

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	18
3.	Belangenwegingen	26
3.1	Organisatie en financiën	26
3.2	Belangen in beeld brengen	34
3.3	Keuzes en combinaties	36
4.	Samenwerking	46
4.1	Samenwerkingsverbanden	46
4.2	Gnephhoek	57
4.3	Nieuwe Driemanspolder	62
5.	Lessen en successen	65
5.1	Elkaar vinden	66
5.2	Kennis en inzicht	69
5.3	Rol provincie	73
5.4	Visie provincie	78
5.5	Belangenweging	80
5.6	Water en bodem sturend	84
5.7	Ruimte en tijd	88
5.8	Interne borging	91
Bijlage 1	Provinciale taken waterbeheer	93
Bijlage 2	Casusstudies	96
Bijlage 3	Bronnen	123

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 Zuid-Holland.

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

² Guus van Steenbergen (2022), Regionale gebiedsontwikkeling. De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussen stedelijke gebieden, 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 Zuid-Holland

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

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

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

landschappen zijn ontstaan op de overgangen van zout naar zoet water en tussen land, zee en rivier.²⁶

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

De provincie onderscheidt verschillende landschapstypen met bijbehorende opgaven voor het water- en bodemsysteem. Het buitendijks bebouwd gebied met steden, havens en bedrijventerreinen is kwetsbaar voor overstromingsrisico's en verzilting van zoetwaterbronnen. Binnendijks is extra ruimte nodig voor wateropvang bij extreme regenval en voor toekomstige dijkversterkingen. Het kustlandschap, met onder andere duinen en strandwallen heeft een cruciale functie voor waterveiligheid en drinkwaterwinning. In de droogmakerijen en het plassenlandschap is de zoetwaterbeschikbaarheid een vraagstuk. Dat komt door minder rivierwaterafvoer in droge perioden en door verzilting. Veenweiden kennen slappe bodemcondities en hier is veenoxidatie een opgave. De Zuid-Hollandse eilanden ten slotte bestaan uit delta met zeekleipolders en kreekruigen²⁹. Toenemende verzilting bedreigt zoetwaterbuffers. Dat kan gevolgen hebben voor onder andere de watervoorziening in de hele provincie.³⁰

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

²⁷ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

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

²⁹ Een kreekrug is een verhoging in het polderlandschap.

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

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

Omgevingsbeleid

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

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

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

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

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

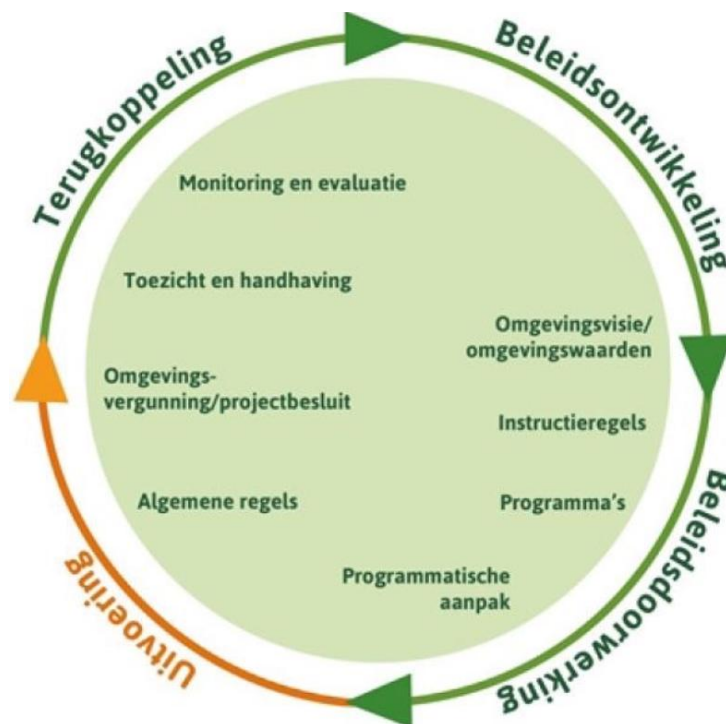
³⁵ Art. 1.3, *Omgevingswet*

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

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

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.³⁸



Figuur 2.1 Instrumenten van de *Omgevingswet* in de beleidscyclus³⁹

Nota Ruimte en ruimtelijke arrangementen

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

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

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

(NOVI). De *Ontwerp-Nota Ruimte* lag ter inzage van oktober tot december 2025 en het Rijk streeft ernaar de definitieve *Nota Ruimte* in 2026 af te hebben.⁴⁰

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

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.⁴² Er is geen wettelijke verplichting om het advies van het waterschap op te volgen, maar bij afwijking geldt een motiveringsplicht.⁴³

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

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

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

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

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

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

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

namelijk nationaal en provinciaal, consequent mee te wegen bij ruimtelijke besluitvorming.⁴⁶

Waterbeheer

Het waterbeheer is in Nederland een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende partijen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het nationale waterbeleid. Rijkswaterstaat is de beheerder van het hoofdwatersysteem en primaire waterkeringen⁴⁷, waaronder de stormvloedkeringen. De provincie is verantwoordelijk voor het regionale waterbeleid. De waterschappen zijn de beheerders van de regionale watersystemen en regionale waterkeringen⁴⁸ en zorgen voor rioolwaterzuivering. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer binnen het stedelijk gebied en de riolering. Wat betreft drinkwater zijn (drink)waterbedrijven verantwoordelijk voor de levering van drinkwater, maar hebben alle overheden die direct of indirect betrokken zijn bij de bescherming van drinkwater een zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening.⁴⁹

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

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

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

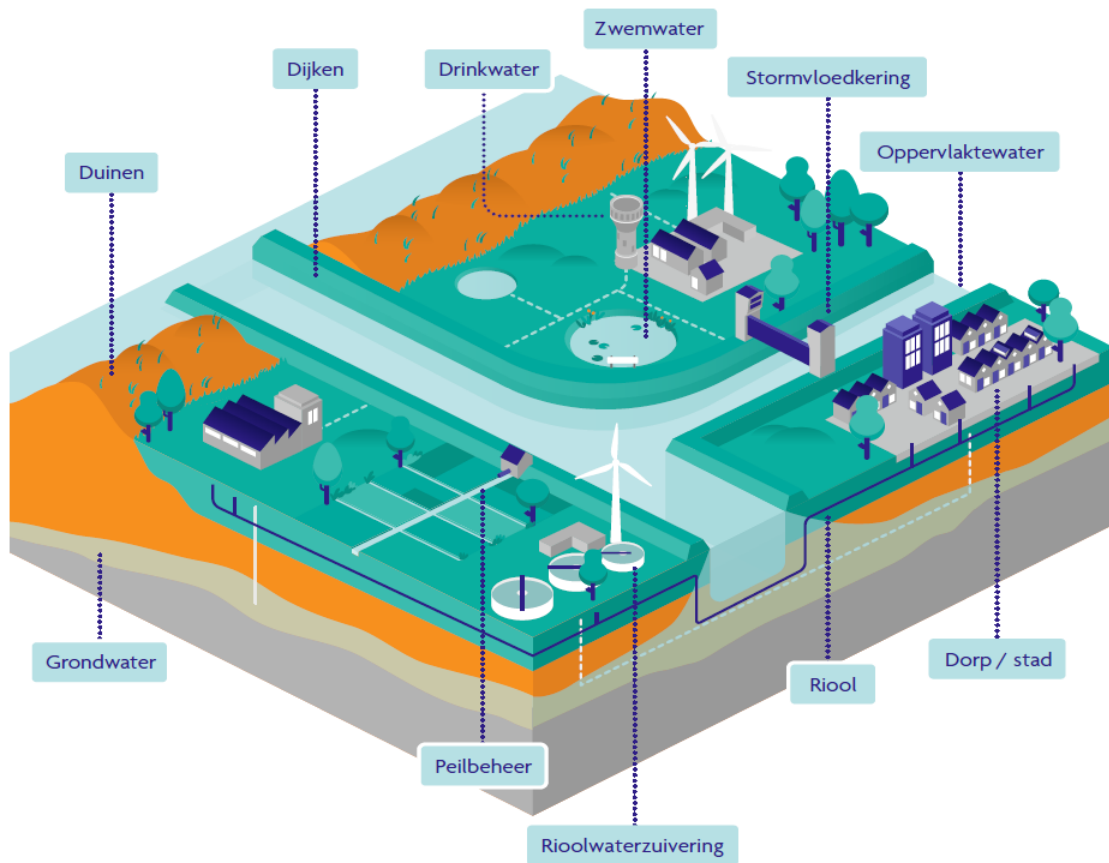
⁴⁸ Een regionaal watersysteem bestaat uit de wateren in een regio die niet tot het hoofdwatersysteem worden gerekend. Regionale waterkeringen beschermen het land tegen overstromingen uit het regionale watersysteem.

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

⁵⁰ Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 10-11

⁵¹ Bij een regionaal watersysteem is meestal een waterschap de waterbeheerder. In sommige gevallen kan de provincie zelf de beheerder zijn, bijvoorbeeld van een vaarweg. IPLO, Organisatie van het waterbeheer, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025

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



Figuur 2.2 Onderdelen van het waterbeheer⁵³

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 2.1⁵⁴

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.

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

⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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 grondwater⁵⁷ gelden alleen chemische doelen en een kwantiteitsdoel, namelijk voldoende water voor onder andere drinkwater en kwetsbare natuur.⁵⁸

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.⁵⁹ 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.⁶⁰ De waarden mogen alleen strenger of aanvullend zijn op de rijksomgevingswaarden.⁶¹ De vergunningverlening wordt vooral uitgevoerd door omgevingsdiensten. De provincie is ook verantwoordelijk voor de monitoring van de kwaliteit van het grondwater.⁶²

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

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

⁵⁷ 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

⁵⁸ Stroomgebied Rijn-West (2017), Vragen en antwoorden ecologische KRW-doelen

⁵⁹ AT Osborne e.a. (2024), Koepelrapport tussenevaluatie KRW, p. 2-10

⁶⁰ STOWA (2018), Handreiking KRW-doelen, p. 5 en 9

⁶¹ IPLO, Grondwater en omgevingswaarde, www.iplo.nl, geraadpleegd 17 oktober 2024 & IPLO, Oppervlaktewaterkwaliteit en omgevingswaarde, www.iplo.nl, geraadpleegd 17 oktober 2024

⁶² Rijkswaterstaat en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het monitoren en beoordelen van oppervlaktewater.

2.2 Sturingsfilosofie

1. De provincie Zuid-Holland stuurt wanneer zij van meerwaarde is, zo luidt haar sturingsfilosofie. Zij oefent een taak of bevoegdheid uit wanneer een provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd, of op basis van de *Omgevingswet* of internationale verplichtingen. Bij het bepalen van de provinciale meerwaarde hanteert zij vier sturende ruimtelijke principes.
 - a. In de *Omgevingsvisie* heeft de provincie haar sturingsfilosofie opgenomen. Daarin vertaalt zij het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal, tenzij' uit de *Omgevingswet* als 'je toont meerwaarde of je toont je niet'. Daarbij noemt zij de criteria voor de verdeling van bevoegdheden uit de *Omgevingswet*, namelijk dat zij alleen een taak of bevoegdheid op zich neemt als dat nodig is vanwege een provinciaal belang of de uitvoering van taken en bevoegdheden op basis van de *Omgevingswet* of internationale verplichtingen.⁶³
 - b. Volgens haar sturingsfilosofie hanteert de provincie vier uitgangspunten bij het bepalen van de meerwaarde voor provinciale sturing. Deze uitgangspunten zijn in de *Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland* (hierna: *Ruimtelijke koers*) omschreven als sturende ruimtelijke principes. In het omgevingsbeleid worden ze nader toegelicht. De principes luiden als volgt:
 - een toekomstbestendige leefomgeving is topprioriteit
 - accepteren dat niet voor alles ruimte is in Zuid-Holland
 - sturen op kwaliteit en maximale maatschappelijke toegevoegde waarde
 - rekening houden met de maatschappelijke kosten en baten op de korte en lange termijn⁶⁴
 - c. De provincie continueert haar sturingsfilosofie in de herziening van 2025 van het omgevingsbeleid, zie kader 2.2. In de herziening wordt de uitwerking van de sturende ruimtelijke principes aangescherpt vanuit het principe 'water en bodem sturend', zie bevindingen 27 tot en met 30 in paragraaf 3.3.

Kader 2.2 Herziening omgevingsbeleid

De provincie Zuid-Holland heeft sinds 2019 een omgevingsvisie. Dit was met oog op de toen in 2021 verwachte inwerkingtreding van de *Omgevingswet*.⁶⁵ De omgevingsvisie vormt het strategisch kader voor het ruimtelijk beleid van de provincie, oftewel haar visie voor de lange termijn op de gehele fysieke leefomgeving.⁶⁶ Bij de omgevingsvisie horen het omgevingsprogramma en de omgevingsverordening, zie paragraaf 2.1.

De provincie Zuid-Holland herziert haar omgevingsbeleid regelmatig om het actueel te houden. De provincie werkt hiervoor met een Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid (LTA) die periodiek in PS wordt besproken.⁶⁷ Aanleiding voor de

⁶³ Art. 2.3, lid 2, *Omgevingswet* & Provincie Zuid-Holland, *Omgevingsvisie*. 2. Sturingsfilosofie Provincie Zuid-Holland, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025

⁶⁴ Provincie Zuid-Holland, *Omgevingsvisie*. 2. Sturingsfilosofie Provincie Zuid-Holland, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025 & Provincie Zuid-Holland (2024), *Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland*, p. 6

⁶⁵ Provincie Zuid-Holland (2019), *Omgevingsvisie*. Inleiding

⁶⁶ Art. 3.1, *Omgevingswet*

⁶⁷ Provincie Zuid-Holland (2025), *Actualisering Lange Termijn Agenda (LTA) Omgevingsbeleid Provincie Zuid Holland Herfst 2025 & Provincie Zuid-Holland, Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid*. Inleiding, lta.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 december 2025

'Herziening 2025' zijn afspraken met het Rijk zoals in de *Ruimtelijke Koers* en het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG), en het provinciaal *Coalitieakkoord*.⁶⁸ De Herziening 2025 bevat onder andere voorstellen voor een nieuwe aanpak van water, landelijk gebied, ruimte en landschap, energie, economie en landbouw.

In 2024 is de startnotitie voor de herziening vastgesteld. In maart 2025 is de *Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025* gestart en in oktober 2025 zijn de ontwerpbesluiten van de *Omgevingsvisie*, het *Omgevingsprogramma* en de *Omgevingsverordening* gepubliceerd.⁶⁹ Volgens de planning van oktober 2025 besluiten GS in maart 2026 over de herziening, stellen PS de herziening vast in het tweede kwartaal van 2026 en treedt het herziene omgevingsbeleid in het derde kwartaal van 2026 in werking.⁷⁰

2. De provincie stuurt opgavegericht door maatschappelijke opgaven integraal aan te pakken, in samenwerking met andere overheden. Als deze generieke aanpak niet passend is in een gebied, stuurt zij gebiedsgericht om specifieke behoeftes in een gebied te combineren met grotere opgaven. De provincie benoemt vier mogelijke sturingsstijlen, die aansluiten bij het NSOB-sturingskwadrant.
 - a. Volgens haar sturingsfilosofie stuurt de provincie opgavegericht. Dat doet zij waar mogelijk door maatschappelijke opgaven integraal aan te pakken, op het optimale schaalniveau voor de opgave, en in samenwerking met andere overheden. Wanneer deze meer generieke aanpak niet passend is in een specifiek gebied, stuurt de provincie gebiedsgericht om specifieke behoeftes te combineren met de grotere opgave.
 - b. De provincie noemt vier mogelijke sturingsstijlen, die aansluiten bij het NSOB-sturingskwadrant, zie kader 2.3:
 - zoveel mogelijk overlaten aan initiatieven uit de samenleving (responsieve overheid)
 - waar (meer) regie nodig is, netwerkend werken (samenwerkende overheid)
 - waar overheidsinvesteringen onmisbaar zijn, zelf prestaties leveren (realiserende overheid)
 - waar normerend optreden noodzakelijk is, wettelijke bevoegdheden inzetten (rechtmatige overheid)⁷¹

Kader 2.3 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

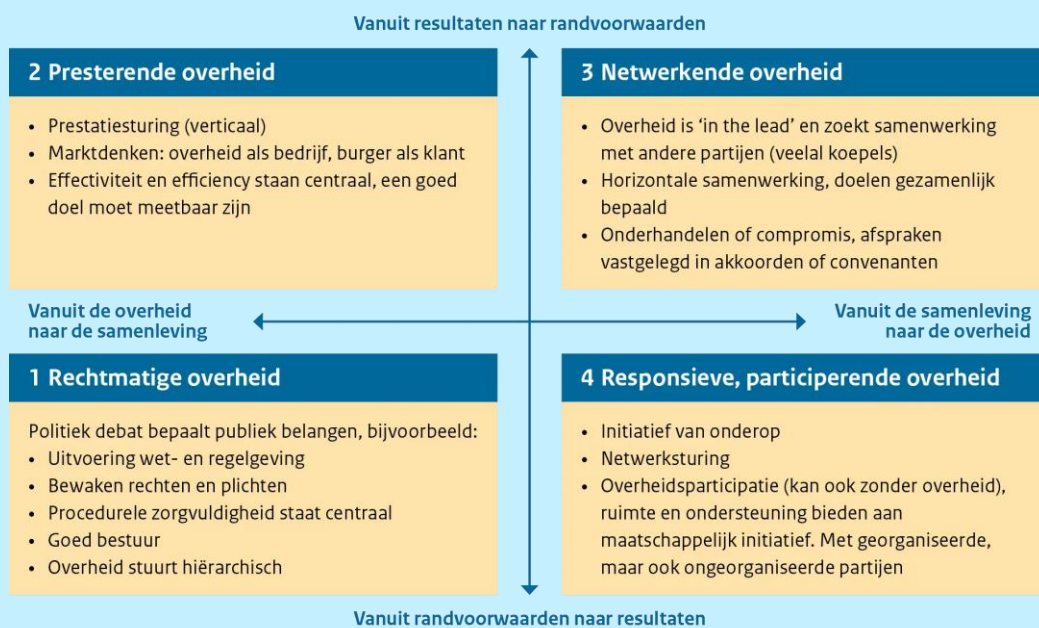
⁶⁸ Provincie Zuid-Holland (2024), Startnotitie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 3

⁶⁹ In deze nota verwijst de Rekenkamer naar deze stukken als respectievelijk de *Internetconsultatie*, de *Ontwerp Omgevingsvisie*, het *Ontwerp Omgevingsprogramma* en de *Ontwerp Omgevingsverordening*.

⁷⁰ Provincie Zuid-Holland (2025), Ontwerp Herziening omgevingsbeleid 2025. Nota van Motivering, p. 6

⁷¹ Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 2. Sturingsfilosofie Provincie Zuid-Holland, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025

randvoorwaarden of op prestaties. De horizontale as onderscheidt verschillende gradaties van betrokkenheid van overheid en samenleving.⁷²



Figuur 2.3 Sturingsrollen van de overheid volgens de NSOB⁷³

3. De provincie noemt in haar beleid haar rol als gebiedsregisseur en gebiedsautoriteit. Dit betekent dat de provincie regie voert over ruimtelijke vraagstukken, in samenwerking met medeoverheden en gebiedspartners, en zij zorgvuldig afweegt welke ontwikkelingen in welk landschap wenselijk zijn. De provincie geeft bestuurlijk aan dat de grote maatschappelijke opgaven, waaronder de wateropgaven, en andere partijen vragen om een grotere, leidende rol voor de provincie.
 - a. In de sturingsfilosofie in de *Omgevingsvisie* noemt de provincie als één van de aspecten van haar werk haar rol als gebiedsautoriteit en gebiedspartner: 'De provincie heeft als gebiedsautoriteit en gebiedspartner de rol om in afstemming met medeoverheden en gebiedspartners maatregelen uit te werken waarmee gestelde doelen kunnen worden bereikt. Regie voeren betekent sturen, na afstemming en in overleg, richting een bepaald resultaat.'⁷⁴
 - b. In *Krachtig Zuid-Holland. Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland 2023 - 2027* (hierna: *Coalitieakkoord*) is de rol van de provincie als gebiedsregisseur toegelicht als het zorgvuldig afwegen welke ontwikkelingen in welk landschap wenselijk zijn.⁷⁵
 - c. In de *Ruimtelijke koers* noemt de provincie dat zij als gebiedsautoriteit regie voert op de ruimtelijke uitdagingen die op haar afkomen. Daarbij benadrukt zij

⁷² 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

⁷³ Academie voor Overheidscommunicatie, *Rollen van de overheid*, www.communicatiekompas.nl, geraadpleegd 6 mei 2025

⁷⁴ Provincie Zuid-Holland, *Omgevingsvisie. 2. Sturingsfilosofie Provincie Zuid-Holland*, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025

⁷⁵ Provincie Zuid-Holland (2023), *Krachtig Zuid-Holland. Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland 2023 - 2027*, p. 29

het belang van samenwerking met waterschappen, maatschappelijke organisaties en gemeenten.⁷⁶

- d. In het *Ruimtelijk Arrangement* uit 2025 benoemen het Rijk en de provincie Zuid-Holland de coördinerende rol van de provincie als gebiedsregisseur en gebiedsautoriteit. Als gebiedsautoriteit draagt de provincie met haar kennis bij aan de ontwikkeling van de landelijke *Nota Ruimte* en het eigen omgevingsbeleid.⁷⁷
- e. De provincie geeft bestuurlijk aan dat de grote maatschappelijke opgaven, waaronder de wateropgaven, vragen om een grotere, leidende rol voor de provincie. Medeoverheden en andere partijen zoals drinkwaterbedrijven en partijen in het landelijk gebied kijken steeds vaker naar de provincie om sturing te geven en besluiten te nemen. Als gebiedsautoriteit heeft de provincie een integrale blik en kan zij een regisserende rol vervullen, zoals in het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG).⁷⁸

2.3 Rolinvulling waterbeleid

4. De provincie geeft in het *Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027* (hierna: RWP) per zogenoemde 'beleidskeuze' aan wat het provinciaal belang is en welke provinciale rol van toepassing is. De beleidskeuze voor klimaatadaptatie is geen onderdeel van het RWP, maar elementen ervan komen wel aan de orde.
 - a. De provincie heeft het omgevingsbeleid uitgewerkt in zeven 'ambities' die omschrijven waar de provincie heen wil, 'beleidsdoelen' die daar richting aan geven, en 'beleidskeuzes' die bepalen hoe de ambities bereikt moeten worden en daarmee een uitwerking zijn van de beleidsdoelen. Ambitie 5 is 'Naar vitale balans water, natuur en landbouw'. Hieronder valt beleidsdoel '5-3 Leven met water'. De bijbehorende beleidskeuzes zijn uitgewerkt in het RWP, dat functioneert als een deelprogramma van het *Omgevingsprogramma*.⁷⁹
 - b. Met het RWP uit 2022 geeft de provincie invulling aan de verplichting om aan te geven hoe zij uitvoering geeft aan de Europese richtlijnen *Kaderrichtlijn Water* (KRW), *Grondwaterrichtlijn*, *Drinkwaterrichtlijn*, *Richtlijn Overstromingsrisico's* en *Zwemwaterrichtlijn*.⁸⁰ Het RWP is ingedeeld aan de hand van zes beleidskeuzes:
 - Waterveiligheid
 - Mooi en schoon water (waaronder oppervlaktewaterkwaliteit, grondwaterkwantiteit en -kwaliteit, en drink- en zoetwatervoorziening)
 - Beperken maatschappelijke kosten door bodemdaling
 - Sport, recreatie en water- en groenbeleving
 - Goed functionerende provinciale infrastructuur (vaarwegen)
 - Toekomstbestendige infrastructuur (vaarwegen)
 - c. In het RWP komt beleidskeuze '7.3.2 Klimaatadaptatie' gericht op effecten van klimaatverandering en bodemdaling niet aan de orde, omdat die breder is dan alleen water. Wel zijn verschillende elementen van klimaatadaptatie onderdeel van de beleidsuitwerking in het RWP:

⁷⁶ Provincie Zuid-Holland (2024), *Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland*, p. 8

⁷⁷ Rijk en Provincie Zuid-Holland (2025), *Ruimtelijk Arrangement*, p. 7

⁷⁸ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

⁷⁹ Provincie Zuid-Holland (2025), *Begroting 2026*, p. 108-130; Provincie Zuid-Holland, *Omgevingsbeleid, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl*, geraadpleegd 6 november 2025; Provincie Zuid-Holland, *Omgevingsvisie. 5-3 Leven met water, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl*, geraadpleegd 6 november 2025 & Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

⁸⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), *Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027*

- verzilting, droogte en de houdbaarheid van functies komen aan de orde in de beleidsuitwerking voor grondwater, zoetwater en bodemdaling
 - overstromingsrisico's en wateroverlast komen aan de orde in de beleidsuitwerking voor waterveiligheid⁸¹
- d. Per beleidskeuze geeft de provincie aan wat het provinciaal belang ervan is, volgend uit wettelijke taken en uit bestuurlijke ambities. Elke beleidskeuze is uitgewerkt in een 'beleidsuitwerking' en in totaal twintig maatregelen. Per beleidsuitwerking geeft de provincie aan welke provinciale rol van toepassing is. Hierbij noemt de provincie soms de NSOB-rollen en soms haar kaderstellende, uitvoerende of controlerende rol.⁸²
5. In het RWP zijn alle provinciale activiteiten op het gebied van water opgenomen. Het volgende RWP wordt naar verwachting afgebakend tot twee beleidskeuzes op het gebied van waterveiligheid, waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid. Beleidskeuzes op het gebied van recreatie, vaarwegen en bodemdaling hebben een andere plek in het omgevingsbeleid. In het volgende RWP worden volgens een startnotitie maatregelen aangescherpt op het gebied van waterkwaliteit en geactualiseerd op het gebied van onder andere waterkeringen, wateroverlast en drinkwater.
- a. De provincie heeft gekozen voor een breed RWP waarin alle provinciale activiteiten op het gebied van water in zijn opgenomen. Onderwerpen op het gebied van klimaatadaptatie die aan water gerelateerd zijn, zijn om die reden ook in het RWP opgenomen en niet in het *Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie*.⁸³
- b. De beleidskeuzes 'Waterveiligheid' en 'Mooi en schoon water' in het RWP zijn in het omgevingsbeleid tussentijds aangepast tot de beleidskeuzes⁸⁴ '5.3.1 Waterveiligheid en wateroverlast' en '5.3.2 Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid'.⁸⁵
- c. In 2025 start het traject om te komen tot het *Regionaal Waterprogramma 2028-2033*.⁸⁶ De provincie geeft aan dat het volgende RWP naar verwachting wordt afgebakend op de twee hierboven genoemde beleidskeuzes. De overige vier beleidskeuzes, zoals op het gebied van vaarwegen, recreatie en bodemdaling, hebben een eigen plek in het omgevingsbeleid.⁸⁷
- d. In de *Startnotitie. Herziening Omgevingsbeleid Regionaal Waterprogramma 2028-2033* van december 2025 geeft de provincie aan welke onderwerpen herzien worden. Maatregelen op het gebied van waterkwaliteit worden aangescherpt om te voldoen aan de eisen van de KRW, en maatregelen worden geactualiseerd op het gebied van onder andere waterkeringen, wateroverlast en drinkwater op basis van nieuwe inzichten.⁸⁸

⁸¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 6 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

⁸² Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027

⁸³ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

⁸⁴ De provincie gebruikt de termen 'beleidskeuze' en 'beleidsprestatie' wisselend.

⁸⁵ Provincie Zuid-Holland, 5.3.1. Waterveiligheid en wateroverlast, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 november 2025; Provincie Zuid-Holland, 5.3.2 Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 november 2025 & Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

⁸⁶ Provincie Zuid-Holland (2025), Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie 2025-2027, p. 34

⁸⁷ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

⁸⁸ Provincie Zuid-Holland (2025), Startnotitie. Herziening Omgevingsbeleid Regionaal Waterprogramma 2028-2033, p. 5

6. De provincie werkt aan een beleidsevaluatie op het gebied van water. Zij geeft aan dat veel activiteiten zijn uitgevoerd, maar het lastig te zeggen is of doelen behaald worden omdat het effect van activiteiten pas op langere termijn zichtbaar wordt. Vanwege capaciteitstekort heeft de provincie sommige activiteiten niet kunnen uitvoeren. Op verzoek van PS is een *Monitor Leefomgeving* opgesteld om inzicht te geven in de situatie van de leefomgeving. Hierin zijn verschillende indicatoren op het gebied van water opgenomen. De provincie geeft aan dat het moeilijk is om goede indicatoren voor water te bepalen, mede omdat het lang duurt voor veranderingen in bijvoorbeeld waterkwaliteit waar te nemen zijn. Omdat monitoring van omgevingswaarden voor wateroverlast ontbreekt, heeft de provincie in 2025 de waterschappen verzocht hier jaarlijks over te rapporteren.
 - a. De provincie werkt momenteel aan een evaluatie van beleidsdoel '5-3 Leven met water', die naar verwachting in februari 2026 wordt gepubliceerd. De provincie geeft in een interview aan dat veel activiteiten van het RWP worden uitgevoerd, maar het lastig te bepalen is of daarmee de overkoepelende doelen van het RWP worden behaald, omdat het effect van de activiteiten vaak op latere termijn zichtbaar wordt. Vanwege capaciteitstekort, zie bevinding 13, heeft de provincie minder activiteiten uitgevoerd en daardoor minder (bovenwettelijke) doelen behaald op het gebied van bijvoorbeeld waterveiligheid.⁸⁹
 - b. De provincie heeft in 2023 een evaluatie naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsdoel 7.3 uitgevoerd, waaronder beleidskeuze '7.3.2 Klimaatadaptatie', zie bevinding 4c.⁹⁰
 - c. Op verzoek van PS is een *Monitor Leefomgeving* opgesteld om inzicht te geven in de situatie van de leefomgeving. Hierin is aandacht voor verschillende wateropgaven. Voor grondwater en oppervlaktewater zijn hierin rapportages voor de KRW-systematiek opgenomen, zie bevinding 7. Voor de indicatoren wateroverlast en waterveiligheid geeft de monitor 'wisselende knelpunten' aan. De provincie geeft ambtelijk aan dat het moeilijk is goede indicatoren voor water te benoemen. De provincie stelt kaders, waarna de uitvoering aan de waterschappen is. Vaak duurt het lang voordat een verandering in bijvoorbeeld waterkwaliteit is waar te nemen.⁹¹
 - d. Voor de monitoring van omgevingswaarden voor wateroverlast heeft de provincie in oktober 2025 de waterschappen verzocht jaarlijks te rapporteren, omdat monitoring hiervan al een aantal jaar ontbreekt.⁹²

7. De provincie rapporteert in een voortgangsrapportage en tussenbalans over de toestand en uitvoering van maatregelen voor KRW-waterlichamen. Twee van de vijf grondwaterlichamen en – in lijn met het landelijke beeld – geen van de 125 oppervlaktewaterlichamen in Zuid-Holland is in een toereikende toestand. De provincie neemt maatregelen aanvullend op het RWP en geeft aan een steviger rol richting medeoverheden te nemen.

⁸⁹ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

⁹⁰ KWINK groep (2023), Evaluatie concernopgave klimaatadaptatie en beleidsdoel 7.3 klimaatbestendigheid provincie Zuid-Holland & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

⁹¹ Provincie Zuid-Holland, Monitor Leefomgeving, monitorleefomgeving.zuid-holland.nl geraadpleegd 3 november 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

⁹² Provincie Zuid-Holland, brief aan Hoogheemraadschap van Delfland: Verslag voortgang omgevingswaarden overstrooming vanuit regionale wateren (wateroverlast), 14 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

- a. De provincie heeft in 2024 een *Voortgangsrapportage maatregelen KRW* (hierna: *Voortgangsrapportage KRW*) opgesteld en in 2025 een *Tussenbalans Kaderrichtlijn Water (KRW)* (hierna: *Tussenbalans KRW*). In de tussenbalans heeft de provincie inzichten betrokken uit de landelijke tussenevaluatie uit 2024, zie kader 2.1, en aanvullende deelonderzoeken.⁹³
 - b. Twee van de vijf grondwaterlichamen die (deels) in Zuid-Holland liggen, voldoen volgens de *Tussenbalans KRW* aan alle voor grondwater gestelde KRW-doelen.⁹⁴ Volgens de *Voortgangsrapportage KRW* van een jaar eerder voldeden nog vier van de vijf grondwaterlichamen aan alle doelen.⁹⁵ Ambtelijk is toegelicht dat er waarschijnlijk geen sprake is van achteruitgang, maar dat de *Voortgangsrapportage KRW* is gebaseerd op metingen uit 2020 en er in 2025 op meer stoffen is gecontroleerd. De provincie verwacht dat de grondwaterlichamen dankzij de huidige maatregelen op termijn gaan voldoen aan de KRW-eisen.⁹⁶
 - c. De provincie verwacht dat in 2027 alle maatregelen uit het RWP voor grondwater zijn uitgevoerd. De provincie noemt in de *Tussenbalans KRW* welke aanvullende maatregelen zij treft voor de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand en om de goede toestand van andere grondwaterlichamen te behouden.⁹⁷
 - d. Geen van de 125 oppervlaktewaterlichamen in Zuid-Holland voldoet aan alle voor oppervlaktewater gestelde KRW-doelen. Dit beeld komt in grote lijnen overeen met het landelijke beeld, zie kader 2.1 waarin wordt genoemd dat het principe 'one-out-all-out' ervoor zorgt dat, hoewel aan tachtig procent van de doelen wordt voldaan, de beoordeling 'ontoereikend' is.⁹⁸ Het is de verwachting dat in 2027 de KRW-doelen in Nederland niet behaald worden, ook niet in de provincie Zuid-Holland.
 - e. De provincie noemt in de *Tussenbalans KRW* aanvullende maatregelen op het RWP op het gebied van biologische randvoorwaarden, nutriëntenhuishouding en het terugdringen van chemische verontreinigingen van oppervlaktewater. Onderdeel van haar aanpak is 'een steviger rol pakken bij het aansporen en aanspreken van partijen op het nemen van acties die binnen hun bevoegdheden liggen'. De provincie noemt daarbij vier onderwerpen waarop zij extra inzet van het Rijk nodig heeft en gaat in op de rol van waterschappen en gemeenten, zie bevinding 39.⁹⁹
8. Hoewel de wettelijke rol van de provincie relatief beperkt is, hebben GS meer ambitie en willen zij extra inspanningen leveren voor de KRW. De Opdracht Audit en Advies (OAA) van de provincie constateert echter dat capaciteitstekort een rol speelt in de KRW-opgave. De bestuurlijke ambitie gaat niet gepaard met extra financiële middelen en beschikbare personele capaciteit en vraagt om een belangenafweging en prioritering ten opzichte van andere beleidsopgaven. De OAA beveelt daarom onder andere aan om scherper binnen de wettelijke taak op het gebied van de KRW te blijven.

⁹³ Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Tussenbalans KRW 2025 op doelbereik, 9 april 2025

⁹⁴ Provincie Zuid-Holland (2025), Tussenbalans KRW-grondwater in Zuid-Holland, p. 4 & Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Tussenbalans KRW 2025 op doelbereik, 9 april 2025, p. 4-5

⁹⁵ Provincie Zuid-Holland (2024), Voortgangsrapportage maatregelen Kaderrichtlijn Water, p. 19

⁹⁶ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

⁹⁷ Provincie Zuid-Holland (2025), Tussenbalans KRW-grondwater in Zuid-Holland, p. 18-20

⁹⁸ Provincie Zuid-Holland (2025), Tussenbalans KRW-oppervlaktewater in Zuid-Holland, p. 4-5 & Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Tussenbalans KRW 2025 op doelbereik, 9 april 2025, p. 10

⁹⁹ Provincie Zuid-Holland (2025), Tussenbalans KRW-oppervlaktewater in Zuid-Holland, p. 13-18

- a. In 2025 heeft de Opdracht Audit en Advies (OAA) van de provincie onderzoek gedaan naar organisatorische randvoorwaarden voor de KRW-opgave, omdat het niet lukt om de doelen voor 2027 te halen. Daaruit blijkt dat capaciteitstekort een rol speelt in de KRW-opgave en GS vanuit hun bestuurlijke ambitie vragen om extra inspanningen voor de KRW. De OAA geeft aan dat de formele, wettelijke rol van de provincie op het gebied van de KRW relatief beperkt is en een strikte en minimale invulling uitvoerbaar zou zijn met de huidige middelen en capaciteit. GS willen echter dat de provincie een bredere rol vervult en extra inspanningen levert. Zo worden vanuit GS projecten en activiteiten toegevoegd op het gebied van indirecte lozingen, hoewel dit niet wettelijk verplicht is. Deze beleidsmatige keuze vraagt om extra middelen en mensen.¹⁰⁰
 - b. De bredere rolkeuze van GS sluit aan bij de bestuurlijke visie dat maatschappelijke opgaven, waaronder de wateropgaven, en andere partijen vragen om een grotere, leidende rol voor de provincie, zie bevinding 3. Deze bredere inzet vraagt volgens de OAA echter om meer middelen en capaciteit, zie verder bevinding 14. Naast financiële middelen en capaciteit, vraagt de KRW-opgave om de bereidheid om specifieke instrumenten in te zetten die gevolgen hebben voor andere beleidsopgaven. Dit vraagt om een belangenafweging en prioritering binnen de provincie, zoals op het gebied van omgevingsbeleid en grondgebruik. Hoewel er ambtenaren vanuit meerdere opgaven samenwerken aan de KRW, houden zij vooral focus op hun eigen opgaven en is er vanuit andere opgaven geen capaciteit beschikbaar voor extra actie(s).¹⁰¹
 - c. De OAA beveelt aan om de uitvoerbaarheid van de KRW-opgave scherper binnen de grenzen van de wettelijke taak te bewaken, het externe draagvlak voor KRW-doelen te vergroten, in te zetten op het behalen van de planning en te anticiperen op de gevolgen als dit niet lukt, en de samenwerkingsstructuur te verhelderen.¹⁰²
 - d. De provincie geeft ambtelijk aan dat er na het onderzoek van de OAA personele capaciteit is uitgebreid en er aanvullende financiële middelen zijn vrij gemaakt.¹⁰³ Zie verder paragraaf 3.1 over organisatie en financiën.
9. De provincie stelt ook doelen voor overige wateren die niet onder de KRW vallen maar wel bijdragen aan het invullen van haar wettelijke taken voor de KRW. Zij heeft afspraken gemaakt met waterschappen om voor overige wateren ecologische doelen vast te stellen en om de chemische doelen voor KRW-oppevlaktewaterlichamen van toepassing te laten zijn. Ook is zij betrokken bij onderzoek naar de rol van Zeer Zorgwekkende Stoffen en opkomende stoffen in het realiseren van een goede waterkwaliteit.
- a. De provincie heeft als taak ecologische doelen vast te stellen voor KRW-waterlichamen, zie kader 2.1. Het is niet verplicht om dit te doen voor overige wateren, zoals sloten in polders en water in stedelijk gebied. Het stellen van

¹⁰⁰ Provincie Zuid-Holland, memo: Onderzoeksresultaten naar de aanwezigheid van randvoorwaarden om KRW-doelen te behalen, 29 augustus 2025, p. 2-3

¹⁰¹ Provincie Zuid-Holland, memo: Onderzoeksresultaten naar de aanwezigheid van randvoorwaarden om KRW-doelen te behalen, 29 augustus 2025, p. 3-4

¹⁰² Provincie Zuid-Holland, memo: Onderzoeksresultaten naar de aanwezigheid van randvoorwaarden om KRW-doelen te behalen, 29 augustus 2025, p. 2

¹⁰³ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

- kwaliteitsdoelen voor overige wateren draagt volgens de provincie wel bij aan het invullen van haar wettelijke taken voor de KRW.¹⁰⁴
- b. De provincie heeft met de provincie Noord-Holland en de waterschappen van Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, de Stichtse Rijnlanden, Amstel, Gooi en Vecht en Hollandse Delta afspraken gemaakt over de ecologische doelen voor overige wateren. Deze doelen zijn eenvoudiger en minder in aantal dan de doelen die gelden voor KRW-waterlichamen. Ze worden tegelijk met de doelen voor KRW-oppervlaktelichamen gemeten en zo nodig herzien. Deelname aan de overeenkomst is een vrije keuze voor het waterschap.¹⁰⁵
 - c. Naast het vaststellen van ecologische doelen voor overige wateren, heeft de provincie met de waterschappen afgesproken om de chemische doelen voor KRW-oppervlaktewaterlichamen ook van toepassing te laten zijn voor overige wateren.¹⁰⁶
 - d. Op het gebied van het realiseren van goede waterkwaliteit is de provincie betrokken bij initiatieven om (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen en opkomende stoffen¹⁰⁷ in beeld te brengen. Om de aanwezigheid en verspreiding van vooral opkomende stoffen goed in beeld te hebben, meet de provincie meer stoffen en op meer locaties dan nodig is volgens de KRW.¹⁰⁸
10. Naast de verplichte onderdelen, bevat het RWP niet-verplichte onderwerpen op het gebied van wateroverlast, watervoorziening, waterrecreatie en bodemdaling. Bijvoorbeeld wateroverlast in relatie tot vernatting, het verkennen van nieuwe drinkwaterbronnen, zwemwaterbeleid in relatie tot klimaatverandering, en bodemdaling in veenweiden en bodemdalingbestendig bouwen.
- a. De provincie verkent samen met drinkwaterbedrijven nieuwe bronnen voor drinkwaterproductie. De keuze voor het type bron en de locatie ervan ligt in eerste instantie bij drinkwaterbedrijven, maar raakt aan de wettelijke taak van de provincie om drinkwatervoorziening te beschermen en duurzaam veilig te stellen.¹⁰⁹
 - b. De provincie wil in aanvulling op haar wettelijke taken verkennen of en hoe het zwemwaterbeleid de leefomgevingskwaliteit en sportieve en recreatieve belevingswaarde van water kan versterken. Hierbij heeft zij aandacht voor de behoefte aan verkoeling door klimaatverandering.¹¹⁰
 - c. Het omgaan met of tegengaan van bodemdaling is geen wettelijke taak voor de provincie. De provincie pakt deze opgave wel op vanuit een 'brede maatschappelijke verantwoordelijkheid en rolopvatting'. De provincie is ook bij bodemdaling betrokken omdat provincies volgens het *Klimaatakkoord* regie nemen in het opstellen van de *Regionale Veenweide Strategieën*. Daarnaast is bodemdalingbestendig bouwen onderdeel van het provinciaal *Convenant Klimaatadaptief Bouwen* en raakt bodemdaling aan het provinciaal belang bij de aanleg en het beheer van provinciale wegen en infrastructuur.¹¹¹

¹⁰⁴ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

¹⁰⁵ Provincie Zuid-Holland, GS-voorstel: Overeenkomst Doelen overig water, 8 oktober 2019 & Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 17

¹⁰⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 17

¹⁰⁷ Opkomende stoffen zijn stoffen die niet (wettelijk) zijn genormeerd en waarvan de schadelijkheid nog niet (volledig) is vastgesteld, zie Ministerie van IenW (2021), Wegwijzer Opkomende Stoffen in Oppervlaktewater. Op weg naar omgang met opkomende stoffen, p. 4

¹⁰⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 24-26

¹⁰⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 29

¹¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 32

¹¹¹ Ministerie van LNV, Kamerbrief: Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, 13 juli 2020 & Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 38

- d. De provincie spreekt met de waterschappen over de aanpak van wateroverlast in relatie tot beleidsdoelen die om vernatting vragen. Voorbeelden hiervan zijn bodemdaling en weidevogelbeheer, en ontwikkelingen zoals klimaatverandering en verstedelijking die de kans op wateroverlast vergroten. Dit draagt bij aan het naleven van de *Richtlijn Overstromingsrisico's* en taken vanuit de *Omgevingswet*.¹¹²
11. De provincie benut net als de provincies Noord-Holland en Utrecht haar ruimte om in de *Omgevingsverordening* seizoensgebonden normen voor wateroverlast te stellen.
- a. De Stichting Toegepast Onderzoek Water (STOWA) constateerde dat de provincie Zuid-Holland, net als de provincies Noord-Holland en Utrecht, de ruimte die zij heeft als normsteller meer benut dan andere provincies. De genoemde provincies hanteren in hun omgevingsverordening seizoensgebonden omgevingswaarden voor sommige waterschappen en landgebruiken als normen voor wateroverlast. Dat geeft waterschappen enige vrijheid om rekening te houden met seizoenseffecten.¹¹³
- b. De provincie stelt deze seizoensgebonden omgevingswaarde voor locaties buiten de bebouwde kom met de functie grasland in artikel 5.9 in de *Omgevingsverordening*.¹¹⁴
12. De provincie geeft in interviews aan zich vanuit de wateropdrachten in het algemeen te richten op haar wettelijke taken, vanwege haar beperkte financiële middelen en om niet op het terrein van andere overheden te komen. De provincie voert wel niet-verplichte taken op het gebied van waterkwaliteit en waterbesparing uit, maar dat doet zij om aan andere wettelijke taken te voldoen. Specifiek op het terrein van drinkwaterlocaties sluit de provincie niet uit in de toekomst in de bevoegdheid of taak van andere overheden te moeten treden in het geval van drinkwatertekorten.
- a. De provincie geeft in een interview aan dat zij vanuit de wateropdrachten bij haar taakopvatting rekening houdt met de beperkte financiële ruimte, aangezien zij op de lange termijn geen structureel sluitende begroting heeft. Om die reden richt de provincie zich vooral op haar wettelijke taken. Provinciaal beleid uit andere sectoren zoals ruimtelijke economie en de aanpak van zogenoemde 'Groene Cirkels' draagt wel bij aan bijvoorbeeld sturing op watergebruik.¹¹⁵
- b. Over de in bevinding 9 en 10 genoemde waterkwaliteitsdoelen voor overige wateren en niet-verplichte onderdelen van het RWP geeft de provincie aan dat deze niet verplicht zijn volgens de Europese richtlijnen die in het RWP beantwoord moeten worden. De provincie voert deze taken echter uit om hiermee te voldoen aan andere wettelijke taken en afspraken. Zij kan er in feite niet voor kiezen om de taken niet uit te voeren.¹¹⁶
- c. Daarnaast pakt de provincie andere bovenwettelijke taken op om daarmee te voldoen aan andere wettelijke taken. De provincie is bijvoorbeeld niet verantwoordelijk voor waterbesparing, maar heeft wel de wettelijke taak om te

¹¹² Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 13-14

¹¹³ STOWA (2021), Provinciale normering wateroverlast. Hoe toekomstbestendig is de huidige aanpak en werkwijze?, p. 9, 10 en 21

¹¹⁴ Provincie Zuid-Holland (2025), Zuid-Hollandse Omgevingsverordening, art. 5.9

¹¹⁵ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹¹⁶ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

zorgen voor voldoende waterwinningsmogelijkheden. Ook is deelname aan het Deltaprogramma, zie bevinding 36, geen wettelijke taak. De provincie heeft het Deltaprogramma echter nodig om wettelijke taken uit te voeren en om invloed uit te oefenen op Deltabeslissingen die de hele provincie raken.¹¹⁷

- d. De provincie wil in principe niet op het terrein van een andere overheid komen. Zij is terughoudend in het treden in de bevoegdheid of taak van een andere overheid, maar sluit het niet uit. Bijvoorbeeld in het geval gemeenten locaties voor drinkwaterwinning zouden blokkeren die de provincie geschikt acht en er drinkwatertekorten zouden ontstaan.¹¹⁸
- e. De provincie geeft aan dat de 'weging van het waterbelang', zie paragraaf 2.1, vooral aan het waterschap en de gemeente is, binnen de provinciale kaders. Op het moment dat er een ruimtelijke aanvraag voor een woningbouwproject ligt, moet de gemeente het waterschap hiermee om advies vragen. Dat de 'weging van het waterbelang' in de *Omgevingswet* de 'watertoets' heeft vervangen, heeft voor de provincie niet veel veranderd.¹¹⁹ In de Herziening 2025 zitten voorstellen om de weging van het waterbelang te versterken, zie bevinding 28 tot en met 30. Hierbij gaat het om de locatiekeuze voor nieuwe bouwlocaties en prestatie-eisen in de verordening. Ook krijgen waterschappen hierin een sterkere positie.

¹¹⁷ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

¹¹⁸ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

¹¹⁹ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 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

13. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wateropgaven ligt bij de gedeputeerde met Water, bodem en klimaatadaptatie in de portefeuille. Ambtelijk zijn de wateropgaven in het domein Water, klimaat & natuur ondergebracht. In 2024 was er ongeveer 17 fte beschikbaar voor watertaken en is 19 fte extra toegekend vanwege toegenomen aandacht voor de wateropgaven. Daarnaast is er 7 fte nodig voor de opdracht 'water en bodem sturend'. De formatie is nog niet volledig ingevuld vanwege onder andere de krappe arbeidsmarkt met een grote vraag naar kennis op het gebied van water.
 - a. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wateropgaven ligt bij de gedeputeerde met water, bodem en klimaatadaptatie in de portefeuille. Ruimtelijke ordening en omgevingsbeleid, natuur, de coördinatie van het ZH-PLG en de veenweiden in het ZH-PLG zijn ondergebracht bij verschillende andere gedeputeerden.¹²⁰
 - b. De wateropgaven zijn ambtelijk ondergebracht bij het domein Water, klimaat & natuur.¹²¹ De provincie heeft in haar organisatiestructuur de leidinggevende verantwoordelijkheden voor inhoud en personeelsmanagement gescheiden. De inhoudelijke aansturing is de verantwoordelijkheid van een ambtelijk 'opdrachtgever', die de ambtelijk 'opdrachtnemers' aanstuurt.¹²²
 - c. In het voorjaar van 2024 was er 17,2 fte beschikbaar en hebben GS 19 fte extra toegekend. Dit was nodig voor een goede taakuitvoering vanwege de toegenomen aandacht voor waterkwaliteit, klimaatstresstesten en dreigende drinkwatertekorten, en vanwege de verzwaren van het takenpakket door bijvoorbeeld 'water en bodem sturend'. In december 2025 is er nog ongeveer 8,5 fte niet vervuld. Dit komt door de krappe arbeidsmarkt, de grote vraag naar waterkennis en omdat een team niet in één keer een grote versterking kan verwerken. Daarnaast is er nog ongeveer 7 fte nodig voor de opdracht 'water en bodem sturend', zie bevinding 29.¹²³
14. Uit onderzoek van de Opdracht Audit en Advies (OAA) van de provincie uit 2025 blijkt dat op het gebied van de KRW de huidige financiële middelen en personele capaciteit alleen voldoende zijn voor een minimale rolinvulling. De ambitie van GS

¹²⁰ Provincie Zuid-Holland, Gedeputeerde Staten, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 22 oktober 2025

¹²¹ Provincie Zuid-Holland, Organogram, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 22 oktober 2025

¹²² Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

¹²³ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025 & Provincie Zuid-Holland, e-mail, 28 november 2025

om een bredere rol te vervullen vraagt om meer middelen en capaciteit dan nu beschikbaar is. Budget dat wel is gereserveerd kan nog niet worden uitgegeven, omdat concrete projecten en maatregelen wachten op afspraken met het Rijk. Daarnaast is er wel extra personele capaciteit toegekend, maar lukt het nog niet om deze in te vullen. De OAA constateert hierdoor risico's voor de ambtelijke organisatie. De provincie geeft begin 2026 aan dat inmiddels meer capaciteit en middelen zijn toegekend.

- a. Zoals genoemd in bevinding 8, heeft de OAA in 2025 onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van organisatorische randvoorwaarden om KRW-doelen te bereiken. De opdrachtgever op het gebied van water had de OAA hierom gevraagd, omdat het niet gaat lukken om de KRW-doelen voor grond- en oppervlaktewaterlichamen voor 2027 te halen.¹²⁴
 - b. De OAA geeft aan dat een strikte en minimale rol-invulling van de provincie voor de KRW uitvoerbaar zou zijn met de huidige middelen en capaciteit. GS willen echter dat de provincie een bredere rol vervult die verder gaat dan de wettelijke taak en om meer middelen en capaciteit vraagt dan zij nu beschikbaar hebben gesteld. Budget dat wel is gereserveerd kan nog niet worden uitgegeven, omdat concrete projecten en maatregelen wachten op afspraken die Rijk en regio in de loop van 2026 gaan maken. Daarnaast is er wel personele capaciteit extra toegekend, maar lukt het nog niet om deze in te vullen. Volgens de OAA vraagt dit van de ambtelijke organisatie om GS te wijzen op risico's zoals werkdruk en overbelasting, die een gevaar vormen voor de continuïteit van de opgave.¹²⁵
 - c. Verder constateert de OAA dat de KRW-verplichtingen vragen om integraliteit in de uitvoering, maar er ook vanuit andere opgaven zoals tuinbouw, landbouw en natuur geen capaciteit beschikbaar is om extra acties te ondernemen.¹²⁶
 - d. Zoals genoemd in bevinding 8, heeft de provincie na het onderzoek van de OAA personele capaciteit uitgebreid en aanvullende financiële middelen vrijgemaakt.
15. Vanuit het domein Water, klimaat & natuur wordt het risico gezien dat in de provinciale organisatie te gemakkelijk en vanuit een maakbaarheidsgedachte naar het watersysteem wordt gekeken. Water is echter steeds meer verbonden met andere ruimtelijke opgaven en economische belangen en dat vraagt om veel meer samenwerking.
- a. Geïnterviewden vanuit het domein Water, klimaat & natuur geven aan dat er in andere onderdelen van de provinciale organisatie vaak te gemakkelijk en vanuit een maakbaarheidsgedachte naar het watersysteem wordt gekeken. Water is echter steeds meer verbonden met andere ruimtelijke opgaven en dat vraagt om veel meer samenwerking.
 - b. Zij noemen daarbij meerdere risico's op het gebied van water:
 - Het watersysteem vraagt om onderhoud en de technische mogelijkheden om het laaggelegen land droog te houden zijn beperkt.
 - De economie heeft veel prioriteit voor de provincie. Om de economie draaiende te houden moet echter rekening worden gehouden met de

¹²⁴ Provincie Zuid-Holland, memo: Onderzoeksresultaten naar de aanwezigheid van randvoorwaarden om KRW-doelen te behalen, 29 augustus 2025, p. 2

¹²⁵ Provincie Zuid-Holland, memo: Onderzoeksresultaten naar de aanwezigheid van randvoorwaarden om KRW-doelen te behalen, 29 augustus 2025, p. 3 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹²⁶ Provincie Zuid-Holland, memo: Onderzoeksresultaten naar de aanwezigheid van randvoorwaarden om KRW-doelen te behalen, 29 augustus 2025, p. 4

grenzen van het waterbeheer. Het is ook vanuit economisch perspectief nodig om met klimaatadaptatie mee te bewegen.

- Geopolitieke ontwikkelingen hebben een grote impact op het waterbeheer. De staalprijs kan bijvoorbeeld stijgen door handelsbeperkingen, terwijl de Maeslantkering, één van de Deltawerken, twee grote stalen deuren heeft.¹²⁷

16. Geïnterviewden zien wel een groeiend bewustzijn dat water van belang is in de provinciale organisatie. De provincie werkt aan dit bewustzijn in het traject 'Ruimtelijke Puzzel Zuid-Holland', door het aanstellen van een aparte opdrachtgever en opdrachtnemer 'water en bodem sturend' en met de *Water en bodem sturend: Onderlegger voor integrale afwegingen in gebiedsprocessen Zuid-Holland* (hierna: *WBS Onderlegger*). Daarnaast bieden verschillende crises volgens de provincie gelegenheid om het belang van water en de (on)mogelijkheden van het watersysteem toe te lichten.
- a. In het traject 'Ruimtelijke Puzzel Zuid-Holland', waar de *Ruimtelijke Koers* en het *Ruimtelijk Arrangement* onderdeel van zijn (zie paragraaf 2.1), komen verschillende opgaven samen en blijkt dat niet alles kan. Er moeten lastige keuzes worden gemaakt. Het traject vraagt om vanuit verschillende opdrachten met elkaar samen te werken. Daardoor groeit het bewustzijn dat water van belang is.¹²⁸
 - b. De provincie noemt in het *Ruimtelijk Arrangement* als sleutelopgaven voor het versterken van het water- en bodemsysteem in de toekomst:
 - beschikbaarheid van voldoende drinkwater en zoetwater
 - omgaan met verzilting
 - ruimte voor waterberging en versterking van boezemsystemen
 - investeringen in waterveiligheid¹²⁹
 - c. Voor de uitwerking van het principe 'water en bodem sturend' heeft de provincie een aparte opdracht met een opdrachtgever en opdrachtnemer aangesteld. Zij werken dwars door de organisatie heen en helpen om de wateropgaven op de kaart te zetten.¹³⁰ Zie verder bevinding 27 tot en met 30 over de toepassing van 'water en bodem sturend' in de Herziening 2025.
 - d. De *WBS Onderlegger*, zie bevinding 24, brengt verschillende belangen in beeld en brengt een gesprek op gang. Dat helpt intern en extern in de bewustwording van het belang van water en bodem. Collega's op andere thema's realiseren zich door de onderlegger dat de wateropgaven ook aan hun domein raken.¹³¹
 - e. Verschillende crises helpen om het waterbewustzijn te vergroten. Het gemaal Parksluizen bij Rotterdam ging in 2018 en 2022 bijvoorbeeld dicht vanwege extreme droogte en oprukkende verzilting.¹³² Dit had effect op andere opgaven zoals economie en vervoer, en bood ambtenaren van het domein Water, klimaat & natuur gelegenheid om uitleg te geven over de wateropgaven en de (on)mogelijkheden van het watersysteem. Daarnaast dragen zorgen over mogelijke blokkades als gevolg van het niet halen van KRW-doelen bij aan een gevoel van urgentie om aan waterkwaliteit te werken.¹³³

¹²⁷ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

¹²⁸ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

¹²⁹ Rijk en Provincie Zuid-Holland (2025), *Ruimtelijk Arrangement*, p. 8

¹³⁰ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

¹³¹ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

¹³² Hoogheemraadschap van Delfland (2023), *Droogteprotocol schutten beheergebied Delfland 2023*

¹³³ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

17. De provincie geeft aan dat in het omgevingsbeleid verschillende belangen altijd ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen. Zij weegt de verschillende belangen per specifiek project in het maandelijks 'integraal afweegoverleg'. Daarnaast weegt de provincie belangen op strategisch ambtelijk niveau aan de tweemaandelijks 'regietafel', om op basis daarvan een afgewogen voorstel te bespreken in het opgavedomeinberaad van domeindirecteuren en in het college van GS. Hoewel dergelijke overleggen relatief veel tijd kosten, is het volgens de provincie beter en efficiënter om dit op deze manier vroegtijdig te doen.
- a. De provincie geeft bestuurlijk aan dat in het omgevingsbeleid verschillende belangen altijd ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen. De provincie weegt de verschillende belangen per concreet ruimtelijk project. De provincie overlegt in het maandelijks 'integraal afweegoverleg' over belangenwegingen op het niveau van ruimtelijke projecten. Hierin adviseren ambtelijk betrokkenen aan de directie en GS over specifieke casussen.¹³⁴
 - b. Daarnaast overlegt de provincie op een hoger, strategisch niveau aan de tweemaandelijks 'regietafel', die nu enkele keren heeft plaatsgevonden. Ambtelijk opdrachtgevers wegen hier verschillende belangen en de impact daarvan op opgaven van verschillende domeinen. Op basis van dergelijke gesprekken kunnen opdrachtgevers een afgewogen voorstel inbrengen in het opgavedomeinberaad van domeindirecteuren en in het college van GS. Dit kan gaan over het ruimtelijk arrangement, of bijvoorbeeld over drinkwaterwinning door Dunea waarvoor verschillende belangen op basis van position papers in een afweegoverleg worden besproken en afgewogen.¹³⁵
 - c. Ambtelijk geeft de provincie aan dat bij beide overleggen ambtelijk opdrachtgevers en opdrachtnemers op het gebied van water deelnemen om de waterbelangen in te brengen. Bij het integraal afweegoverleg, dat vaker heeft plaatsgevonden, is de ervaring dat een ruimtelijk project te sturen is door het inbrengen van waterbelangen. Bij de regietafel, die nog niet vaak heeft plaatsgevonden, is het nog zoeken naar de toegevoegde waarde van het overleg. Wel merken de ambtelijk betrokkenen dat zij in het kader van dit overleg weer bij andere overleggen worden betrokken waarbij de wateropgaven van belang zijn. Hoewel dergelijke overleggen relatief veel tijd kosten, is het beter en efficiënter om dit op deze manier vroegtijdig te doen.¹³⁶

Financiën

18. De provincie begroot structurele budgetten voor de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van water. Daarnaast zijn er sinds 2023 meermaals (incidentele) budgetten toegekend voor de KRW, klimaatadaptatie, bodemdaling en de opdracht 'water en bodem sturend'. Baten komen voort uit de grondwaterheffing, het Deltafonds en een incidentele Rijksbijdrage voor bodemdaling.
- a. In tabel 3.1 zijn de gerealiseerde en begrote lasten, baten en saldi voor de beleidsdoelen voor water, bodemdaling en klimaatadaptatie opgenomen.
 - b. De provincie begroot niet per collegeperiode, maar heeft voor water structurele budgetten toegekend omdat het gaat om de uitvoering van wettelijke taken. In de college-onderhandelingen 2023 zijn incidentele middelen toegekend voor

¹³⁴ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025; Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹³⁵ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025; Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹³⁶ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

met name de KRW, klimaatadaptatie en bodemdaling. Deze middelen zijn voorgaande jaren niet uitgegeven en doorgeschoven naar 2025 en 2026. In 2024 en 2025 hebben PS extra incidentele middelen toegekend om te werken aan KRW-doelen. Er is 2,5 miljoen euro bestemd voor de KRW binnen het ZH-PLG en er is voor 2025, 2026 en 2027 elk jaar 2 miljoen euro voor KRW-maatregelen beschikbaar gesteld. Daarnaast is er incidenteel 2 miljoen euro bestemd voor wasplaatsen om trekkers en landbouwmachines schoon te spuiten ter voorkoming van de afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater.¹³⁷

- c. De provincie licht toe dat de baten van beleidsdoel '5-3-2 Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid' voortvloeien uit de grondwaterheffing en bijdragen uit het Deltafonds, waarin Rijksmiddelen voor het Deltaprogramma zitten. Daarnaast verrekent de provincie kosten voor haar voorzitterschap van KRW-deelstroomgebied Rijn-West, zie bevinding 41, en voor zwemwater met betrokken partijen.¹³⁸
- d. De baten van beleidsdoel '7-3-1 Beperken maatschappelijke kosten door bodemdaling' komen uit een incidentele Rijksbijdrage in het kader van bodemdaling en lopen af.¹³⁹
- e. Voor uitvoering van de opdracht 'Water en bodem sturend' is 500.000 euro per jaar tot en met 2027 vrijgemaakt. Deze middelen zijn nu nog onderdeel van beleidsdoel '5-3-1 Waterveiligheid en wateroverlast', maar worden na vaststelling van de Herziening 2025 overgeheveld naar een nieuw, apart beleidsdoel in hoofdstuk 6 van de begroting, zie bevinding 29 en 30.¹⁴⁰

Tabel 3.1 Baten, lasten en saldo beleidsdoelen water, bodemdaling en klimaatadaptatie¹⁴¹

		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
		<i>Rekening</i>	<i>Rekening</i>	<i>Begroting</i>	<i>Begroting</i>	<i>Begroting</i>	<i>Begroting</i>	<i>Begroting</i>
5-3-1 Waterveiligheid en wateroverlast	<i>Lasten</i>	1.840	2.170	3.011	2.841	2.800	2.786	2.286
	<i>Baten</i>	-17	-27	0	0	0	0	0
	Saldo	1.823	2.143	3.011	2.841	2.800	2.786	2.286
5-3-2 Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid	<i>Lasten</i>	3.792	6.126	9.914	7.521	6.278	6.683	3.683
	<i>Baten</i>	-1.178	-2.125	-930	-450	-450	-400	-400
	Saldo	2.614	4.001	8.984	7.071	5.828	6.283	3.283
7-3-1 Beperken maatschappelijke kosten door bodemdaling	<i>Lasten</i>	3.629	5.251	10.346	6.282	5.772	1.482	1.482
	<i>Baten</i>	-1.381	-3.550	-7.815	-4.035	-3.885	0	0
	Saldo	2.248	1.701	2.531	2.247	1.887	1.482	1.482
7-3-2 Klimaatadaptatie	<i>Lasten</i>	1.105	1.386	2.858	1.682	1.622	318	318
	<i>Baten</i>	-15	0	0	0	0	0	0
	Saldo	1.090	1.386	2.858	1.682	1.622	318	318

bedragen x € 1.000

¹³⁷ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

¹³⁸ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

¹³⁹ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

¹⁴⁰ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹⁴¹ Provincie Zuid-Holland (2025), Jaarstukken 2024, p. 122 & Provincie Zuid-Holland (2025), Begroting 2026, p. 127-128 en 164; de cijfers voor 2024 tot en met 2029 zijn gebaseerd op de Begroting 2026, de cijfers voor 2023 op de Jaarstukken 2024

19. De provincie hanteert als (wettelijke) indicator op het gebied van wateropgaven in de begroting het aantal KRW-grondwaterlichamen dat aan de KRW-doelen voldoet. De provincie ontwikkelt op verzoek en met betrokkenheid van PS een *Beleidsmonitor* om doelstellingen concreet en meetbaar te maken. Op het gebied van de wateropgaven zijn hierin een enkele effectindicator en geen prestatie-indicatoren geformuleerd.
- a. De begroting bevat enkele wettelijke indicatoren. Op het gebied van water betreft dit het aantal KRW-grondwaterlichamen dat aan de KRW-doelen voldoet. Het gerapporteerde aantal van vier grondwaterlichamen wijkt af van het aantal van twee volgens de *Tussenbalans KRW* uit 2025, zie bevinding 7. Dit is omdat in de begrotingsrapportage het principe 'one-out-all-out' niet wordt meegewogen vanwege landelijke discussie over het principe.¹⁴² Daarnaast verwijst de provincie naar de *Monitor Leefomgeving* voor indicatoren van 'hoe het er buiten voorstaat', zie bevinding 6.
 - b. In juni 2023 verzochten PS om vanaf de begroting voor 2024 per beleidsprestatie minimaal één beleidsindicator te formuleren om de doelstelling concreet en meetbaar te maken en daar in de jaarrekening op terug te koppelen.¹⁴³ De provincie is hierna een *Beleidsmonitor* gaan ontwikkelen en heeft in september 2025 een startversie gepubliceerd.¹⁴⁴ Omdat voor verschillende beleidsprestaties nog geen indicatoren zijn uitgewerkt, verzochten PS GS om in het tweede kwartaal van 2026 een aangevulde en verbeterde versie ter besluitvorming voor te leggen.¹⁴⁵ De Statencommissie Bestuur Maatschappij en Middelen (BMM) heeft eind november 2025 een tijdelijke werkgroep van Statenleden ingesteld om mee te kijken met de verdere ontwikkeling van de *Beleidsmonitor*.¹⁴⁶
 - c. Voor beleidsprestatie '5.3.1 Waterveiligheid en wateroverlast' is geen prestatie-indicator (output) geformuleerd in de startversie van de *Beleidsmonitor*. De effectindicator (outcome) is 'Voortgang verbetering regionale keringen'. Hiermee wordt het aantal waterschappen gemeten waarmee afspraken over verbeteringen zijn gemaakt en de uitvoering plaatsvindt. Een nulmeting moet nog plaatsvinden.¹⁴⁷
 - d. Voor beleidsprestatie '5.3.2 Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid' is geen prestatie-indicator geformuleerd. De effectindicator 'Registratie van grondwateronttrekkingen' scoort negatief, wat betekent dat minder dan vier van de zeven waterschappen onttrekkingsgegevens aan de provincie hebben verstrekt. Daarnaast is er een effectindicator 'Veilig en gezond zwemmen'.¹⁴⁸
 - e. Voor de beleidsprestaties '7.3.1 Beperken maatschappelijke kosten bodemdaling' en '7.3.2 Klimaatadaptatie' zijn (nog) geen indicatoren beschikbaar.¹⁴⁹ Voor beleidsprestatie '7.3.2 Klimaatadaptatie' is de Monitor

¹⁴² Provincie Zuid-Holland (2025), Begroting 2026, p. 181-182 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹⁴³ Provincie Zuid-Holland, motie M-1214: Indicatoren voor meer slagvaardigheid, 14 juni 2023

¹⁴⁴ Provincie Zuid-Holland (2024), Stand van zaken Beleidsmonitor & Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Startversie Beleidsmonitor, 23 september 2025

¹⁴⁵ Provincie Zuid-Holland, motie M-1855: Snel beleidsmonitor op orde, 12 november 2025

¹⁴⁶ Provincie Zuid-Holland, Besluitenlijst van de procedurevergadering van Statencommissie Bestuur Maatschappij en Middelen van 26 november 2025

¹⁴⁷ Provincie Zuid-Holland, Beleidsmonitor. Beleidsprestatie 5.3.1 Waterveiligheid en wateroverlast, beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl, geraadpleegd 9 februari 2026

¹⁴⁸ Provincie Zuid-Holland, Beleidsmonitor. Beleidsprestatie 5.3.2 Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid, beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl, geraadpleegd 9 februari 2026

¹⁴⁹ Provincie Zuid-Holland, Beleidsmonitor. Beleidsprestatie 7.3.1 Beperken maatschappelijke kosten bodemdaling, beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl, geraadpleegd 9 februari 2026 & Provincie Zuid-

Klimaatadaptatie Zuid-Holland ontwikkeld die inzicht geeft in de beleidseffecten op het gebied van klimaatadaptatie in de provincie. Deze wordt in 2026 geüpdatet op basis van geactualiseerde data.¹⁵⁰

20. In de begroting noemt de provincie beleidsmatige risico's voor het ZH-PLG vanwege het wegvallen van het Transitiefonds en voor het geval Nederland in 2027 niet voldoet aan de KRW-doelen. De provincie acht het risico op boetes voor Nederland die doorberekend zouden kunnen worden aan provincies reëel, evenals financiële gevolgen door rechtszaken en het niet doorgaan van projecten vanwege het niet behalen van KRW-doelen.
- a. Onder beleidsmatige risico's in de Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing noemt de provincie het wegvallen van het landelijke Transitiefonds, waarmee omvangrijke middelen voor het ZH-PLG voorlopig zijn verdwenen. Eerder ontving de provincie 188 miljoen euro voor het ZH-PLG van het Rijk, zie ook bevinding 45. Door het wegvallen van het Transitiefonds is volgens de provincie de slagkracht om op korte termijn doelen te halen kleiner geworden. De samenwerking tussen de provincie en gebiedspartners met een aanpak van onderop is hierdoor centraler komen te staan.¹⁵¹
 - b. In de risicoparagraaf noemt de provincie ook de KRW als beleidsmatig risico. Als Nederland in 2027 niet voldoet aan de KRW, kan dat leiden tot een boete en/of dwangsom vanuit de Europese Unie voor Nederland. Als de aansprakelijkheid van Nederland het gevolg is van een verzuim door de provincie, kan dat financiële gevolgen hebben voor de provincie. Op korte termijn kan de provincie ook te maken krijgen met Woo- en handhavingsverzoeken voor milieubelastende activiteiten.¹⁵²
 - c. De provincie geeft aan dat zij de kans op boetes voor Nederland vanwege het niet behalen van KRW-doelen als 'realistisch aanwezig' inschat, waarbij er nog geen duidelijkheid is hoe de verdeling ervan over de betrokken overheden plaats zou vinden. Ook de kans op financiële gevolgen door rechtszaken en het niet door kunnen gaan van projecten schat de provincie in als realistisch.¹⁵³
21. De provincie geeft aan dat afwegingen en keuzes over water in de ruimtelijke ordening in eerste instantie worden gebaseerd op het omgevingsbeleid. Wanneer het beleid of wensen knellen, komen ook financiële consequenties en het maatschappelijk belang in beeld. De provincie vindt het denkbaar dat wateropgaven in het geding komen vanwege grote financiële gevolgen. Toekomstige kosten van waterbelangen worden volgens de provincie steeds vaker meegewogen. Tegelijk blijkt dat het financiële belang vaak zwaar weegt in het rond krijgen van specifieke projecten en dat de maatschappelijke waarde van benodigde watermaatregelen niet wordt meegenomen in de huidige financieringssysteem. Hierin is de provincie ook afhankelijk van de bereidheid van andere partijen. De provincie heeft financiële consequenties van keuzes van het Rijk of het uitblijven daarvan niet onderzocht.
- a. De provincie geeft aan dat afwegingen en keuzes met betrekking tot wateropgaven in de ruimtelijke ordening in eerste instantie worden gebaseerd

Holland, Beleidsmonitor. Beleidsprestatie 7.3.2 Klimaatadaptatie, beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl, geraadpleegd 9 februari 2026

¹⁵⁰ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹⁵¹ Provincie Zuid-Holland (2025), Begroting 2026, p. 268

¹⁵² Provincie Zuid-Holland (2025), Begroting 2026, p. 268-269

¹⁵³ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

- op het omgevingsbeleid. Aan het omgevingsbeleid zijn geen middelen verbonden. Wanneer het beleid of wensen knellen, komen ook financiële consequenties, het maatschappelijke belang en (on)mogelijkheden in beeld bij de afweging. Bijvoorbeeld voor de ruimtelijke inpassing van een nieuwe drinkwaterwinning van Dunea is 2 miljoen euro vrijgemaakt.¹⁵⁴
- b. De provincie acht het denkbaar dat de aanpak van wateropgaven in het geding komen als gevolg van grote financiële consequenties. Zij ziet veel aandacht voor economische groei, woningbouw en energietransitie. Hoewel de toekomstige kosten van wateropgaven steeds vaker worden meegewogen in beleidsbeslissingen, blijkt het financiële belang vaak zwaar te wegen in het rondkrijgen van concrete business cases. Een factor daarin is dat de huidige financieringssysteem de maatschappelijke waarde van de benodigde watermaatregelen niet meeneemt in een financiële businesscase. De provincie kan de kosten zelf niet volledig dragen en is hierin afhankelijk van de bereidheid van andere partijen. De provincie heeft zich bijvoorbeeld wel door lobby ingezet voor een gescheiden watersysteem in nieuwbouwwijk Valkenhorst in Katwijk, maar zonder het gewenste resultaat. Ook speelt mee dat de kosten en baten bij verschillende partijen liggen, waardoor deze lastig zijn om mee te nemen in afwegingen.¹⁵⁵
 - c. De provincie heeft landelijke doorbraken en keuzes van het Rijk nodig, zie bevinding 38 en 39. De provincie geeft aan dat zij financiële consequenties van keuzes van het Rijk of het uitblijven ervan niet in beeld heeft gebracht.¹⁵⁶
22. De provincie heeft wel onderzocht wat de kosten voor de landbouwsector zijn als het peil in veenweidegebied wordt verhoogd en wat maatregelen voor klimaatadaptatie in stedelijk gebied kosten. Volgens de provincie is nietsdoen geen optie, omdat risico's en kosten dan op toekomstige generaties worden afgewenteld en de kosten daarmee hoger zijn. Zij ziet in het algemeen dat waterbelangen nauw verbonden zijn met financiële belangen en economie, en vindt het nog een vraag hoe waterkosten in de toekomst te kwantificeren zijn.
- a. De provincie heeft onderzocht wat de kosten voor de landbouwsector zijn als het peil in veenweidegebied wordt verhoogd. De studie brengt in beeld wat de gevolgen voor wateroverlast, waterkwaliteit, zoetwaterbeschikbaarheid en het verdienvermogen van agrariërs zijn als de grondwaterstand naar 20 tot 40 centimeter onder maaiveld wordt verhoogd. De provincie stelt dat bodemdaling een complex probleem is dat geen eenvoudige oplossingen kent, maar doorgaan op de huidige weg geen optie is omdat risico's en kosten dan worden afgewenteld op toekomstige generaties.¹⁵⁷
 - b. De provincie heeft ook onderzocht wat maatregelen voor klimaatadaptatie in stedelijk gebied kosten. Een grove berekening komt uit op 12,4 miljard euro aan kosten voor het tegengaan van wateroverlast en hittestress en droogte.¹⁵⁸ De provincie geeft bestuurlijk aan dat de kosten van nietsdoen nog hoger zijn. Door nu te investeren zijn er kosten in de toekomst te besparen, maar het is de vraag

¹⁵⁴ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

¹⁵⁵ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹⁵⁶ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

¹⁵⁷ Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Impactstudie verhogen grondwaterstand veenweiden, 18 oktober 2024

¹⁵⁸ Nelen & Schuurmans (2023), Klimaatadaptatie bestaande stad. Maatregelen en kosten per wijktypologie, p. 6-14 & Provincie Zuid-Holland, Rapport Klimaatadaptatie bestaande stad, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 1 september 2025

hoe dit te kwantificeren is. Water is in een hoge mate verweven met financiële belangen en economie in Nederland.¹⁵⁹

- c. In een bestuurlijk interview stelt de provincie in het algemeen dat zij, net als het Rijk, moet gaan nadenken over de prioritering van belangen en wat belangen de maatschappij mogen kosten. Bijvoorbeeld drinkwatervoorziening gaat op sommige onderzochte locaties gepaard met hoge kosten. Het is de vraag wat iets mag kosten en hoever een overheid moet gaan om partijen tegemoet te komen in hun belangen, zoals een agrariër die al generaties zijn land gebruikt of een waterschap dat zetting in een dijk wil vermijden.¹⁶⁰

3.2 Belangen in beeld brengen

23. De provincie heeft met de waterschappen in Zuid-Holland de *Klimaatonderlegger Zuid-Holland* (hierna: *Klimaatonderlegger*) ontwikkeld. Deze geeft vanuit water, bodem en klimaatverandering inzicht in de geschiktheid van een gebied voor de functies verstedelijking, landbouw en natuur. De *Klimaatonderlegger* is bedoeld als hulpmiddel voor onder andere gemeenten om de gevolgen van ruimtelijke keuzes inzichtelijk te maken, en om aan te geven of extra inspanningen nodig zijn om klimaatdoelen te halen of om toekomstige problemen te voorkomen.
- a. De provincie heeft samen met de zeven waterschappen in Zuid-Holland de *Klimaatonderlegger* van januari 2023 ontwikkeld. Deze set van klimaatkaarten biedt inzicht in de uitdagingen die water, bodem en klimaat vormen op basis van de geschiktheid van een gebied voor de gebruiksfuncties verstedelijking, landbouw en natuur. Door bij ontwikkelingen, bedrijfsvoering en locatiekeuzes rekening te houden met de condities van het water- en bodemsysteem, moet afwenteling van negatieve effecten op de toekomst, andere locaties of het publieke domein worden voorkomen. Dit is conform de uitgangspunten van het principe ‘water en bodem sturend’, zie paragraaf 1.2.¹⁶¹ Sinds oktober 2025 is de *Klimaatonderlegger* via een interactieve viewer in te zien.¹⁶²
- b. Per functie geeft de *Klimaatonderlegger* de (on)geschiktheid of aandachtspunten voor gebruiksfuncties aan vanuit het water- en bodemsysteem aan de hand van vier categorieën:
- geen extra opgaven vanuit water, bodem en klimaatverandering (ja)
 - water, bodem of klimaatverandering vraagt om aanvullende eisen (ja, mits)
 - water, bodem of klimaatverandering vraagt substantiële inspanning (ja, mits)
 - een ontwikkeling of landgebruik legt een claim op de toekomst (nee, tenzij)¹⁶³
- c. De provincie geeft aan dat de *Klimaatonderlegger* is bedoeld als hulpmiddel voor onder andere gemeenten om de gevolgen van ruimtelijke keuzes inzichtelijker te maken. De kaarten geven niet aan waar wel en niet gebouwd kan worden, maar waar extra investeringen of inspanningen nodig zijn om te

¹⁵⁹ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

¹⁶⁰ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

¹⁶¹ Defacto Stedenbouw (2023), *Klimaatonderlegger Zuid-Holland*, p. 5-8 & Provincie Zuid-Holland (2025), *Uitvoeringsagenda klimaatadaptatie 2025-2027*, p. 8

¹⁶² Provincie Zuid-Holland, *Klimaatonderlegger Zuid-Holland*, experience.arcgis.com, geraadpleegd 13 november 2025 & Provincie Zuid-Holland, *Klimaatonderlegger voor ruimtelijke plannen*, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 13 november 2025

¹⁶³ Defacto Stedenbouw (2023), *Klimaatonderlegger Zuid-Holland*, p. 7

kunnen voldoen aan klimaatdoelen, of om toekomstige problemen te voorkomen. Ook wordt de toepassing van de *Klimaatonderlegger* meegenomen in de Herziening 2025, zie bevinding 28 tot en met 30.¹⁶⁴

24. De provincie heeft met de waterschappen de *WBS Onderlegger* uit 2025 ontwikkeld, als vervolg op en aanscherping van de *Klimaatonderlegger*. In de *WBS Onderlegger* is de vertaalslag gemaakt naar ruimtelijke reserveringen voor een toekomstbestendig watersysteem. De onderlegger brengt verschillende belangen in beeld, helpt intern en extern in de bewustwording van het belang van water en wordt gebruikt om ruimtelijke afwegingen te maken.
- a. In april 2025 is de *WBS Onderlegger* gepubliceerd. De onderlegger is tot stand gekomen in opdracht van de provincie en de zeven waterschappen in Zuid-Holland en in samenwerking met de drinkwaterbedrijven Dunea, Oasen, Evides en ontwerpbureau Defacto Stedenbouw. De *WBS Onderlegger* is een vervolg op de *Klimaatonderlegger*, ten opzichte waarvan de wateropgaven zijn aangescherpt op basis van recente inzichten. Ook is er een vertaalslag gemaakt naar zoekgebieden voor de ruimte die nodig is voor een toekomstbestendig watersysteem.¹⁶⁵
 - b. In het *Ruimtelijk Arrangement* heeft de provincie met het Rijk de afspraak gemaakt om de *WBS Onderlegger* te benutten bij het maken van ruimtelijke afwegingen in de NOVEX-gebieden Groene Hart, Zuidelijke Randstad en Rotterdamse Haven, en in de uitwerking van nationale ruimtelijke programma's.¹⁶⁶
 - c. De provincie geeft bestuurlijk aan dat de *WBS Onderlegger* intern en extern helpt in de bewustwording van het belang van water en bodem, zie ook bevinding 16. De onderlegger brengt verschillende belangen in beeld en brengt een gesprek op gang. Bijvoorbeeld de kaart over interne verzilting draagt volgens de provincie bij aan de bewustwording dat verzilting niet alleen ontstaat door het binnenlaten van zilt water bij droogte, maar het ook onder het land door komt via grondwater en daar niet door te spoelen is. Dit is een natuurlijke situatie die door zeespiegelstijging wordt versterkt. Het laat zien dat de maakbaarheid eindig is en van de provincie en samenwerkingspartijen en andere houding dan voorheen vraagt.¹⁶⁷
25. De provincie heeft de resultaten van meerdere stresstesten gebundeld in de interactieve [Atlas Klimaat](#). Bijvoorbeeld de *Klimaatstresstest provinciale infrastructuur* die klimateffecten op eigen wegen, vaarwegen en kunstwerken in beeld heeft gebracht. In de *Atlas Klimaat* zijn ook de kaarten van de *Klimaatonderlegger* en *WBS Onderlegger* te raadplegen. De provincie heeft als eerste provincie een bovenregionale stresstest voor wateroverlast uitgevoerd en de daarbij ontwikkelde systematiek is landelijk overgenomen. De geïnventariseerde risico's op wateroverlast helpen de provincie bij belangenafwegingen.
- a. Volgens de bestuurlijke afspraken in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA), zie kader 4.1, moet de provincie voor de provinciale infrastructuur klimaatstresstesten uitvoeren. In 2018 heeft Zuid-Holland als eerste provincie met de *Klimaatstresstest provinciale infrastructuur* een beeld

¹⁶⁴ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

¹⁶⁵ Defacto Stedenbouw (2025), Water en bodem sturend: Onderlegger voor integrale afwegingen in gebiedsprocessen Zuid-Holland, p. 2 en 30-31

¹⁶⁶ Rijk en Provincie Zuid-Holland (2025), Ruimtelijk Arrangement, p. 8

¹⁶⁷ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

- opgeleverd van de effecten van klimaatverandering op de eigen wegen, vaarwegen en kunstwerken. De stresstest gaat over de kwetsbaarheid van deze infrastructuur voor hoosbuien, hittestress, droogte, zeespiegelstijging en bodemdaling.¹⁶⁸ De onderzochte klimaateffecten zijn besproken met deskundigen vanuit de provincie in een risicodialoog en een kansendialoog.¹⁶⁹
- b. De resultaten van meerdere stresstesten, waaronder de *Klimaatstresstest provinciale infrastructuur*, zijn gebundeld in de interactieve *Atlas Klimaat*. Hierin zijn alle klimaat gerelateerde kaartlagen in vijf thema's zijn ingedeeld: wateroverlast, droogte, hitte, overstroming en bodemdaling. Daarnaast zijn de *Klimaatonderlegger* en *WBS Onderlegger* opgenomen in de *Atlas Klimaat*.¹⁷⁰
 - c. Naar aanleiding van de overstromingen in Zuid-Limburg in 2021 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de Beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater ingericht.¹⁷¹ Daar is afgesproken dat provincies bovenregionale stresstesten wateroverlast coördineren vanwege hun rol in de ruimtelijke ordening.¹⁷² De provincie Zuid-Holland heeft als eerste provincie een bovenregionale stresstest voor wateroverlast uitgevoerd. De daarbij ontwikkelde systematiek is vervolgens landelijk model geworden voor de uitvoering van bovenregionale stresstesten. De provincie geeft aan dat zij de testen coördineert in samenwerking met de waterschappen, maar zij de door het Rijk gestelde termijn in de praktijk moeilijk uitvoerbaar vindt en hierover in gesprek is met het Rijk. Inhoudelijk staat de provincie achter de bovenregionale stresstesten. De risico's op bovenregionale wateroverlast moeten inzichtelijk zijn en helpen de provincie bij belangenafwegingen.¹⁷³
 - d. De resultaten van bovenregionale stresstesten komen aan de orde in risicodialogen en handelingsperspectieven. Uit een bovenregionale stresstest in een gemeente kwam bijvoorbeeld naar voren dat het ziekenhuis bij een zogenoemde 'Limburgbui' niet meer bereikbaar zou zijn. In een risicodialoog spreekt de provincie met gemeente en waterschap over de risico's en mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden.

3.3 Keuzes en combinaties

Noodzaak van keuzes

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

¹⁶⁸ Nelen & Schuurmans (2018), *Klimaatstresstest provinciale infrastructuur*. Provincie Zuid-Holland

¹⁶⁹ Provincie Zuid-Holland, *Klimaatstresstest provinciale infrastructuur*, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 31 oktober 2025

¹⁷⁰ Provincie Zuid-Holland, *Atlas Klimaat*, experience.arcgis.com, geraadpleegd 31 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹⁷¹ Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, Beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater, www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl, geraadpleegd 31 oktober 2025

¹⁷² Ministerie van IenW (2024), *Handreiking bovenregionale stresstesten wateroverlast*

¹⁷³ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

- a. In de *Ruimtelijke koers* geeft de provincie aan dat niet alles in de beschikbare ruimte kan. Zij ziet een rol in het verdelen van de schaarse ruimte, naast innoveren, transformeren en combineren. Dit is een 'prioriterings- en verdelingsvraagstuk' dat om politieke keuzes vraagt en van de provincie vraagt om bestuurlijk wendbaar te zijn. Volgens haar nieuwe koers wil de provincie ruimtelijke keuzes meer gaan prioriteren op gezondheid, kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. Dit betekent expliciet dat de provincie 'water en bodem nog meer sturend' hanteert als 'randvoorwaarde voor een veilige, toekomstbestendige ontwikkeling van Zuid-Holland', zie bevinding 27.¹⁷⁴
- b. In het *Ruimtelijke Arrangement* noemen Rijk en provincie dat een toekomstbestendige provincie vraagt om het meewegen van water en bodem in ruimtelijke vraagstukken door gezamenlijke inspanning. De provincie acteert vanuit het besef dat niet alles past en kan, en er keuzes en prioriteitstelling nodig is. Betreft de keuzes is aangegeven dat die gemaakt worden door de autoriteit die daar de verantwoordelijkheid voor heeft.¹⁷⁵
- c. De provincie geeft in een bestuurlijk interview aan dat niet alle ruimtelijke vragen vervuld kunnen worden. Zij noemt bijvoorbeeld de ambitie om 250.000 woningen te bouwen tot 2030 die gepaard gaat met een ruimtevraag voor drinkwater en recreatie. Op kleiner schaalniveau is soms al te zien dat belangen niet samengaan en de knelpunten gaan toenemen. De provincie moet daarin moeilijke keuzes maken die tot teleurstellingen kunnen leiden.¹⁷⁶
- d. Zoals in bevinding 3 genoemd, geeft de provincie bestuurlijk aan dat de grote maatschappelijke opgaven en betrokken partijen om een leidende rol van de provincie vragen. Ook wanneer belangen botsen en er keuzes gemaakt moeten worden, kijken partijen naar de provincie als gebiedsregisseur en gebiedsautoriteit om keuzes te maken.¹⁷⁷

Water en bodem sturend

27. De provincie hanteert het principe 'water en bodem sturend' in de ruimtelijke ordening en stelt in de *Ruimtelijke koers* dat zij dit nog meer sturend wil hanteren. Zij doet dit omdat water met oog op toekomstige bestaanszekerheid vraagt om het vrijhouden van ruimte, en omdat een sterk water- en bodemsysteem mede noodzakelijk is vanwege de lage ligging van de provincie. Het principe biedt de mogelijkheid om vanaf het begin van een ruimtelijke ontwikkeling rekening te houden met een toekomstbestendig en klimaatbestendig water- en bodemsysteem.
 - a. In het *Coalitieakkoord* noemt de provincie in navolging van het toenmalige kabinet, zie paragraaf 1.2, water en bodem sturend in de ruimtelijke ordening.¹⁷⁸
 - b. Zoals genoemd in bevinding 1, is de eerste van vier sturende ruimtelijke principes van de provincie: 'Een toekomstbestendige leefomgeving is topprioriteit'. Zoals genoemd in bevinding 26a, koppelt de provincie in de *Ruimtelijke koers* aan deze topprioriteit dat zij 'water en bodem nog meer sturend' hanteert als 'randvoorwaarde voor een veilige, toekomstbestendige ontwikkeling van Zuid-Holland'.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Provincie Zuid-Holland (2024), *Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland*, p. 8 en 37

¹⁷⁵ Rijk en Provincie Zuid-Holland (2025), *Ruimtelijk Arrangement*, p. 7

¹⁷⁶ Provincie Zuid-Holland (2025), *Woningbouw*, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 30 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

¹⁷⁷ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

¹⁷⁸ Provincie Zuid-Holland (2023), *Krachtig Zuid-Holland. Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland 2023 - 2027*, p. 21-22 en 30

¹⁷⁹ Provincie Zuid-Holland (2024), *Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland*, p. 6 en 37

- c. In het *Ruimtelijk Arrangement* wordt de noodzaak van een sterk water- en bodemsysteem gerelateerd aan de lage ligging van de provincie. De ‘toekomstbestendige ontwikkeling’ wordt geduid als het veiligstellen van de economie, voedselvoorziening en brede welvaart voor de toekomst.¹⁸⁰
 - d. In het *Omgevingsprogramma* geeft de provincie aan dat water een belangrijk sturend element is voor ruimtelijke keuzes, omdat water met oog op toekomstige bestaanszekerheid vraagt om het vrijhouden van ruimte. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ruimte voor waterkeringen en dijkversterkingen, waterberging en grondwaterbeschermingsgebieden.¹⁸¹
 - e. In de *Uitvoeringsagenda klimaatadaptatie 2025-2027* licht de provincie ‘water en bodem sturend’ verder toe: ‘Het principe biedt de mogelijkheid om al bij het begin van een proces rekening te houden met een toekomstbestendig – en ook klimaatbestendig – water- en bodemsysteem. De kwaliteit en draagkracht van water en bodem staan daarbij centraal.’¹⁸²
28. Op verzoek van PS past de provincie ‘water en bodem sturend’ toe in de lopende herziening van het omgevingsbeleid. Zij omschrijft het gebruik ervan als ‘randvoorwaardelijk in ruimtelijke ontwikkelingen’. De provincie geeft aan dat het huidige water- en bodemsysteem de risico's van te veel water, te weinig water en overstromingsrisico's niet meer kan oplossen. Daarom moeten ruimtelijke en economische functies ‘rekening houden met’ ruimte voor het water- en bodemsysteem.
- a. De Herziening 2025 van het omgevingsbeleid wordt vastgesteld in 2026, zie kader 2.2. Hierin past de provincie op verzoek van PS het principe ‘water en bodem sturend’ toe als randvoorwaardelijk in ruimtelijke ontwikkelingen in het omgevingsbeleid. In de motivering daarvoor stelt de provincie dat ‘wij tegen de grenzen van het water- en bodemsysteem aanlopen. Het blijkt ‘niet meer maakbaar om met ons huidige systeem de risico's die zijn verbonden aan water te veel, water te weinig en overstromingsrisico's op te lossen’.¹⁸³
 - b. Ambtelijk geeft de provincie aan dat de formulering van ‘water en bodem sturend’ als ‘randvoorwaardelijk in ruimtelijke ontwikkelingen’ betekent dat ruimtelijke en economische functies ‘rekening moeten houden’ met het water- en bodemsysteem. Bij een locatiekeuze en locatie-inrichting moet ruimte worden gereserveerd voor toekomstige versterkingen van het systeem en deze functies moeten anticiperen op onvermijdbaar veranderende water- en bodemcondities zoals natter, droger en zouter.¹⁸⁴
29. In de *Ontwerp Omgevingsvisie* verwerkt de provincie ‘water en bodem sturend’ in beleidskeuzes over waterveiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid en toekomstbestendig bouwen en ontwikkelen. De provincie voegt de nieuwe beleidskeuzes ‘Toekomstbestendige ruimtelijke ontwikkeling’ en ‘Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem’ toe. In laatstgenoemde beleidskeuze is de formulering ‘rekening houden met’ minder sturend en bepalend

¹⁸⁰ Provincie Zuid-Holland (2024), Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland, p. 6 & Rijk en Provincie Zuid-Holland (2025), Ruimtelijk Arrangement, p. 8

¹⁸¹ Provincie Zuid-Holland, Omgevingsprogramma. 5-3 Leven met water, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 17 september 2025

¹⁸² Provincie Zuid-Holland (2025), Uitvoeringsagenda klimaatadaptatie 2025-2027, p. 8

¹⁸³ Provincie Zuid-Holland (2025), Ontwerp Herziening omgevingsbeleid 2025. Nota van Motivering, p. 74

¹⁸⁴ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 19 november 2025

dan 'water en bodem sturend', zoals de provincie eerder voorstelde in de *Internetconsultatie* en hanteert op andere plaatsen in haar beleid.

- a. Aan beleidskeuze 5.3.1 'Waterveiligheid en wateroverlast' voegt de provincie toe dat het steeds duurder wordt om de provincie te beschermen tegen overstromingen en wateroverlast en zij daarom wil inzetten op meerlaagsveiligheid¹⁸⁵. Hierbij is opgenomen in lijn met eerder beleid dat waar buitendijkse ontwikkelingen zijn toegestaan, de provincie van gemeenten vraagt rekening te houden met de risico's van 'overstromingen, nu en bij een veranderend klimaat'.¹⁸⁶
- b. Aan beleidskeuze 5.3.2 'Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid' voegt de provincie toe dat zij huidige en toekomstige bronnen voor drinkwaterproductie en vitale drinkwaterinfrastructuur beschermt, en er nieuwe en alternatieve bronnen te onderzoeken zijn.¹⁸⁷
- c. In de uitwerking van beleidskeuze 6.1.1 'Voldoende en betaalbare huisvesting voor iedereen' gaat de provincie in op toekomstbestendig bouwen. De provincie geeft aan dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling onder andere klimaatbestendig en waterrobuust moet zijn, ook 'op een slappe ondergrond waar zetting en bodemdaling plaatsvindt'. Klimaatadaptief bouwen is de norm in de provincie en wateropgaven worden 'niet afgewenteld op toekomstige generaties, naar andere gebied of functies, en niet van privaat naar publiek'. Het 'niet afwentelen' is conform het principe 'water en bodem sturend', zie paragraaf 1.2. Ook moeten nieuwe ontwikkelingen zoetwaterefficiënt zijn om de druk op drinkwatervoorziening en het watersysteem te verlichten.¹⁸⁸
- d. De provincie voegt aan beleidsdoel 6.2 'Ruimte en landschap' beleidskeuze 6.2.1 'Toekomstbestendige ruimtelijke ontwikkeling' toe. Daarin staat dat de provincie bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen het water- en bodemsysteem als meer sturend hanteert. Zij wil onbebouwde ruimte¹⁸⁹ beschermen tegen stedelijke ontwikkelingen, om ruimte beschikbaar te houden voor vier prioritaire opgaven, waaronder 'een robuust en klimaatadaptief water- en bodemsysteem'.¹⁹⁰
- e. Daarnaast voegt de provincie beleidskeuze 6.2.4 'Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem' toe. De provincie stelt tot doel 'om de ruimte die nodig is voor het herstel en de verdere ontwikkeling van het water- en bodemsysteem vrij te houden van ruimtelijke functies die daar niet mee

¹⁸⁵ Het principe van 'meerlaagsveiligheid' richt zich op een combinatie van waterbewustzijn, preventie, gevolgen beperking, crisisbeheersing en herstel van schade. Zie Provincie Zuid-Holland, Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsvisie Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 131-132

¹⁸⁶ Provincie Zuid-Holland (2025), Bijlage Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 5; Provincie Zuid-Holland, Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsvisie Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 131-133 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹⁸⁷ Provincie Zuid-Holland (2025), Bijlage Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 6 & Provincie Zuid-Holland, Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsvisie Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 133

¹⁸⁸ Provincie Zuid-Holland (2025), Bijlage Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 6-7; Provincie Zuid-Holland (2025), Ontwerp Herziening omgevingsbeleid 2025. Nota van Motivering, p. 64 & Provincie Zuid-Holland, Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsvisie Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 146-147

¹⁸⁹ Met 'onbebouwde ruimte' doelt de provincie op 'landelijk gebied buiten Bestaand Stads en Dorpsgebied', zie Provincie Zuid-Holland, Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsvisie Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 154

¹⁹⁰ Provincie Zuid-Holland, Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsvisie Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 154

gecombineerd kunnen worden.¹⁹¹ Op basis van de *Klimaatonderlegger* heeft de provincie de *Signaleringskaart klimaatrisico's voor bouwactiviteiten* opgesteld voor de locatiekeuze in relatie tot de nodige inspanningen voor een klimaatbestendige locatie-inrichting.¹⁹²

- f. In de eerdere *Internetconsultatie* stelde de provincie een nieuw, apart beleidsdoel 'Water en bodem sturend' voor met een beleidskeuze 'Water en bodem sturend randvoorwaardelijk'. In de *Ontwerp Omgevingsvisie* is dit aangepast tot de formulering 'rekening houdend met water en bodem' onder beleidsdoel 6.2 'Ruimte en landschap'.¹⁹³ De provincie gaat in de nota van motivering niet nader in op de aanpassing van 'water en bodem sturend' naar 'rekening houden met water en bodem'.¹⁹⁴ Met deze aanpassing kiest de provincie voor een minder sturende en minder bepalende formulering, in navolging van de nuancering van het Rijk van zijn visie op water en bodem in oktober 2024 ten opzichte van oktober 2022, zie paragraaf 1.2.
 - g. Volgens de toelichting op de participatie en internetconsultatie, hebben waterschappen complimenten uitgesproken voor de beleidsvoornemens van de provincie op het gebied van 'water en bodem sturend', en zijn gemeenten kritischer en hebben zij een voorkeur voor meer gemeentelijke beleidsvrijheid.¹⁹⁵ De provincie geeft ambtelijk aan dat andere gemeenten aangeven wel blij te zijn met de aanscherping van het provinciale beleid.¹⁹⁶
30. In de herziening van het *Omgevingsprogramma* implementeert de provincie 'water en bodem sturend' door maatregelen toe te voegen op het gebied van drinkwatervoorziening en de toezichttaken van omgevingsdiensten. Daarnaast moet in visies en plannen worden opgenomen hoe ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegerust op klimaatverandering en klimaatrobuustheid van het water- en bodemsysteem. Daarbij wijst de provincie voor de locatiekeuze op de *Signaleringskaart klimaatrisico's voor bouwactiviteiten* en voor de locatie-inrichting op prestatie-eisen voor klimaatadaptief bouwen.
- a. Voor het beleidsdoel 5-3 'Leven met water' voegt de provincie de volgende maatregelen toe in het *Ontwerp Omgevingsprogramma*:
 - De provincie onderzoekt samen met drinkwaterbedrijven Oasen en Dunea de mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe drinkwaterbronnen.
 - Jaarlijks stelt de provincie voor alle omgevingsdiensten de toezicht- en handhavingstaken vast in werkplannen.¹⁹⁷
 - b. Als maatregelen in het *Ontwerp Omgevingsprogramma* voor de beleidskeuze 6.2.4 'Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem' noemt de provincie dat in 'ruimtelijke visies en plannen wordt opgenomen hoe ruimtelijke ontwikkelingen rekening houden met de gevolgen van klimaatverandering en kunnen bijdragen aan de klimaatrobuustheid van het water- en

¹⁹¹ Provincie Zuid-Holland, Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsvisie Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 179

¹⁹² Provincie Zuid-Holland, Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsvisie Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 180

¹⁹³ Provincie Zuid-Holland (2025), Bijlage Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 7

¹⁹⁴ Provincie Zuid-Holland (2025), Ontwerp Herziening omgevingsbeleid 2025. Nota van Motivering, p. 75

¹⁹⁵ Provincie Zuid-Holland (2025), Ontwerp Herziening omgevingsbeleid 2025. Nota van Motivering, p. 75

¹⁹⁶ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

¹⁹⁷ Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17921: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsprogramma Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 101-102

bodemsysteem'. Daarbij wijst de provincie voor de locatiekeuze op de *Signaleringskaart klimaatrisico's voor bouwactiviteiten*.¹⁹⁸

- c. Voor de locatie-inrichting stimuleert de provincie 'gemeenten en initiatiefnemers om de prestatie-eisen voor klimaatadaptief ruimtelijk ontwikkelen in het planvormingsproces mee te nemen'. De prestatie-eisen zijn gebaseerd op de *Leidraad Klimaatadaptief Bouwen 2.0*, die is opgesteld in opdracht van de provincies Zuid-Holland, Gelderland, Utrecht en de Metropoolregio Amsterdam.¹⁹⁹ De prestatie-eisen gaan over de beperking van schade door wateroverlast, droogte, overstroming, hitte en bodemdaling en zijn in een tabel opgenomen in het *Ontwerp Omgevingsprogramma*.²⁰⁰

Klimaatadaptief bouwen

31. In 2018 en 2019 heeft de provincie met medeoverheden en betrokken partijen het *Convenant Klimaatadaptief Bouwen* getekend. De provincie was initiatiefnemer van het convenant. Onderdeel daarvan is een *Programma van Eisen* met minimale, praktische en meetbare eisen voor omgevingsplannen om nieuwbouwplannen klimaatbestendig in te richten.
 - a. In 2018 heeft de provincie met onder andere waterschappen, gemeentes, bouwers, ontwikkelaars en financiers het *Convenant Klimaatadaptief Bouwen* getekend. De provincie was initiatiefnemer van het convenant. Daarin committeren de partijen zich bij nieuwbouwlocaties aan minder wateroverlast, meer biodiversiteit, minder hittestress, minder langdurige droogte en minder bodemdaling dan voorafgaand aan de ruimtelijke ontwikkeling. Een van de afspraken betrof het ontwikkelen van een instrument om het vermogen om zich aan te passen aan veranderingen (adaptiviteit) van bestaande en nieuwe stedelijke omgevingen vast te kunnen stellen.²⁰¹
 - b. In 2019 zetten de ondertekenende partijen vervolgstappen met een *Programma van Eisen* met minimale, praktische en meetbare eisen voor omgevingsplannen om nieuwbouwplannen klimaatbestendig in te richten, een *Leidraad Klimaatadaptief Bouwen* als ondersteuning bij het opstellen van klimaatambities en het beoordelen van een gebiedsontwikkeling, en een *Witboek* als handreiking met handelingsperspectief.²⁰²
 - c. Volgens de provincie is het *Convenant Klimaatadaptief bouwen* te zien als een afwegingskader. De provincie liep met het convenant voorop en volgens de provincie heeft het Rijk haar visie en de *Leidraad* grotendeels overgenomen in de landelijke handreiking *Maatlat voor de groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving*.²⁰³

¹⁹⁸ Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17921: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsprogramma Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 130

¹⁹⁹ Nelen & Schuurmans en Tauw (2022), *Leidraad Klimaatadaptief bouwen 2.0*. Stap voor stap klimaatadaptief

²⁰⁰ Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17921: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsprogramma Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 130-132

²⁰¹ Provincie Zuid-Holland e.a. (2018), *Convenant Klimaatadaptief Bouwen & Provincie Zuid-Holland*, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²⁰² Provincie Zuid-Holland e.a. (2019), *Tussenstand Convenant Klimaatadaptief Bouwen*; Provincie Zuid-Holland e.a. (2019), *Convenant Klimaatadaptief Bouwen: Programma van Eisen, Leidraad en Witboek & Provincie Zuid-Holland, Klimaatadaptief bouwen*, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 30 oktober 2025

²⁰³ Kennisportaal Klimaatadaptatie, *Klimaatadaptief bouwen: 'Het glas is zich mooi aan het vullen'*, www.klimaatadaptatienederland.nl, 15 september 2021; Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

32. De provincie heeft in de *Omgevingsverordening* een instructieregel voor toekomstbestendig bouwen opgenomen. Gemeenten moeten onder andere de risico's van klimaatverandering en de reductie van drinkwatergebruik bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen betrekken. In de *Ontwerp Omgevingsverordening* voegt de provincie een instructieregel 'klimaatadaptief ruimtelijk ontwikkelen' toe om erop te sturen dat gemeenten over toekomstbestendig en klimaatadaptief bouwen nadenken in de planvormingsfase en om het water-, bodem- en ecosysteem mede sturend te laten zijn voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast neemt de provincie artikelen op voor het beschikbaar houden van onbebouwde ruimte voor een robuust en klimaatadaptief bodem- en watersysteem.
- a. In de huidige *Omgevingsverordening* heeft de provincie artikel 7.41aa over toekomstbestendig bouwen van woningen opgenomen. Daarin staat dat een omgevingsplan de mogelijkheden en kansen voor toekomstbestendig bouwen moet meenemen bij ontwikkelingen met meer dan 1.000 vierkante meter vloeroppervlak. Twee van de zeven aspecten die hierbij worden genoemd zijn de risico's van klimaatverandering en het reduceren van drinkwatergebruik door waterbesparende maatregelen.²⁰⁴ In de *Ontwerp Herziening* is artikel 7.41aa aangepast tot artikel 7.41gg en is het artikel niet meer beperkt tot de bouw van alleen woningen.²⁰⁵
 - b. In de *Ontwerp Herziening* voegt de provincie artikel 7.41ff 'klimaatadaptief ruimtelijk ontwikkelen' in. In deze instructieregel is opgenomen dat een omgevingsplan alleen ruimtelijke ontwikkelingen toelaat met een oppervlakte en verharding van meer dan 1000 vierkante meter 'als deze ontwikkelingen in voldoende mate bijdragen aan het behoud en het versterken van een klimaatrobuust water- en bodemsysteem'.²⁰⁶
 - c. Volgens de toelichting op artikel 7.41ff wil de provincie met deze instructieregel sturen op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, 'zodat al in de planvormingsfase van bepaalde bouwactiviteiten nagedacht wordt over klimaatadaptatie en een klimaatbestendig water- en bodemsysteem'. In de initiatiefase ziet de provincie de grootste impact voor het incorporeren van klimaatadaptatie in het bouwproces en kansen om het water-, bodem- en ecosysteem mede sturend laten zijn.²⁰⁷
 - d. De provincie verwijst gemeenten naar de prestatie-eisen voor klimaatadaptief ruimtelijke ontwikkelen, zie bevinding 30, om te beoordelen of een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan het behoud en versterken van een klimaatrobuust water- en bodemsysteem. De provincie gaat in de toelichting nader in op de prestatie-eisen voor wateroverlast, droogte, hitte, bodemdaling en overstromingen.²⁰⁸
 - e. In de *Ontwerp Herziening* neemt de provincie in het nieuwe artikel 7.41aa het beschermingsgebied onbebouwde ruimte op. Volgens artikel 7.41bb moet een omgevingsplan voor het beschermingsgebied onbebouwde ruimte voldoende ruimte beschikbaar houden voor prioritaire ontwikkelingen, waaronder een

²⁰⁴ Provincie Zuid-Holland (2025), Zuid-Hollandse Omgevingsverordening, art. 7.41aa

²⁰⁵ Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17940: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 17-18

²⁰⁶ Provincie Zuid-Holland (2025), Ontwerp Herziening omgevingsbeleid 2025. Nota van Motivering, p. 73 & Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17940: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 17

²⁰⁷ Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17940: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 112-113

²⁰⁸ Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17940: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 113-114

'robuust en klimaatadaptief water- en bodemsysteem'.²⁰⁹ De provincie geeft ambtelijk aan dat de open ruimte die zij hierdoor beschermt tegen bebouwing, ook de diepste polders betreft. Hiermee geeft de provincie uitvoering aan één van de 33 structurerende keuzes voor 'water en bodem sturend' van het Rijk, namelijk dat vijf tot tien procent van de diepste polders niet bebouwd mag worden, zie paragraaf 1.2.²¹⁰

Bodemdaling

33. De provincie hanteert als uitgangspunten bij het watersysteem dat aanpassingen klimaatbestendig zijn en natuurlijke processen waar mogelijk meer ruimte krijgen of beter worden benut. De provincie noemt het onvermijdelijk dat het veenlandschap gaat veranderen vanwege ingrijpende vernatting om bodemdaling te kunnen stoppen. De provincie specificeert de consequenties voor het ruimtegebruik niet in de huidige *Omgevingsvisie*. Volgens de Herziening 2025 wil de provincie bewegen naar een grondwaterstand van veertig centimeter of minder in veenweiden, maar neemt zij hiervoor nog geen stevige instructies op in de *Omgevingsverordening*. Zij geeft aan dat dit is vanwege de grote complexiteit van zowel gevestigde belangen als onderling tegenstrijdige waterbelangen, zoals een mogelijke verslechtering van de waterkwaliteit, meer risico's op wateroverlast en een te grote watervraag in droge periodes.
- a. De provincie hanteert in de *Omgevingsvisie* twee uitgangspunten bij aanpassingen aan het watersysteem: 'ze zijn klimaatbestendig en de natuurlijke processen krijgen, waar dat kan, meer ruimte of worden beter benut'.²¹¹
 - b. De daling van de veenbodem is een probleem in delen van Zuid-Holland. De provincie geeft aan dat bodemdaling niet volledig kan worden gestopt zonder ingrijpende vernatting. Dat het veenlandschap op de lange termijn onvermijdelijk gaat veranderen, kan volgens de provincie consequenties hebben voor het ruimtegebruik. Wat deze veranderingen en consequenties zijn, specificeert de provincie niet in de actuele *Omgevingsvisie*.²¹² Ambtelijk is toegelicht dat het aanpassen van het waterpeil in veenweidegebied kan betekenen dat de grond minder geschikt is voor extensieve landbouw, intensieve veeteelt of bepaalde gewassen.²¹³
 - c. Volgens de Herziening 2025 wil de provincie het peil van de grondwaterstand in veenweiden verhogen. De provincie wil tot een reductie van CO₂-emissie uit veen komen, zoals afgesproken in het *Klimaatakkoord*. De provincie wil bewegen naar een grondwaterstand van veertig centimeter onder het maaiveld en waar mogelijk naar minder, omdat dat het meest effectieve middel is om broeikasgasemissies uit het veen te reduceren.²¹⁴
 - d. De provincie is (nog) terughoudend om stevige instructies voor peilverhoging via de *Omgevingsverordening* op te nemen, in verband met de gevestigde

²⁰⁹ Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17940: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 16

²¹⁰ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²¹¹ Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 3. Hier staat Zuid-Holland nu, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025

²¹² Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 3. Hier staat Zuid-Holland nu, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025

²¹³ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²¹⁴ Provincie Zuid-Holland (2025), Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 12; Provincie Zuid-Holland (2025), Bijlage Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 35 & Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17919: Ontwerpbesluit Wijziging Omgevingsvisie Zuid-Holland Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 188-191

belangen en opgaven waaraan het nat(ter) houden van veenweiden raakt.²¹⁵ Zij geeft ambtelijk aan dat dit is vanwege de grote complexiteit van zowel gevestigde belangen als onderling tegenstrijdige waterbelangen, zoals een mogelijke verslechtering van de waterkwaliteit, meer risico's op wateroverlast en een te grote watervraag in droge periodes. Met de voorgestelde wijzigingen wordt verdere bodemdaling in elk geval niet versneld en gestabiliseerd.²¹⁶ Ook noemt de provincie dat zij zelf niet kan besluiten over een grondwaterstand van veertig centimeter. Het waterschap is verantwoordelijk voor het peilbesluit en moet het streefpeil van de provincie meenemen in zijn afwegingen bij het bepalen van het peil.²¹⁷

Belangencombinaties

34. De provincie geeft in de ruimtelijke ordening het combineren van functies voorrang op enkelvoudige functies. Dat doet zij door het breed benaderen van opgaven en het hanteren van een integrale, gebiedsgerichte aanpak. De provincie vindt dat nieuwe ontwikkelingen in een gebied de ruimtelijke kwaliteit moeten versterken of ten minste behouden.
- a. De provincie stelt dat het combineren van functies voorrang heeft op enkelvoudige functies. Zij vindt het belangrijk om elke opgave breder te bekijken. Woningbouw wordt bijvoorbeeld breder getrokken tot verstedelijking, en infrastructuur tot mobiliteit. Dit vraagt om een gebiedsgerichte aanpak volgens de provincie. Daarbij onderkent de provincie dat niet altijd alle ruimteclaims op de gewenste plek kunnen worden gecombineerd, en het belangrijk is om zorgvuldig af te wegen en keuzes te maken.²¹⁸
 - b. Bij het uitwerken van opgaven vindt de provincie dat er rekening gehouden moet worden met bestaande functies en kwaliteiten in een gebied, wat zij de 'gebiedsidentiteit' noemt. Nieuwe ontwikkelingen moeten de ruimtelijke kwaliteit versterken of ten minste behouden. Daarbij vindt de provincie een integrale gebiedsgerichte benadering passend, omdat het recht doet aan elk gebied met eigen identiteit, kenmerkend landschap en positie in de ruimtelijk hoofdstructuur met een eigen mix aan opgaven.²¹⁹
35. De provincie benoemt in het RWP mogelijkheden voor relaties tussen de aanpak van bodemdaling met andere beleidskeuzes, zoals stikstofreductie, waterkwaliteit, energietransitie en klimaatadaptatie. In de herziening van de *Omgevingsvisie* streeft de provincie naar functiecombinaties die elkaar versterken, zoals drinkwater en natuur. Bestuurlijk noemt de provincie een mogelijke functiecombinatie van een hoogspanningsstation en waterberging.
- a. In het RWP noemt de provincie dat zij in gebiedsprocessen zoekt naar synergie tussen verschillende opgaven, zogenaamde 'win-winsituaties' en 'meekoppelkansen'. Op het gebied van biodiversiteit en natuur bijvoorbeeld het verbinden van maatregelen voor Natura 2000-gebieden en Natuurnetwerk Nederland (NNN) met de KRW, en natuurontwikkeling in samenhang met maatregelen op het gebied van wateroverlast en waterberging. Daarnaast

²¹⁵ Provincie Zuid-Holland (2025), Ontwerp Herziening omgevingsbeleid 2025. Nota van Motivering, p. 79-80

²¹⁶ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²¹⁷ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²¹⁸ Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 3. Hier staat Zuid-Holland nu, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025

²¹⁹ Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 3. Hier staat Zuid-Holland nu, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025

- noemt zij maatregelen in het kader van het verduurzamen van de landbouw, klimaat en bodemdaling, en recreatie.²²⁰
- b. Daarnaast ziet de provincie in het RWP bij de beleidskeuze 'beperken maatschappelijke kosten door bodemdaling' kansen voor synergie met andere beleidskeuzes. Als de transitie naar een natter grondgebruik gepaard gaat met extensivering, ziet de provincie kansen voor synergie met stikstofreductie en de transitie naar circulaire landbouw, en daarmee met de verbetering van de waterkwaliteit en biodiversiteit. Voor een beperkt areaal ziet de provincie kansen voor synergie van de aanpak van bodemdaling met onder andere energietransitie door de aanleg van energielandschappen, de ontwikkeling van nieuwe landschappelijke kwaliteiten en klimaatadaptatie en klimaatbestendig bouwen.²²¹
 - c. Volgens de Herziening 2025 bevestigt de provincie in de nieuwe omgevingsvisie haar streven volgens het RWP naar zoveel mogelijk functiecombinaties die elkaar versterken, zoals drinkwater en natuur. Bijvoorbeeld door bij het aanwijzen van zwemwaterlocaties rekening te houden met waterkwaliteit, veiligheid en hygiëne, en door bij het vaststellen van waterkwaliteitsdoelen rekening te houden met verschillende functies van oppervlaktewateren.²²²
 - d. In een bestuurlijk interview noemt de provincie een specifiek voorbeeld van een functiecombinatie van waterberging en energie. In de polder Bolnes-Zuid, onderdeel van de gemeente Ridderkerk, is er een mogelijkheid voor een locatie voor een hoogspanningsstation in combinatie met een waterberging. De provincie beoordeelt deze locatie voor een hoogspanningsstation positiever dan andere locaties, vanwege de mogelijke combinatie met waterberging.²²³ In juni 2025 verzochten netbeheerders TenneT en Stedin en Waterschap Hollandse Delta gezamenlijk de gemeenteraad van Ridderkerk om mee te werken aan een gebiedsprogramma hiervoor.²²⁴

²²⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 18

²²¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 38

²²² Provincie Zuid-Holland (2025), Bijlage Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025, p. 6; Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17919: Ontwerpbesluit Wijziging Omgevingsvisie Zuid-Holland Herziening 2025, 29 oktober 2025, p. 133-134 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²²³ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

²²⁴ Gemeente Ridderkerk, Raadsinformatiebrief: Bolnes-Zuid: Verzoeken TenneT-Stedin en Waterschap Hollandse Delta, 6 juni 2025

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 Gnephoek in Alphen aan den Rijn en paragraaf 4.3 de casusstudie Nieuwe Driemanspolder bij Zoetermeer. Meer informatie over de casusstudies en daarvoor gevoerde groeps gesprekken staat in hoofdstuk 5.

4.1 Samenwerkingsverbanden

Landelijke samenwerking

36. De provincie ziet het Nationaal Deltaprogramma als een belangrijk platform om kennis in te brengen en invloed uit te oefenen op ruimtelijke keuzes over wateropgaven die impact hebben op de provincie. Deelname vraagt van de provincie capaciteit en een beperkte financiële bijdrage. De provincie geeft aan dat het Deltaprogramma nu en de komende jaren meer inzet van onder andere de provincie vraagt.
- De provincie is voornamelijk betrokken bij het deelgebied Rijnmond-Drechtsteden en in beperktere mate bij de deelgebieden Rivieren Rijn en Maas, Zuidwestelijke Delta, Kust, en Centraal Holland. Daarnaast is de provincie betrokken bij de thema's Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie en Kennisprogramma Zeespiegelstijging.²²⁵
 - De provincie ziet het Deltaprogramma als een belangrijk platform om kennis in te brengen en invloed uit te oefenen op keuzes en ruimtelijke beslissingen over wateropgaven die impact hebben op de provincie. Daarnaast is het van belang als bestuurlijk netwerk waarin bestuurders elkaar regelmatig tegenkomen, omdat vraagstukken in het Deltaprogramma effect kunnen hebben op andere provinciale onderwerpen. Zo hebben vraagstukken die spelen in het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden en Zuidwestelijke Delta ook effect op de haven, waar de gedeputeerde voor water ook verantwoordelijk voor is.²²⁶
 - De deelname aan het Deltaprogramma vraagt voornamelijk ambtelijke capaciteit van de provincie, ongeveer 2,2 fte. Daarnaast levert zij een beperkte financiële bijdrage. De bijdrage is bestemd voor de uitvoering van onderzoek of externe inhuur ter ondersteuning van de uitvoering van de verschillende deelgebieden en thema's.²²⁷ De provincie ziet dat het Deltaprogramma nu en zeker de komende jaren meer inzet van de provincie en andere partijen vraagt om de programma's en onderzoeken uit te voeren en keuzes te maken.²²⁸

²²⁵ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²²⁶ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²²⁷ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²²⁸ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

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.²²⁹

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.²³⁰

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.²³¹

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.²³²

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

²²⁹ Deltaprogramma, Wat regelt de Deltawet?, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 29 november 2025

²³⁰ 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

²³¹ Deltaprogramma, Wat is het nationaal Deltaprogramma, www.deltaprogramma.nl, geraadpleegd 9 oktober 2025; Ministerie van IenM e.a. (2014), Bestuursovereenkomst Deltaprogramma. Borging deltabelsissingen en voorkeursstrategieën & Deltaprogramma, interview, 24 maart 2025

²³² 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

- a. In de overlegstructuur van het IPO valt water onder de bestuurlijke adviescommissie Ruimte en Leefomgeving. De provincie kiest per overleg welke gedeputeerde zij afvaardigt. Afhankelijk van de agenda wordt de gedeputeerde voor water afgevaardigd, of laat hij zich vertegenwoordigen door de gedeputeerde voor ruimte.²³³
 - b. De bestuurlijke adviescommissie Ruimte en Leefomgeving wordt ondersteund door een ambtelijke adviescommissie. Het afdelingshoofd ruimte van de provincie gaat naar die overleggen en vertegenwoordigt op IPO-niveau de waterbelangen van de provincie Zuid-Holland. Dit afdelingshoofd wordt daarin intern geadviseerd door het team water. De ambtelijke adviescommissie wordt voorafgegaan door een 'Cockpit Water en Bodem', waarin de watermanagers van de provincies deelnemen om water- en bodemonderwerpen goed en strategisch te positioneren voor de ambtelijke en bestuurlijke adviescommissies.²³⁴ Daarnaast neemt de provincie deel aan expertgroepen op het gebied van waterveiligheid, wateroverlast, klimaatadaptatie en 'water en bodem sturend'.²³⁵
 - c. De provincie heeft in IPO-verband een position paper opgesteld over de betrokkenheid van de provincies bij de belangrijkste waterkwaliteitsthema's. Het position paper geeft volgens de provincie de mogelijkheid om voor specifieke stoffen afspraken te maken met partners, bijvoorbeeld de afspraak met waterschappen en omgevingsdiensten om intensiever te handhaven op de illegale lozing van gewasbeschermingsmiddelen.²³⁶ Ook heeft de provincie position papers over drinkwater en klimaatadaptatie opgesteld.²³⁷
 - d. De provincie geeft aan dat zij, naast het Deltaprogramma, via het IPO naar het Rijk toe haar belangen communiceert. Voor de provincie is het soms ingewikkeld om als gezamenlijke provincies een standpunt te formuleren via het IPO, omdat de regionale verschillen groot zijn. De provincie trekt op met de waterschappen en andere partijen in de provincie, zodat zij gezamenlijk als regio één geluid kan laten horen. Dit geluid kan botsen met de belangen van andere regio's in andere provincies.²³⁸
38. De provincie heeft van het Rijk keuzes nodig op het gebied van zoetwaterbeschikbaarheid. De overheden nemen in het Deltaprogramma fysieke maatregelen en besparingsmaatregelen, maar er zijn ook landelijke keuzes nodig in de verdeling van zoetwater. De provincie geeft via het Deltaprogramma bij het Rijk aan wat zij nodig heeft. Daarbij wijst de provincie op de consequenties van watertekort voor de regio.
- a. De provincie geeft in het *Ruimtelijke Arrangement* aan dat er doorbraken nodig zijn op de landelijke dossiers netcongestie, stikstof en de beschikbaarheid van zoetwater.²³⁹ Ook in een interview geeft de provincie aan van het Rijk keuzes nodig te hebben op het gebied van zoetwaterbeschikbaarheid en verzilting. Het is een nationaal vraagstuk en de grote rivieren die zoetwater aanvoeren zijn in het beheer van het Rijk. Het zoetwater is schaars en moet in droge zomers verdeeld worden, als er minder water beschikbaar is om de instroom van zout

²³³ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

²³⁴ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²³⁵ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²³⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 19

²³⁷ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²³⁸ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²³⁹ Rijk en provincie Zuid-Holland (2025), Ruimtelijk Arrangement, p. 7

- water vanuit zee de rivier in tegen te gaan. Ook voor de vernatting van de veenweidegebieden is zoetwater nodig, wat in een droge zomer nog niet gegarandeerd beschikbaar is.²⁴⁰
- b. In het Deltaprogramma werkt de provincie mee aan fysieke maatregelen om zoetwater in droge zomers via omwegen te leveren, en maatregelen om zuinig om te gaan met oppervlaktewater. Daarbij komt dat sommige economische ontwikkelingen die vragen om extra zoetwater haaks staan op waterbeschikbaarheidsmaatregelen. Dit vraagstuk overstijgt het regionale niveau van de provincie en vraagt om keuzes van het Rijk.²⁴¹
 - c. De provincie geeft in het Deltaprogramma Zoetwater bij het Rijk aan wat zij nodig heeft aan landelijke keuzes. De provincie verwacht dat het watergebrek onvermijdelijk gevolgen gaat hebben voor de regio en probeert die gevolgen naar het Rijk toe te benadrukken.²⁴²
39. Ook op het gebied van de KRW heeft de provincie extra inzet van het Rijk nodig. Dit gaat onder andere om de aanscherping van regels over meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen en regie op de resultaten van de landelijk evaluatie. De provincie geeft bestuurlijk aan dat zij van het Rijk nodig heeft dat de aanpak van de rivierkreeft en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nationaal gereguleerd worden.
- a. Zoals genoemd in bevinding 7, geeft de provincie in de *Tussenbalans KRW* aan dat zij extra inzet van het Rijk nodig heeft. Dit betreft de volgende onderwerpen:
 - aanscherping van de regels over (de toelating en gebruik van) meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen (en toezicht en handhaving hierop)
 - regie op de resultaten van de landelijke evaluatie en het komen tot duidelijke afspraken (en aanvullende noodzakelijke financiering nu de gelden van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zijn weggevallen)
 - toezien dat gemeenten over voldoende budget beschikken voor de VTH-taken die zij uitvoeren, in het bijzonder rondom indirecte lozingen
 - nemen van eigenaarschap voor de taak door het Rijk voor het bestrijden van de rivierkreeft, en daar waar taken worden gedelegeerd naar lagere overheden die zo snel mogelijk faciliteren met instrumentarium en financiële middelen²⁴³
 - b. In een bestuurlijk interview geeft de provincie aan dat regelgeving vanuit de ministeries van IenW en van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) verschillende perspectieven heeft en soms in tegenspraak is met Europese regelgeving. Bijvoorbeeld op het gebied van rivierkreeften wijst het ministerie van LVVN naar de waterschappen, maar volgens de Europese *Exotenverordening* is het Rijk verantwoordelijk. Volgens de provincie heeft zij weinig instrumenten om in te zetten als het Rijk zijn verantwoordelijkheid niet neemt.²⁴⁴
 - c. Ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moet volgens de provincie nationaal gereguleerd worden in plaats van dat provincies daar zelf op moeten sturen via grondgebruik. Juist op het gebied van water dat voorbij

²⁴⁰ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²⁴¹ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²⁴² Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²⁴³ Provincie Zuid-Holland (2025), *Tussenbalans KRW-oppervlaktewater in Zuid-Holland*, p. 17-18

²⁴⁴ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

provinciegrenzen stroomt, kunnen verschillende provincies een opgave niet verschillend reguleren.²⁴⁵

40. De provincie vraagt het Rijk in een zienswijze op de *Ontwerp Nota Ruimte* om water en bodem als basis te hanteren bij het maken van ruimtelijke keuzes. Zij vraagt om ruimte te geven aan een robuust water- en bodemsysteem, niet af te wentelen op de toekomst, en om een uitwerking van een gezonde en veilige leefomgeving met oog op bijvoorbeeld KRW-doelen. De provincie doet meerdere specifieke verzoeken op het gebied van water en bodem waar zij een reactie op verwacht van het Rijk.
- a. In haar zienswijze op de *Ontwerp Nota Ruimte*, zie paragraaf 2.1, pleit de provincie ervoor om water en bodem te gebruiken als fundament en te behouden als nationaal sturingsprincipe. De provincie vraagt het Rijk om ruimte te geven aan een robuust water- en bodemsysteem en niet af te wentelen op de toekomst. Zij vraagt om verduidelijking van hoe het Rijk een gezonde en veilige leefomgeving uitwerkt, omdat de doelen en normen vanuit de KRW, klimaat en stikstof buiten bereik lijken te blijven.²⁴⁶
- b. Op het terrein van water en bodem verzoekt de provincie het Rijk de volgende specifieke punten en een reactie daarop in de nota van beantwoording:
- investeer in een robuust groenblauw netwerk, dat essentieel is voor waterberging, verkoeling, recreatie en het herstel van biodiversiteit en natuurdoelen
 - hanteer water en bodem als basis bij het maken van ruimtelijke keuzes
 - benoem expliciet dat het Rijk regionale overheden steunt en de vrijheid geeft om op basis van gebiedsspecifieke afwegingen met hun ruimtelijke instrumentarium effectief te sturen op het regionaal water- en bodemsysteem
 - benoem dat strategische zoetwaterbuffers en zoetwaterzones zo lang mogelijk zoet worden gehouden
 - breng de impact in beeld van de Rijkskeuze om de zoetwaterverdeling te wijzigen en wat dit betekent voor de haalbaarheid voor de gewenste peilverhoging in veenweidegebied
 - verken expliciet het aanwijzen van gebieden voor een (dubbel)functie 'veenlandbouw/hogwaterlandbouw' en trek samen op bij de mogelijke inzet hiervan
 - neem de impact van verzilting op de Duin- en Bollenstreek expliciet op als 'gebied met bijzondere opgaven' in de themakaarten landbouw en natuur
 - heroverweeg de keuze om grote nieuwe watervragers in het verziltende kustgebied te plannen en zet vol in op waterbesparing
 - kom met landelijke werkbare regels voor infiltratie²⁴⁷

Regionale samenwerking

41. De provincie onderstreept het belang van samenwerking met partners zoals waterschappen, maatschappelijke organisaties en gemeenten, en het belang van maatwerk daarbij. Samenwerken aan wateropgaven is ook van belang voor andere ruimtelijke opgaven. De provincie geeft aan dat medeoverheden en betrokken partijen met elkaar in gesprek moeten blijven en elkaar bij de les moeten

²⁴⁵ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

²⁴⁶ Provincie Zuid-Holland, GS-brief aan Minister van VRO: Nota Ruimte (Zienswijze Provincie Zuid-Holland), 9 december 2025

²⁴⁷ Provincie Zuid-Holland, Bijlage bij de zienswijze provincie Zuid-Holland ontwerp-Nota Ruimte, 9 december 2025, p. 1 en 4-7

houden, ook om 'vluchtheuvelgedrag' te voorkomen. Het is aan de provincie om partijen deelgenoot te maken van zowel de opgaven als de oplossingen.

- a. De provincie onderstreept in de *Ruimtelijke koers* het belang van samenwerking. Als gebiedsautoriteit voert zij regie op de ruimtelijke uitdagingen, maar kan zij niet zonder haar partners zoals waterschappen, maatschappelijke organisaties en gemeenten.²⁴⁸ Ook geeft zij aan dat in een samenwerking niet altijd wordt gekozen voor een vooraf bedachte aanpak. De *Ruimtelijke koers* is geen blauwdruk en er is ruimte nodig voor maatwerk. De provincie geeft aan dat zowel GS als PS die 'werkelijkheid onderschrijven'.²⁴⁹
 - b. De provincie geeft aan dat zij de steeds grotere en urgentere wateropgaven niet alleen kan oplossen. Het vraagt om de gezamenlijke inzet van en samenwerking met medeoverheden en andere partijen, zoals Rijk, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. De samenwerking aan wateropgaven is ook nodig om andere provinciale opgaven die raken aan water te realiseren, zoals woningbouw, land- en tuinbouw en industrie, het versterken van natuur en biodiversiteit en energietransitie.²⁵⁰
 - c. De provincie geeft bestuurlijk aan dat medeoverheden en betrokken partijen continu met elkaar in gesprek moeten blijven en dat van de provincie en betrokken partijen vraagt om elkaar bij de les te houden. De provincie wijst daarbij op de term 'vluchtheuvelgedrag' van naar elkaar wijzen en zelf niets doen.²⁵¹ Deze term komt uit onderzoek van Berenschot naar de governance van de KRW. Berenschot definieert 'vluchtheuvels' volgens het *Koepelrapport tussenevaluatie KRW* als 'het (bestuurlijk) terugtrekken waardoor je je verantwoordelijkheid niet hoeft te nemen en je onttrekt uit het 'spel' om de KRW-doelen te bereiken'.²⁵²
 - d. De provincie geeft bestuurlijk aan dat het poldermodel van waarde is voor de aanpak van een groot onderwerp als klimaatverandering. Het organiseren van draagvlak bij verschillende partijen vraagt van de provincie om deze partijen deelgenoot te maken van zowel het probleem als de oplossing. Hierbij geeft de provincie aan dat het helpt als er een budget gekoppeld is aan te maken keuzes. Als er geen geld verbonden is aan een opgave, is het veel lastiger om met partijen tot oplossingen te komen.²⁵³
42. De provincie werkt in de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater met medeoverheden, drinkwaterbedrijven en andere partijen. Voor het KRW-deelstroomgebied Rijn-West is de provincie voorzitter van het bestuurlijk overleg. De provincie neemt deel aan de werkgroep Vismigratie met waterschappen, Rijkswaterstaat en gemeenten.
- a. De provincie werkt in de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater met het Rijk, waterschappen, drinkwaterbedrijven, gemeenten, kennisinstututen, natuur-, zorg- en landbouworganisaties en de industrie. In dit verband werkt de provincie aan het verbeteren van de waterkwaliteit door het aanpakken van ongewenste stoffen in het water, waarmee wordt bijgedragen aan de doelen die zijn gesteld in de KRW.²⁵⁴

²⁴⁸ Provincie Zuid-Holland (2024), Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland, p. 8

²⁴⁹ Provincie Zuid-Holland (2024), Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland, p. 9

²⁵⁰ Provincie Zuid-Holland, Omgevingsprogramma. 5-3 Leven met water, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 10 november 2025

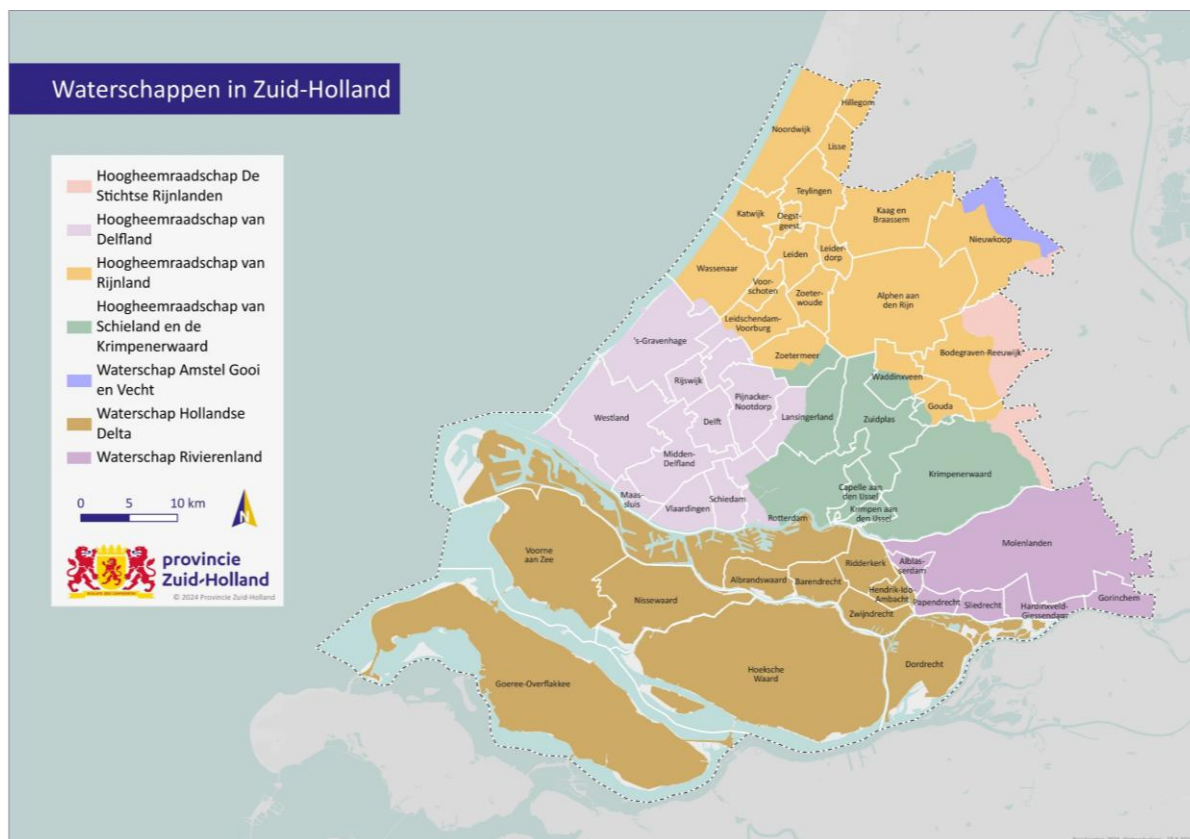
²⁵¹ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

²⁵² AT Osborne e.a. (2024), Koepelrapport tussenevaluatie KRW, p. 50

²⁵³ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

²⁵⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 19

- b. Het deelstroomgebied Rijn-West voor de KRW omvat de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en delen van de provincies Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant.²⁵⁵ De provincie stemt beleid en inzet af met partners in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) Rijn-West. Evaluatie van de voortgang op maatregelen en doelbereik komt hier ook aan de orde. Sinds 2020 is de provincie bestuurlijk voorzitter van het overleg. Als partner van het RBO Rijn-West neemt de provincie deel aan de werkgroep vismigratie, waarin zij met waterschappen, Rijkswaterstaat en gemeenten werkt aan het wegnemen van barrières voor trekvisserij.²⁵⁶

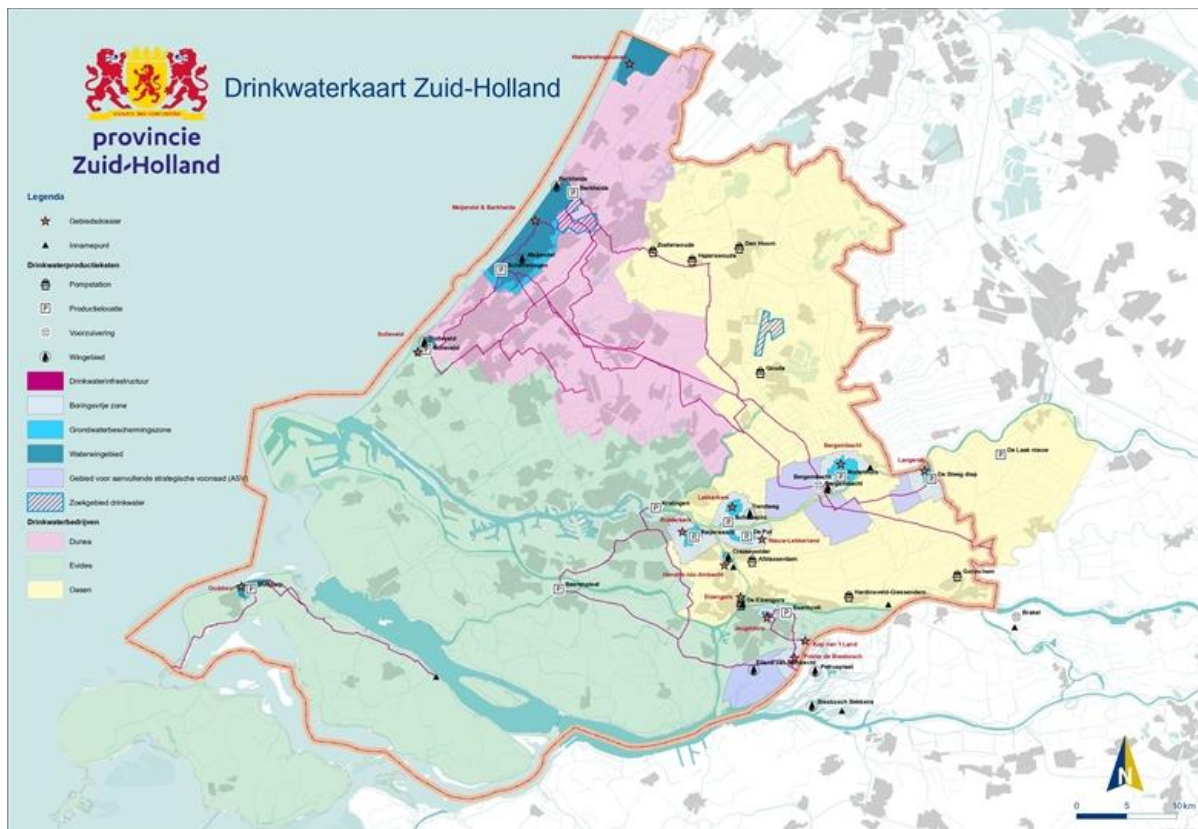


Figuur 4.1 Waterschappen in Zuid-Holland²⁵⁷

²⁵⁵ IPLO, Rijn-West, www.iplo.nl, geraadpleegd 13 november 2025

²⁵⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 18 & Provincie Zuid-Holland, Omgevingsprogramma. 5-3 Leven met water, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 10 november 2025

²⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2024), Waterschappen in Zuid-Holland



Figuur 4.2 Drinkwaterkaart Zuid-Holland²⁵⁸

43. In de provincie Zuid-Holland zijn zeven waterschappen en drie drinkwaterbedrijven actief. De provincie heeft de *Klimaatonderlegger* ontwikkeld in samenwerking met de waterschappen, en de *WBS Onderlegger* met waterschappen en drinkwaterbedrijven. De provincie werkt in verschillende structurele overleggen samen met waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven.

- a. In de provincie Zuid-Holland hebben zeven waterschappen (een deel van) hun werkgebied, zie figuur 4.1. Dit zijn Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Waterschap Amstel Gooi en Vecht, Waterschap Hollandse Delta en Waterschap Rivierenland.
- b. In de provincie zijn de drinkwaterbedrijven Oasen, Dunea en Evides actief. Zij zuiveren het rivier- en grondwater tot drinkwater en controleren de kwaliteit. Op de *Drinkwaterkaart Zuid-Holland* in figuur 4.2 is het werkgebied van de drinkwaterbedrijven en de drinkwaterinfrastructuur te zien.
- c. Zoals toegelicht in bevinding 23, 24, 25 en 31 werkt de provincie met waterschappen samen aan de bovenregionale stresstest en de *Klimaatonderlegger* en voor de *WBS Onderlegger* met zowel waterschappen als drinkwaterbedrijven. Daarnaast geeft de provincie aan samen te werken met waterschappen en gemeenten via onder andere de commissie Ruimte en Water van de Vereniging Zuid-Hollandse Waterschappen, die in 2026 een formelere status krijgt via een bestuurlijke Strategische Samenwerkingsagenda.²⁵⁹

²⁵⁸ Provincie Zuid-Holland, Drinkwater, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 10 november 2025

²⁵⁹ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

- d. De provincie geeft aan structureel te overleggen met drinkwaterbedrijven over onder andere de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen tot 2030 en daarna, en hen betreft bij de beleidsverkenning drinkwatervisie 2050. Ook voert zij jaarlijks gebiedsgesprekken met drinkwaterbedrijven, omgevingsdiensten, waterschappen en gemeenten om te voortgang van maatregelen te bespreken.²⁶⁰
44. De provincie werkt met de waterschappen aan het realiseren van natuurdoelen en aan de uitwerking van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer naar gebiedsdocumenten met watermaatregelen voor agrariërs. Verder werken zij samen aan een strategische agenda van onderwerpen waarop zij elkaar nodig hebben. De provincie is daarbij zowel kadersteller als toezichthouder en spreekt waterschappen aan op hun wettelijke taken. In bijvoorbeeld het ZH-PLG en het traject van de 'Ruimtelijke puzzel' vraagt de provincie van de waterschappen kennis, kunde en een duidelijke stem om te weten of mogelijke ruimtelijke keuzes van de provincie realiseerbaar zijn of niet.
- a. In het RWP noemt de provincie de samenwerking met waterschappen cruciaal voor de realisatie van doelen uit Natuurnetwerk Nederland (NNN). De provincie werkt via het 'Groene partneroverleg' met partijen op het gebied van water en natuur aan provinciale natuuropgaven.²⁶¹
- b. De provincie draagt met waterschappen bij aan de uitwerking van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer naar gebiedsdocumenten. Dit Deltaplan is een initiatief van de landbouwsector en bedoeld voor verbetering van de waterkwaliteit en behoud van zoetwatervoorziening. De gebiedsdocumenten moeten resulteren in watermaatregelen voor agrariërs.²⁶²
- c. In het RWP kondigt de provincie aan een grondwateroverleg te starten om taken af te stemmen met betrokken partijen en te bekijken waar en hoe de provincie meer regie zou moeten nemen.²⁶³ De provincie geeft in een interview aan dat zij hiervoor initiatief heeft genomen voor overleg met omgevingsdiensten over de rollen en invulling van de grondwatertaken.²⁶⁴
- d. De provincie geeft aan dat zij met de waterschappen aan een strategische agenda werkt. Daarbij bespreken zij op welke onderwerpen zij elkaar moeten vinden, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. De provincie heeft hierbij verschillende rollen ten opzichte van de waterschappen, namelijk als kadersteller en als toezichthouder. De provincie spreekt de waterschappen ook aan op hun eigen wettelijke taken.²⁶⁵
- e. De provincie geeft aan dat zij waterschappen vraagt om de provincie te adviseren en duidelijker hun stem te laten horen. De provincie heeft de kennis en kunde nodig van de waterschappen bij ruimtelijke keuzes, zoals in het ZH-PLG en het traject van de 'Ruimtelijke puzzel'. Zij vraagt waterschappen om vanuit scenario's de provincie technisch-neutraal te adviseren over wanneer waterschappen ruimtelijke keuzes van de provincie kunnen behappen, of welke keuzes van de provincie leiden tot een grote onderhoudslast en mogelijk voor problemen. Daar heeft het ene waterschap meer moeite mee dan het andere waterschap, en er zijn verschillen tussen de waterschappen. Een

²⁶⁰ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²⁶¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 18-19

²⁶² Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 19

²⁶³ Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027, p. 20

²⁶⁴ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025

²⁶⁵ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

complicerende factor is dat de provincie per waterschap met verschillende ambtenaren te maken heeft, afhankelijk van de specifieke wateropdracht.²⁶⁶

45. De provincie geeft aan dat de samenwerking met kleinere gemeenten ingewikkeld is, omdat daar beperkte capaciteit is voor de vele verschillende wateronderwerpen. De provincie kan gemeenten helpen door hen van informatie te voorzien, waarna gemeenten hun eigen rol moeten pakken.
- a. De provincie geeft aan dat in het algemeen grote gemeenten redelijk op de hoogte zijn van hun taken op het gebied van water. Bij kleine gemeenten is dat minder het geval. Hier speelt mee dat in kleine gemeenten vaak één ambtenaar werkzaam is op het gebied van water en over alle wateronderwerpen gaat, van riool tot het contact met het waterschap.²⁶⁷
 - b. De provincie ziet dat vluchtheuvelgedrag, zie bevinding 40, kan optreden bij gemeenten als zij niet goed weten wat zij kunnen doen. De provincie kan dit gedrag bij gemeenten helpen voorkomen door hen van informatie te voorzien. Vervolgens moeten gemeenten wel hun eigen rol pakken en de kosten die voortvloeien uit hun wettelijke taken zelf betalen. Gemeenten hebben bijvoorbeeld een rioolheffing waarmee ze kunnen sturen.²⁶⁸

Gebiedsprocessen en -ontwikkelingen

46. Voor het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) heeft de provincie 188 miljoen euro ontvangen van het Rijk. Na het schrappen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) heeft de provincie het ZH-PLG voortgezet. In drie kerngebieden werkt de provincie integraal en gebiedsgericht aan waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, natuur en klimaatbestendige inrichting.
- a. Vanuit het NPLG heeft de provincie 188 miljoen euro ontvangen voor het ZH-PLG en vroeg het Rijk de provincies om sturing te geven als gebiedsregisseur of gebiedsautoriteit.²⁶⁹ Nadat het Rijk het NPLG schrapt, is de provincie doorgedaan met het ZH-PLG.
 - b. Het ZH-PLG gaat over de kerngebieden Zuid-Hollandse Delta, Kust en Duinen, en Veenweiden. De focus ligt op de opgaven voldoende en schoon water, een gezonde natuur en klimaatbestendige inrichting. De provincie werkt in het ZH-PLG integraal en gebiedsgericht. Elk kerngebied bestaat uit deelgebieden waarin de provincie met gemeenten, waterschappen en belanghebbenden zoals landbouworganisaties en natuurbeheerders werkt aan gebiedsagenda's met concrete maatregelen.²⁷⁰
47. Door klimaatverandering en de wateroverlast in Limburg in 2021, is er hernieuwde aandacht voor en behoefte aan waterbergingslocaties. De provincie kijkt naar de ruimtelijke inpassing van potentiële waterbergingslocaties die waterschappen aandragen. De provincie geeft aan dat twintig jaar geleden veel nieuwe locaties bijkwamen en de kennis van het zoeken naar en het creëren van locaties voor waterberging groter was. De provincie is betrokken bij de zoektocht naar waterbergingslocaties door het Hoogheemraadschap van Delfland en probeert met de opgedane kennis andere waterschappen te kunnen ondersteunen.

²⁶⁶ Provincie Zuid-Holland, interview, 12 februari 2025

²⁶⁷ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

²⁶⁸ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

²⁶⁹ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 15 juli 2025

²⁷⁰ Provincie Zuid-Holland (2024), Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland, p. 32 & Provincie Zuid-Holland (2025), Uitvoeringsagenda klimaatadaptatie 2025-2027, p. 28

- a. Het Hoogheemraadschap van Delfland zoekt naar nieuwe bergingsgebieden om zware regenbuien vanwege het veranderende klimaat op te vangen.²⁷¹ Het waterschap draagt locaties aan en de provincie kijkt naar de ruimtelijke inpassing van potentiële locaties en bevordert mogelijkheden voor combinaties met natuur en recreatie. Twee provinciemedewerkers op het terrein van water en ruimtelijke ontwikkeling voeren gesprekken met het waterschap. De provincie geeft aan dat zij het als haar rol ziet om met het waterschap te kijken naar potentiële locaties en te komen tot een aantal voorkeurslocaties. Gemeenten leggen locaties in het omgevingsplan vast, de rol van de provincie daarbij is klein.²⁷²
 - b. De provincie voert ook gesprekken met waterschap Hollandse Delta over het realiseren van een waterberging in de polder Bolnes-Zuid in Ridderkerk, waar ook een hoogspanningsstation voor energievoorziening wordt gerealiseerd, zie bevinding 35d.
 - c. De provincie geeft aan dat kennis voor het zoeken naar en creëren van waterbergingslocaties twintig jaar geleden groter was, toen er veel nieuwe locaties bijkwamen zoals bij de Nieuwe Driemanspolder. Betrokken medewerkers zijn weggegaan en de afgelopen jaren was er minder behoefte aan nieuwe waterbergingslocaties. Informatie over het realiseren van waterbergingen is wel behouden gebleven bij andere opdrachten zoals recreatie en natuur. Door klimaatverandering en de wateroverlast in Limburg in 2021 is er momenteel weer vernieuwde aandacht voor waterbergingslocaties. Nu de provincie betrokken is bij de zoektocht naar waterbergingslocaties door het Hoogheemraadschap van Delfland, probeert zij de opgedane kennis beter intern vast te houden. Op deze manier wil zij een werkwijze creëren waarmee zij andere waterschappen kan ondersteunen.²⁷³
48. De provincie geeft aan dat haar rol bij gebiedsontwikkelingen voornamelijk ligt in het vastleggen van kaders in het omgevingsbeleid en dat verdere betrokkenheid maatwerk is per casus. Zij nam bijvoorbeeld een initiërende rol in de realisatie van waterberging en natuur in de Nieuwe Driemanspolder door het aanwijzen van de locatie, omdat zij de ecologische verbindingszone Groenblauwe Slinger wilde realiseren. Wanneer een ontwikkeling botst met het omgevingsbeleid, is de provincie nauw betrokken. Dit is het geval bij bijvoorbeeld Sliedrecht-Noord en de Gnephoek in Alphen aan den Rijn.
- a. De provincie nam tot 2013 een initiërende rol bij de ontwikkeling van de Nieuwe Driemanspolder tussen Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg, één van de onderzochte casussen in dit onderzoek. De provincie wees deze locatie aan voor waterberging om de ecologische verbindingszone Groenblauwe Slinger te realiseren en verstedelijking tegen te houden. Zie verder paragraaf 4.3.
 - b. De provincie geeft aan dat zij deze rol in de samenwerking met gemeenten en waterschap nam, omdat het past bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende overheden. In principe legt de provincie de ruimtelijke kaders vast in haar omgevingsbeleid. Andere overheden, met name gemeenten, nemen de realisatie op zich. In de casus van de Nieuwe Driemanspolder had de provincie nog een extra initiërende rol in het

²⁷¹ Hoogheemraadschap van Delfland, Zoektocht naar nieuwe bergingsgebieden, www.hhdelfland.nl, geraadpleegd 12 november 2025

²⁷² Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²⁷³ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

- kader van de Groenblauwe Slinger. Die rol zal neemt de provincie zeker niet altijd, er is per casus sprake van maatwerk.²⁷⁴
- c. Bij de ontwikkeling van woningbouw in de Gnephoek in Alphen aan den Rijn, een andere casus in dit onderzoek, is de provincie sinds 2022 nauw betrokken, onder andere op het gebied van 'water en bodem sturend', zie paragraaf 4.2.
 - d. De provincie geeft aan dat de meeste woningbouwontwikkelingen voldoen aan de provinciale randvoorwaarden. Dan toetst de provincie alleen of de voorgenomen ontwikkeling past binnen de bepalingen in het provinciaal omgevingsbeleid met betrekking tot water, bodem en klimaatadaptatie. Bij de Gnephoek in Alphen aan den Rijn is zij echter nauw betrokken, omdat de woningbouwontwikkeling daar strijdig is met het vigerende provinciale omgevingsbeleid. De Gnephoek is (nog) niet aangewezen als één van de nieuwe woningbouwlocaties groter dan drie hectare en gelegen buiten bestaand stads- en dorpsgebied. Hiervoor moet de *Omgevingsverordening* worden gewijzigd. Dit proces wordt naar verwachting in april 2026 afgerond. Een vergelijkbaar traject is in het verleden doorlopen voor het Middengebied van de Zuidplaspolder (Cortelande) en wordt nu doorlopen voor Sliedrecht Noord. In beide voorbeelden is er sprake van strijdigheid met het provinciale omgevingsbeleid, omdat het niet aangewezen is als één van de nieuwe woningbouwlocaties groter dan drie hectare en gelegen buiten bestaand stads- en dorpsgebied, net zoals in het geval van de Gnephoek.²⁷⁵

4.2 Gnephoek

Aanleiding

In de polder Gnephoek in de gemeente Alphen aan den Rijn werken gemeente, provincie, Hoogheemraadschap van Rijnland en marktpartijen aan de ontwikkeling van woningen, natuur, water en voorzieningen.²⁷⁶ 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.²⁷⁷ 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.²⁷⁸

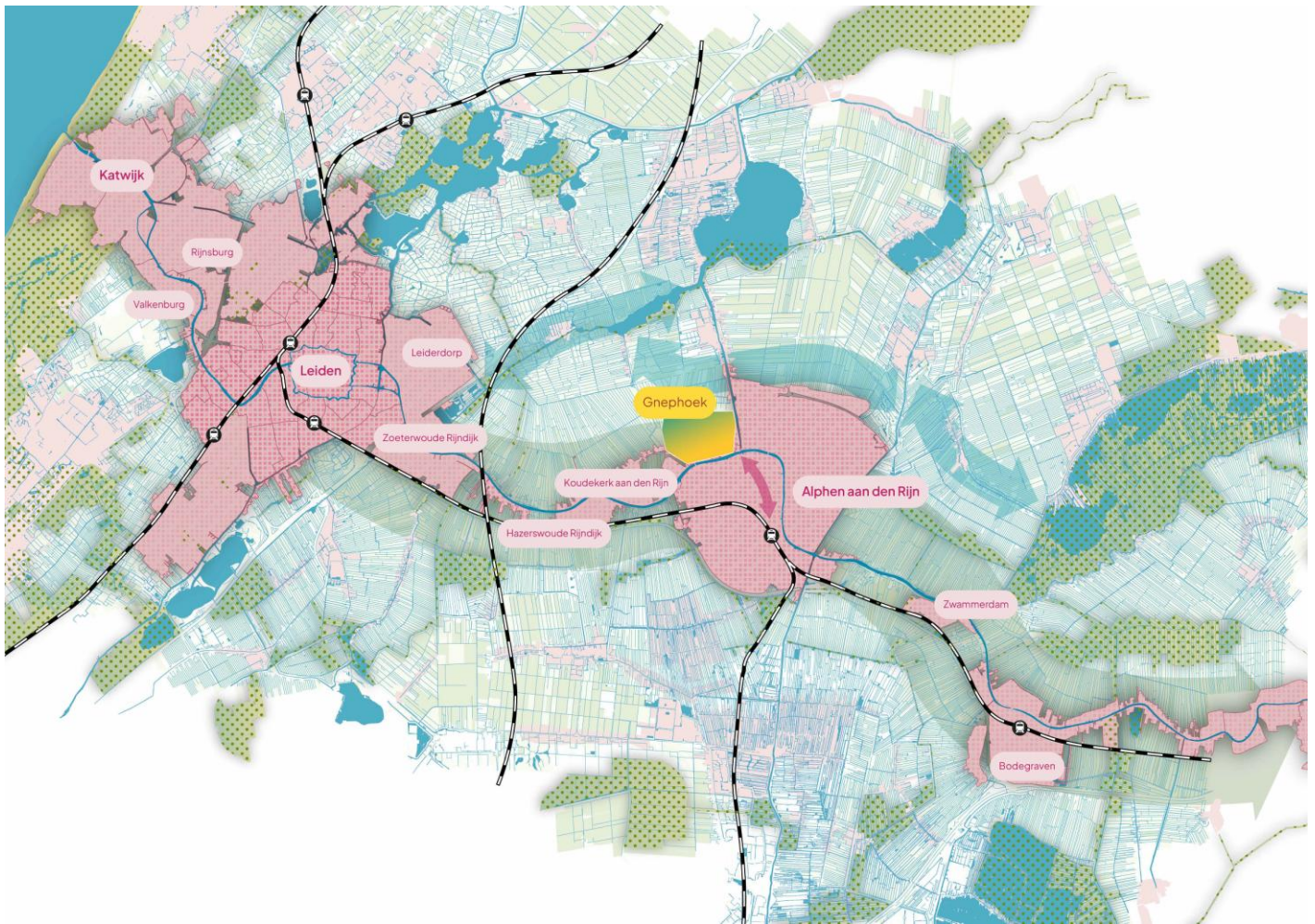
²⁷⁴ Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

²⁷⁵ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoorreactie, 27 januari 2026

²⁷⁶ Gnephoek, De toekomst van de Gnephoek, www.gnephoek.com, geraadpleegd 14 november 2025

²⁷⁷ 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

²⁷⁸ Gnephoek, Ontwikkelaars en gemeente slaan handen ineen: PPS voor de Gnephoek, www.gnephoek.com, geraadpleegd 8 september 2025



Figuur 4.3 Kaart 'Alphen aan den Rijn als knooppunt op de stedelijke as Katwijk - Leiden - Alphen aan den Rijn' uit *Masterplan Gnephoek*²⁷⁹

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.²⁸⁰

²⁷⁹ Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier, p. 8

²⁸⁰ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025



Figuur 4.4 Impressie 'Vogelvlucht vanuit Rijnhaven op de Gnephoek' uit *Masterplan Gnephoek*²⁸¹

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.²⁸² 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 provincie en gemeente te starten om tot woningbouw te komen in de Gnephoek.²⁸³ 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.²⁸⁴

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

²⁸¹ Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), *Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier*, p. 8

²⁸² Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

²⁸³ Tweede Kamer, Kamermotie 35 517: Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet, 8 maart 2021

²⁸⁴ Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Locatie Gnephoek, gemeente Alphen a/d Rijn, 19 april 2022

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 bodem, water en klimaat. Ongebruikelijk voor die tijd was de vraag van GS om een advies van het waterschap.²⁸⁵

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.²⁸⁶ 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 presenteerde²⁸⁷, 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 2022.²⁸⁸

In juli 2023 publiceerde de gemeente het *Contourenplan Gnephoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling* (hierna: *Contourenplan*).²⁸⁹ 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.²⁹⁰ In september 2025 presenteerde de gemeente het *Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier* (hierna: *Masterplan*).²⁹¹

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

²⁸⁵ 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

²⁸⁶ 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.,

²⁸⁷ Ministerie van IenW, Kamerbrief: Water en Bodem sturend, 25 november 2022

²⁸⁸ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

²⁸⁹ Gemeente Alphen a/d Rijn (2023), *Contourenplan Gnephoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling*

²⁹⁰ Gemeente Alphen a/d Rijn e.a. (2024), *Bestuursovereenkomst Ontwikkeling Gnephoek 'Boog'*

²⁹¹ Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), *Masterplan Gnephoek. Voor mens, plant en dier*

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 comfortabel om die rol op te pakken. Het waterschap heeft actief input geleverd tijdens het traject met Wim Kuijken en medeondertekende de *Bestuursvereenkomst*, 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.²⁹²

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.²⁹³

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.²⁹⁴

Reflectie

De provincie waardeert dat na het ondertekenen van de *Bestuursvereenkomst* 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 vroegtijdig 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.²⁹⁵

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

²⁹² Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

²⁹³ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

²⁹⁴ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

²⁹⁵ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

gemeente een gevaar dat de provincie afwegingen maakt op sectoraal niveau. Daarbij maakt de juiste schaalgrootte uit in het maken van integrale afwegingen. Het 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.²⁹⁶

4.3 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, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Delfland, gemeente Den Haag, gemeente Leidschendam-Voorburg en gemeente Zoetermeer plannen voor het gebied.²⁹⁷ In 2008 sloten de partijen een bestuursconvenant. In 2013 sloten zij een wijzigingsovereenkomst met afspraken over de uitvoering.²⁹⁸

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 voltooien. De provincie wilde de verstedelijking van het gebied remmen en inwoners buitenruimte bieden voor natuur en recreatie. De gemeente Zoetermeer deelde deze wens.²⁹⁹

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.³⁰⁰

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

²⁹⁶ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

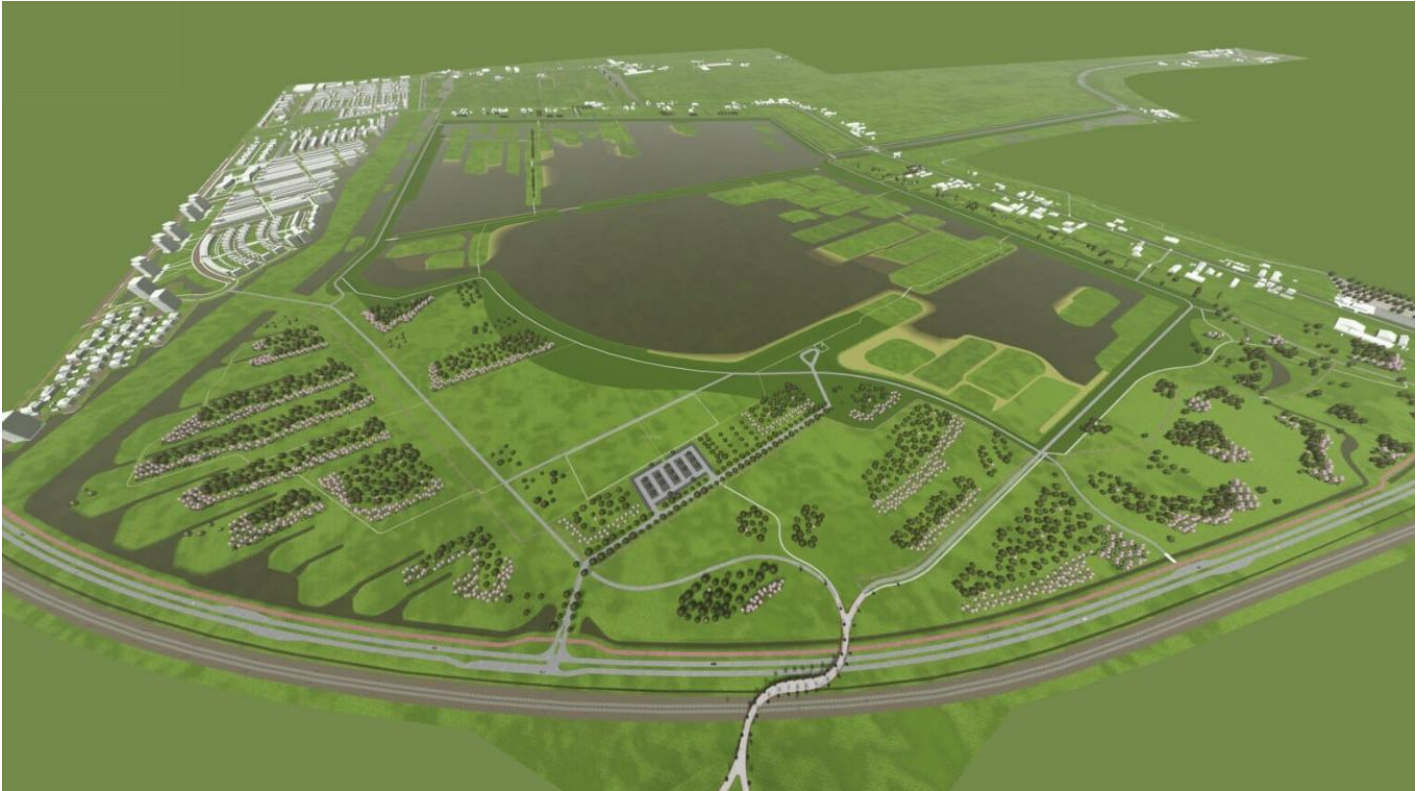
²⁹⁷ HH Rijnland e.a. (2013), Uitvoeringsplan project Nieuwe Driemanspolder, p. 5

²⁹⁸ Provincie Zuid-Holland e.a. (2013), Wijzigingsovereenkomst Nieuwe Driemanspolder

²⁹⁹ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³⁰⁰ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

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 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.³⁰¹



Figuur 4.5 Schets van de Nieuwe Driemanspolder in een droge periode³⁰²

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.³⁰³

Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft de samenwerkingsovereenkomst ondertekend, maar zich later teruggetrokken uit het project. Van de totale

³⁰¹ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³⁰² FPH Ploegmakers, Nieuwe Driemanspolder, fphploegmakers.nl, geraadpleegd 3 december 2025 & Kennisportaal Klimaatadaptatie, Herontwikkeling Nieuwe Driemanspolder zorgt voor piekwaterberging, klimaatadaptatienederland.nl, geraadpleegd 3 december 2025

³⁰³ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

bergingscapaciteit van de Nieuwe Driemanspolder was 0,3 miljoen kuub bedoeld voor Delfland. Omdat het aanvoertracé dat Delfland moest aanleggen te duur en complex 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.³⁰⁴

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.³⁰⁵

Het projectteam heeft belanghebbenden in een aantal sessies geraadpleegd over hun behoeftes en ideeën voor het gebied. Onder deze belanghebbenden vielen 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.³⁰⁶

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.³⁰⁷

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.³⁰⁸

³⁰⁴ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³⁰⁵ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³⁰⁶ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³⁰⁷ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³⁰⁸ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 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.³⁰⁹ 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

³⁰⁹ Algemene Rekenkamer (2023), Handleiding Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek, p. 26

een waarderende benadering gericht op handelingsperspectief, heeft de Rekenkamer 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.³¹⁰

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 ervoeren. 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

³¹⁰ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

Blauwe Agenda.³¹¹ 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.³¹² 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.³¹³

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.³¹⁴ 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

³¹¹ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

³¹² Berenschot (2023), Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon, p. 3, 59, 60 en 61

³¹³ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

³¹⁴ 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.³¹⁵

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.³¹⁶

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.³¹⁷ 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.³¹⁸ 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.³¹⁹

³¹⁵ Provincie Flevoland, Vitens en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

³¹⁶ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

³¹⁷ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

³¹⁸ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

³¹⁹ 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.³²⁰

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.³²¹ 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.³²² 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.³²³

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

³²⁰ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

³²¹ 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

³²² Provincie Noord-Holland (2017), Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied, p. 13

³²³ 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.³²⁴ 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.³²⁵

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.³²⁶ Bij de Gnephoek wordt het op orde hebben van de feiten als succesfactor voor het project genoemd. De gemeente voerde volgens de 'lagenbenadering'³²⁷ 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.³²⁸

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 sonderingen³²⁹ uitgevoerd om de verschillende bodemlagen in beeld te brengen. Dit niveau van bodemonderzoek is

³²⁴ 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

³²⁵ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

³²⁶ 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

³²⁷ 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

³²⁸ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

³²⁹ 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.³³⁰

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.³³¹

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.³³² 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.³³³

Elkaar verstaan

Uit de casussen over de Nieuwe Driemanspolder en de Oostelijke Vechtplassen 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

³³⁰ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groeps gesprek Almere Pampus, 22 september 2025

³³¹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groeps gesprek Marickenland, 2 september 2025

³³² Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groeps gesprek Gnephoek, 9 september 2025

³³³ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groeps gesprek 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.³³⁴

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.³³⁵

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.³³⁶ 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.³³⁷ 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

³³⁴ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³³⁵ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025 & Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

³³⁶ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025 & Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

³³⁷ 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.³³⁸

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.³³⁹ 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.

³³⁸ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

³³⁹ 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 indicatoren³⁴⁰

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 Marickland, 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

³⁴⁰ 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.³⁴¹

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.³⁴²

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.³⁴³ 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.³⁴⁴

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.

³⁴¹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

³⁴² 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

³⁴³ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

³⁴⁴ 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.³⁴⁵

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.³⁴⁶ Bij vervolgstappen was de provincie meer op hoofdlijnen betrokken, omdat het waterschap er nauw bij was betrokken.³⁴⁷ 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

³⁴⁵ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³⁴⁶ Provincie Zuid-Holland, interview, 29 oktober 2025 & Provincie Zuid-Holland, beantwoording schriftelijke vragen, 10 november 2025

³⁴⁷ 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.³⁴⁸ 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.³⁴⁹ 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.³⁵⁰ 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.³⁵¹ 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.³⁵²

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.³⁵³ 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

³⁴⁸ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

³⁴⁹ Oneindig Noord-Holland, Agropark, www.onh.nl, 12 juli 2012 & ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

³⁵⁰ Provincie Noord-Holland (2025), Datacenterstrategie Noord-Holland 2025-2027, p. 4 en 15-16

³⁵¹ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

³⁵² Provincie Noord-Holland, interview, 23 oktober 2025

³⁵³ 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.³⁵⁴ 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.³⁵⁵

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

³⁵⁴ Provincie Flevoland, interview, 28 oktober 2025

³⁵⁵ 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.³⁵⁶ 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 5.7.³⁵⁷

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.³⁵⁸ 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.³⁵⁹ 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.³⁶⁰

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.³⁶¹ 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.³⁶² 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.

³⁵⁶ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, Groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

³⁵⁷ Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

³⁵⁸ Berenschot (2023), Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon, p. 4

³⁵⁹ 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

³⁶⁰ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

³⁶¹ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

³⁶² 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.³⁶³

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.³⁶⁴

Ook in de casus Gnephoek 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,

³⁶³ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

³⁶⁴ 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.³⁶⁵

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.³⁶⁶

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.³⁶⁷ 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.³⁶⁸

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

³⁶⁵ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

³⁶⁶ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

³⁶⁷ Provincie Noord-Holland (2017), Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied, p. 7-9

³⁶⁸ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, Groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

thema's.³⁶⁹ In de casus Noordelijk Flevoland worden vraagstukken omtrent het 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.³⁷⁰

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.³⁷¹ Voor de Nieuwe Driemanspolder werkten partijen met een escalatiemodel dat aangeeft op welk niveau besluiten van bepaalde (financiële) omvang gemaakt mogen worden.³⁷² 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.³⁷³

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 luwtestructuren³⁷⁴ 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.³⁷⁵

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

³⁶⁹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

³⁷⁰ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

³⁷¹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

³⁷² HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

³⁷³ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

³⁷⁴ 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

³⁷⁵ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

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 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.³⁷⁶

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.³⁷⁷ 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.³⁷⁸

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.³⁷⁹ 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.

³⁷⁶ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 2025

³⁷⁷ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

³⁷⁸ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, Groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

³⁷⁹ 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 1.2.³⁸⁰ 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 vertraagd 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.³⁸¹

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.³⁸² In Agriport

³⁸⁰ 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

³⁸¹ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephhoek, 9 september 2025

³⁸² 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.³⁸³

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 sonderingen³⁸⁴ 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.³⁸⁵

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.³⁸⁶

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.³⁸⁷ In Almere Pampus is de bodem ook zeer gevoelig voor zetting en is diep graven niet mogelijk. Daarom wordt

³⁸³ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

³⁸⁴ 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

³⁸⁵ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

³⁸⁶ 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

³⁸⁷ 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.³⁸⁸ Het principe leidt daarnaast tot een ontwikkelplan met meer ruimte voor groenblauwe dooradering waarin bebouwing en verharding minder ruimte innemen.³⁸⁹ 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.³⁹⁰

Water opvangen en vasthouden

Het opvangen en vasthouden van water komt in twee casussen aan bod als uitgangspunt. In de Gnephhoek 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 Gnephhoek 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.³⁹¹ In Almere Pampus hebben de betrokken partijen het anticiperen op extremen opgenomen als ontwerpprincipie. 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.³⁹²

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'.³⁹³ In de Gnephhoek wordt het principe

³⁸⁸ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

³⁸⁹ Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Masterplan Almere Pampus, p. 13

³⁹⁰ 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

³⁹¹ Gemeente Alphen a/d Rijn (2023), Contourenplan Gnephhoek. Voorbeeld voor een Water en Bodem gestuurde gebiedsontwikkeling; Gemeente Alphen a/d Rijn (2025), Masterplan Gnephhoek. Voor mens, plant en dier & Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephhoek, 9 september 2025

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

³⁹³ 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.³⁹⁴

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.³⁹⁵

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.³⁹⁶ 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.³⁹⁷

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 opbarsten³⁹⁸ van de bodem, maar gaat ten koste van het ruimtelijk beeld, recreatiemogelijkheid, warmte-koudeopslag en economische belangen zoals de hoogte van huizenprijzen.

³⁹⁴ 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

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

³⁹⁶ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

³⁹⁷ Provincie Zuid-Holland en gemeente Alphen a/d Rijn, groepsgesprek Gnephoek, 9 september 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. HDSR, Opbarsten, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 9 december 2025

Verskillende 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.³⁹⁹ 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.⁴⁰⁰

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.⁴⁰¹

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

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

⁴⁰⁰ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴⁰¹ 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.⁴⁰²

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.⁴⁰³

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.⁴⁰⁴ 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.⁴⁰⁵

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.⁴⁰⁶

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.⁴⁰⁷ In Marickeland hebben de betrokken partijen veel tijd besteed aan omgevingsmanagement en het verwerken van de inbreng vanuit de omgeving in het

⁴⁰² HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁴⁰³ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickeland, 2 september 2025

⁴⁰⁴ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴⁰⁵ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴⁰⁶ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴⁰⁷ 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.⁴⁰⁸

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.⁴⁰⁹

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.⁴¹⁰ 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.⁴¹¹

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.⁴¹²

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

⁴⁰⁸ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁴⁰⁹ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴¹⁰ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

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

⁴¹² 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.⁴¹³

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.⁴¹⁴ 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

⁴¹³ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en Waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴¹⁴ 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.⁴¹⁵

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.⁴¹⁶ 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.⁴¹⁷ 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.⁴¹⁸ 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.

⁴¹⁵ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁴¹⁶ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴¹⁷ HH Rijnland en gemeente Zoetermeer, groepsgesprek Nieuwe Driemanspolder, 2 oktober 2025

⁴¹⁸ 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.⁴¹⁹

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

⁴¹⁹ 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 ⁴²⁰
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 Natuurmonumenten** Recreatiesector 	Natuur en recreatie	Waterkwaliteit	2017–heden

⁴²⁰ 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.

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

Flevoland: 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.⁴²¹ 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).⁴²² Sinds eind 2022 werken de twee partijen in samenwerking met het Waterschap Zuiderzeeland aan de ontwikkeling van het gebied.⁴²³ 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.⁴²⁴ Op het gebied van water en bodem is de provincie niet betrokken.

Het watersysteem in Almere Pampus kent verschillende uitdagingen. Er is sprake van bodemdaling, een hoge kweldruk⁴²⁵ van slechte kwaliteit en het risico op het opbarsten⁴²⁶ 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.⁴²⁷

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

⁴²¹ Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning: Masterplan Almere Pampus, p. 13

⁴²² NRC, Versnelde bouw 25.000 woningen in Almere bepleit, www.nrc.nl, 18 februari 2020

⁴²³ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴²⁴ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴²⁵ Kwel of kwelwater is water dat door een drukverschil in de grond omhoogkomt. HDSR, Kwel, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 12 december 2025

⁴²⁶ 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 202

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

paragraaf 1.2, hebben de partijen besloten om buitendijks bouwen geen onderdeel te 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.⁴²⁸

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.⁴²⁹ 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.⁴³⁰

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.⁴³¹

⁴²⁸ 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

⁴²⁹ 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

⁴³⁰ Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning: Masterplan Almere Pampus, p. 14

⁴³¹ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025



Figuur B2.1 Kaart 'Het Masterplan voor Almere Pampus'⁴³²

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 peilvakken⁴³³ 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.⁴³⁴

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 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

⁴³² Gemeente Almere en Rijksvastgoedbedrijf (2024), Ruimtelijke Strategische Verkenning: Masterplan Almere Pampus, p. 52-53

⁴³³ Een peilvak is een afgebakend gebied waar één waterpeil wordt gehanteerd.

⁴³⁴ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

van Almere Pampus nog een uitdaging is, vinden de betrokkenen de intentie om toekomstbestendig te bouwen een mooi voorbeeld van 'water en bodem sturend'.⁴³⁵

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.⁴³⁶

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.⁴³⁷

Flevoland: Drinkwatertekort Noordelijk Flevoland⁴³⁸

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.

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.

⁴³⁵ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴³⁶ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴³⁷ Gemeente Almere, Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland, groepsgesprek Almere Pampus, 22 september 2025

⁴³⁸ De beschrijving van de casus over het drinkwatertekort Noordelijk Flevoland betreft de stand van zaken in oktober 2025.

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.⁴³⁹

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.⁴⁴⁰ 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.⁴⁴¹ 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.⁴⁴²

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 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.

⁴³⁹ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴⁴⁰ Provincie Flevoland e.a. (2025), Plan van Aanpak. Gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland, p. 3

⁴⁴¹ Provincie Flevoland e.a. (2025), Plan van Aanpak. Gebiedsproces Toekomstbestendig Watersysteem Noordelijk Flevoland, p. 12

⁴⁴² Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

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.⁴⁴³

⁴⁴³ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

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 proceswater⁴⁴⁴ 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*.⁴⁴⁵

Noord-Holland: Agriport

Aanleiding

De ontwikkeling van Agriport A7 in de gemeente Hollands Kroon⁴⁴⁶ startte bij een agrarisch bedrijf dat zich aan de autosnelweg A7 wilde vestigen vanwege de gunstige

⁴⁴⁴ Proceswater is een verzamelnaam voor water dat wordt gebruikt in industriële en technische processen, zoals voor productie, koeling, reiniging of transport.

⁴⁴⁵ Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Vitens, groepsgesprek drinkwatertekort Noordelijk Flevoland, 22 september 2025

⁴⁴⁶ 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

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.⁴⁴⁷ 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.⁴⁴⁸ In 2006 startten de eerste glastuinbouwbedrijven op Agriport en zij hebben ECW Energy opgericht.⁴⁴⁹ ECW Energy is een private netbeheerder, energieproducent en handelaar. Het bedrijf heeft eigen netwerken van kabels en leidingen, productie- en opslaginstallaties.⁴⁵⁰ 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.⁴⁵¹

In eerste instantie was Agriport een werklocatie voor grootschalige glastuinbouw, agribusiness⁴⁵² en logistiek.⁴⁵³ 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.⁴⁵⁴ Vanaf 2013 hebben Microsoft en Google kavels gekocht, bebouwd en in gebruik genomen.⁴⁵⁵ 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 B2.2.⁴⁵⁶

⁴⁴⁷ Oneindig Noord-Holland, Agropark, www.onh.nl, 12 juli 2012 & ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁴⁸ Berenschot (2023), *Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon*, p. 9 en 47-48

⁴⁴⁹ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁵⁰ 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

⁴⁵¹ ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

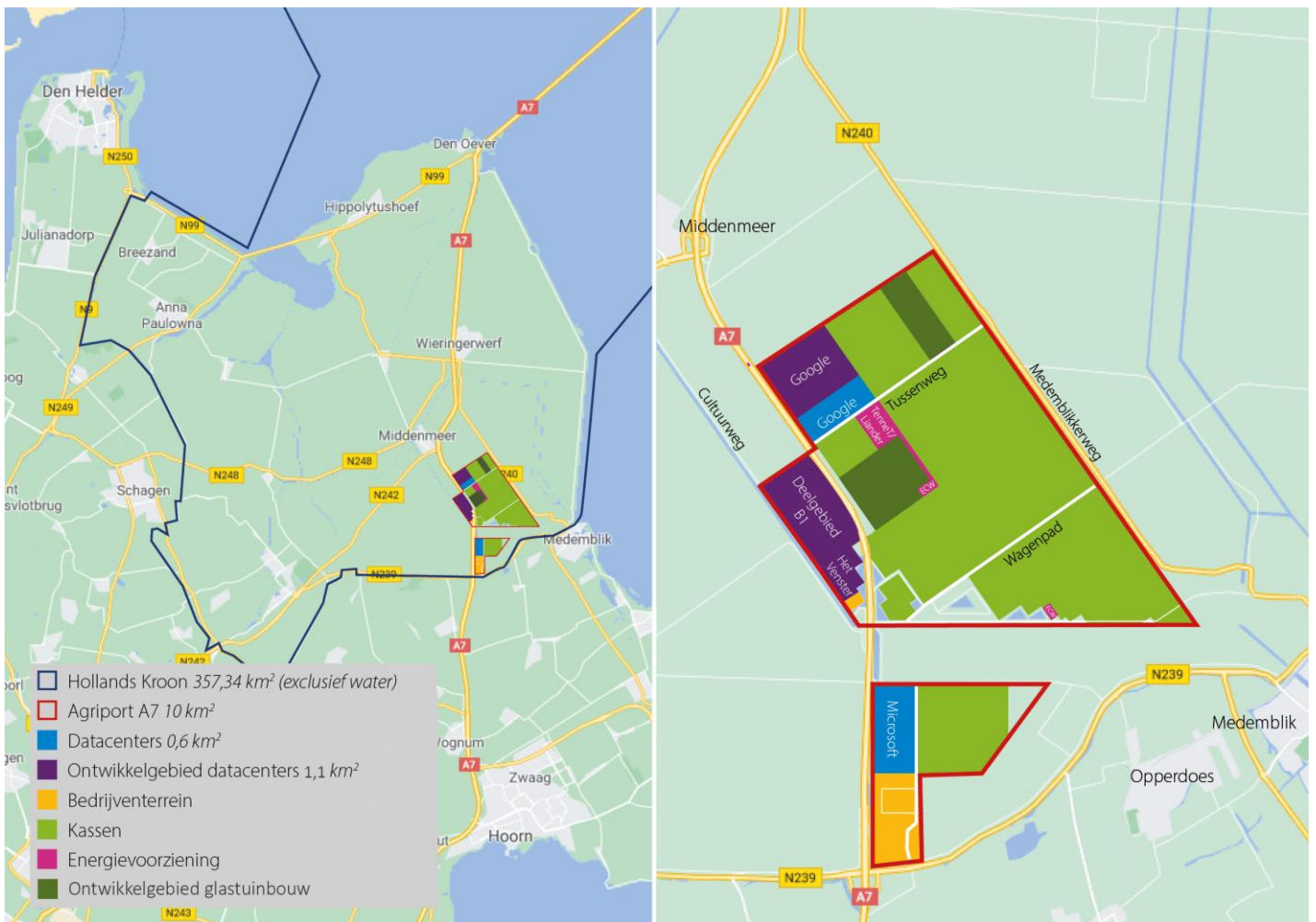
⁴⁵² De term agribusiness verwijst naar opslag, transport, bewerking, verwerking en verkoop van agrarische producten, zie Provincie Noord-Holland, *Agribusiness*, www.noord-holland.nl, geraadpleegd 1 september 2025

⁴⁵³ Agriport A7 BV, *Agriport A7*, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 29 augustus 2025

⁴⁵⁴ Gemeente Hollands Kroon, *Datacenters. Wat is een datacenter?*, www.hollandskroon.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025

⁴⁵⁵ Agriport A7 BV, *Datacenters*, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025

⁴⁵⁶ Agriport A7 BV, *Agriport A7. Modern location*, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025



Figuur B2.2 Kaart met gebruiksfuncties van Agriport A7⁴⁵⁷

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.⁴⁵⁸ 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.⁴⁵⁹

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

⁴⁵⁷ Gemeente Hollands Kroon, Datacenters. Wat is een datacenter?, www.hollandskroon.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025

⁴⁵⁸ Agriport A7 BV, Agriport A7. Modern location, www.agriporta7.nl, geraadpleegd 28 augustus 2025 & ECW Energy en HHNK, groepsgesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁵⁹ 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.⁴⁶⁰

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.⁴⁶¹

In het groeps gesprek 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.⁴⁶²

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.⁴⁶³ Samen met de glastuinbouwbedrijven is het datacenter van Microsoft klant van de Waterbank van ECW Energy.⁴⁶⁴ Microsoft voert regenwater af naar het waternet van ECW Energy. Een

⁴⁶⁰ ECW Energy en HHNK, groeps gesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁶¹ Berenschot (2023), *Tijden veranderen. Onderzoek naar de vestiging van datacenters in Hollands Kroon*, p. 3, 9 en 20-21

⁴⁶² ECW Energy en HHNK, groeps gesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁶³ 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

⁴⁶⁴ 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.⁴⁶⁵ 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.⁴⁶⁶

Noord-Holland: Oostelijke Vechtplassen

Aanleiding

In de Aanpak Oostelijke Vechtplassen werken overheden, waaronder de provincie Noord-Holland en de gemeente Wijdmeren, 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.⁴⁶⁷ Waterschap AGV en de provincie werken in de Oostelijke Vechtplassen aan de uitvoering van de KRW.⁴⁶⁸ 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.⁴⁶⁹ Natuurmonumenten heeft een groot deel van de Oostelijke Vechtplassen in eigendom en geeft aan dat er sprake is van verbossing⁴⁷⁰. Zij heeft daardoor meer werk aan het maaien en andere beheertaken, wat nadelig is voor de natuur.⁴⁷¹ De provincie⁴⁷² 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).⁴⁷³

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.⁴⁷⁴ 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

⁴⁶⁵ Albert Stam (2023), *Duurzame veranderde tijden. Inspiratie uit de polder*, p. 100-102

⁴⁶⁶ ECW Energy en HHNK, groeps gesprek Agriport, 20 augustus 2025

⁴⁶⁷ 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

⁴⁶⁸ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁶⁹ Aanpak Oostelijke Vechtplassen, *Betere waterkwaliteit*, www.vechtplassen.nl, geraadpleegd 12 november 2025

⁴⁷⁰ 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

⁴⁷¹ Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

⁴⁷² Bestuurlijk valt het grotendeels onder de gemeente Wijdmeren 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

⁴⁷³ 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

⁴⁷⁴ 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.⁴⁷⁵

Op 6 december 2017 hebben 21 partijen⁴⁷⁶ het *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied* (hierna: *Gebiedsakkoord*) ondertekend.⁴⁷⁷ Het akkoord heeft een looptijd van tien jaar en heeft drie categorieën, oftewel pijlers van doelstellingen: ontwikkelen vrijetijdlandschap, 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.⁴⁷⁸

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.⁴⁷⁹

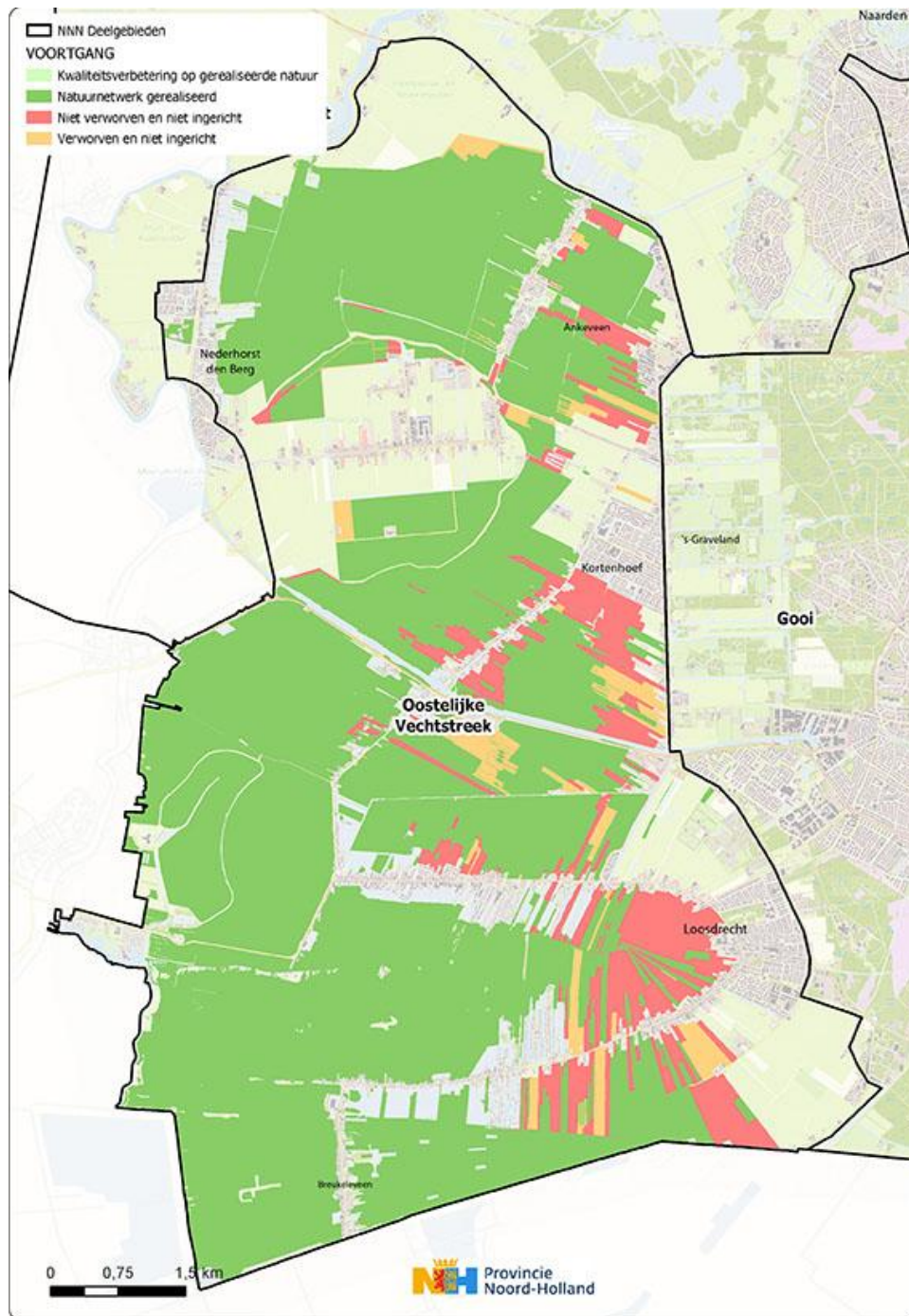
⁴⁷⁵ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁷⁶ 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.

⁴⁷⁷ Provincie Noord-Holland e.a. (2017), *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied*

⁴⁷⁸ Provincie Noord-Holland e.a. (2017), *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied*, p. 3, 4 en 9

⁴⁷⁹ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groeps gesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025



Figuur B2.3 Kaart kwaliteitsverbetering natuur Oostelijke Vechtplekken⁴⁸⁰

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.⁴⁸¹ Volgens de initiële afspraken over het werken met MGA, had ieder lid

⁴⁸⁰ Provincie Noord-Holland, Oostelijke Vechtplekken, www.noord-holland.nl, geraadpleegd 2 december 2025

⁴⁸¹ Aanpak Oostelijke Vechtplekken, Mutual Gains Approach, www.vechtplekken.nl, geraadpleegd 5 november 2025; Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplekken, 3 september 2025 & Natuurmonumenten, interview, 8 september 2025

van de stuurgroep evenveel stemrecht.⁴⁸² Om tot een besluit te komen, moesten zij het in principe unaniem eens zijn.⁴⁸³

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*.⁴⁸⁴ 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.⁴⁸⁵

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.⁴⁸⁶

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

⁴⁸² Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁸³ Provincie Noord-Holland e.a. (2017), *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied*, p. 13

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

⁴⁸⁵ 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

⁴⁸⁶ 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.⁴⁸⁷

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*.⁴⁸⁸

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 ogenschouw 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.⁴⁸⁹

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 verdroging⁴⁹⁰ 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.⁴⁹¹ 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

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

⁴⁸⁸ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁸⁹ Provincie Noord-Holland, Programmabureau OVP en Waterschap AGV, groepsgesprek Aanpak Oostelijke Vechtplassen, 3 september 2025

⁴⁹⁰ 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

⁴⁹¹ 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.⁴⁹²

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.⁴⁹³

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.⁴⁹⁴ 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*.⁴⁹⁵

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

⁴⁹² 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

⁴⁹³ 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

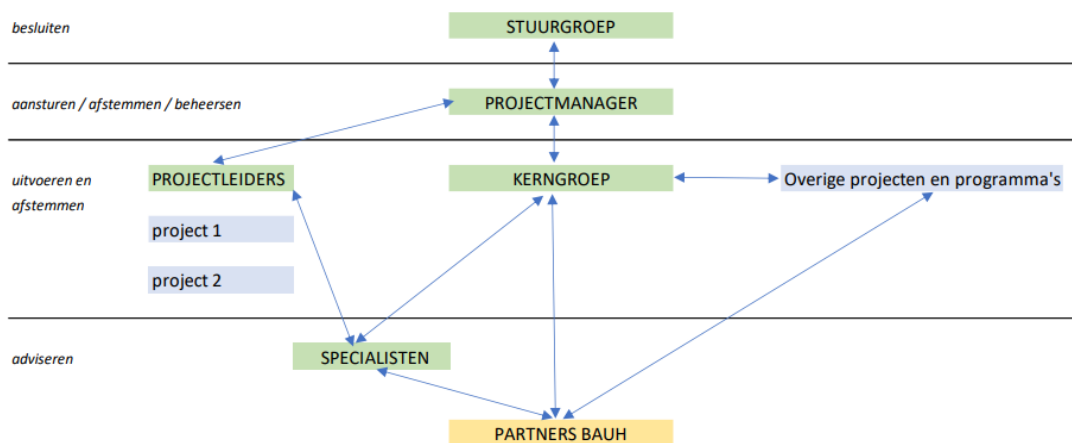
⁴⁹⁴ HDSR, Gezamenlijke aanpak watertekort en wateroverlast Utrechtse Heuvelrug, www.hdsr.nl, 7 juli 2020

⁴⁹⁵ 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)⁴⁹⁶
- 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.⁴⁹⁷ Figuur B2.4 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.⁴⁹⁸



Figuur B2.4 Organisatiestructuur Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (BAUH)⁴⁹⁹

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

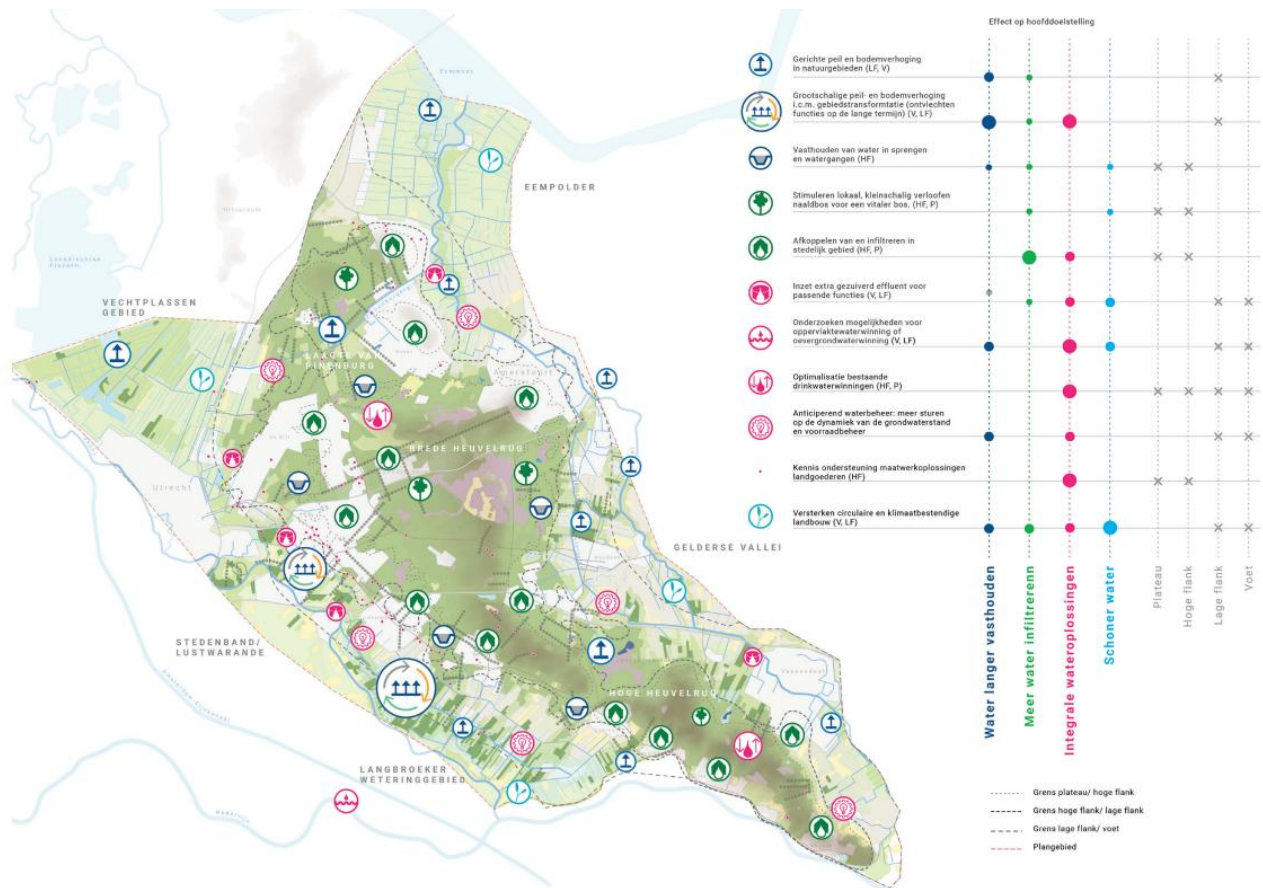
⁴⁹⁶ HDSR, Samen aan de slag voor een robuust watersysteem op de Utrechtse Heuvelrug, www.hdsr.nl, 6 juli 2022 & Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda

⁴⁹⁷ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda

⁴⁹⁸ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁴⁹⁹ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda

Utrechtse Heuvelrug door middel van 'joint fact finding'⁵⁰⁰. 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.⁵⁰¹ Een ambitiekaart toont op welke plekken maatregelen kunnen landen, zie figuur B2.5. Het *Ambitiedocument* sluit zo veel mogelijk aan bij het actuele beleid van deelnemende partijen, zoals de *Omgevingsvisie* van de provincie Utrecht.⁵⁰² Hoewel het proces van 'joint fact finding' en het gezamenlijk opstellen van ambities tijd kostte, wordt hier waarde aan gehecht door de deelnemende partijen.⁵⁰³



Ambitiekaart met mogelijke locaties voor toepassing van de bouwstenen.

Figuur B2.5 Ambitiekaart Blauwe Agenda⁵⁰⁴

⁵⁰⁰ 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

⁵⁰¹ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁰² Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug en H+N+S Landschapsarchitecten (2022), *Ambitiedocument Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug*

⁵⁰³ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵⁰⁴ 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.⁵⁰⁵ 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'⁵⁰⁶ 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 sprengen⁵⁰⁷ in het Zeisterbos te krijgen.⁵⁰⁸
- 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.⁵⁰⁹ Hierdoor infiltreert meer regenwater in de grond. Dankzij het succes van het project zijn steeds meer gemeenten aangehaakt.⁵¹⁰

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.⁵¹¹

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 landgebruik⁵¹² opgenomen in de gebiedsagenda's voor de uitwerking van het UPLG.⁵¹³

⁵⁰⁵ Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug (2023), Uitvoeringsagenda

⁵⁰⁶ Een wadi is een (verlaagde) groene strook die regenwater opvangt en langzaam in de bodem laat infiltreren.

⁵⁰⁷ Een spreng is een door mensen gegraven of verlegde beek die gevoed wordt door grondwater.

⁵⁰⁸ Provincie Utrecht, Statenbrief: Stand van zaken Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug, 14 mei 2024

⁵⁰⁹ Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Heuvelrugtuinen, www.np-utrechtseheuvelrug.nl, geraadpleegd 17 november 2025

⁵¹⁰ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵¹¹ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵¹² 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

⁵¹³ 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.⁵¹⁴

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.⁵¹⁵

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.⁵¹⁶

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.⁵¹⁷

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 UPLG. Daarbij willen de partijen blijven samenwerken met respect voor ieders rol en belangen.⁵¹⁸

⁵¹⁴ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵¹⁵ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

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

⁵¹⁷ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

⁵¹⁸ Provincie Utrecht, HDSR, Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Vitens en Waterschap Vallei en Veluwe, groepsgesprek Blauwe Agenda, 26 augustus 2025

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.⁵¹⁹

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 kwelwater⁵²⁰ direct naar het boezemsysteem⁵²¹ 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.⁵²²

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.⁵²³ 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.⁵²⁴

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 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

⁵¹⁹ 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

⁵²⁰ Kwel of kwelwater is water dat door een drukverschil in de grond omhoogkomt. HDSR, Kwel, www.kennis.hdsr.nl, geraadpleegd 12 december 2025

⁵²¹ 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

⁵²² Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵²³ Provincie Utrecht, Statenbrief: Samenwerkingsovereenkomst Marickenland, 9 juni 2020 & Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

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

subsidie. Voor het waterschap is de samenwerking gunstig, omdat zij anders zelf grond zou moeten aankopen om waterberging te kunnen realiseren.⁵²⁵

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.⁵²⁶ 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 B2.6 laat het definitieve ontwerp voor deelgebied 1 zien.⁵²⁷

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.⁵²⁸

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.⁵²⁹

⁵²⁵ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵²⁶ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025 &

Provincie Utrecht, Natuurontwikkeling in Marickenland, www.provincie-utrecht.nl, 3 november 2025

⁵²⁷ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵²⁸ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵²⁹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

Marickenland - Deelgebied 1

Definitief Ontwerp



Figuur B2.6 Definitief ontwerp Marickenland – deelgebied 1⁵³⁰

⁵³⁰ 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.⁵³¹

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.⁵³²

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.⁵³³

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

⁵³¹ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵³² Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵³³ 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.⁵³⁴

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.⁵³⁵

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.⁵³⁶

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.⁵³⁷

⁵³⁴ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵³⁵ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵³⁶ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025

⁵³⁷ Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer en AGV, groepsgesprek Marickenland, 2 september 2025 & Provincie Utrecht, Natuurontwikkeling in Marickenland, www.provincie-utrecht.nl, 3 november 2025

Bijlage 3 Bronnen

Geraadpleegde personen

Provincie Zuid-Holland

- Gedeputeerde Water, bodem en klimaatadaptatie
- Opdrachtgever Water
- Senior beleidsadviseur Waterveiligheid
- Strategisch beleidsadviseur Ruimtelijke ontwikkeling, Coördinator Gnephoek
- Strategisch adviseur Leefomgeving

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 Flevoland
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Utrecht
- 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 Zuid-Holland

- Provincie Zuid-Holland (2019), Omgevingsvisie. Inleiding
- Provincie Zuid-Holland (2022), Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027
- Provincie Zuid-Holland (2023), Krachtig Zuid-Holland. Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland 2023 – 2027
- Provincie Zuid-Holland (2024), Begroting 2025
- Provincie Zuid-Holland (2024), Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2024), Stand van zaken Beleidsmonitor
- Provincie Zuid-Holland (2024), Startnotitie Herziening Omgevingsbeleid 2025
- Provincie Zuid-Holland (2024), Voortgangsrapportage maatregelen Kaderrichtlijn Water
- Provincie Zuid-Holland (2024), Waterschappen in Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2025), Actualisering Lange Termijn Agenda (LTA) Omgevingsbeleid Provincie Zuid Holland Herfst 2025
- Provincie Zuid-Holland (2025), Begroting 2026
- Provincie Zuid-Holland (2025), Bijlage Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025
- Provincie Zuid-Holland (2025), Internetconsultatie Herziening Omgevingsbeleid 2025
- Provincie Zuid-Holland (2025), Jaarstukken 2024
- Provincie Zuid-Holland (2025), Ontwerp Herziening omgevingsbeleid 2025. Nota van Motivering
- Provincie Zuid-Holland (2025), Startnotitie. Herziening Omgevingsbeleid Regionaal Waterprogramma 2028-2033
- Provincie Zuid-Holland (2025), Tussenbalans KRW-grondwater in Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2025), Tussenbalans KRW-oppervlaktewater in Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2025), Uitvoeringsagenda klimaatadaptatie 2025-2027
- Provincie Zuid-Holland (2025), Woningbouw, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 30 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland (2025), Zuid-Hollandse Omgevingsverordening
- Provincie Zuid-Holland, 5.3.1. Waterveiligheid en wateroverlast, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, 5.3.2 Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, Atlas Klimaat, experience.arcgis.com, geraadpleegd 31 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, Beleidsmonitor. Beleidsprestatie 5.3.1 Waterveiligheid en wateroverlast, beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl, geraadpleegd 9 februari 2026
- Provincie Zuid-Holland, Beleidsmonitor. Beleidsprestatie 5.3.2 Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid, beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl, geraadpleegd 9 februari 2026
- Provincie Zuid-Holland, Beleidsmonitor. Beleidsprestatie 7.3.1 Beperken maatschappelijke kosten bodemdaling, beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl, geraadpleegd 9 februari 2026
- Provincie Zuid-Holland, Beleidsmonitor. Beleidsprestatie 7.3.2 Klimaatadaptatie, beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl, geraadpleegd 9 februari 2026

- Provincie Zuid-Holland, Besluitenlijst van de procedurevergadering van Statencommissie Bestuur Maatschappij en Middelen van 26 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, Bijlage bij de zienswijze provincie Zuid-Holland ontwerp-Nota Ruimte, 9 december 2025
- Provincie Zuid-Holland, brief aan Hoogheemraadschap van Delfland: Verslag voortgang omgevingswaarden overstroming vanuit regionale wateren (wateroverlast), 14 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, Drinkwater, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 10 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, Gedeputeerde Staten, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 22 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, GS-brief aan Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: Nota Ruimte (Zienswijze Provincie Zuid-Holland), 9 december 2025
- Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Impactstudie verhogen grondwaterstand veenweiden, 18 oktober 2024
- Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Locatie Gnephoek, gemeente Alphen aan den Rijn, 19 april 2022
- Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Startversie Beleidsmonitor, 23 september 2025
- Provincie Zuid-Holland, GS-brief: Tussenbalans KRW 2025 op doelbereik, 9 april 2025
- Provincie Zuid-Holland, GS-voorstel: Overeenkomst Doelen overig water, 8 oktober 2019
- Provincie Zuid-Holland, Klimaatadaptief bouwen, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 30 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, Klimaatonderlegger voor ruimtelijke plannen, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 13 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, Klimaatonderlegger Zuid-Holland, experience.arcgis.com, geraadpleegd 13 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, Klimaatstresstest provinciale infrastructuur, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 31 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid. Inleiding, lta.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 december 2025
- Provincie Zuid-Holland, memo: Onderzoeksresultaten naar de aanwezigheid van randvoorwaarden om KRW-doelen te behalen, 29 augustus 2025
- Provincie Zuid-Holland, Monitor Leefomgeving, monitorleefomgeving.zuid-holland.nl geraadpleegd 3 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, motie M-1214: Indicatoren voor meer slagvaardigheid, 14 juni 2023
- Provincie Zuid-Holland, motie M-1855: Snel beleidsmonitor op orde, 12 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, Omgevingsbeleid, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 6 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, Omgevingsprogramma. 5-3 Leven met water, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 10 november 2025
- Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 2. Sturingsfilosofie Provincie Zuid-Holland, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025
- Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 3. Hier staat Zuid-Holland nu, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 12 augustus 2025
- Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. 5-3 Leven met water, omgevingsbeleid.zuid-holland.nl, geraadpleegd 3 december 2025

- Provincie Zuid-Holland, Omgevingsvisie. Beleidskeuze Landschap, [omgevingsbeleid.zuid-holland.nl](https://www.omgevingsbeleid.zuid-holland.nl), geraadpleegd 3 december 2025
- Provincie Zuid-Holland, Organogram, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 22 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17919: Ontwerpbesluit Wijziging Omgevingsvisie Zuid-Holland Herziening 2025, 29 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17921: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsprogramma Herziening 2025, 29 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 17940: Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Herziening 2025, 29 oktober 2025
- Provincie Zuid-Holland, Rapport Klimaatadaptatie bestaande stad, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 1 september 2025
- Provincie Zuid-Holland, Water en Bodem Sturend kaartmateriaal, www.zuid-holland.nl, geraadpleegd 23 februari 2026

Provincie Zuid-Holland en andere partijen

- Gemeente Alphen aan den Rijn, Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland en Regio Holland Rijnland (2024), Bestuursvereenkomst Ontwikkeling Gnephoek 'Boog'
- Hoogheemraadschap van Rijnland, Provincie Zuid-Holland, Gemeente Den Haag, Gemeente Leidschendam-Voorburg en Gemeente Zoetermeer (2013), Uitvoeringsplan project Nieuwe Driemanspolder
- Provincie Zuid-Holland e.a. (2018), Convenant Klimaatadaptief Bouwen
- Provincie Zuid-Holland e.a. (2019), Tussenstand Convenant Klimaatadaptief Bouwen; Provincie Zuid-Holland e.a. (2019), Convenant Klimaatadaptief Bouwen: Programma van Eisen, Leidraad en Witboek
- Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Delfland, Gemeente Den Haag, Gemeente Leidschendam-Voorburg en Gemeente Zoetermeer (2013), Wijzigingsvereenkomst Nieuwe Driemanspolder
- Rijk en Provincie Zuid-Holland (2025), Ruimtelijk Arrangement

Wet- en regelgeving

- Besluit activiteiten leefomgeving
- Besluit kwaliteit leefomgeving
- Drinkwaterwet
- Grondwaterrichtlijn
- Kaderrichtlijn Water
- 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 Loosrechtse 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
- Academie voor Overheidscommunicatie, Rollen van de overheid, www.communicatiekompas.nl, geraadpleegd 6 mei 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
- 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
- Defacto Stedenbouw (2023), Klimaatonderlegger Zuid-Holland
- Defacto Stedenbouw (2025), Water en bodem sturend: Onderlegger voor integrale afwegingen in gebiedsprocessen Zuid-Holland
- 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, 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, fhploegmakers.nl, geraadpleegd 3 december 2025
- 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 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 Ridderkerk, Raadsinformatiebrief: Bolnes-Zuid: Verzoeken TenneT-Stedin en Waterschap Hollandse Delta, 6 juni 2025
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug, Blauwe Agenda: droogte en wateroverlast beperken, www.heuvelrug.nl, geraadpleegd 21 augustus 2025
- Gemeente Zuidplas, Laagste punt van Nederland, www.zuidplas.nl, geraadpleegd 3 december 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, Samen aan de slag voor een robuust watersysteem op de Utrechtse Heuvelrug, www.hdsr.nl, 6 juli 2022
- 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 van Delfland (2023), Droogteprotocol schutten beheergebied Delfland 2023
- Hoogheemraadschap van Delfland, Zoektocht naar nieuwe bergingsgebieden, www.hhdelfland.nl, geraadpleegd 12 november 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Beleidscyclus, www.iplo.nl, geraadpleegd 23 september 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Beschermen van waterbelangen, www.iplo.nl, geraadpleegd op 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, Rijn-West, www.iplo.nl, geraadpleegd 13 november 2025
- Informatiepunt Leefomgeving, Taken en bevoegdheden grondwater, www.iplo.nl, geraadpleegd 3 februari 2026
- Informatiepunt Leefomgeving, Waterkwaliteit, www.iplo.nl, geraadpleegd 11 april 2025
- Interprovinciaal Overleg, Ruimtebrief minister De Jonge legt grote verantwoordelijkheid bij provincies, www.ipo.nl, 17 mei 2022
- Interprovinciaal Overleg, Water, www.ipo.nl, geraadpleegd 11 april 2025
- Kennisknooppunt Participatie, Samenvatting Joint Fact Finding, www.kennisknooppuntparticipatie.nl, geraadpleegd 27 november 2025
- Kennisportaal Klimaatadaptatie, Herontwikkeling Nieuwe Driemanspolder zorgt voor piekwaterberging, klimaatadaptatienederland.nl, geraadpleegd 3 december 2025
- Klimaatportaal Klimaatadaptatie, Hoe verandert het klimaat in Nederland?, www.klimaatadaptatienederland.nl, geraadpleegd 22 april 2025
- Kennisportaal Klimaatadaptatie, Klimaatadaptief bouwen: 'Het glas is zich mooi aan het vullen', www.klimaatadaptatienederland.nl, 15 september 2021
- KWINK groep (2023), Evaluatie concernopgave klimaatadaptatie en beleidsdoel 7.3 klimaatbestendigheid provincie Zuid-Holland
- Kuijken, 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 RTL
- 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 (2021), Wegwijzer Opkomende Stoffen in Oppervlaktewater. Op weg naar omgang met opkomende stoffen
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023), Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2024), Handreiking bovenregionale stresstesten wateroverlast
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Kamerbrief: Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendeбат 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

Ordering (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, Natuur en Voedselkwaliteit, Kamerbrief: Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, 13 juli 2020
- 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
- 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
- Nelen & Schuurmans (2018), Klimaatstresstest provinciale infrastructuur. Provincie Zuid-Holland
- Nelen & Schuurmans (2023), Klimaatadaptatie bestaande stad. Maatregelen en kosten per wijktypologie
- Nelen & Schuurmans en Tauw (2022), Leidraad Klimaatadaptief bouwen 2.0. Stap voor stap klimaatadaptief
- 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
- Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, Beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater, www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl, geraadpleegd 31 oktober 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, Keuzes voor de Leefomgeving 2025, www.pbl.nl, 30 september 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
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat
- 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.ruimtexmilieu.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 (2025), Terug naar de (water)basis. Een herbeschouwing van drie beproefde onderzoeksmethoden voor het integreren van ruimtelijke ordening en waterbeheer
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2024), Juridische mogelijkheden van waterschappen voor de aanpak van bodemdaling in veenweiden
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2021), Provinciale normering wateroverlast. Hoe toekomstbestendig is de huidige aanpak en werkwijze?

- Stroomgebied Rijn-West (2017), Vragen en antwoorden ecologische KRW-doelen
- 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
- Vereniging Deltametropool (2022), Ruimteclaims Provincie Zuid-Holland. De mogelijke ruimtebehoefte van nieuwe ruimtelijke opgaven
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Regionale Investeringsagenda's (RIA's), www.vng.nl, 4 september 2024
- Wageningen University & Research, 'Water en bodem sturend' vraagt om een brede blik, www.wur.nl, 14 juli 2023
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, Boezemplan 2.0, www.agv.nl, geraadpleegd 27 november 2025

Colofon

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

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