsagenda
- Provincie Flevoland (2024), Jaarstukken 2023
- Provincie Flevoland (2024), Perspectiefnota 2025-2028
- Provincie Flevoland (2024), Productraming 2025
- Provincie Flevoland (2024), Programmabegroting 2025
- Provincie Flevoland (2025), Ambitiedocument Landelijk Gebied Flevoland
- Provincie Flevoland (2025), De Flevolandse klimaatopgave in perspectief. Kansen voor Klimaat
- Provincie Flevoland (2025), Flevoland 2050. Omgevingsvisie, Blik op de toekomst. Koersdocument
- Provincie Flevoland (2025), Jaaroverzicht IBT over 2024
- Provincie Flevoland (2025), Jaarstukken 2024
- Provincie Flevoland (2025), Klimaatplan
- Provincie Flevoland (2025), Lijst van gevallen van provinciaal belang provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2025), Omgevingsverordening provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2025), Perspectiefnota 2026-2029
- Provincie Flevoland (2025), Productraming 2026
- Provincie Flevoland (2025), Programmabegroting 2026
- Provincie Flevoland (2025), Voedsel voor nieuwe generaties. Een Flevolandse visie op landbouw 2050
- Provincie Flevoland, Atlas, www.kaart.flevoland.nl geraadpleegd 28 augustus 2025
- Provincie Flevoland, beantwoording schriftelijke vragen: IJsselmeertop 3 juli 2025, 23 september 2025
- Provincie Flevoland, beantwoording technische vragen: Programmabegroting 2026, 30 oktober 2025

- Provincie Flevoland, besluitenlijst PS: Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 27 januari 2021, 27 januari 2021
- Provincie Flevoland, besluitenlijst: Besluitenlijst Gedeputeerde Staten Provincie Flevoland, 1 juli 2025
- Provincie Flevoland, besluitenlijst: Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland, 28 mei 2025
- Provincie Flevoland, De visie blijft actueel, www.flevoland.nl, geraadpleegd 3 december 2025
- Provincie Flevoland, Expertiseteams en opgaven, www.flevoland.nl, geraadpleegd 18 augustus 2025
- Provincie Flevoland, Gebiedsproces bodemdaling. Vraag en antwoord, www.flevoland.nl, geraadpleegd 1 september 2025
- Provincie Flevoland, Gebiedsproces bodemdaling. Werkwijze, www.flevoland.nl, geraadpleegd 1 september 2025
- Provincie Flevoland, Gedeputeerde Staten, www.flevoland.nl, geraadpleegd 7 oktober 2025
- Provincie Flevoland, Kaartportaal Provincie Flevoland, www.kaart.flevoland.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025
- Provincie Flevoland, mededeling: Bestuursovereenkomst financiële bijdrage vooroever dijkversterkingsopgave IJsselmeerdijk, 25 februari 2025
- Provincie Flevoland, mededeling: Intentieovereenkomst Klimaatbestendige nieuwbouw MRA en Noord Holland, 1 februari 2022
- Provincie Flevoland, mededeling: Lancering Kennishub Landelijk Gebied, 28 oktober 2025
- Provincie Flevoland, mededeling: Plan van Aanpak besteding middelen aanjagen bouwinnovatie, 26 maart 2024
- Provincie Flevoland, mededeling: PS Mededeling Opstarten IBT afvalwater Oosterwold, 5 juli 2022
- Provincie Flevoland, mededeling: Regionaal Actieplan Drinkwaterbeschikbaarheid 2023 – 2030
- Provincie Flevoland, mededeling: Samenwerkingsovereenkomst Platform Toekomstbestendig Bouwen 2024, 23 april 2024
- Provincie Flevoland, mededeling: Sturingsvraagstukken Omgevingsvisie Flevoland, blik op de toekomst, 10 september 2025
- Provincie Flevoland, mededeling: Vervolgproces Omgevingsvisie, 17 februari 2026
- Provincie Flevoland, mededeling: Voortgang ambities landelijk gebied Flevoland, 4 februari 2025
- Provincie Flevoland, mededeling: Voortgang en vervolg gebiedsproces bodemdaling, 16 september 2025
- Provincie Flevoland, memo: Klimaatplan Flevoland, 28 oktober 2025
- Provincie Flevoland, Monitor Waterprogramma, www.kaart.flevoland.nl, geraadpleegd 15 augustus 2025
- Provincie Flevoland, motie 21: Afwegingskader ruimtelijke keuzes, 17 december 2025
- Provincie Flevoland, Oeveronderhoud Flevoland, www.flevoland.nl, geraadpleegd 12 december 2025
- Provincie Flevoland, Omgevingsprogramma Flevoland, www.flevoland.tercera-go.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025
- Provincie Flevoland, Ondertekening intentieverklaring landelijk gebied, www.flevoland.nl, 8 december 2025

- Provincie Flevoland, Oostvaardersoever. Met wie gaan we het doen?, www.flevoland.nl, geraadpleegd 12 december 2025
- Provincie Flevoland, plan van aanpak: Regionaal Waterprogramma 2028-2033, 6 januari 2026
- Provincie Flevoland, Portefeuille Bodem en Water, Cultuur en Erfgoed, Samenleving en Bestuur, www.flevoland.nl, geraadpleegd 4 november 2025
- Provincie Flevoland, presentatie: Achtergrondinformatie bij presentatie Kaderrichtlijn (KRW). Uitkomsten Tussenevaluatie KRW, handelingsperspectieven en doorkijk vervolg, 7 mei 2025
- Provincie Flevoland, presentatie: Kaderrichtlijn Water (KRW). Uitkomsten Tussenevaluatie KRW, handelingsperspectieven en doorkijk vervolg, 7 mei 2025
- Provincie Flevoland, presentatie: Omgevingsvisie: Blik op de toekomst. Presentatie stand van zaken, 25 juni 2025
- Provincie Flevoland, presentatie: Provinciaal Klimaatplan Flevoland. Commissie Ruimte, Natuur en Duurzaamheid. Peilen & Toetsen, 26 november 2025
- Provincie Flevoland, presentatie: Wervingscampagne Water & Bodem, juli 2024
- Provincie Flevoland, Samen Maken We Flevoland, www.flevoland.nl, geraadpleegd 1 september 2025
- Provincie Flevoland, startnotitie: Omgevingsvisie Flevoland, 24 april 2024
- Provincie Flevoland, Statenvoorstel: Koersdocument Omgevingsvisie, Blik op de toekomst, 28 oktober 2025
- Provincie Flevoland, Statenvoorstel: Middelen beschikbaar stellen voor regionale cofinanciering afronding eerste fase Marker Wadden, 1 december 2020
- Provincie Flevoland, voorstel aan GS, bijlage: Bijlagen bij Plan van Aanpak Aanpassing Wateroverlastbeleid en Wateroverlastnormering. Additionele informatie (inhoudelijke toelichting), 29 april 2025
- Provincie Flevoland, voorstel aan GS: Plan van aanpak wateroverlastbeleid en wateroverlastnormering, 29 april 2025
- Provincie Flevoland, Water en Bodem Medebepalend, www.flevoland.geoapps.nl, geraadpleegd 27 februari 2026
- Provincie Flevoland, Water, www.kennishub-landelijkgebied-flevoland.nl, geraadpleegd 4 december 2025

Provincie Flevoland en andere partijen

- Provincie Flevoland e.a. (2020), Wij zijn Flevoland!
- Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel I Perspectief, ontwikkelpijlers en opgaven
- Provincie Flevoland e.a. (2022), Strategische Agenda Flevoland. Over de brug komen. Deel II Uitvoeringsagenda
- Provincie Flevoland e.a. (2024), Samen Maken We Flevoland. Voortgang afspraken Uitvoeringsagenda SAF
- Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie mei 2025
- Provincie Flevoland e.a. (2026), Samen Maken We Flevoland. Samen op weg naar Flevoland in Balans. Strategische uitvoeringsagenda Rijk Regio Flevoland 2026-2027, versie januari 2026
- Provincie Flevoland e.a. (2025), Samen Maken We Flevoland. Voortgang afspraken Strategische Uitvoeringsagenda Flevoland 2025

- Rijk en provincie Flevoland (2025), Eerste Ruimtelijk Arrangement Flevoland 2025
- Provincie Flevoland, Vitens, Waterschap Zuiderzeeland, gemeente Noordoostpolder en gemeente Urk (2025), Plan van Aanpak. Gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland

Wet- en regelgeving

- Besluit activiteiten leefomgeving
- Besluit kwaliteit leefomgeving
- Drinkwaterwet
- Grondwaterrichtlijn
- Kaderrichtlijn Water
- Omgevingsbesluit
- Omgevingswet
- Provinciewet
- Richtlijn Overstromingsrisico's
- Waterschapswet
- Waterwet

Overig

- Aanpak Oostelijke Vechtplassen, Alternatieve projecten waterrecreatie, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 25 november 2025
- Aanpak Oostelijke Vechtplassen, Baggeren Loosdrechtse Plassen is afgerond, nu de havens nog, www.vechtplassen.nl, 24 juni 2024
- Aanpak Oostelijke Vechtplassen, Betere waterkwaliteit, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 12 november 2025
- Aanpak Oostelijke Vechtplassen, Luwtestructuren, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 15 september 2025
- Aanpak Oostelijke Vechtplassen, Mutual Gains Approach, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 5 november 2025
- Acacia Water Futures, Gebiedsproces Bodemdaling Flevoland
- Academie voor Overheidscommunicatie, Rollen van de overheid, www.communicatiekompas.nl, geraadpleegd 6 mei 2025
- Actieplan Bodem & Water, Samen werken aan bodem en water, www.bodemenwaterflevoland.nl, geraadpleegd 11 november 2025
- Agriport A7 BV, Agriport A7, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025
- Agriport A7 BV, Agriport A7. Modern location, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025
- Agriport A7 BV, Datacenters, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025
- Algemene Rekenkamer (2023), Handleiding Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek
- Aquo, Sondering, www.aquo.nl, geraadpleegd 9 december 2025
- AT Osborne, Witteveen+Bos en FLO Legal (2024), Koepelrapport Tussenevaluatie KRW
- Berenschot (2023), Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon
- Berenschot (2024), Inventarisatie klimaatbeleid en -maatregelen in Flevoland
- Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda
- Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug en H+N+S Landschapsarchitecten (2022), Ambitiedocument Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug
- Brugge, Rutger van der, Renske de Winter, Marjolein Mens en Marjolein Haasnoot (2020), 'Klimaatadaptatie en transitie management', Water governance 3, p. 13-19

- BWZ Ingenieurs (2022), Definitief ontwerp Marickenland – deelgebied 1
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Verbossing en verstruiking, www.cbs.nl, geraadpleegd 11 december 2025
- College van Rijksadviseurs (2024), Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX
- College van Rijksadviseurs, Verkenning Water en bodem sturend, do's en don'ts, www.collegevanrijksadviseurs.nl, geraadpleegd 14 april 2025
- Deltaprogramma, Gebieden, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 6 november 2025
- Deltaprogramma, Wat is het nationaal Deltaprogramma, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 29 november 2025
- Deltaprogramma, Wat regelt de Deltawet?, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 29 november 2025
- Deltares (2023), Bodemdalingsprognose Flevoland
- Deltares, Deltaprogramma en Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2024), Deltascenario's 2024. Zicht op water in Nederland
- ECW Energy, Eerste paal geslagen voor innovatieve Waterbank Agriport in Middenmeer, www.ecwenergy.nl, 7 september 2023
- ECW Energy, Water, www.ecwenergy.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025
- FPH Ploegmakers, Nieuwe Driemanspolder, fphploegmakers.nl, geraadpleegd 3 december 2025
- Gemeente Almere (2025), Programmabegroting 2026
- Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning: Masterplan Almere Pampus
- Gemeente Alphen aan den Rijn (2023), Contourenplan Gnephoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling
- Gemeente Alphen aan den Rijn (2025), Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier
- Gemeente Alphen aan den Rijn, Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland en Regio Holland Rijnland (2024), Bestuursovereenkomst Ontwikkeling Gnephoek 'Boog'
- Gemeente Hollands Kroon, Datacenters. Wat is een datacenter?, www.hollandskroon.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025
- Gemeente Hollands Kroon, Over Hollands Kroon, www.hollandskroon.nl, geraadpleegd 14 november 2025
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug, Blauwe Agenda: droogte en wateroverlast beperken, www.heuvelrug.nl, geraadpleegd 21 augustus 2025
- Gnephoek, De toekomst van de Gnephoek, www.gnephoek.com, geraadpleegd 14 november 2025
- Gnephoek, Ontwikkelaars en gemeente slaan handen ineen: PPS voor de Gnephoek, www.gnephoek.com, geraadpleegd 8 september 2025
- Greenport Noord-Holland Noord en ECW Energy (2023), Gebiedsvisie Energie AgriportA7. Doorkijk richting 2030
- Greenports Nederland, Agriport A7 – ontwikkeling van een nieuw gebied, www.greenports-nederland.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Gezamenlijke aanpak watertekort en wateroverlast Utrechtse Heuvelrug, www.hdsr.nl, 7 juli 2020
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Kwel, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 12 december 2025
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Opbarsten, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 9 december 2025

- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Samen aan de slag voor een robuust watersysteem op de Utrechtse Heuvelrug, www.hdsr.nl, 6 juli 2022
- Hoogheemraadschap van Rijnland, Provincie Zuid-Holland, Gemeente Den Haag, Gemeente Leidschendam-Voorburg en Gemeente Zoetermeer (2013), Uitvoeringsplan project Nieuwe Driemanspolder
- Informatiepunt Leefomgeving, Ambtelijke adviescommissies, www.iplo.nl, geraadpleegd 4 november 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Beleidscyclus, www.iplo.nl, geraadpleegd 23 september 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Beschermen van waterbelangen, www.iplo.nl, geraadpleegd 24 november 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, De 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Decentraal, tenzij, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 augustus 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Grondwater en omgevingswaarde, www.iplo.nl, geraadpleegd 17 oktober 2024
- Informatiepunt Leefomgeving, Kaderrichtlijn Water, www.iplo.nl, geraadpleegd 21 oktober 2024
- Informatiepunt Leefomgeving, Omgevingsvisie, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Oppervlaktewaterkwaliteit en omgevingswaarde, www.iplo.nl, geraadpleegd 17 oktober 2024
- Informatiepunt Leefomgeving, Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Participatie in de Omgevingswet, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 augustus 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Programma: dit houdt het in, www.iplo.nl, geraadpleegd 22 september 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Stroomgebieden en stroomgebiedbeheerplannen, www.iplo.nl, geraadpleegd 12 december 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Taken en bevoegdheden grondwater, www.iplo.nl, geraadpleegd 3 februari 2026
- Informatiepunt Leefomgeving, Uitvoering Kaderrichtlijn Water – Rijn-Oost, www.iplo.nl, geraadpleegd 13 november 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Waterkwaliteit, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025
- Interprovinciaal Overleg, Ruimtebrief minister De Jonge legt grote verantwoordelijkheid bij provincies, www.iplo.nl, 17 mei 2022
- Interprovinciaal Overleg, Water, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025
- Kennisknooppunt Participatie, Samenvatting Joint Fact Finding, www.kennisknooppuntparticipatie.nl, geraadpleegd 27 november 2025
- Klimaatadaptatie Flevoland, Handreiking Klimaatadaptatie, www.klimaatindestraat.nl, geraadpleegd 27 oktober 2025
- Klimaatadaptatie Flevoland, Over KAF, www.klimaatindestraat.nl, geraadpleegd 4 december 2025
- Klimaatportaal Klimaatadaptatie, Hoe verandert het klimaat in Nederland?, www.klimaatadaptatienederland.nl, geraadpleegd 22 april 2025
- Kijken, Wim (2022), Perspectief voor de Gnephoek e.o. Advies aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over woningbouw, ruimte en natuur in de Gnephoekpolder e.o.

- Lysias (2024), Door op de ingeslagen weg. Rapport Tussenevaluatie RTLG
- Lysias Advies (2021), Leren van de omgevingsvisie. Samen maken we Flevoland. Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks
- Lysias Advies (2024), Uitgangspunten voor sturing Omgevingsvisie Flevoland
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023), Hemelwater- en grijswatergebruik in het gebouw. Mogelijke verplichting in het Bbl
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kamerbrief: Voorontwerp Nota Ruimte en reflecties PBL en CRa ruimtelijke voorstellen provincies, 21 juni 2024
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014), Bestuursovereenkomst Deltaprogramma. Borging deltabeslissingen en voorkeursstrategieën
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Vereniging van waterbedrijven in Nederland en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011), Bestuursakkoord Water
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023), Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Kamerbrief: Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024, 22 oktober 2024
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Kamerbrief: Water en Bodem sturend, 25 november 2022
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024), Deltaprogramma 2025. Naar een nieuwe balans in de leefomgeving: ruimte voor leven met water
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), Nationaal Deltaprogramma 2026. Kiezen, verdelen en aanpassen. Het volgende hoofdstuk in onze watertraditie
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Unie van Waterschappen, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2024), De Staat van Ons Water. Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2023
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Unie van Waterschappen, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2025), De staat van ons water. Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2024
- Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Oostelijke Vechtplassen, www.natura2000.nl, geraadpleegd 5 september 2025
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Aanpak provincies, www.ruimtelijkeordering.nl, geraadpleegd 23 september 2025
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, NOVEX, www.ruimtelijkeordering.nl, geraadpleegd 23 september 2025
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Route naar Nota Ruimte, www.ruimtelijkeordering.nl, geraadpleegd 23 september 2025
- Movares, Stresstest provinciale infrastructuur provincie Flevoland, www.movares.com, geraadpleegd 4 december 2025
- Munneke, S. (2020), 'De provincie' in Instituten van de staat, redactie E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling en R. Nehmelman, p. 155-187
- Nationaal Deltaprogramma, Waterveiligheid, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 16 april 2025

- Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Blauwe Agenda. Samen werken aan schoon en voldoende water, www.np-utrechtseheuvelrug.nl, geraadpleegd 21 augustus 2025
- Nieuwe Oogst, Waterbank Agriport in Middenmeer maakt de puzzel compleet, www.nieuweoogst.nl, 20 september 2025
- NOS, Waterschappen hebben geen zicht op bouwplannen in risicovolle gebieden, www.nos.nl, 2 december 2025
- NRC, Versnelde bouw 25.000 woningen in Almere bepleit, www.nrc.nl, 18 februari 2020
- Oneindig Noord-Holland, Agropark, www.onh.nl, 12 juli 2012
- Opdracht Overheid, Projectleider Opstellen Waterprogramma 2028-2033, www.opdrachtoverheid.nl, geraadpleegd 12 december 2025
- Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, Nota Ruimte, www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl, geraadpleegd 23 september 2025
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013), Aanpassen met beleid. Bouwstenen voor een integrale visie op klimaatadaptatie
- Planbureau voor de Leefomgeving (2025), De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied
- Planbureau voor de Leefomgeving, Keuzes voor de Leefomgeving 2025, www.pbl.nl, 30 september 2025
- Platform IJsselmeergebied, Beleidskader 'Nieuwe watervragen', www.platformijsselmeergebied.nl, geraadpleegd 4 december 2025
- Platform IJsselmeergebied, BPIJ, www.platformijsselmeergebied.nl, geraadpleegd 4 november 2025
- Platform IJsselmeergebied, Trendanalyse Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES) Markermeer-IJmeer, www.platformijsselmeergebied.nl, geraadpleegd 12 december 2025
- Provincie Flevoland e.a. (2025), Plan van Aanpak. Gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland
- Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Oostelijke Vechtplassen. Behorende bij Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen
- Provincie Noord-Holland (2025), Datacenterstrategie Noord-Holland 2025-2027
- Provincie Noord-Holland e.a. (2017), Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied
- Provincie Noord-Holland, Agribusiness, www.noord-holland.nl, geraadpleegd 1 september 2025
- Provincie Noord-Holland, Oostelijke Vechtplassen, www.noord-holland.nl, geraadpleegd 12 september 2025
- Provincie Utrecht, Natuurontwikkeling Marickenland, www.provincie-utrecht.nl, 16 juli 2025
- Provincie Utrecht, Oostelijke Vechtplassen. Natura 2000, www.provincie-utrecht.nl, geraadpleegd 12 september 2025
- Provincie Utrecht, Statenbrief: Ambitiedocument Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug, 5 juli 2022
- Provincie Utrecht, Statenbrief: Samenwerkingsovereenkomst Marickenland, 9 juni 2020
- Provincie Utrecht, Statenbrief: Stand van zaken Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug, 14 mei 2024
- Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Locatie Gnephoek, gemeente Alphen aan den Rijn, 19 april 2022

- Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Delfland, Gemeente Den Haag, Gemeente Leidschendam-Voorburg en Gemeente Zoetermeer (2013), Wijzigingsovereenkomst Nieuwe Driemanspolder
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat
- Randstedelijke Rekenkamer (2021), Eindrapport. Bron van bescherming. Onderzoek naar de rol van de provincie bij de bescherming van drinkwaterbronnen. Provincie Flevoland
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2017), Zorgplicht Drinkwater. Wat betekent dit voor u?
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2023), Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen
- Rijksoverheid, Kamerbrief aanbieding Ontwerp-Nota Ruimte, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 9 december 2025
- Rijksoverheid, Waterbeheer in Nederland, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 17 april 2025
- Rijksvastgoedbedrijf, Planvorming Almere Pampus, www.projecten.rijksvastgoedbedrijf.nl, geraadpleegd 12 november 2025
- Rijkswaterstaat, Waterkeringen, www.rijkswaterstaat.nl, geraadpleegd 11 april 2025
- Ruimte met toekomst, Lagenbenadering, www.ruimtexamilieu.nl, geraadpleegd 24 november 2025
- Sociaal-Economische Raad (2025), Naar een toekomstige omgang met water
- Staatsbosbeheer, Natuurontwikkeling Marickenland, www.staatsbosbeheer.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025
- Stam, Albert (2023), Duurzame veranderde tijden. Inspiratie uit de polder
- Steen, Martijn van der, Jorren Scherpenisse en Mark van Twist (2015), Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren
- Steenbergen, Guus van (2022), Regionale gebiedsontwikkeling. De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussen stedelijke gebieden, dissertatie TU Delft
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2018), Handreiking KRW-doelen
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2020), Deltafact: Droogte stuurt functies
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2024), Juridische mogelijkheden van waterschappen voor de aanpak van bodemdaling in veenweiden
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2025), Terug naar de (water)basis. Een herbeschouwing van drie beproefde onderzoeksmethoden voor het integreren van ruimtelijke ordening en waterbeheer
- Stroomgebied Rijn-West (2017), Vragen en antwoorden ecologische KRW-doelen
- Stuurgroep Markermeer-IJmeer, presentatie: Toekomstbestendig Ecologisch Systeem Markermeer-IJmeer, 22 november 2023
- Termeer, Katrien en Frank Hoogenboom (1987), 'Grondwaterplannen, een eerste verkenning van de technische onderbouwing en belangenafweging', H2O 20, p. 502-505
- Tweede Kamer, Kamermotie 35 517: Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet, 8 maart 2021
- TwynstraGudde (2025), Tussentijdse evaluatie Waterprogramma 2022-2027. In opdracht van Provincie Flevoland
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Regionale Investeringsagenda's (RIA's), www.vng.nl, 4 september 2024
- Vitens, Drinkwater in Flevoland, www.vitens.nl, geraadpleegd 5 december 2025

- Wageningen University & Research, 'Water en bodem sturend' vraagt om een brede blik, www.wur.nl, 14 juli 2023
- WaterLab Circulair Water, presentatie: Waterlab en Gebiedsproces toekomstbestendig watersysteem noordelijk Flevoland, 10 juli 2024
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, Boezemplan 2.0, www.agv.nl, geraadpleegd 27 november 2025
- Waterschap Zuiderzeeland, informatiebrief: Herijking Actieplan Bodem en Water; van programmasturing naar doelsturing, 19 september 2025
- Waterschap Zuiderzeeland, stuk ter kennisname Algemene Vergadering: vaststellen Regionale Adaptatiestrategie (RAS), 23 november 2023
- Waterschap Zuiderzeeland, Wat doet het waterschap?, www.zuiderzeeland.nl, geraadpleegd 10 november 2025
- Werklandschappen van de Toekomst, Flevoland, www.werklandschappen.nl, geraadpleegd 27 oktober 2025

Colofon

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

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