

# Water(s)noden

Een onderzoek naar de invloed  
van water op de ruimtelijke  
afwegingen in Drenthe

Noordelijke  
Rekenkamer



Groningen  
Fryslân  
Drenthe

# Water(s)noden

Een onderzoek naar de invloed van water op de ruimtelijke afwegingen in Drenthe



|                    |                                                                      |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Opstellers         | Edwin de Jong, Sam Heslinga, Ingeborgh Petri-Bezemer en Mieke Burger |
| Portefeuillehouder | Anneke Beukers                                                       |
| Datum              | 14 oktober 2025                                                      |

# Voorwoord

Een onderzoek naar ‘water’ stond in ons onderzoeksprogramma. Het onderwerp staat al geruime tijd veel in de publieke en bestuurlijke belangstelling. Waterbeleid is een complex vraagstuk. Om die complexiteit recht te doen, besloten we het onderzoek breed op te zetten. Zo komen alle aspecten van waterbeleid aan de orde. Die groepeerden we in drie thema’s: waterveiligheid en kwantiteit, waterkwaliteit, grond- en drinkwater (kwaliteit en kwantiteit). Op alle drie de thema’s en de hoofdvraag trokken wij conclusies.<sup>1</sup>

We onderzochten niet alleen de drie thema’s, maar brachten ook de ‘bestuurlijke drukte’ in het waterbeleid in kaart. Vele actoren hebben iets over het onderwerp water te zeggen, daarnaast is sprake van grote afhankelijkheid van elkaar om beoogde doelen te behalen. Dat vraagt om goede samenwerking maar ook om een duidelijke positionering van de provincie ten opzichte van de partners. De provincie wordt er immers op aangesproken als het water niet aan de vereiste normen voldoet. Die belangrijke regierol komt terug in onze aanbeveling.

Waterbeheer is lang aangevlogen als een technisch vraagstuk. De laatste jaren is daarin een verandering te zien. Overheden, ook de provincies, definiëren water meer en meer als sturend voor het ruimtelijke beleid. Maar de jarenlange cultuur laat zich niet zo gemakkelijk veranderen. In dit rapport kunt u lezen dat water wel een prominente plek krijgt in de beleidsafwegingen, maar dat het adagium ‘water sturend’ nog niet altijd leidend is.

De kwaliteit van (drink)water vraagt veel inspanningen van alle partners. De normen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) worden niet (overal) gehaald. Dit heeft verschillende oorzaken; die vragen om verschillende aanpakken, waarvan sommige lastig zijn. De provincies zetten tot nu toe volop in op vrijwilligheid van betrokkenen om aan de vereisten te voldoen. Uit ons onderzoek blijkt dat het niet waarschijnlijk is dat provincies daarin zullen slagen, ook niet als ze vrijwillig gemaakte afspraken juridisch vastleggen (een optie die Gedeputeerde Staten van Drenthe in hun bestuurlijke reactie noemen). Het inzetten van beschikbare juridisch verplichtende instrumenten is bestuurlijk lastig. Maar alleen al het willen inzetten ervan kan het succes van vrijwilligheid doen toenemen.

---

<sup>1</sup> Zoals u in het hoofdstuk Conclusie en aanbevelingen kunt zien.

We zien dat de drie provincies stevig inzetten om de eigen en externe doelstellingen te halen. Ons rapport ondersteunt hen daarbij, door zowel suggesties te doen voor het aanscherpen van het beleid-in-de-praktijk, als door de belangrijke positie van de provincie te onderstrepen. We danken de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen voor de goede samenwerking op dit belangrijke en ingewikkelde vraagstuk.

Anneke Beukers  
Voorzitter

Linze Schaap  
Secretaris-directeur

# Inhoud

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord .....</b>                                                              | <b>2</b>  |
| <b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>                                             | <b>6</b>  |
| Aanleiding en vraagstelling .....                                                   | 6         |
| Conclusies.....                                                                     | 6         |
| Aanbevelingen .....                                                                 | 11        |
| <b>1. Inleiding en vraagstelling .....</b>                                          | <b>13</b> |
| 1.1 Aanleiding .....                                                                | 13        |
| 1.2 Onderzoeksvraag .....                                                           | 14        |
| 1.3 Aanpak van het onderzoek.....                                                   | 14        |
| 1.4 Leeswijzer.....                                                                 | 15        |
| <b>2. Provinciale taken in het waterbeheer .....</b>                                | <b>17</b> |
| 2.1 Inleiding.....                                                                  | 17        |
| 2.2 De formele taken van de provincie en waterschap.....                            | 17        |
| 2.3 Veranderende verhoudingen .....                                                 | 22        |
| 2.4 Samenvatting .....                                                              | 23        |
| <b>3. Ontwikkelingen in het waterbeleid .....</b>                                   | <b>25</b> |
| 3.1 Inleiding.....                                                                  | 25        |
| 3.2 Het waterbeleid; van een technische kwestie naar integraal omgevingsbeleid..... | 25        |
| 3.3 Het Drentse strategische waterbeleid.....                                       | 31        |
| 3.4 Samenvatting .....                                                              | 32        |
| <b>4. Waterveiligheid en waterkwantiteit.....</b>                                   | <b>34</b> |
| 4.1 Inleiding.....                                                                  | 34        |
| 4.2 Waartoe is de provincie verplicht?.....                                         | 34        |
| 4.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid? .....                                        | 35        |
| 4.4 Dilemma's in het beleid .....                                                   | 36        |
| 4.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid .....                              | 37        |
| 4.6 Weging van waterkwantiteit en -veiligheid in drie cases .....                   | 41        |
| 4.7 Doorwerking strategisch beleid .....                                            | 50        |
| 4.8 Samenvatting .....                                                              | 52        |
| <b>5. Oppervlaktewater-kwaliteit .....</b>                                          | <b>53</b> |
| 5.1 Inleiding.....                                                                  | 53        |
| 5.2 Waartoe is de provincie verplicht?.....                                         | 53        |
| 5.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid? .....                                        | 55        |
| 5.4 Dilemma in het beleid .....                                                     | 55        |
| 5.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid .....                              | 56        |

|           |                                                                      |           |
|-----------|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.6       | Samenvatting .....                                                   | 59        |
| <b>6.</b> | <b>Grond- en drinkwater .....</b>                                    | <b>60</b> |
| 6.1       | Inleiding.....                                                       | 60        |
| 6.2       | Waartoe is de provincie verplicht?.....                              | 60        |
| 6.3       | In hoeverre is er beleidsvrijheid? .....                             | 62        |
| 6.4       | Dilemma's in het beleid .....                                        | 62        |
| 6.5       | Keuzen in het provinciaal strategisch beleid .....                   | 63        |
| 6.6       | Samenvatting .....                                                   | 66        |
|           | <b>Bronnenlijst.....</b>                                             | <b>68</b> |
|           | <b>Bijlage 1: Onderzoeksfasen .....</b>                              | <b>72</b> |
|           | <b>Bijlage 2: Beoordeling maatregelen Uitvoeringsprogramma .....</b> | <b>74</b> |
|           | <b>Bijlage 3: Verklarende woordenlijst .....</b>                     | <b>78</b> |
|           | <b>Bijlage 4: Bestuurlijke reactie .....</b>                         | <b>83</b> |

# Conclusies en aanbevelingen

## Aanleiding en vraagstelling

Overheden moeten scherpe keuzen maken over de ruimtelijke inrichting van ons land. Dit geldt temeer voor het watersysteem. Dat moet ook op lange termijn veiligheid bieden en voortdurend voldoende zoetwater van goede kwaliteit leveren. Ruimte voor water is daarom een belangrijk element in het in (klimaat)robuust inrichten van Nederland.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Op welke manier weegt de provincie in ruimtelijke beslissingen het belang van goed waterbeheer af, welk gewicht krijgt klimaatadaptatie ten opzichte van de overige belangen en hoe doeltreffend en rechtmatig is die afweging?*

Dit onderzoek focust op de rol die het (grond)water speelt in de ruimtelijke afwegingen van de provincie. In de laatste 25 jaar is het denken over waterbeheer drastisch veranderd, van het met technische ingrepen mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen naar het meebewegen met en het meer ruimte geven aan het water. Het programma Ruimte voor de Rivier dat het Rijk in en om de grote rivieren uitvoert is hiervan het bekendste voorbeeld. Ruimtelijke ordening en waterbeheer worden met elkaar verweven. Deze denkwijze heeft ook postgevat in het regionale waterbeleid. In Drenthe moeten ruimtelijke keuzen resulteren in een robuust watersysteem: 'een systeem dat in het algemeen bestand is tegen extreme gebeurtenissen en voldoet bij verschillende mogelijke toekomstige ontwikkelingen'. De Noordelijke Rekenkamer keek in dit onderzoek naar de volgende onderwerpen:

- waterkwantiteit en -veiligheid;
- oppervlaktewaterkwaliteit;
- kwaliteit en kwantiteit van grond- en drinkwater.

## Conclusies

*De provincie Drenthe streeft naar een robuust watersysteem. Om deze robuustheid te bewerkstelligen, wil de provincie het watersysteem in de ruimtelijke ordening steeds meer leidend maken. Het beleid is er onder meer op gericht om water vast te houden, te bergen en als het niet anders kan af te voeren. Het doorvoeren van de nodige grootschalige verbeteringen in het Drentse watersysteem kost tijd. Deze inspanningen leiden nog tot onvoldoende resultaat.*

*Bevoegdheden op het gebied van water zijn verdeeld over meerdere bestuurslagen, niet alleen de provincie. Er zijn meerdere (vaak bovenprovinciale) programma's met ieder hun eigen gebiedsindeling en overlegstructuur. Er vindt veel, deels overlappend (inter)bestuurlijk en ambtelijk overleg plaats met vaak dezelfde partners.*

*Hieronder gaan we in op waterkwantiteit en -veiligheid, oppervlaktewaterkwaliteit en grond- en drinkwater.*

#### **Waterkwantiteit en -veiligheid**

*De provincie Drenthe heeft in haar beleid vastgelegd dat de watersysteembenadering en het principe dat water en bodem sturend zijn voor de ruimtelijke ordening. Maar beide zijn in de praktijk nog onvolledig doorgevoerd. Waterbeheerders voeren op grote schaal maatregelen uit om te bevorderen dat inwoners veilig zijn en over voldoende zoetwater beschikken. In droge perioden is Drenthe nog afhankelijk van de aanvoer van IJsselmeerwater. Bij de locatiekeuze voor woonwijken kunnen in de praktijk andere (ruimtelijke) belangen zwaarder wegen dan het watersysteem. Als het plangebied eenmaal vastligt, wordt de bouw met technische ingrepen mogelijk gemaakt. Het bevoegd gezag stemt het waterpeil zonodig af op de nieuwe functie en verplicht de initiatiefnemer de negatieve gevolgen op het watersysteem met maatregelen te verzachten.*

*Op het gebied van waterveiligheid en -overlast spelen in Drenthe weinig grote problemen.*

#### **Oppervlaktewaterkwaliteit**

*De provincie Drenthe streeft naar een goede kwaliteit van het oppervlaktewater, gebaseerd op de normen van de Kaderrichtlijn Water. De waterkwaliteit in Drenthe is op onderdelen verbeterd, maar geen enkel waterlichaam voldoet aan alle doelen van de Kaderrichtlijn Water. De provincie is van mening dat voor de aanpak van diffuse bronnen vooral het Rijk aan zet is. De provincie kan waar nodig ook zelf maatregelen nemen om deze bronnen aan te pakken. Het regionaal waterprogramma van de provincie en de KRW-factsheets bevatten weinig uitgewerkte dwingende (ruimtelijke) maatregelen om diffuse bronnen van verontreinigingen aan te pakken. In alle waterlichamen worden de normen voor een goede chemische toestand overschreden en de ecologische kwaliteit blijft vooral achter door te hoge concentraties specifieke verontreinigende stoffen. Het in 2027 halen van doelen van de Kaderrichtlijn Water is een resultaatverplichting. Het is een gezamenlijke opgave waarin Rijk, provincie en waterschappen taken hebben.*

#### **Grondwater**

*De provincie Drenthe streeft naar een grondwaterkwaliteit die voldoet aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. De provincie opteert in haar plannen vaak voor vrijwillige instrumenten en zet in eerste instantie niet in op het toepassen van het instrumentarium van de Omgevingswet. Veel maatregelen in de Uitvoeringsprogramma's zijn niet doeltreffend genoeg om af- en uitspoelen van vervuilende stoffen te voorkomen. Zij zijn vooral gericht op onderzoek en*

*bewustwording. Het vastgestelde provinciaal beleid is gericht op het veiligstellen van voldoende zoet grondwater van goede kwaliteit voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De grondwaterkwaliteit staat lokaal onder druk. De belangrijkste opgaven in Drenthe bestaan uit het terugdringen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Waterbedrijven maken zich zorgen om het uitspoelen van deze stoffen in grondwaterbeschermingsgebieden. Voor het terugdringen van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen ziet de provincie een belangrijke taak weggelegd voor het Rijk.*

Hieronder geven we gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek: per deelvraag eerst een kort antwoord en daaronder een toelichting.

**1. Hoe zijn de bevoegdheden op het gebied van waterbeheer tussen provincie en waterschappen verdeeld en hoe is de verdeling van de (financiële) middelen voor waterbeheer?**

De waterbeheerstaken zijn verdeeld over Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten. Provinciale Staten stellen strategische kaders vast op het gebied van waterveiligheid, waterkwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Waterschappen formuleren binnen deze kaders hun waterbeheersplan en voeren dit plan uit. Gedeputeerde Staten controleren jaarlijks in hoeverre deze uitvoering op koers ligt. Veel grondwatertaken liggen bij de provincie. De financiële middelen van de waterschappen voor uitvoering van het waterbeheer zijn grotendeels afkomstig vanuit de waterschapsbelastingen.

In het waterbeheer tussen Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten is een praktijk van nauwe samenwerking ontstaan. De provincie speelt hierin een rol, onder meer bij het maken van een integrale afweging van de ruimtebehoefte en het vastleggen daarvan in beleidsplannen. Zij is daarbij voor haar kaderstelling in toenemende mate afhankelijk van de technische kennis van de waterschappen. Waterschappen stellen zelf ook steeds vaker strategische visies op waarvan de provincie gebruik kan maken voor haar de provinciale plannen. De vier waterschappen in Drenthe stemmen hun visies met elkaar af, zodat ze één boodschap voor de provincie hebben.

De EU en het Rijk hebben meerdere programma's met ieder hun eigen regionale indeling en overlegstructuur. Dit zijn onder meer het Nationaal Deltaprogramma, de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw en de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. Hieraan nemen naast provincies ook het Rijk, de waterschappen, gemeenten en eventueel andere stakeholders deel. Dit maakt dat er veel, deels overlappend, bestuurlijk en ambtelijk overleg plaatsvindt.

Waterschappen ontvangen in beginsel geen financiële bijdrage van Rijk en provincie. De financiële middelen van de waterschappen bestaan grotendeels uit de waterschapsbelastingen. Die bestaan onder andere uit de zuiveringsheffing, de watersysteemheffing, verontreinigingsheffing en eventueel de wegenheffing. Deze eigen middelen geven waterschappen een onafhankelijke positie ten opzichte van Rijk en provincie. Voor specifieke werkzaamheden en projecten ontvangen waterschappen wel (incidentele) subsidies van de provincie.

## 2. Welke strategische kaders voor het waterbeheer hebben de provincies en welke belangenafwegingen benoemen zij?

Provinciale Staten van Drenthe kiezen voor een watersysteembenadering waarin zij een duurzaam en veerkrachtig (robuust) watersysteem nastreven. In het beleid worden water en bodem steeds meer sturend voor de ruimtelijke ordening. Provinciale Staten van Drenthe vullen dit onder meer in met een 'nee, tenzij'-beleid voor beekdalen. Dit betekent dat in beginsel niet in beekdalen mag worden gebouwd. In de praktijk is dit soms wel gebeurd. De Provinciale Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Regionaal Waterplan bevatten de belangrijkste provinciale strategische kaders voor het waterbeheer.

Provincies bevorderen samen met de waterschappen de veiligheid van regionale waterkeringen. Provinciale Staten hebben keringen van groot regionaal belang aangewezen en bepalen het veiligheidsniveau voor deze waterkeringen. Bescherming tegen overstromingen kan enerzijds plaatsvinden door het versterken van (regionale) keringen, anderzijds door het anders inrichten van de ruimte. Provinciale Staten stellen bovendien normen vast voor wateroverlast. De bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren moeten zijn afgestemd op de maximaal toelaatbare overstromingskansen die voor een bepaald gebied geldt. Waterbeheerders voeren grootschalige maatregelen uit om het water meer ruimte te geven, onder andere beekherstel, flexibel peilbeheer en de aanleg van waterbergingsgebieden. Om wateroverlast te voorkomen is het tevens belangrijk dat er geen woningbouw plaatsvindt in overstromingsgevoelige gebieden. Ondanks het 'nee, tenzij'-beleid in beekdalen, vindt in de praktijk nieuwbouw in overstromingsgevoelig gebied plaats.

Provinciale Staten streven de waterkwaliteitsdoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water na. In de afgelopen jaren is de waterkwaliteit verbeterd, maar geen van de waterlichamen voldoet aan al deze doelstellingen. De ecologische toestand van het water is nog matig tot slecht door te lage scores op biologische indicatoren. Verder zijn er te hoge concentraties chemische stoffen. Het halen van normen uit de Kaderrichtlijn Water is een resultaatverplichting. Volgens de provincie ligt er voor de aanpak van belasting met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen een belangrijke taak bij het Rijk. Provinciale Staten hebben zelf ruimtelijke bevoegdheden die zij kunnen inzetten om waterverontreiniging aan te pakken.

Voor het grond- en drinkwater geldt dat de provincie meer water ondergronds wil vasthouden. Daarnaast willen Provinciale Staten drinkwater duurzaam beschermen tegen verontreinigingen. De kwaliteit van het grond- en drinkwater staat echter onder druk. De belangrijkste opgaven in Drenthe bestaan uit het terugdringen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De provincie opteert in haar plannen voor inzet van een vrijwillig instrumentarium dat indirect invloed heeft op de grondwaterkwaliteit, zoals voorlichting, monitoring en vrijwillige pilots. Zij kiest er voorlopig voor het juridisch instrumentarium van de Omgevingswet niet toe te passen. Instanties als het RIVM, de Commissie Vervolg UPDA en de drinkwaterbedrijven hebben hier wel op aangedrongen. Met het gehanteerde instrumentarium is niet te verwachten dat de normen voor

de waterkwaliteit worden gehaald. De provincie neemt een risico de grondwaterkwaliteitsnormen uit de Kaderrichtlijn Water niet te halen.

### **3. Hoe komen die provinciale strategische kaders voor het waterbeheer tot stand?**

In de afgelopen 25 jaar is in het Rijks-, provinciaal en waterschapsbeleid steeds meer nadruk komen te liggen op een natuurlijker waterhuishouding door grenzen aan de mogelijkheden van technische maatregelen. Water vormt in toenemende mate een ruimtelijk ordenend principe. Het vasthouden en bergen krijgt prioriteit boven het afvoeren van water.

Diverse hogere regelingen vormen kaders voor de provinciale beleidsplannen. Het gaat dan onder andere om de Nationale Omgevingsvisie, de Kaderrichtlijn Water, de Omgevingswet, de aanbevelingen van de commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw en het Nationaal Deltaprogramma. Sommige waterschappen geven input voor de Provinciale Omgevingsvisie door zelf een Blauwe Omgevingsvisie op te stellen. In diverse gremia vindt op regionale schaal afstemmingsoverleg plaats.

### **4. Hoe sturend zijn deze kaders, controleert de provincie of decentrale overheden zich aan de kaders houden en hoe reageert de provincie als deze zich niet aan de kaders houden?**

De strategische kaders in de Provinciale Omgevingsvisie en het Regionaal Waterprogramma werken door naar het waterbeheerplan van de waterschappen. Waterschappen bespreken jaarlijks met Gedeputeerde Staten een bestuursrapportage waarin zij aangeven in hoeverre de uitvoering van het waterbeheerplan op koers ligt. Door deze werkwijze werken de strategische kaders goed door naar de uitvoering.

In concrete cases zitten de provincie en het waterschap zo vroeg mogelijk in de planvorming met de betrokkenen aan tafel. Dit is vooral het geval als provinciale belangen een rol spelen. De provincie toetst in dit geval de plannen aan de provinciale kaders, bijvoorbeeld op het gebied van overstromingsrisico, waterkwantiteit en -kwaliteit. Bij de twee woningbouwprojecten in dit onderzoek werd de ene keer overstromingsrisico geaccepteerd (en verzacht door o.a. verhoogd te bouwen), terwijl de andere keer de veiligheid werd gewaarborgd met technische maatregelen (waterkeringen en bemaling).

### **5. Welke belangen weegt het bevoegd gezag mee bij het maken van concrete ruimtelijke beslissingen en welk gewicht hebben de strategische beleidsdoelen over waterbeheer ten opzichte van de andere belangen?**

Zaken op het gebied van volkshuisvesting, landbouw, natuurwaarden en drinkwatervoorziening spelen mee naast het belang van het watersysteem. Het waterbelang is daarin één van de belangen die meewegen, maar niet doorslaggevend.

Bij de locatiekeuze van de beide woonwijken uit dit onderzoek speelde het overstromingsrisico geen rol. In beide gevallen was de aansluiting op de bestaande kern van doorslaggevend belang. Is de locatie eenmaal bepaald, dan stelt het bevoegd gezag (vaak de gemeente) op advies van het waterschap eisen om de impact op de waterhuishouding te beperken, bijvoorbeeld door

watercompensatie te eisen of voorwaarden te stellen aan de toekomstige bewoners. De gebiedsinrichting van het Schoonebeekerveld was specifiek gericht op verbetering van de waterhuishouding en dit heeft tot goede resultaten geleid.

**6. Welke methoden gebruikt het bevoegd gezag om de verschillende deelbelangen tegen elkaar af te wegen?**

In de onderzochte cases hebben de betrokken overheden geen specifieke methoden gebruikt waarin zij de verschillende deelbelangen systematisch tegen elkaar hebben afgewogen.

**7. Leidt de belangenafweging ertoe dat aantoonbaar rekenschap van de waterhuishouding wordt gegeven?**

De belangenafweging die in de onderzochte cases heeft plaatsgevonden leidde er deels toe dat rekenschap van de waterhuishouding wordt gegeven.

Zoals aangegeven heeft water geen aantoonbare rol gespeeld in de locatiekeuze. Pas als de locatie bepaald is, houdt de provincie rekening met de gevolgen op de waterhuishouding. Het betekent dat (toekomstige) bewoners overlast van water moeten accepteren of dat de waterhuishouding met technische maatregelen wordt gereguleerd. Het hoofddoel van de gebiedsinrichting van het Schoonebeekerveld was om tot een verbeterde waterhuishouding te komen. Dit is ook gelukt.

**Tekstkader 1: een korte vergelijking tussen de drie noordelijke provincies**

Net als de provincie Drenthe streven Groningen en Fryslân in hun beleid naar een robuust, natuurlijk watersysteem. De provincie Fryslân ontwikkelde samen met het Wetterskip een strategische visie hiertoe: de Blauwe Omgevingsvisie.

*Waterkwantiteit en -veiligheid*

De drie provincies proberen bouw in overstromingsgevoelige gebieden te voorkomen. Drenthe hanteert een nee-tenzijbeleid voor bouwprojecten in beekdalen. Mitigerende maatregelen dienen bouwprojecten mogelijk te maken als de ontwikkeling wel doorgaat. De beide andere provincies hebben dit beleid minder expliciet uitgewerkt.

*Oppervlaktewaterkwaliteit*

In alle drie provincies is de waterkwaliteit de laatste paar jaar verbeterd, al voldoet geen enkel waterlichaam volledig aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Verontreiniging door chemische stoffen vormt het grootste probleem.

*Grond- en drinkwater*

Alle drie provincies streven voldoende grondwater van goede kwaliteit na. In Groningen staat het ruwe drinkwater onder druk, maar deze provincie neemt weinig effectieve maatregelen om de contaminatie van het grondwater met bestrijdingsmiddelen terug te dringen. Drenthe voert in vergelijking met de andere twee noordelijke provincies meer effectieve maatregelen uit om de drinkwaterkwaliteit te beschermen. In Fryslân zijn maatregelen minder hard nodig omdat daar minder urgente risico's zijn voor de kwaliteit van het drinkwater.

## Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies doet de Noordelijke Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten, de provincie is bij uitstek de bestuurslaag die de regie kan voeren op het waterdossier. Werk het principe van water en bodem sturend verder uit. Dit kan bijvoorbeeld in de gebiedsprocessen die al voor het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe (TLGD) plaatsvinden. Maak voor deze uitwerking zo nodig onderscheid in de verschillende (geohydrologische) deelgebieden binnen de provincie. Maak in de uitwerking helder wat het principe water en bodem sturend per deelgebied betekent voor concrete beslissingen.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, ontwikkel als hulpmiddel bij de besluitvorming een afwegingskader dat bevoegde gezagen gebruiken bij het vaststellen van vergunningen en ruimtelijke plannen. Zorg dat de (gebiedsgerichte) uitgangspunten van het principe water en bodem sturend – zoals die onder aanbeveling 1 zijn uitgewerkt – een belangrijke plek krijgen. Richt het afwegingskader zo in dat waterbelangen met eventuele andere belangen in kaart kunnen worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen.

Provinciale Staten, neem de toepassing van dit afwegingskader als verplichting op in de Provinciale Omgevingsverordening.

Aanbeveling 3: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, tref bij actuele risico's voor de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit zelf maatregelen. Het provinciaal beleid is erop gericht te voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Maak ook om achteruitgang van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit te voorkomen niet alleen gebruik van vrijwillige instrumenten. Overweeg waar nodig ook het juridisch instrumentarium uit de Omgevingswet te gebruiken voor het beschermen van de grond- en oppervlaktekwaliteit. Dat kan bijvoorbeeld door het reguleren van het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden of het instellen van bufferzones rondom oppervlaktewaterlichamen.

# 1. Inleiding en vraagstelling

## 1.1 Aanleiding

Vanwege groeiende vraag naar ruimte en de gevolgen van klimaatverandering moeten overheden scherpe keuzen maken in welke activiteiten waar kunnen plaatsvinden. Dit onderzoek focust op het belang dat besluitvormers toekennen aan (grond)water in de ruimtelijke afwegingen. Hun ruimtelijke keuzen moeten immers leiden tot de gewenste robuuste ruimtelijke inrichting met een robuust watersysteem: ‘een systeem dat in het algemeen bestand is tegen extreme gebeurtenissen en voldoet bij verschillende mogelijke toekomstige ontwikkelingen’.<sup>2</sup> Vraag is dan, hoe deze afwegingen in de praktijk gestalte krijgen. Eerst op het strategische niveau: hoe geven de provinciale strategische beleidskaders (de omgevingsvisie/-verordening) invulling aan een robuust watersysteem? Daarna op het niveau van afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen. Het is relevant te onderzoeken hoe de afweging op beide niveaus tot stand komt omdat we zo kunnen zien of, en zo ja hoe het provinciale beleid invloed heeft op concrete ruimtelijke ontwikkelingen.

In hun ruimtelijke beleid moeten provincies niet alleen sectorale belangen (zoals die van economie, landbouw, natuur) afwegen, maar ook de sectordoorsnijdende belangen van water en klimaatadaptatie. De ondergrond is voor verschillende gebruiksfuncties vaak te slap, steeds vaker te nat of juist te droog en op termijn te zout of gevaarlijk. Hierdoor kunnen water- en bodemsystemen de gevraagde ecosysteemdiensten, zoals efficiënte voedselproductie of schone lucht, op termijn niet meer leveren.<sup>3</sup> De maakbaarheid van de ruimtelijke inrichting van Nederland en van het bijbehorende watersysteem komen steeds meer onder druk te staan. Water is een aspect dat in de belangenafweging over alle ruimtelijke ontwikkelingen terug moet komen. Bijvoorbeeld bij de aanleg van een woonwijk: komt deze op de juiste plaats, hoe wordt een teveel aan water afgevoerd en kan het afgevoerde water worden vastgehouden voor perioden van grote droogte?

---

<sup>2</sup> [https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/robuustheid#:~:text=Een%20robuust%20watersysteem%20of%20robuuste,\('toekomstige%20ontwikkelingen'\)](https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/robuustheid#:~:text=Een%20robuust%20watersysteem%20of%20robuuste,('toekomstige%20ontwikkelingen')), benaderd op 18 april 2023. Deze definitie is weliswaar opgesteld met het oog op waterveiligheid en -overlast. Ook voor andere aspecten – zoals waterkwaliteit en grondwater – wordt gestreefd naar robuustheid.

<sup>3</sup> <https://www.deltares.nl/nieuws/grenzen-bereikt-aan-de-maakbaarheid-van-ons-water-en-bodemsysteem>, benaderd op 18 april 2023.

## 1.2 Onderzoeksvraag

De Noordelijke Rekenkamer voerde om tot een scherpe onderzoeksvraag te komen oriënterende gesprekken met medewerkers op het gebied van waterbeheer van de provincies Groningen en Fryslân en waterschap Hunze en Aa's. Daarnaast spraken we met het Statenlid dat dit onderzoeksonderwerp indiende. Op basis van deze gesprekken kozen we ervoor het onderzoek te richten op de manier waarop de provincie de verschillende belangen (o.a. waterhuishouding, landbouw, natuur, drinkwater, gebouwde omgeving) in haar beleid tegen elkaar afweegt.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Op welke manier weegt de provincie in ruimtelijke beslissingen het belang van goed waterbeheer af, welk gewicht krijgt klimaatadaptatie ten opzichte van de overige belangen en hoe doeltreffend en rechtmatig is die afweging?*

Deelvragen:

1. Hoe zijn de bevoegdheden op het gebied van waterbeheer tussen provincie en waterschappen verdeeld en hoe is de verdeling van de (financiële) middelen voor waterbeheer?
2. Welke strategische kaders voor het waterbeheer hebben de provincies en welke belangenafwegingen benoemen zij?
3. Hoe komen die provinciale strategische kaders voor het waterbeheer tot stand?
4. Hoe sturend zijn deze kaders, controleert de provincie of andere decentrale overheden zich aan de kaders houden en hoe reageert de provincie als deze zich niet aan de kaders houden?
5. Welke belangen weegt de provincie mee bij het maken van concrete ruimtelijke beslissingen en welk gewicht hebben de strategische beleidsdoelen over waterbeheer ten opzichte van de andere belangen?
6. Welke methoden gebruikt de provincie om de verschillende deelbelangen tegen elkaar af te wegen?
7. Leidt de belangenafweging ertoe dat aantoonbaar rekening wordt gehouden met de waterhuishouding?

## 1.3 Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek staan belangenafwegingen centraal. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, voerden wij een literatuur- en documentenstudie uit en spraken wij met deskundigen en betrokkenen. In verdiepende casestudies hebben we een precieze reconstructie van enkele ruimtelijke afwegingen te gemaakt.

Om te zien welke afwegingen de provincie maakt, is het beleid aan de hand van interviews en documenten geanalyseerd. We hebben interviews gehouden met ter zake kundige medewerkers van de provincie en waterschappen. Daarnaast hebben we met een externe deskundige gesproken.

In het onderzoek hebben we een uitgebreide studie gemaakt van beleidsdocumenten en andere literatuur op het gebied van waterbeleid. Voor een beoordeling van de keuzen die gemaakt worden op het gebied van oppervlaktewaterkwaliteit hebben we de KRW-factsheets bestudeerd. Hierin staat de huidige toestand van een waterlichaam en welke concrete maatregelen op de planning staan. Voor het krijgen van inzicht op het gebied van drinkwaterkwaliteit hebben we de gebiedsdossiers van de grondwaterbeschermingsgebieden geanalyseerd. Daarnaast is een analyse gemaakt van het type beschermingsmaatregelen voor het drinkwater in het bijbehorende Uitvoeringsprogramma.

We hebben cases bestudeerd om te zien hoe het strategisch beleid doorwerkt naar afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen. Voor de caseselectie vroegen we de provincie om een lijst aan te dragen met mogelijk interessante ruimtelijke ontwikkelingen. We vroegen daarbij specifiek naar ontwikkelingen waarbij de provincie betrokken was en waarin er spanning was tussen water en andere functies. We hebben deze lijst zelf via [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) aangevuld met mogelijk interessante ruimtelijke ontwikkelingen.<sup>4</sup> Ook daar hebben we recente ruimtelijke plannen beoordeeld op spanning tussen water en andere functies. Zo ontstond een groslijst. Uit deze groslijst selecteerden wij per provincie drie cases. Wij zochten daarbij naar ontwikkelingen waarin scherpe belangentegenstellingen over het waterbeheer aan de orde waren en die recent zijn afgerond. Daarnaast streefden we per provincie naar een spreiding over de waterschappen. In de analyse van de cases hebben we beoordeeld hoe wateraspecten in de belangenafweging zijn meegewogen en in hoeverre de gemaakte keuzes passen binnen de strategische beleidskaders van de provincie. De cases hebben vooral (maar niet uitsluitend) betrekking op ruimtelijke afwegingen over waterveiligheid en waterkwantiteit.

Alle informatie uit alle hoofdstukken is nodig voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Een splitsing van welk hoofdstuk bijdraagt aan welke onderzoeksvraag is daardoor niet te maken.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de taken die de provincies hebben in het waterbeheer. Het waterbeleid heeft betrekking op een systeem dat zich over een periode van honderden jaren heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 3 gaan wij in op enkele belangrijke ontwikkelingen in het Nederlandse waterbeleid die pakweg vanaf het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw zijn ingezet. In hoofdstuk 4 bespreken we het Drentse waterveiligheids- en waterkwantiteitsbeleid. Hier komt aan de orde op welke manier dit beleid doorwerkt in drie concrete cases. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 in op het beleid over oppervlaktewaterkwaliteit. In dat hoofdstuk gaan we daarnaast in op de feitelijke kwaliteit van het oppervlaktewater op dit moment. Ten slotte behandelt hoofdstuk 6 het grond- en drinkwater. We

---

<sup>4</sup> De lijst is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet opgesteld. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit: <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/>.

bespreken hier zowel het beleid over de grondwaterkwantiteit als de grondwaterkwaliteit, met name ten behoeve van de drinkwaterproductie. We bespreken in dit hoofdstuk ook de feitelijke toestand van het grond- en drinkwater.

## 2. Provinciale taken in het waterbeheer

### 2.1 Inleiding

In het waterbeleid en -beheer hebben Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten ieder hun eigen taken en bevoegdheden.

In dit hoofdstuk zetten we deze provinciale taken en bevoegdheden uiteen (paragraaf 2.2). Tevens gaan we hier in op de financiële middelen van de waterschappen. Ook komt de controle van de provincie op de waterschappen aan de orde. In de afgelopen jaren zijn de verhoudingen tussen provincie en waterschap sterk veranderd. Deze verandering beschrijven we in paragraaf 2.3.

### 2.2 De formele taken van de provincie en waterschap

#### 2.2.1 Formele taken van de provincie

Een belangrijke strategische taak die de provincie heeft, is het vertalen van de nationale doelen naar een regionaal beleidskader. Ook stelt de provincie waterschappen in en stelt zij kaders voor de uitvoering van het waterbeheer. Daarnaast heeft zij enkele uitvoerende taken in het waterbeheer.

#### Het instellen en controleren van waterschappen

De bevoegdheid tot het instellen en opheffen van waterschappen is aan de provincies toebedeeld.<sup>5</sup> De bevoegdheden van de waterschapsbesturen en het toezicht dat de provincie daarop houdt zijn in de Waterschapswet geregeld.<sup>6</sup> Volgens deze wet stellen Provinciale Staten waterschappen in, reglementeren zij de waterschappen (taken, exacte zetelverdeling en dergelijke) en kunnen ze hen laten fuseren. Verder kunnen Provinciale Staten “met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer” regels vaststellen over het verstrekken van informatie en over de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van de waterbeheerprogramma’s en eventuele andere plannen.<sup>7</sup> Gedeputeerde Staten houden interbestuurlijk toezicht (IBT) en financieel toezicht op de lagere overheden binnen de provinciale

---

<sup>5</sup> De Grondwet bepaalt dat “de opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening.” (artikel 133 lid 1 Grondwet).

<sup>6</sup> Mostert, E. (2022). Nederlands waterrecht van oud naar nieuw. TU Delft Open, p. 31., Artikel 133 lid 2 en 3 Grondwet.

<sup>7</sup> Omgevingswet, artikel 2.22, 2.23 en 2.32.

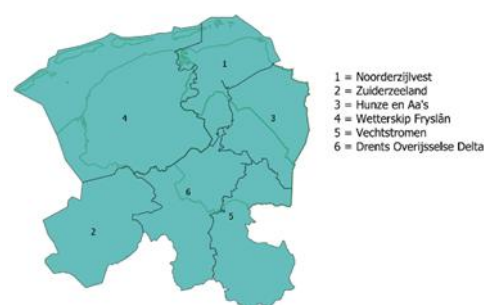
grenzen, waaronder de waterschappen. Interbestuurlijk toezicht gaat over het toezicht dat de provincie houdt op het functioneren van het waterschap ten behoeve van het samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Gedeputeerde Staten houden ook toezicht op het archief van de waterschappen (deugdelijke informatiehuishouding).

### Inhoudelijke kaderstelling aan waterschappen

De provincie vertaalt de nationale doelen naar een provinciaal beleidskader. Om haar taken te kunnen uitvoeren, heeft de provincie in onder meer de Omgevingswet bevoegdheden gekregen.<sup>8</sup> Provinciale Staten stellen hun strategische waterdoelen vast – in samenhang met andere doelen over de inrichting van de fysieke ruimte – in de Provinciale Omgevingsvisie. Zij werken het waterbeleid verder uit in een Regionaal Waterprogramma. De provincie heeft kaderstellende en controlerende taken op het gebied van:

- waterveiligheid, zoals het geven van goedkeuring aan projectplannen voor verbetering en verlegging primaire waterkeringen (dit speelt niet in Drenthe), het aanwijzen van regionale waterkeringen, het vaststellen van risiconormen voor wateroverlast (overstromingsrisico), het beoordelen en toetsen van regionale waterkeringen;
- waterkwantiteitsbeheer, waaronder het stellen van kaders aan waterschappen voor peilbesluiten;<sup>9</sup>
- waterkwaliteitsbeheer, waaronder vaststellen welke watergangen oppervlaktewaterlichamen in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn en vaststellen welke status, type en doelen voor deze wateren gelden. De provincie neemt voor een ‘goede kwantitatieve toestand’ van het grondwater maatregelen op in regionale waterplannen.

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt voor de watersystemen die bij hem in beheer zijn een waterbeheerprogramma vast, waarbij het rekening houdt met het regionale waterprogramma voor die watersystemen.<sup>10</sup> Bovendien mag regelgeving en het bestuur door de waterschappen niet strijdig zijn met hogere regelgeving, waaronder de Provinciale Omgevingsverordening.<sup>11</sup> Gedeputeerde Staten hebben bevoegdheden om controle uit te oefenen en waar nodig in te grijpen. Zij kunnen het waterschap met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer aanwijzingen geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden en zo nodig zelf besluiten nemen.<sup>12</sup> Verder kunnen Gedeputeerde Staten besluiten van



Figuur 1: Overzicht waterschappen in Noord-Nederland  
(bron:

<https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2023/02/dit-valt-er-te-kiezen-bij-de-waterschapsverkiezingen-41689w/>)

<sup>8</sup> Voorheen gebeurde dit in afzonderlijke wetten, zoals de Waterwet en de Wet bodembescherming.

<sup>9</sup> In het peilbesluit staat hoe hoog het water mag zijn in een gebied. Het waterschap stelt het waterpeil vast voor regionale oppervlaktewateren, grondwater of onderdelen van zijn watersysteem.

<sup>10</sup> Voor zover het gaat om de onderdelen die uitvoering geven aan de richtlijnen, genoemd in artikel 3.8, tweede lid.

<sup>11</sup> Mostert, E. (2022). Nederlands waterrecht van oud naar nieuw. TU Delft Open, p. 34.

<sup>12</sup> Omgevingswet artikel 2.33 en 2.36.

waterschappen vernietigen bij strijd met het recht of het algemeen belang.<sup>13</sup>

### **Provinciale taken grond- en drinkwater**

Het beheer van grondwater is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van diverse overheidslagen. De provincie heeft veel grondwatertaken. De provincie Drenthe voert de in de grondwaterbeschermingsgebieden gebiedsgerichte coördinatie uit op de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.<sup>14</sup> De provinciale omgevingsvisie bevat tevens beleid over grondwater. De provincie geeft met haar regionale waterprogramma uitvoering aan de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn (zie hoofdstuk 3). Zij voert het grondwaterdeel uit van het KRW-monitoringsprogramma. Daarin houdt zij zicht op zowel de stand als de kwaliteit van het grondwater.

De provincie is verantwoordelijk voor bescherming van grondwater rond grondwateronttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening. Volgens de Kaderrichtlijn Water moeten zij achteruitgang van de kwaliteit voorkomen en streven naar verbetering van de kwaliteit van water bestemd voor menselijke consumptie. Provinciale Staten wijzen daartoe in hun provinciale verordening waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en waar nodig boringvrije zones aan. Hierin stellen zij regels ter bescherming van de grondwaterkwaliteit. In de Structuurvisie Ondergrond vraagt de overheid bovendien aan de provincies om op zoek te gaan naar nieuwe gebieden die in de toekomst benut kunnen worden voor de drinkwatervoorziening.<sup>15</sup> Het is de provincie die deze Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) aanwijst.<sup>16</sup>

Samenhangend met de belangrijke rol die de provincie speelt op het gebied van grond- en drinkwater, hebben Gedeputeerde Staten enkele uitvoerende taken. Zij zijn vergunningverlener voor omvangrijke industriële grondwateronttrekkingen,<sup>17</sup> onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en voor onttrekkingen en infiltratie ten behoeve van koude- en warmteopslag.<sup>18</sup>

### **2.2.2 Formele taken van het waterschap**

De waterbeheerders in Nederland zijn Rijkswaterstaat en de 21 waterschappen. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het beheer van grote wateren, zoals de zee en de grote rivieren. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de regionale wateren. De Waterschapswet definieert waterschappen als “openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald

---

<sup>13</sup> Waterschapswet artikel 156

<sup>14</sup> [https://iplo.nl/thema/water/grondwater/taken-bevoegdheden-grondwater/#:~:text=De%20provincie%20bescherm%20de%20grondwaterkwaliteit,consumptie%20\(artikel%202.18%20Omgevingswet\)](https://iplo.nl/thema/water/grondwater/taken-bevoegdheden-grondwater/#:~:text=De%20provincie%20bescherm%20de%20grondwaterkwaliteit,consumptie%20(artikel%202.18%20Omgevingswet),benaderd op 29 januari 2025.), benaderd op 29 januari 2025.

<sup>15</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018). Structuurvisie Ondergrond. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

<sup>16</sup> Dit zijn voorraden grond- of oppervlaktewater die kunnen worden ingezet voor drinkwaterproductie.

<sup>17</sup> Van 150.000 m<sup>3</sup>/jaar of meer.

<sup>18</sup> Omgevingswet artikel 5.1 lid 2; Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) artikel 16.4; Omgevingsbesluit (Ob) artikel 4.3.

gebied ten doel hebben”.<sup>19</sup> In de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe bevinden zich vijf waterschappen die allemaal provincie-overschrijdend zijn. Deze waterschappen zijn:<sup>20</sup>

- Noorderzijlvest (Groningen, Drenthe en een klein deel van Fryslân);
- Wetterskip Fryslân (vrijwel heel Fryslân en een klein deel van Groningen);
- Hunze en Aa's (Groningen en Drenthe);
- Drents Overijsselse Delta (Drenthe en Overijssel);
- Vechtstromen (Drenthe en Overijssel).

De waterschappen hebben drie kerntaken. In de eerste plaats zorgen zij voor waterveiligheid. Zij beschermen Nederland tegen overstromingen en wateroverlast door het versterken van dijken en door ruimte te maken voor rivieren. In de tweede plaats zorgen zij voor schoon oppervlaktewater. Dat doen zij onder andere door afvalwater te zuiveren en door vervuilende stoffen uit het water te weren. Ook monitoren de waterschappen de oppervlaktewaterkwaliteit. In de derde plaats zorgen zij voor voldoende water door water in tijden van droogte aan te voeren en water af te voeren als het veel regent. Sinds 2010 zijn de waterschappen ook verantwoordelijk voor de regulering van de meeste grondwateronttrekkingen.<sup>21</sup>

### 2.2.3 Financiële middelen van waterschappen

Waterschappen bekostigen hun taken door het heffen van waterschapsbelastingen, zoals de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing. Dit is geregeld in hoofdstuk XVI van de Waterschapswet. De waterschappen hechten grote waarde aan het heffen van hun eigen belastingen. Doordat zij hun eigen belastingen innen, hebben zij een onafhankelijker positie ten opzichte van het Rijk of de provincie.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Waterschapswet artikel 1 lid 1.

<sup>20</sup> Het werkgebied van het waterschap Zuiderzeeland bevindt zich voor een heel klein deel in de provincie Fryslân (alleen een deel van Lemmer, de buurt Lemstervaart). Dit betreft zo'n klein gebied, dat we hier voor het gemak niet verder op ingaan. Buurt Lemmer-Lemstervaart heeft afgerond een totale oppervlakte van 78 hectare, waarvan 75 land en 3 water (zie: <https://allecijfers.nl/buurt/lemmer-lemstervaart-de-fryske-marren/>).

<sup>21</sup> Mostert, E. (2022). Nederlands waterrecht van oud naar nieuw. TU Delft Open, p. 31.

<sup>22</sup> Op deze wijze is gegarandeerd dat er voldoende middelen zijn voor de taken van de waterschappen. Als deze middelen uit de Rijksbegroting moeten komen, is dat niet zeker. Dan kan het gebeuren dat er meer middelen gaan naar andere belangen, ten koste van het waterbeheer.

Tabel 1: Baten van waterschappen in Noord Nederland (jaar: 2024, €)

| Waterschap      | Begroting waterschaps-belastingen 2024 <sup>23</sup> | Provincie | Baten van provincies 2024 <sup>24</sup> | Percentage baten provincies t.o.v. waterschapsbelastingen |
|-----------------|------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Hunze & Aa's    | 98.000.000                                           | Groningen | 282.112                                 | 0.29%                                                     |
|                 |                                                      | Fryslân   | 0                                       |                                                           |
|                 |                                                      | Drenthe   | 4.504.796                               | 4.6%                                                      |
| Noorderzijlvest | 96.000.000                                           | Groningen | 2.694.585                               | 2.8%                                                      |
|                 |                                                      | Fryslân   | 0                                       |                                                           |
|                 |                                                      | Drenthe   | -21.185                                 | 0.02%                                                     |
| Vechtstromen    | 164.000.000                                          | Groningen | -5.000                                  | 0.003%                                                    |
|                 |                                                      | Fryslân   | 0                                       |                                                           |
|                 |                                                      | Drenthe   | 2.615.614                               | 1.6%                                                      |
| WDOD            | 161.000.000                                          | Groningen | 0                                       |                                                           |
|                 |                                                      | Fryslân   | 0                                       |                                                           |
|                 |                                                      | Drenthe   | -863.951                                | 0.005%                                                    |
| Wetterskip      | 202.000.000                                          | Groningen | 191.029                                 | 0.09%                                                     |
|                 |                                                      | Fryslân   | 766.938                                 | 0.4%                                                      |
|                 |                                                      | Drenthe   | 42.350                                  | 0.02%                                                     |
| Totaal          | 721.000.000                                          |           | 10.207.287                              | 1.41%                                                     |

Tabel 1 geeft de totale baten van de waterschappen in Noord-Nederland weer. In de tabel lezen we af dat een groot deel van de baten afkomstig is uit de waterschapsbelastingen. De waterschappen ontvangen in beginsel geen bijdrage van het Rijk, zoals gemeenten en provincies dat wel doen. Soms ontvangen zij incidentele subsidies van provincies voor het uitvoeren van specifieke projecten. Deze subsidies maken een beperkt deel uit van de totale inkomsten van de waterschappen.

## 2.2.4 Provinciale controle op het waterschap

Voor waterschappen vormen de Provinciale Omgevingsvisie, het Regionale Waterprogramma<sup>25</sup>, de Provinciale Omgevingsverordening en de normen uit de Kaderrichtlijn Water de belangrijkste kaders. Waterschappen concretiseren de kaders uit deze documenten in hun Waterbeheerprogramma. Gedeputeerde Staten controleren of waterschappen zich in de uitvoering aan de provinciale beleidskaders houden. Het betreft die onderdelen waar de provincie op grond van de Waterwet en volgens de afspraken in het Bestuursakkoord Water (zie paragraaf 3.2) de kaders stelt.

Gedeputeerde Staten voeren de controles uit aan de hand van een bestuursrapportage die het waterschap opstelt. De beleidsdoelen van de provincie zijn geconcretiseerd in meetbare

<sup>23</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83520NED/table?ts=1729693689960>, benaderd op 22 april 2025.

<sup>24</sup> De baten van de provincies zijn gebaseerd op Excel bestanden met gegevens uit de provinciale financiële administratie, aangeleverd door de drie provincies. Dit betreft alle baten zoals subsidies, leges en provinciale bijdrage aan projecten, verminderd met alle betalingen van de waterschappen aan de provincies van de drie Noordelijke provincies.

<sup>25</sup> Voorheen was dit het Regionaal Waterplan.

indicatoren. De bestuursrapportages van het waterschap gaan in op het al dan niet halen van de beleidsdoelen. Zij hebben een vergelijkbare opbouw en inhoud. Waterschappen rapporteren over de volgende onderwerpen:

- Waterveiligheid (percentage van de lengte van de keringen dat aan de veiligheidsnorm voldoet);
- Voldoende water (waaronder een indicator voor het halen van het juiste waterpeil, het percentage van het gebied dat voldoet aan de regionale normen voor wateroverlast, het aantal waterbergingen dat is gerealiseerd en gerealiseerde hydrologische herstelprojecten);
- Watertoets (een kwalitatieve beoordeling van de opgevolgde adviezen);
- Schoon water (de chemische en ecologische doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water zoals die zijn vastgelegd in de KRW-factsheets, daarnaast maatregelencriteria zoals de lengte van de herinrichting van waterlopen en het aantal aangelegde vispassages).

De inhoud van de bestuursrapportages komt aan de orde in het jaarlijks overleg tussen de verantwoordelijk gedeputeerde en het dagelijks bestuur van elk van de waterschappen. Soms gebeurt dit in combinatie met een werkbezoek. Uit de notulen van deze bestuurlijke overleggen blijkt dat ook eventuele uitvoeringsproblemen die waterschappen ondervinden worden besproken. Waar nodig maken provincie en waterschap afspraken om obstakels in de uitvoering weg te nemen. Enkele voorbeelden van uitvoeringsproblemen die recentelijk in de bestuurlijke overleggen aan de orde zijn gekomen zijn:

- Problemen bij het halen van de KRW-2027-doelen voor het onderdeel chemie;
- Vertraging van de inrichtingsmaatregelen in het landelijk gebied;
- Het niet kunnen treffen van voldoende inrichtingsmaatregelen doordat de grondverwerving door de provincie stagneert.

Naast de bestuursrapportage komen nog andere onderwerpen die op dat moment actueel zijn aan de orde in het bestuursoverleg. Gedeputeerde Staten stellen het dagelijks bestuur van de waterschappen schriftelijk op de hoogte van de uitkomst van de controle op de uitvoering. In alle gevallen was de uitvoering op orde.

## 2.3 Veranderende verhoudingen

In de voorgaande paragraaf beschreven we de formele taakverdeling tussen provincie en waterschappen. Deze komt er in hoofdlijnen op neer dat de provincie beleidskaders geeft, dat de waterschappen daar uitvoering aan geven en dat de provincie vervolgens controle uitoefent op die uitvoering. Dit is een formele werkelijkheid. In de praktijk is de verhouding tussen provincies en waterschappen er een van nauwe samenwerking aan het waterbeheer. Dat is deels het gevolg van afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water, deels van complexer wordende opgaven.

Het Nationaal Bestuursakkoord Water werd ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Zij spraken een

taakverdeling af tussen Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen.<sup>26</sup> De provincie speelt volgens het akkoord een belangrijke rol, onder meer bij het maken van een integrale afweging van de ruimtebehoefte en het vastleggen daarvan in beleids- en (toen nog) streekplannen. Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen zorgen voor een waarborging van de samenhang tussen het hoofd- en regionaal systeem zodat het niet tot afwenteling van problemen leidt. Partijen spraken af de hen ter beschikking staande wettelijke bevoegdheden en instrumenten zo adequaat mogelijk te benutten om aan de slag te gaan met een effectieve aanpak van ‘ruimte voor water’.

Uit diverse interviews blijkt dat de verhouding tussen provincie en waterschap in de afgelopen 10 á 15 jaar is gewijzigd.<sup>27</sup> De provincies hebben naar verhouding kleine waterteams, terwijl bij waterschappen veel technisch-inhoudelijke kennis over watersystemen aanwezig is. Doordat de ruimtelijke opgaven complexer worden, hebben provincie en waterschappen een gelijkwaardiger rol gekregen. Sommige waterschappen stellen een Blauwe Omgevingsvisie (BOVI) vast (hoewel zij daartoe niet verplicht zijn).

De provincie Drenthe heeft informatie van de waterschappen nodig om zinvol strategisch beleid te maken. Zo voert het waterschap de berekeningen uit voor het bepalen van de provinciale kaders met betrekking tot het overstromingsrisico. De provincie Drenthe betreft de waterschappen steeds vaker vroegtijdig bij de voorbereiding van haar beleid. Waterschappen houden zich daardoor nadrukkelijker bezig met het strategisch provinciaal beleid dan voorheen. In de provincie Drenthe zijn er overleggen over het water met betrekking tot Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe (TLGD),<sup>28</sup> de NOVEX (zie paragraaf 3.2) en de Omgevingsvisie.<sup>29</sup> De vier waterschappen in Drenthe stemmen met elkaar af, zodat ze één boodschap naar de provincie hebben.

## 2.4 Samenvatting

De provincie vervult enkele belangrijke taken in het waterbeleid en -beheer. Provinciale Staten stellen de waterschappen in en stellen in de Omgevingsvisie, het Regionaal Waterprogramma en de Omgevingsverordening kaders aan de waterschappen. Het beheersplan van het waterschap houdt hier rekening mee. In de Omgevingsverordening neemt de provincie normen op over waterveiligheid, waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteit. Het waterschap heeft de verplichting een Waterbeheerprogramma en een verordening vast te stellen. Zij hebben drie kerntaken, namelijk bescherming bieden tegen hoogwater, zorgen voor schoon oppervlaktewater en zorgen voor voldoende water. Gedeputeerde Staten controleren of het waterschap binnen de door de provincie gestelde kaders blijft. De gedeputeerde spreekt hierover jaarlijks met het dagelijks bestuur van het waterschap. Vanaf ongeveer de eeuwwisseling is de verhouding tussen provincie

---

<sup>26</sup> Nationaal Bestuursakkoord Water, 2 juli 2003.

<sup>27</sup> Gebaseerd op interviews gehouden in 2023 en 2024.

<sup>28</sup> Voorheen het Drents Programma Landelijk Gebied.

<sup>29</sup> Het kabinet-Schoof schrapt het Programma Landelijk Gebied. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma/4-landbouw-visserij-voedselzekerheid-en-natuur>, benaderd op 27 februari 2025.

en waterschap veranderd. Waterschappen hebben veel deskundigheid en houden zich nadrukkelijk bezig met het strategisch provinciaal beleid. Sommige waterschappen stellen een Blauwe Omgevingsvisie (BOVI) op.

# 3. Ontwikkelingen in het waterbeleid

## 3.1 Inleiding

Het provinciale water- en klimaatadaptatiebeleid beweegt mee op een golf van nationale en internationale ontwikkelingen op watergebied. Veranderende inzichten in de waterproblematiek, Europese regelgeving en beleid op regionaal niveau leiden tot nieuw nationaal beleid. Dat beleid heeft op zijn beurt weer effecten op de provinciale beleidskaders. Door in het kort de geschiedenis van het waterbeleid te beschrijven ontstaat inzicht in de vraag hoe de provincies tot hun waterbeleid zijn gekomen.

Hier zien we hoe het Nederlandse beleid zich heeft ontwikkeld van een louter technische inrichting van het waterbeheer naar een integraal beleid waarin het meebewegen met de fysieke eigenschappen van water en bodem een steeds belangrijkere plaats gingen innemen (3.2). Daarna gaan we in op de manier waarop de provincie Drenthe inhoud heeft gegeven aan haar eigen strategische waterbeleid (3.3).

## 3.2 Het waterbeleid; van een technische kwestie naar integraal omgevingsbeleid

In de loop der jaren is de visie op waterbeheer fundamenteel veranderd. Tot de jaren '90 van de vorige eeuw was het waterbeheer gericht op het beperken van de kans op overstromingen en wateroverlast. Het Nederlandse watersysteem was hier met al zijn sloten en kanalen volledig op ingericht. In 1993 en 1995 zorgden grote hoeveelheden regen- en smeltwater voor zeer hoge waterstanden in de Nederlandse rivieren. Op veel plaatsen waren de dijken niet sterk genoeg, waardoor ze mogelijk zouden bezwijken.<sup>30</sup>

Ondertussen werden diverse knelpunten in het Nederlandse watersysteem steeds duidelijker zichtbaar. Zo was door de snelle afvoer van water sprake van grote piekbelasting van sloten, kanalen en gemalen. Daarnaast ontstonden er problemen door droogte. De veranderingen in het Nederlandse klimaat – met een trend naar hogere temperaturen, drogere zomers en intensere buien – maakt deze problemen alleen maar evidentier.<sup>31</sup> Deze gebeurtenissen stonden aan de

---

<sup>30</sup> Rijkswaterstaat, <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/maatregelen-om-overstromingen-te-voorkomen/ruimte-voor-de-rivieren#:~:text=Sinds%20het%20hoge%20water%20in,voor%20de%20Rivier%20en%20Maaswerken>, benaderd op 9 juli 2024.

<sup>31</sup> Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw. (2000). Anders omgaan met waterbeleid in de 21<sup>e</sup> eeuw.

wieg van een nieuwe kijk op waterbeheer in Nederland waarin een watersysteembenadering centraal stond. Hierbij kreeg het watersysteem een brede betekenis, namelijk het geheel van zoet en zout oppervlaktewater en grondwater en de bijbehorende waterbodems, oevers, ecologie, waterkeringen en technische infrastructuur. Dit leidt ertoe dat het waterbeheer gericht is op alle aspecten van watersystemen in hun onderlinge samenhang.

Het Rijk heeft de ontwikkelingen op dit terrein beleidsmatig vastgelegd in de nota 'Omgaan met water' (1985) en de derde en vierde Nota Waterhuishouding (respectievelijk 1989 en 1998). De Vierde nota Waterhuishouding (1998) had een natuurlijke wijze van omgaan met het water en de watersystemen als uitgangspunt. Tevens moest er een goede samenhang zijn tussen waterbeleid, milieubeleid en ruimtelijke ordening. In het verlengde hiervan deed de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (WB21) in 2000 een aantal aanbevelingen aan het Rijk: <sup>32</sup>

- waterproblemen niet afwentelen op andere watersystemen;
- de drietrapsstrategie 'water vasthouden – bergen – en dan pas afvoeren' in alle overheidsplannen als afwegingsprincipe hanteren;
- meer ruimte voor water creëren om water lokaal vast te houden en te bergen;
- invoeren van een verplichte watertoets bij de besluitvorming over locatiebesluiten;
- ruimte reserveren voor tijdelijke waterberging om overtollig water in het eigen systeem op te vangen;
- waterbeleid baseren op een stroomgebiedsbenadering, waarbij internationale en regionale stroomgebieden worden aangewezen en stroomgebiedsprogramma's worden opgesteld;
- per regionaal stroomgebied normen vaststellen voor kansen op onderlopen en wateroverlast; de provincie stelt deze normen per stroomgebied vast;
- het huidige regime van schadevergoeding door de rijksoverheid vervangen door een verzekeringsstelsel (NB. deze aanbeveling is (nog) niet gerealiseerd, de overige wel).

#### **Tekstkader 2: Ruimte voor de Rivier**

Een bekend voorbeeld van de veranderende omgang met ruimte en water was op Rijksniveau het programma Ruimte voor de Rivier (2007). Het accent verschoof van dijkverbetering naar rivierverruiming. Het Rijk werkte in dit programma vanuit de randvoorwaarden die het water- en bodemsysteem stelden.

De aanbevelingen van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw vormen nog steeds belangrijke uitgangspunten in het waterbeheer. Zij hadden vooral betrekking op het voorkomen van wateroverlast. De veranderende kijk op het waterbeheer viel ruwweg samen met een andere belangrijke gebeurtenis: de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2000. <sup>33</sup> Doelstelling van de Kaderrichtlijn Water is het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlakte- en grondwater. Normen uit deze richtlijn vormen belangrijke kaders voor het nationale en provinciale waterbeleid.

---

<sup>32</sup> Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw. (2000). Anders omgaan met waterbeleid in de 21<sup>e</sup> eeuw.

<sup>33</sup> Hiermee samenhangend is er ook de Grondwaterrichtlijn. In de Kaderrichtlijn Water staan eisen voor een goede kwantitatieve en chemische toestand van grondwater. De Grondwaterrichtlijn vult de chemische aspecten voor grondwater verder in.

### Tekstkader 3: regionale indeling en bestuurlijke drukte

Voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water is Nederland verdeeld in vier stroomgebieden: Maas, Rijn, Schelde, Eems. Deze stroomgebieden zijn grensoverschrijdend en lopen door in Duitsland en België. In het Nederlandse deel van het stroomgebied Rijn zijn er drie deelstroomgebieden: Rijn-Noord, Rijn-Oost en Rijn-West.<sup>34</sup> In het Nederlandse deel van het stroomgebied van de Eems zijn de deelstroomgebieden Nedereems en Eems-Dollard. In Drenthe komen drie deelstroomgebieden samen, te weten Rijn-Noord, Rijn-Oost en Nedereems (zie linker afbeelding figuur 2). Het kabinet stelt voor ieder stroomgebied stroomgebiedbeheerplannen vast (artikel 13 KRW).<sup>35</sup> De stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) geven een overzicht van de toestand, de problemen, de doelen en de maatregelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit voor de inliggende waterlichamen.<sup>36</sup> De waterplannen van het Rijk, de provincies en waterschappen leveren de bouwstenen voor de stroomgebiedbeheerplannen. Bestuurlijke coördinatie binnen de deelstroomgebieden vindt plaats in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO). Aan het RBO nemen het Rijk en de inliggende provincie(s), waterschappen, gemeenten en relevante stakeholders (zoals waterbedrijven) deel. De deelstroomgebieden van Rijn-Noord en Eems (en hun RBO's) zijn samengevoegd tot één regio Noord. Hierdoor neemt de provincie Drenthe deel aan twee RBO's: RBO-Noord en RBO Rijn-Oost.<sup>37</sup>



Figuur 2: regionale indeling water. Links stroomgebieden KRW, midden zoetwaterregio's Deltaplan Zoetwater en rechts gebiedsoverleggen en werkregio's Deltaplan klimaatadaptatie.

(bronnen: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl141205-europese-kaderrichtlijn-water> en <https://www.deltaprogramma.nl>).

Naast de stroomgebieden uit de Kaderrichtlijn Water, zijn er meer regionale samenwerkingen, bijvoorbeeld zoetwaterregio's voor uitvoering van het Deltaplan Zoetwater en werkregio's en gebiedsoverleggen ten behoeve van de uitvoering van het Deltaplan Klimaatadaptatie. Iedere regio heeft haar eigen bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuur. Deze drie regio's zijn in figuur 2 op kaart weergegeven. Er is weinig congruentie te bespeuren in de geografische indeling van de verschillende regio's. Dit maakt dat er veel – deels overlappend – bestuurlijk en ambtelijk overleg plaatsvindt.

De Kaderrichtlijn Water gaat voor het oppervlaktewater uit van een stroomgebiedsbenadering, waardoor de overheden binnen een stroomgebied interbestuurlijk samenwerken (zie tekstkader 3). De implementatie van de WB21-opgave vindt plaats binnen de stroomgebieden en de

<sup>34</sup> Het deelstroomgebied Rijn Oost ligt deels in Duitsland.

<sup>35</sup> Voor de periode 2022 – 2027 heeft het kabinet ervoor gekozen de vier stroomgebiedbeheerplannen (Rijn, Maas, Eems en Schelde) op te nemen in één document.

<sup>36</sup> Omdat rivieren zich niet aan landsgrenzen houden, bestaan de SGBP's uit twee delen: een nationaal en een internationaal deel. In het internationale deel werkt Nederland samen met de andere landen binnen het stroomgebied: Frankrijk, Zwitserland, Duitsland, België en Luxemburg. Per hoofdstroomgebied vindt overleg plaats in internationale commissies.

<sup>37</sup> IPLO: <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/rijn-noord-eems/regionaal-bestuurlijk-overleg-rbo-noord/#:~:text=Het%20Regionaal%20Bestuurlijk%20Overleg%20Noord,%2C%20Groningen%20en%20Noord%2DDrenthe>, benaderd op 24 juni 2024.

uitvoeringsstructuur van de Kaderrichtlijn Water. Vanaf 2003 hebben het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hun samenwerking vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).<sup>38</sup> Het akkoord bevat taakstellende afspraken over veiligheid, het voorkomen van wateroverlast en procesafspraken over watertekorten, verdroging, verzilting, verbetering van de waterkwaliteit, sanering van waterbodems en ecologie. Het bevat ook samenwerkingsafspraken. Voor het grondwater worden de milieudoelen eveneens geregeld in de Kaderrichtlijn Water en in de Grondwaterrichtlijn. Nederland is verdeeld in 23 grondwaterlichamen. De Kaderrichtlijn Water eist dat een grondwaterlichaam in een goede chemische en kwantitatieve toestand verkeert. Het voorkomen van achteruitgang van die toestand is een belangrijke doelstelling.<sup>39</sup>

De integrale benadering van watersystemen en de koppeling met de ruimtelijke ordening is in 2008 gecodificeerd in de Waterwet; die is inmiddels voor een belangrijk deel opgegaan in de Omgevingswet.<sup>40</sup> Vanaf 2008 legde het Rijk zijn beleidskeuzen vast in Nationale Waterplannen. De Nationale Waterplannen vormden het kader voor de regionale waterplannen en waterbeheerplannen.

Het Nationaal Deltaprogramma zet vanaf 2010 een koers uit om Nederland te beschermen tegen overstromingen en te zorgen voor voldoende zoetwater.<sup>41</sup> De Deltacommissaris is de Nederlandse regeringscommissaris voor het nationale Deltaprogramma. Hij neemt Deltabeslissingen (nationale kaders), stelt jaarlijks het programma vast en ziet toe op de uitvoering ervan.<sup>42</sup> Er zijn vijf Deltabeslissingen genomen, waarvan de Deltabeslissingen Waterveiligheid, Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie voor Noord-Nederland het meest relevant zijn.<sup>43</sup> Het rijksbeleid over waterveiligheid en zoetwater is met de vastgestelde Deltabeslissingen in 2014 fundamenteel veranderd.<sup>44</sup> Om de uitvoering van het Deltaprogramma zeker te stellen bestaat sinds 1 januari 2013 het Deltafonds. Het programma kent drie afzonderlijke Deltaplannen op het gebied van:

- waterveiligheid;
- zoetwater (over het beschikbaar zijn van voldoende zoetwater van goede kwaliteit);
- ruimtelijke adaptatie.

---

<sup>38</sup> Het Nationaal Bestuursakkoord Water werd in 2008 geactualiseerd. In 2011 is een nieuw Bestuursakkoord Water afgesloten. Een onderdeel daarvan was te komen tot een doelmatiger organisatie, bestuur en uitvoering van het waterbeheer in Nederland. Enkele taken zijn tussen de overheden verschoven met als doel dat dezelfde werkzaamheden beter en goedkoper uitgevoerd konden worden. Ook zijn afspraken gemaakt over het systeem van beoordelen, monitoren en versterken van waterkeringen.

<sup>39</sup> KRW artikel 4.

<sup>40</sup> In deze wet zijn 8 waterwetten samengevoegd en zij gaat uit van integraal waterbeheer van het hele watersysteem. De Waterwet schrijft voor dat het ministerie belast met Waterstaat elke zes jaar een plan presenteert. Het eerste Nationaal Waterplan is in 2009 vastgesteld. Het tweede Nationaal Waterplan is vastgesteld in 2015. In 2021 is het Nationaal Water Programma vastgesteld. Klimaatadaptatie vormde in de plannen een steeds belangrijker vertrekpunt.

<sup>41</sup> Nationaal Deltaprogramma: <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/wat-is-het-deltaprogramma>, benaderd op 31 juli 2024.

<sup>42</sup> Nationaal Waterprogramma 2022 – 2027, p. 18.

<sup>43</sup> De andere Deltabeslissingen hebben betrekking op Rijn- en Maasdelta <https://www.wdodelta.nl/waterschapsverordening-en-legger>, de waterveiligheid en zoetwater in het IJsselmeergebied.

<sup>44</sup> Deze Deltabeslissingen zijn met een tussentijdse wijziging verankerd in het Nationaal Waterplan 2009-2015 en zijn vervolgens in het tweede Nationaal Waterplan 2016-2021 geïntegreerd. Zo zijn onder meer de nieuwe strengere normen voor waterveiligheid vastgelegd.

In 2014 tekenden vertegenwoordigers van de IPO, de UvW, de VNG en de minister van Infrastructuur en Milieu de 'bestuursovereenkomst Deltaprogramma'. In deze bestuursovereenkomst spraken zij af dat de (decentrale) overheden de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën uit het Deltaprogramma zouden meenemen in hun eigen plannen.

Een derde Nationaal Waterplan zou er door de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer komen. Vooruitlopend op de Omgevingswet stelde het kabinet in 2020 de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vast. De NOVI is de integrale visie van het Rijk op de fysieke leefomgeving, waarin onder meer het Nationaal Waterplan, het Nationaal Milieubeleidsplan en de Rijksnatuurvisie zijn geïntegreerd.<sup>45</sup> De Omgevingswet verplicht het Rijk bovendien om een Nationaal Waterprogramma vast te stellen. De NOVI geeft een aantal ruimtelijke afwegingskaders. Combinatie van functies gaan voor enkelvoudige functies, de kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal en afwenteling moet worden voorkomen. Afwenteling is het overdragen van waterkwantiteits- en kwaliteitsproblemen in ruimte en tijd.<sup>46</sup> Uit de NOVI volgt dat overheden in de ruimtelijke ordening rekening houden met water. Dat gaat bijvoorbeeld op bij het ontwikkelen van stedelijk gebied in ongunstige gebieden (zoals slappe grond of diepe polders). Zij moeten dat vermijden of het effect daarvan verminderen.

#### **Tekstkader 4: voorkeursvolgorden in de NOVI**

Om afwenteling te voorkomen, hanteert het kabinet in de NOVI een aantal voorkeursvolgorden.

- overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem: (laag 1) veiligheid door sterke dijken en keringen, (laag 2) veiligheid door de ruimtelijke inrichting achter de dijk, (laag 3) crisisbeheersing en (laag 4) herstel van schade;
- wateroverlast en overstromingen vanuit het regionaal watersysteem: (1) vasthouden, (2) bergen, (3) afvoeren;
- watertekorten: (1) zuinig gebruiken, (2) vasthouden/bergen, (3) slimmer verdelen; (4) bij acuut dreigend watertekort geldt de (wettelijke) verdringingsreeks;
- waterverontreiniging: (1) schoonhouden, (2) scheiden, (3) schoonmaken.

Na iedere voorkeursvolgorde is crisisbeheersing de laatste stap voordat het accepteren van het restrisico van toepassing is.

Voor concretere uitwerking verwijst de NOVI naar het Deltaprogramma en het Nationaal Waterprogramma.<sup>47</sup> In 2022 is de NOVI-aanpak verder uitgewerkt in het programma NOVEX (Nationale Omgevingsvisie Executie). In het programma NOVEX wil het Rijk meer regie pakken op de ruimtelijke ordening. Dat moet via twee strategieën gebeuren: regie per provincie en een gebiedsgerichte regie in zogeheten NOVEX-gebieden.<sup>48</sup> Provincies dienen de nationale opgaven

<sup>45</sup> In de periode na vaststelling van de NOVI waarin de Omgevingswet nog niet in werking was getreden (tot 1 januari 2024), hielden delen van deze destijds verplichte plannen hun werking. Zij moesten wel in het licht van de NOVI worden gelezen.

<sup>46</sup> Zie: Kragt, F.J., Gaalen, F.W. van, Beugelink, G.P., Ligtvoet, W. (2005). Afwenteling en blauwe knooppunten: sleutel tot duurzaam waterbeleid Evaluatie deelstroomgebiedsvies, deelrapport 2. Milieu- en Natuurplanbureau. Artikel 4.8 van de Kaderrichtlijn Water definieert afwenteling als volgt: Bij toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 dragen de lidstaten er zorg voor dat zulks het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied.

<sup>47</sup> Het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 is de opvolger van het Nationaal Waterplan 2016–2021 en het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2016–2021. De voorbereiding van het laatste Nationaal Waterprogramma vond plaats onder het wettelijk regime van de Waterwet. Het overgangsrecht bij de Omgevingswet voorzag erin dat het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 uiteen zou vallen in een aantal verplichte programma's onder de Omgevingswet.

<sup>48</sup> Voor Noord Nederland zijn vier NOVEX-gebieden van belang: Groningen, Assen-Groningen, de Lelylijn en Regio Zwolle.

met decentrale opgaven te verbinden.<sup>49</sup> Het programma NOVEX geeft vooral een procesaanpak en weinig inhoudelijke richting.

Op 25 november 2022 gaf de toenmalige Minister Infrastructuur en Waterstaat aan dat het kabinet bij ruimtelijke beslissingen meer rekening wil houden met de bodem en het water.<sup>50</sup> Belangrijke uitgangspunten zijn dat overheden problemen niet afwentelen op latere generaties of op andere gebieden. Zij moeten de leefomgeving integraal benaderen, waarbij het water- en bodemsysteem sturend is voor de ontwikkelingen die erop plaatsvinden. Daarbij moet zij beter rekening houden met extreme weersituaties. Verder pakt zij wateroverlast, droogte en de bodem in samenhang aan. Waterbeheerders voeren water niet meteen af en om dat te bewerkstelligen dient de sponswerking van de bodem te verbeteren. De bodem wordt minder afgedekt, vergraven en mag niet worden verontreinigd. Op het gebied van waterveiligheid werkt de overheid vanuit het principe van meerlaagsveiligheid (zie tekstkader 5). De thema's in de brief zijn niet nieuw.<sup>51</sup> Zij vormen sinds eind jaren '90/begin jaren '00 de uitgangspunten van zowel het Rijks- als het provinciale beleid. De brief zorgde voor een versterking van de aandacht voor het belang van water en de ondergrond in de ruimtelijke planning.<sup>52</sup>

#### **Tekstkader 5: meerlaagsveiligheid<sup>53</sup>**

Het concept meerlaagsveiligheid is in 2009 in het Nationaal Waterplan geïntroduceerd voor een duurzaam waterveiligheidsbeleid voor overstromingen uit het hoofdwatersysteem. Deze benadering werkt in drie 'lagen' aan bescherming. De eerste laag is preventie: het voorkómen van een overstroming. Een overstroming is echter nooit uit te sluiten. De tweede en derde laag zijn dan ook gericht op het beperken van de gevolgen van een overstroming. De tweede laag richt zich op het realiseren van een duurzame ruimtelijke inrichting van ons land. De derde laag zet in op een betere organisatorische voorbereiding op een mogelijke overstroming (rampenbeheersing).

De beleidsbrief bevat 33 structurerende keuzes. Deze richten zich niet alleen op het Rijk. Ook andere partijen, zoals provincies, gemeenten en waterschappen, zullen maatregelen moeten nemen om de ruimtelijke functies af te stemmen op het water en de ondergrond. Het kabinet ging uit van het principe 'comply or explain'. De huidige minister van Infrastructuur en Waterstaat een Kamerbrief gestuurd waarin hij aangeeft dat het belangrijk is om rekening te houden met water en bodem bij bouwplannen, maar dat dit geen belemmerend effect hoeft te hebben op de woningbouwopgave. In de brief stelt het kabinet dat het gebruik van de term 'sturend' bij het principe 'water en bodem sturend' onbedoeld een belemmerend beeld oproept.' Het Rijk hanteert nu het begrip 'rekening houden met'.<sup>54</sup> Het is nog niet duidelijk in hoeverre deze brief een inhoudelijke koerswijziging betekent.

---

<sup>49</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2022). Programma NOVEX. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>50</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Tweede Kamer, Onderwerp: Water en Bodem sturend, 25 november 2022.

<sup>51</sup> De onderliggende principes in deze beleidsbrief zijn afkomstig uit de watersysteembenadering; deze benadering was al in 1989 in de derde Nota Waterhuishouding uitgangspunt.

<sup>52</sup> Dit bleek uit diverse interviews.

<sup>53</sup> Minister van Verkeer en Waterstaat, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2009). Nationaal Waterplan. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

<sup>54</sup> Minister van Infrastructuur en Waterstaat, brief aan Tweede Kamer, Onderwerp: Brief Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024, 22 oktober 2024.

### 3.3 Het Drentse strategische waterbeleid

De provincie Drenthe gaat in haar beleid al lange tijd uit van een watersysteembenadering. In het eerste Provinciaal Omgevingsplan (POP) uit 1998 onderscheidde de provincie al zes watersystemen.<sup>55</sup> In het POP II (2004) vonden Provinciale Staten dat de waterhuishouding een belangrijker plaats moest gaan innemen in de ruimtelijke ordening. Zij constateerden het probleem dat door de technische mogelijkheden om het water naar onze hand te zetten, de voortdurende vraag naar ruimte en de stijgende grond(verwervings)kosten, kapitaalintensieve functies in laaggelegen gebieden waren geprojecteerd. Provinciale Staten namen de langetermijndoelstelling op dat de ruimtelijke veerkracht van het watersysteem zou worden gehandhaafd en waar nodig hersteld.

#### **Tekstkader 6: een lange Drentse traditie van integrale plannen**

In vroegere tijden waren provincies verplicht een provinciaal waterhuishoudingsplan vast te stellen. Omdat er duidelijke raakvlakken waren tussen het waterhuishoudingsplan, het milieubeleidsplan en het streekplan, moest de provincie deze op elkaar afstemmen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 gingen (onder meer) deze drie plannen op in een (integrale) Provinciale Omgevingsvisie.

De provincie Drenthe heeft een lange traditie van het integreren van haar ruimtelijke, milieu- en water(huishoudings)plannen. Provinciale Staten hebben het eerste Provinciaal Omgevingsplan (POP), een samenvoeging van het streekplan, het provinciaal milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan, vastgesteld op 16 december 1998. Het tweede POP werd op 7 juli 2004 vastgesteld. Na de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 werd de rol van de provincie anders gedefinieerd. Daarom werd het POP2 op 2 juli 2010 opgevolgd door een Provinciale Omgevingsvisie. In haar Omgevingsvisie brengt Drenthe meerdere sectorale visies samen tot één integraal plan voor de fysieke leefomgeving.<sup>56</sup> In 2014 is een beperkte (beleidsarme) actualisatie van de Omgevingsvisie uitgevoerd, gevolgd door een revisie in 2018. Voor deze revisie is een nadere uitwerking gemaakt voor de thema's energie, stedelijke ontwikkeling en vrijetijdseconomie. Deze gereviseerde Omgevingsvisie 2018 is op 28 september 2022 geactualiseerd door vaststelling van de huidige Omgevingsvisie 2022. Vanaf januari 2024 zijn provincies op grond van de Omgevingswet verplicht voor hun grondgebied een Provinciale omgevingsvisie (POVI) vast te stellen. De provincie Drenthe is inmiddels gestart met het ontwikkelen van een nieuwe omgevingsvisie op basis van de Omgevingswet.

In alle daaropvolgende Provinciale Omgevingsplannen en -visies bleef de ambitie van een duurzaam en veerkrachtig watersysteem overeind. Het watersysteem moest in toenemende mate een ruimtelijk ordenend principe gaan vormen. Het beleid is er onder meer op gericht om water vast te houden, te bergen en als het niet anders kan af te voeren. Dat kan onder andere door water ruimte te geven om in te zijgen, dynamisch peilbeheer en overtollig water bovenstrooms op te slaan. Problemen mogen niet meer worden afgewenteld op andere watersystemen. De sturende rol van water komt volgens de provincie in de Omgevingsvisie naar voren doordat ruimte voor water is gegeven in de beekdalen (zie paragraaf 4.5). Verder wordt dit gerealiseerd door de ruimtelijke bescherming van waterbergingsgebieden aan de rand van de Drents plateau en door

<sup>55</sup> <https://noorderbreedte.nl/1999/11/30/drenthe-door-een-bril-bekeken/>, benaderd op 16-12-2024.

<sup>56</sup> In de visie zijn vier provinciale planvormen die voorheen verplicht waren geïntegreerd: de provinciale structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), het provinciaal milieubeleidsplan op grond van de Wet milieubeheer (Wm), het regionaal waterplan op grond van de waterwetgeving en het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan op grond van de Planwet verkeer en vervoer.

de robuuste begrenzing van natuurgebieden op basis van hydrologie. In de natuurgebieden houdt de provincie, met het oog op hydrologisch herstel van de natuur, water vast en beoogt hiermee bij te dragen aan het voorkomen van wateroverlast benedenstrooms.<sup>57</sup> Op welke wijze water sturend is bij de andere functies, zoals voor landbouw of woningbouw, is niet verder uitgewerkt.

#### **Tekstkader 7: het Nationaal Programma Landelijk Gebied**

De uitvoering van het waterbeleid zou deels via het spoor van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) plaatsvinden. Net als iedere andere provincie heeft Drenthe na het doorlopen van gebiedsprocessen een eigen concept voor een programma landelijk gebied opgesteld (het Drents Programma Landelijk gebied, DPLG) met daarin haar plannen om de stikstofuitstoot terug te brengen, wettelijke natuur- en waterdoelen te halen en de leefbaarheid van het platteland te verbeteren. Het Rijk stelde middelen beschikbaar en provincies konden aanvragen indienen voor 'maatregelenpakketten'. De aanvragen van de provincie Drenthe hadden onder meer betrekking op maatregelen op het gebied van hydrologische inrichting, bescherming van grondwater, behoud van veenbodems en beekherstel. Het pakket gaf volgens de provincie invulling aan bescherming van de ondergrond, meer ruimte voor opvang en vasthouden van water en de KRW-opgave. Eind 2024 besloot het kabinet om het NPLG en het bijbehorende transitiefonds (€ 24 miljard) te laten vervallen. De (wettelijke) doelen van het NPLG bleven echter staan. Provinciale Staten van Drenthe hebben een Landbouwkoers<sup>58</sup> vastgesteld die (naar verwachting in 2025 of 2026) verder wordt uitgewerkt in een programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe (TLGD).<sup>59</sup> De uitvoering van dit programma is mede afhankelijk van de beschikbare financiële middelen.

## **3.4 Samenvatting**

Aan het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw is de visie op waterbeheer ingrijpend veranderd. Het Nederlandse watersysteem – ingericht op het zo snel mogelijk afvoeren van water – was aan wijziging toe. Mede door de adviezen van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw kwam een watersysteembenadering centraal te staan: het geheel van zoet en zout oppervlaktewater, grondwater en de bijbehorende waterbodems, oevers, ecologie, waterkeringen en technische infrastructuur. Dit leidde onder meer tot een aantal beleidsprincipes, waaronder het niet afwentelen van waterproblemen en het meer ruimte geven aan water om het te kunnen vasthouden en bergen. Dergelijke principes zijn nog steeds als voorkeursvolgorden te vinden in de Nationale Omgevingsvisie. Daarnaast werd de Europese Kaderrichtlijn Water van kracht, die vooral eisen stelt aan het verbeteren van de ecologische en (fysisch)chemische kwaliteit van het water. Het beleid gaat uit van een stroomgebiedsbenadering. Om de implementatie van de Kaderrichtlijn Water tussen de verschillende overheidslagen te coördineren zijn Regionale Bestuurlijke Overleggen in het leven geroepen. Rijk, provincies en waterschappen maken in het Nationaal Bestuursakkoord Water vanaf 2003 afspraken over hun samenwerking.

De integrale benadering van watersystemen en de koppeling met de ruimtelijke ordening is in 2008 gecodificeerd in de Waterwet, die inmiddels voor een belangrijk deel is opgegaan in de

<sup>57</sup> Provinciale Staten van Drenthe. (2021). Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, Inclusief Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe 2022-2027. Provincie Drenthe.

<sup>58</sup> Provincie Drenthe. (2024). Drentse Landbouwkoers, naar een krachtige en toekomstgerichte Drentse landbouwsector in 2040. Provincie Drenthe.

<sup>59</sup> <https://www.provincie.drenthe.nl/algemene-onderdelen/toekomstgericht-landelijk-gebied-drenthe/>, benaderd op 23-04-2025.

Omgevingswet. Vanaf 2010 zet het Nationaal Deltaprogramma een koers uit om Nederland te beschermen tegen overstromingen en te zorgen voor voldoende zoetwater. Dit is een Rijksprogramma, maar in 2014 spraken het Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met de minister van Infrastructuur en Milieu af dat zij de voorkeursstrategieën uit het Deltaprogramma zouden overnemen in hun eigen plannen. Doorwerking van deze plannen vindt ook plaats via de Nationale Omgevingsvisie. Om uitvoering te geven aan de verschillende beleidsprogramma's zijn verscheidene regio's ontstaan met elk hun eigen coördinatiestructuur. De regio's vallen geografisch niet geheel samen en er is veel bestuurlijke drukte. De beleidsbrief Water en Bodem Sturend bouwt voort op de watersysteembenadering. In deze brief geeft het kabinet aan bij ruimtelijke beslissingen meer rekening te willen houden met de eigenschappen van de ondergrond en het water. De beleidsbrief maakt hiervoor 33 structurerende keuzes. Inmiddels legt het huidige kabinet het begrip 'sturend' uit als 'rekening houden met'.

In Drenthe heeft zich dit vertaald in een visie waarin de provincie een duurzaam en veerkrachtig watersysteem nastreeft. Water vormt in toenemende mate een ruimtelijk ordenend principe. Het vasthouden en bergen krijgen prioriteit boven het afvoeren van water. Een belangrijk deel van de uitvoering van het waterbeleid zou via het Drents Programma Landelijk Gebied plaatsvinden.

# 4. Waterveiligheid en waterkwantiteit

## 4.1 Inleiding

Bij het veranderende klimaat zal vaker sprake zijn van extreem weer: in korte tijd veel neerslag, afgewisseld met langdurige perioden van droogte. Overheden maken afwegingen tussen verschillende belangen op basis van informatie over het veranderende klimaat. Die afwegingen resulteren in beleidskeuzen over waterveiligheid en waterkwantiteit die wij in dit hoofdstuk in beeld brengen.

Provincies hebben taken op het gebied van waterveiligheid en waterkwantiteit. We bespreken het beleid over waterveiligheid en waterkwantiteit in één paragraaf vanwege de samenhang tussen beide onderwerpen. Waterveiligheid heeft betrekking op het risico dat inwoners van Drenthe lopen als een (regionale) waterkering breekt. Waterkwantiteit heeft betrekking op de hoeveelheid water die in een gebied aanwezig is. Waterkwantiteitsbeleid is zowel gericht op het voorkomen van wateroverlast als het voorkomen van watertekort. Beleidskeuzen brengen we scherp in beeld aan de hand van enkele uitdagingen en dilemma's. Vervolgens bespreken we op welke wijze de waterveiligheid en waterkwantiteit in drie concrete cases een rol speelden. Ten slotte analyseren we deze cases aan de hand van de geformuleerde dilemma's.

## 4.2 Waartoe is de provincie verplicht?

De provincies stellen kaders in een integraal waterbeleid voor regionale watersystemen (kwaliteit, kwantiteit en veiligheid). Hiertoe stellen Gedeputeerde Staten onder meer regionale waterprogramma's vast.<sup>60</sup> Provincies vervullen samen met de waterschappen een taak in het bevorderen van de veiligheid van regionale waterkeringen. Provinciale Staten wijzen keringen van groot regionaal belang aan en bepalen het veiligheidsniveau voor deze waterkeringen.<sup>61</sup> Deze normen zijn als omgevingswaarde in de Provinciale Omgevingsverordening opgenomen. Zij leggen in de Provinciale Omgevingsverordening ook normen vast voor regionale wateroverlast. Provinciale Staten dragen in beginsel het beheer van watersystemen bij verordening op aan de waterschappen. Gedeputeerde Staten houden toezicht op het beheer van watersystemen door de waterschappen (met uitzondering van het beheer van primaire waterkeringen).<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Memorie van Toelichting Omgevingswet, TK 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 79.

<sup>61</sup> Regionale waterkeringen moeten voldoen aan de veiligheidsnorm van eens in de honderd of tweehonderd jaar overschrijding van de maatgevende waterstanden waarop de regionale waterkering moet zijn berekend.

<sup>62</sup> Artikel 2.18, lid 1d onder 2 Omgevingswet.

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 zijn Provinciale Staten verplicht omgevingswaarden op te nemen voor de jaarlijkse kans op wateroverlast.<sup>63</sup> Ondanks zorgvuldig waterbeheer kan het immers zijn dat bepaalde gebieden – bijvoorbeeld bij hevige regenval – tijdelijk onder water komen te staan. Al naargelang het gebruik van het gebied kan dit meer of minder schade tot gevolg hebben. Een goede klimaatbestendige ruimtelijke ordening kan bijdragen aan het halen van de omgevingswaarden voor de overstromingskans. De provincie heeft een verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening.

De provincie kan in de omgevingsverordening aangeven voor welke oppervlakte- of grondwaterlichamen een peilbesluit verplicht is. De provincie kan in de omgevingsverordening ook instructieregels stellen voor de legger.<sup>64</sup>

## 4.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?

Provinciale Staten kunnen bij het aanwijzen van de regionale waterkeringen bepalen welke keringen zij van groot regionaal belang achten. De veiligheidsnorm waaraan de keringen moeten voldoen (bijvoorbeeld eens in de 100, of eens in de 200 jaar overschrijding van de maatgevende waterstand) is afgeleid van de mogelijke schade in het achterland.<sup>65</sup> Voor het berekenen van de kans dat een waterkering het begeeft, hebben de provincies (IPO) en waterschappen (UvW) in een richtlijn uit 2008 uitgewerkt hoe waterbeheerders de normen op uniforme wijze kunnen vaststellen.<sup>66</sup>

Provincies leggen niet alleen veiligheidsnormen vast, maar ook normen voor wateroverlast. De bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren moeten zijn afgestemd op de maximaal toelaatbare overstromingskans die voor een bepaald gebied geldt. Provinciale Staten leggen deze overstromingskansen verplicht als omgevingswaarden vast in de Omgevingsverordening. Deze omgevingswaarden zijn op te vatten als doelvoorschriften. Provincies zijn verplicht om in instructieregels vast te leggen voor welke wateren peilbesluiten nodig zijn.<sup>67</sup>

De provincie heeft een ruimtelijke taak (en kan kaderstellend zijn) in het beleid om watertekorten te voorkomen, zoals verhogen van het waterpeil, het aanwijzen van retentiegebieden en het aanleggen van waterbergingen. In dit ruimtelijke beleid heeft de provincie beleidsvrijheid. De hydrologische en ruimtelijke keuzen die nodig zijn om deze doelen te halen, zijn niet voorgeschreven. Bij de inhoudelijke invulling van deze normen bestaat daardoor veel

---

<sup>63</sup> Provinciale Staten van Drenthe hadden deze normen voor regionale wateroverlast al eerder vastgesteld, namelijk vanaf de Omgevingsvisie 2010.

<sup>64</sup> De legger bevat gedetailleerde informatie over watergangen, dijken, stuwen en andere waterwerken binnen het beheersgebied van het waterschap. Een legger bestaat uit kaarten en tabellen met gegevens over de locatie van wateren en dijken, de eisen (vorm, afmeting en constructie) waaraan deze wateren en dijken moeten voldoen en wie het onderhoud moet uitvoeren (zie: <https://www.wdodelta.nl/waterschapsverordening-en-legger>).

<sup>65</sup> Gedeputeerde Staten van Drenthe. (2009). Aanwijzing regionale waterkeringen, beleidsbrief aan Provinciale Staten van Drenthe. Provincie Drenthe.

<sup>66</sup> STOWA. (2008). Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren. STOWA.

<sup>67</sup> Artikel 2.13 lid 1 Omgevingswet.

beleidsvrijheid. Er is een gebiedsgerichte aanpak nodig waarbij de provincie van geval tot geval moet beoordelen waar de specifieke (ruimtelijke of juridische) belemmeringen zijn.

## 4.4 Dilemma's in het beleid

Binnen het thema waterveiligheid en waterkwantiteit zijn diverse dilemma's te omschrijven. Op basis van beleidsdocumenten, wetenschappelijke literatuur en gesprekken met deskundigen, bespreken we binnen dit thema vier dilemma's.

Dilemma 1: Maximaal inzetten op veiligheid of het risico op een overstroming accepteren.

Het is lastig om in overstromingsgevoelige gebieden de veiligheid van de inwoners voor 100% te garanderen. Provinciale Staten kunnen de afweging maken om – bijvoorbeeld door het versterken van waterkeringen of andere technische ingrepen – het overstromingsrisico zo klein mogelijk te maken. Dit brengt echter hoge kosten met zich mee en het heeft mogelijk impact op de omgeving. Zij kunnen ook voor een lager veiligheidsniveau kiezen, maar moeten dan de risico's van een overstroming mitigeren en zo mogelijk accepteren. Hoeveel risico's zijn Provinciale Staten bereid te nemen tegen welke kosten?

Dilemma 2: Niet bouwen in overstromingsgevoelig gebied of bouw door technische ingrepen mogelijk maken.

Achten Provinciale Staten het nodig om bij de keuze voor de locatie van woningbouw rekening te houden met het overstromingsrisico? En houden zij rekening met ontwikkelingen op de langere termijn, ook als de klimaatopwarming sneller zou gaan dan voorspeld? Dit zou ertoe leiden dat niet op alle plaatsen kan worden gebouwd. Of kiezen zij voor een oplossing waarin woningen met technische ingrepen (zoals bijvoorbeeld sterkere waterkeringen en harder pompen) veilig en droog worden gehouden? Daarmee kan op meer plaatsen worden gebouwd, maar er blijft risico op overstromingen.

Dilemma 3: Water vasthouden of water aan- en afvoeren.

Kiezen Provinciale Staten ervoor om tijdens piekmomenten water snel af te voeren en bij schaarste water uit het IJsselmeer aan te voeren? Of kiezen zij ervoor het water tijdens piekmomenten ruimte te bieden om rustig in de bodem weg te zijgen of langzaam af te vloeien? Door water vast te houden hoeft in droge perioden minder water te worden aangevoerd. Hiervoor moeten wel grootschalige ruimtelijke aanpassingen plaatsvinden, zoals herinrichting van beken, het inrichten van waterretentie- en waterbergingsgebieden. Wanneer water snel wordt afgevoerd, moet bij droogte water vanuit het IJsselmeer worden aangevoerd. De leveringszekerheid van IJsselmeerwater is door klimaatverandering in de toekomst niet gegarandeerd. Overheden moeten bij waterschaarste pijnlijke keuzen maken wie het water mag gebruiken en wie niet. Zij doen dit aan de hand van de verdringingsreeks.

Dilemma 4: volgt het waterpeil de functie van het gebied, of is het waterpeil bepalend voor de functie die het gebied mag vervullen?

Van oudsher was het waterbeheer erop gericht het waterpeil met technische ingrepen af te stemmen op de functie die het gebied vervult. Dat heeft als voordeel dat functies kunnen worden gepland op minder geschikte plaatsen. Het nadeel is dat de waterhuishouding in een gebied moet worden aangepast. Dit vergt investeringen en het kan negatieve gevolgen hebben voor de gesteldheid van de bodem. De bodem kan verdrogen, inklinken, er kunnen ecologische gevolgen zijn. Wanneer water en bodem sturend worden gemaakt, is de functie die het gebied kan vervullen onder meer afhankelijk van de natuurlijke bodemgesteldheid en de (grond)waterstand. Dat is duurzamer, maar heeft tot gevolg dat de puzzel om ruimtelijke ontwikkelingen te plannen ingewikkelder wordt.

## 4.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid

### 4.5.1 Dilemma 1: Maximaal inzetten op veiligheid of het risico op overstroming accepteren

Er zijn twee typen waterkeringen; primaire en secundaire waterkeringen. Primaire waterkeringen beschermen ons land tegen water uit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. Zij vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk. Primaire waterkeringen zijn in Drenthe niet te vinden. Provinciale Staten van Drenthe hebben in 2009 hun regionale keringen aangewezen.<sup>68</sup> De regionale waterkeringen beschermen ons land tegen water uit de vele meren, kleine rivieren en kanalen. Provincies konden vanaf 1998 regionale waterkeringen die van groot regionaal belang, bij falen voor veel schade zorgen en voor veel mensen een bedreiging zijn, aanwijzen als regionale kering.<sup>69</sup>

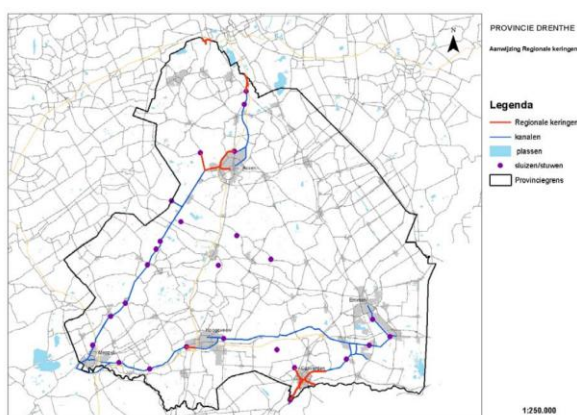
#### Tekstkader 8: de Drentse regionale waterkeringen

De provincie Drenthe heeft regionale keringen aangewezen langs:

- het Peizerdiep/Omgelegde Eelderdiep vanaf de provinciegrens met Groningen;
- het Noord-Willemskanaal vanaf de provinciegrens met Groningen;
- het Noord-Willemskanaal vanaf de Sluis Peelo in zuidelijke richting, de Drentsche Hoofdvaart en de Norgervaart;
- het Stieltjeskanaal, Kanaal Coevorden-Zwinderen, het kanaal Coevorden-Alte Picardie, Coevorden-Vechtkanaal en het Afwateringskanaal tot aan de Drentse stuw;
- de Hoogeveensche Vaart nabij Hoogeveen;
- het Afwateringskanaal vanaf de Drentse stuw tot de grens met Overijssel.

<sup>68</sup> Gedeputeerde Staten van Drenthe. (2009). Aanwijzing regionale waterkeringen, beleidsbrief aan Provinciale Staten van Drenthe. Provincie Drenthe.

<sup>69</sup> De Wet op de waterkering is in 1998 in werking getreden. Deze wet verplichtte het Rijk om primaire waterkeringen aan te wijzen. Een aantal provincies (Groningen, Fryslân, Drenthe, Flevoland, Noord-Holland, Overijssel en Gelderland) heeft op 1 juli van datzelfde jaar de Verordening waterkering Noord-Nederland (VWNN) vastgesteld. In deze verordening is geregeld dat provincies keringen die geen primaire keringen zijn maar die zij wel van (een groot) regionaal belang vinden aanwijzen als regionale waterkeringen. Vanaf de invoering van de Waterwet (22 december 2009) moesten de regionale keringen worden opgenomen in de Provinciale Omgevingsverordening. Onder de Omgevingswet is dat niet veranderd.



Figuur 3: regionale waterkeringen in Drenthe (intetekend in rood) (bron: Gedeputeerde Staten van Drenthe. (2009). Aanwijzing regionale waterkeringen, beleidsbrief aan Provinciale Staten van Drenthe. Provincie Drenthe)

Bijna alle regionale keringen in Drenthe kregen een veiligheidsnorm van eens in de 100 jaar overschrijding van de maatgevende waterstand. Alleen voor het afwateringskanaal vanaf de Drentse stuw tot de grens met Overijssel een minimale veiligheidsnorm van eens in de 200 jaar.<sup>70</sup> Deze normen zijn afgeleid van de mogelijke schade die in het achterland kan optreden.<sup>71</sup> Voor alle regionale keringen hebben Gedeputeerde Staten maatgevende hoogwaterstanden vastgesteld.<sup>72</sup> Deze zijn bepaald op basis van onderzoek.<sup>73</sup> Deze normen zijn als omgevingswaarde in de Provinciale Omgevingsverordening opgenomen. De omgevingswaarden veiligheid regionale waterkeringen zijn resultaatsverplichtingen (artikel 10.3 lid 2 POV).<sup>74</sup> Het dagelijks bestuur van het waterschap monitort de toestand van de regionale waterkeringen en brengt hierover verslag uit aan Gedeputeerde Staten (artikelen 10.7 en 10.8 POV).

Op voorstel van de waterschappen heeft de provincie de toelaatbare inundatiekansen (kansen op overstroming) vastgesteld. Zij variëren van eens per 10 jaar (grasland) tot eens per 100 jaar (bebouwd gebied).<sup>75</sup> Voor sommige gebieden, zoals natuurgebieden en beekdalen gelden geen normen; zij mogen overstromen. Provinciale Staten legden de normen uit de Provinciale Omgevingsvisie vast in de provinciale omgevingsverordening (artikel 10.5 POV). De omgevingswaarden wateroverlast zijn inspanningsverplichtingen waaraan uiterlijk in 2027 moet worden voldaan. Dat is de taak van de waterbeheerders. Het dagelijks bestuur van de waterschappen monitoren de omgevingswaarde wateroverlast. Zij doen dat door te beoordelen of de bergings- en afvoercapaciteit waarop de wateren moeten zijn ingericht voldoen aan de norm die voor dat gebied is gesteld (artikel 10.9 POV). In een periodiek verslag legt het dagelijks bestuur de waterstaatkundige toestand van de regionale wateren vast, waarna dit verslag aan

<sup>70</sup> <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR92930/2>.

<sup>71</sup> Gedeputeerde Staten van Drenthe. (2009). Aanwijzing regionale waterkeringen, beleidsbrief aan Provinciale Staten van Drenthe. Provincie Drenthe.

<sup>72</sup> Deze worden eens per zes jaar opnieuw vastgesteld.

<sup>73</sup> Gedeputeerde Staten van Drenthe. (2009). Aanwijzing regionale waterkeringen, beleidsbrief aan Provinciale Staten van Drenthe. Provincie Drenthe.

<sup>74</sup> In 2014 het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) gestart. In het HWBP werken de 21 Nederlandse waterschappen en Rijkswaterstaat samen opdat in 2050 de primaire keringen aan de waterveiligheidsnormen voldoen.

<sup>75</sup> Het maaiveldcriterium is het percentage van het aangewezen gebied dat vaker mag overstromen. Bijvoorbeeld, het is toelaatbaar dat grasland maximaal eens in de 10 jaar overstroomt, maar 5% van het areaal grasland mag vaker overstroomen.

Gedeputeerde Staten wordt uitgebracht.. In dit verslag besteedt het dagelijks bestuur aandacht aan de bergings- en afvoercapaciteit.

Tabel 2: toelaatbare inundatiekansen voor verschillende functies

| Functie                      | Grondgebruik   | Toelaatbare inundatiekansen      | Maaiveldcriterium |
|------------------------------|----------------|----------------------------------|-------------------|
| Landbouw en multifunctioneel | Grasland       | 1 keer per 10 jaar               | 5%                |
|                              | Akkerbouw      | 1 keer per 25 jaar               | 1%                |
|                              | Glastuinbouw   | 1 keer per 50 jaar               | 1%                |
| Stedelijk                    | Bebouwd gebied | 1 keer per 100 jaar              | n.v.t.            |
| Natuur                       | Natuur         | n.v.t.                           | n.v.t.            |
| Beekdal                      | Landbouw       | Vast te stellen na gebiedsproces | n.v.t.            |

Om de omgevingswaarden voor wateroverlast te kunnen halen, is het onder andere nodig om het overtollige water vast te houden en te kunnen bergen. Natuurgebieden en beekdalen spelen in Drenthe een belangrijke rol in het opvangen en vasthouden van water. Provinciale Staten streven ernaar om bovenstrooms zo veel mogelijk water vast te houden in natuurgebieden. Gebieden die daarvoor zijn ingericht, zoals het Dwingelderveld, zijn opgenomen in de bestemmingsomschrijving.<sup>76</sup>

#### 4.5.2 Dilemma 2: niet bouwen in overstromingsgevoelig gebied of bouw door technische ingrepen mogelijk maken

De ruimtelijke inrichting van een gebied kan bijdragen aan de waterveiligheid en het voorkomen van wateroverlast, bijvoorbeeld door ruimte te geven aan water. Waterbergingsgebieden zijn onderdeel van het waterhuishoudkundig systeem. Drenthe kiest ervoor om beekdalen en andere natuurgebieden te gebruiken voor het tijdelijk opslaan van grote hoeveelheden water. Provinciale Staten hebben daarnaast specifieke waterbergingsgebieden aangewezen. Het waterschap is verantwoordelijk voor de inzet van bergingsgebieden. In het POP II (2004) hebben Provinciale Staten bergingsgebieden in Noord-Drenthe aangewezen.<sup>77</sup> Deze zijn inmiddels ingericht. In het zuiden van de provincie was de noodzaak van de bergingsgebieden aanvankelijk minder duidelijk, maar ook hier zijn inmiddels zes bergingsgebieden in gebruik.<sup>78</sup> Voor wat betreft een klimaatbestendige inrichting heeft de provincie diverse andere maatregelen genomen, zoals het waterrobuust bouwen van recreatieve voorzieningen, het zekerstellen van vluchtroutes en het inrichten van hoogwatervluchtplaatsen. In het provinciaal strategisch beleid zijn geen verdere generieke doelen opgenomen om bouw van nieuwe woningen, bedrijven of infrastructuur in overstromingsgevoelige gebieden te voorkomen.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Provinciale Staten van Drenthe. (2014). Actualisatie Omgevingsvisie 2014. Provincie Drenthe.

<sup>77</sup> Het betreffen de Peizer- en Eeldermden West, Peizer- en Eeldermden Oost, een gedeelte van Matsloot/Roderwolde, Leutingewolde en Polder Lappenvoort. Ook is het gebied Tusschenwater opgenomen.

<sup>78</sup> Het betreffen Darperweide, Meppel-Engelgaarde, Echten-Traandijk, Panjerd-Veeningen, Oosterhesselerlanden, Ossehaar en Weijerswold. Naar de voormalige zandwinplas Nijstad is wel onderzoek uitgevoerd om te kijken of deze als waterberging gebruikt zou kunnen worden. Deze plas is echter nooit ingezet als waterberging.

<sup>79</sup> Overstromingsgevoelige gebieden komen maar zeer beperkt voor in Drenthe

Het bouwen in beekdalen is in beginsel verboden. Omdat beekdalen in Drenthe een belangrijke rol spelen in het vasthouden en opvangen van water, hebben Provinciale Staten in 2013 de Beekdalenvisie vastgesteld. Het Drentse waterbeleid wordt – volgens deze visie – vormgegeven vanuit een integrale systeembenadering, waarbij het hele stroomgebied inclusief inzigggebieden worden meegenomen.<sup>80</sup> Om waterberging in de beekdalen mogelijk te maken, introduceerde de provincie in 2010 in de omgevingsvisie een nee-tenzij beleid.<sup>81</sup> Dit beleid houdt in dat nieuwe kapitaalintensieve functies (zoals woningbouw) in de aangewezen beekdalen niet zijn toegestaan, tenzij:

- Sprake is van een zwaarwegend algemeen belang en;
- Er geen alternatieven zijn en;
- De functie op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoer- en bergingscapaciteit van het regionale watersysteem te vergroten en;
- Compensatie van het negatieve effect op het watersysteem deel uitmaakt van het plan.

In het provinciaal strategisch beleid zijn geen doelen opgenomen die de bouw van nieuwe woningen, bedrijven of infrastructuur in andere overstromingsgevoelige gebieden dan beekdalen voorkomen. Deze gebieden komen maar weinig voor in Drenthe.

#### **4.5.3 Dilemma 3: Water vasthouden of water aan- en afvoeren**

Van oudsher was het waterkwantiteitsbeheer gericht om de waterstand met technische ingrepen op het gewenste peil te houden. Wanneer er een wateroverschot was, werd dit zo snel mogelijk afgevoerd. Bij watertekorten wordt juist water uit het IJsselmeer en de Vecht aangevoerd naar Drenthe. Die wateraanvoer vanuit het IJsselmeer staat door klimaatveranderingen en een toenemende watervraag steeds meer onder druk.<sup>82</sup> Het landelijke en provinciale beleid om meer water vast te houden, moet daarom een bijdrage leveren aan het voorkomen van watertekorten. Provinciale Staten streven in hun Omgevingsvisie naar een robuust watersysteem, dat zodanig is ingericht dat de risico's op wateroverlast en watertekort tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau beperkt blijven. Door meer water bovenstrooms vast te houden, hoeven de waterbeheerders minder gebiedsvreemd IJsselmeerwater aan te voeren. Het geleidelijk verhogen van de grondwaterstand, het tijdelijk opvangen van water in beekdalen en het aanleggen van bergingsgebieden (zie paragraaf 4.4.4) zijn voorbeelden van maatregelen die passen in de strategie om meer water vast te houden.<sup>83</sup>

#### **4.5.4 Dilemma 4: Waterpeil volgt bestaande functie, of functie volgt waterpeil**

Vanaf de Omgevingsvisie 2010 tot heden kiezen Provinciale Staten *functioneel waterbeheer* als uitgangspunt. Dit houdt in dat het waterbeheer wordt afgestemd op de aanwezige functies; het waterpeil volgt die functie. Zij maakt onderscheid in:

---

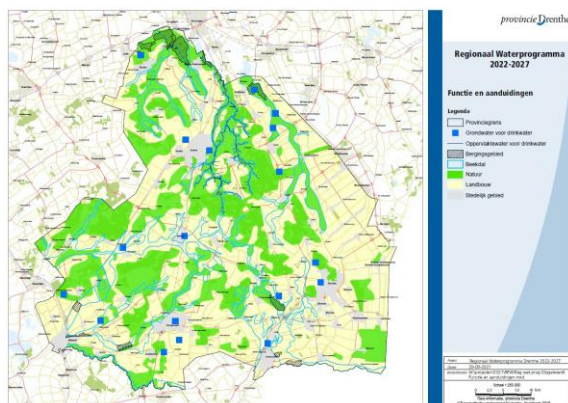
<sup>80</sup> Inzigggebieden zijn gebieden waarin water door de bodem wegsijpelt naar het grondwater. Dit in tegenstelling tot kwelgebieden; gebieden waarin grondwater aan de oppervlakte komt.

<sup>81</sup> Dit beleid werd verankerd in de Provinciale Omgevingsverordening.

<sup>82</sup> <https://www.drinkwaterplatform.nl/de-groeiende-druk-op-het-ijsselmeer/>, benaderd op 3-10-2024.

<sup>83</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.hunzeenaas.nl/wat-we-doen/voldoende-water/water-vasthouden/>, benaderd op 4 juni 2025.

- Gebieden met hoofdfunctie landbouw: hier is de waterhuishouding binnen de mogelijkheden van het watersysteem afgestemd op optimale productieomstandigheden voor de landbouw.
- Multifunctionele gebieden: hier is de waterhuishouding binnen de mogelijkheden van het watersysteem afgestemd op optimale productieomstandigheden voor de landbouw, met instandhouding van de natuurlijke verschillen tussen hoog en laag. Waterschappen geven voorrang aan een relatief nat grondwaterregime.
- Gebieden met hoofdfunctie natuur: hier wordt de waterhuishouding afgestemd op de natuurdoelen. Het waterregime is afhankelijk van de randvoorwaarden die het natuurdoel stelt. De waterhuishouding sluit zo dicht mogelijk aan op de 'natuurlijke' waterhuishouding.



Figuur 4: functies en aanduidingen regionaal waterprogramma 2022 - 2027

Bovengenoemde functies zijn op kaarten ingetekend (zie figuur 4), maar krijgen in de achtereenvolgende omgevingsvisies weinig verdere uitwerking. Volgens de omgevingsvisie anticipeert de provincie met het functioneel waterbeheer op de gevolgen van klimaatverandering, maar zij concretiseert dit niet. Vanaf de Omgevingsvisie 2018 is in het functioneel waterbeheer aandacht voor ongewenste effecten op aangrenzende functies. Ook is vanaf de Omgevingsvisie 2018 aandacht voor veenoxidatie, die volgens de provincie kan leiden tot het dalen van het maaiveld, waardoor de waterhuishoudkundige condities ongeschikt worden voor de aanwezige functies. Bij gebiedsontwikkeling streeft de provincie, daar waar dit van toepassing is, naar vermindering van veenoxidatie.

## 4.6 Weging van waterkwantiteit en -veiligheid in drie cases

Om te zien hoe de beleidsuitgangspunten in de praktijk uitwerken, hebben we drie cases bestudeerd. In deze cases stond de afweging een ruimtelijke ingreep enerzijds en anderzijds de waterveiligheid of waterkwantiteit centraal. Soms speelden ook waterkwaliteitsaspecten een rol. In Drenthe ging het om woningbouw op het Lieveingerveld bij Beilen, de bouw van een woonwijk Nieuwveense Landen bij Meppel en een gebiedsontwikkeling bij het Schoonebeekerveld.

## 4.6.1 Woningbouw in het Lievingerveld

### Inleiding

De eerste plannen voor woningbouw aan de oostkant van Beilen, dateren al van 2003/2004. Er waren ook plannen voor een woonwijk ten westen van Beilen, hetgeen de voorkeur van de gemeente had. De provincie was hier sterk op tegen.<sup>84</sup> De gemeente Midden-Drenthe en de provincie waren het lange tijd oneens over de meest geschikte locatie. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 trad een nieuwe gemeenteraad met een andere samenstelling. Deze had een houding die meer gericht was op samenwerking en zoeken naar oplossingen.<sup>85</sup> Als resultaat werden de provincie en de gemeente het al snel eens dat de uitbreiding ten oosten van Beilen zou plaatsvinden. In een de brief van 26 september 2007 bevestigde de provincie deze afspraak en deed de provincie een aantal toezeggingen, waaronder het aanbod voor ondersteuning voor de gemeente bij 'vraagstukken rond planvorming aan de oostzijde van Beilen (bijvoorbeeld grondverwerving)'.<sup>86</sup>

### Beschrijving van het project

De gemeente Midden-Drenthe heeft vervolgens in eind 2007 / begin 2008, 25 hectare grond aangekocht ten oosten van Beilen waarop de nieuwe woonwijk moest worden gerealiseerd. In 2008 brak de economische crisis uit, waardoor de vraag ten aanzien van woningbouw veranderde.<sup>87</sup> Hoewel te ontwikkelen woningbouwlocatie het uitgangspunt bleef, vond een heroverweging van de invulling plaats. Het moest een zich organisch ontwikkelend buurtschap worden, in lijn zoals de dorpen vroeger ontstonden. De wijk Lievingerveld werd op 1 juni 2020 officieel geopend. De wijk is ongeveer 22 hectare groot en er worden zo'n 150 woningen gebouwd. Het bijzondere aan de locatie is, dat het Lievingerveld in een beekdal ligt, waarin op grond van provinciaal beleid vanaf 2010<sup>88</sup> niet meer mocht worden gebouwd. Daarnaast ligt de woonwijk gedeeltelijk in een grondwaterbeschermingsgebied.<sup>89</sup> Het proces vroeg daarom om een intensieve samenwerking tussen de gemeente Midden-Drenthe, de provincie Drenthe, het waterschap en natuurorganisaties.

De ontwikkellocatie Lievingerveld is anders dan andere woningbouwlocaties: bewoners mogen veel meer zelf bepalen bij het bouwen van hun woning dan gebruikelijk (welstandsvrij bouwen), maar hebben ook meer verantwoordelijkheden.<sup>90</sup> De gemeente legt in de hoofdontsluitingsweg een riool en overige infra, kabels en leidingen aan. De initiatiefnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de aansluiting van hun erf op het riool en andere nutsvoorzieningen. Er is geen sprake van fasering van de planvorming. De rol van de gemeente beperkt zich tot de hoofdlijnen. De gemeente formuleerde de ambities voor het gebied en verzorgde het raamwerk, de voorwaarden

---

<sup>84</sup>Rho, Lievingerveld ontwerpbestemmingsplan, §1.3 Motivering locatiekeuze. IMRO-idn: NL.IMRO.1731.Lievingerveld-ONT1.

<sup>85</sup> Provincie Drenthe, brief met onderwerp "Stand van zaken en afspraken met betrekking tot toekomstige woningbouwontwikkelingen rond Beilen" met kenmerk 39/RW2007012003, 26 september 2007.

<sup>86</sup> Provincie Drenthe, brief met onderwerp "Stand van zaken en afspraken met betrekking tot toekomstige woningbouwontwikkelingen rond Beilen" met kenmerk 39/RW2007012003, 26 september 2007.

<sup>87</sup> Gemeente Midden-Drenthe, toelichting bestemmingsplan Lievingerveld, 23-01-2018.

<sup>88</sup> Provincie Drenthe, Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juni 2010, p. 42.

<sup>89</sup> Rho, Lievingerveld ontwerpbestemmingsplan, §1.5 Motivering locatiekeuze. IMRO-idn: NL.IMRO.1731.Lievingerveld-ONT1.

<sup>90</sup> Gemeente Midden-Drenthe: <https://www.middendrenthe.nl/projecten/lievingerveld>, benaderd op 14-11-2023.

en spelregels.<sup>91</sup> Deze regels bestaan onder andere uit de verhouding tussen het woonvlak en de ruimte daar omheen. Daarnaast zijn er regels opgesteld over de bouwhoogte, de ontsluiting van de kavel en de verkaveling.<sup>92</sup> Een ander uitgangspunt was dat duurzaamheid hoog in het vaandel moest staan. Vanwege het specifieke karakter van de bouwlocatie worden er per kavel zogeheten kavelpaspoorten uitgegeven.<sup>93</sup> Hierin staan de afspraken (spelregels) per initiatiefnemer uitgewerkt. Onder 3.1.3 staat de voorwaarde waarin geregeld wordt dat de peilhoogte per woning in overleg met de gemeente wordt bepaald. Verder staan er geen specifieke (spel)regels in het kavelpaspoort die rekening houden met het bouwen in een beekdal. Duurzaamheid en behoud van het “groene en open karakter” hebben wel een prominente plaats in het kavelpaspoort.

In de toelichting op het ontwerpbestemmingsplan wordt gesteld dat het niet is toegestaan gebruik te maken van IBA's vanwege de overstromingskans en daarbij het risico op vervuiling van het oppervlakte water. In het kavelpaspoort (bijlage bij de toelichting) wordt gesuggereerd om “uit te gaan van een IBA IIB systeem” indien niet aangesloten kan worden op het rioolstelsel dat voorhanden is.

### **Provinciaal beleid**

In het Nationaal Bestuursakkoord Water wordt het G scenario (KNMI 06) aangehouden. Volgens dit scenario zal er een toename van neerslag komen. Dat leidt tot meer wateroverlast, waar beekdalen over het algemeen de meeste gevolgen van zullen ondervinden. Water verzamelt zich namelijk van nature in beekdalen. Landelijk is afgesproken dat wateroverlast in extreme situaties niet mag worden afgewenteld op lager gelegen gebieden. Het vasthouden van water in de beekdalen om wateroverlast benedenstrooms te voorkomen, is een belangrijk onderdeel van het beleid van de provincie Drenthe.<sup>94</sup>

De provincie heeft in 2013 een Beekdalenvisie opgesteld (zie paragraaf 4.4.4, onder dilemma 2). In beekdalen geldt sinds de Omgevingsvisie 2010 het ‘Nee, tenzij beleid’.<sup>95</sup> Dit betekent dat kapitaalintensieve functies, onder andere woongebieden, in beekdalen zo veel mogelijk worden geweerd.<sup>96</sup> De wijk Lievingerveld ligt verder gedeeltelijk in een grondwaterbeschermingsgebied, waardoor in dit gebied extra voorschriften gelden om het grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening te beschermen. Andere functies dan waterberging kunnen worden toegekend en uitgeoefend als deze niet het gebruik van het gebied voor waterberging in de weg staan. De gemeente moet in een ruimtelijk plan aangeven in hoeverre het plan bijdraagt aan de provinciale beleidsdoelen voor grondwaterbeschermingsgebieden.<sup>97</sup>

---

<sup>91</sup> Gemeente Midden-Drenthe, toelichting bestemmingsplan Lievingerveld, 23-01-2018.

<sup>92</sup> Gemeente Midden-Drenthe: <https://www.middendrenthe.nl/projecten/lievingerveld>, benaderd op 15-11-2023.

<sup>93</sup> Gemeente Midden-Drenthe, Kavelpaspoort Beilen-Oost, Leidraad “zelf ontwikkelen en bouwen” voor initiatiefnemers, november 2016.

<sup>94</sup> Provincie Drenthe, Beekdalenvisie 2030, 11-11-2013.

<sup>95</sup> Dit beleid is bindend vastgelegd in artikel 3.36 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2015.

<sup>96</sup> Provincie Drenthe, Omgevingsvisie Drenthe 2022, 28-11-2022.

<sup>97</sup> Gemeente Midden-Drenthe, toelichting bestemmingsplan Lievingerveld, 23-01-2018.

## 4.6.2 Aanleg woonwijk Nieuwveense Landen

### Inleiding

Nieuwveense Landen ligt in het open landelijk gebied ten noorden van Meppel; tussen de kernen Nijeveen en de stad Meppel. Het ruimtegebruik bestond voornamelijk uit smalle langgerekte percelen grasland. De belangrijkste functie was landbouw, met overwegend grondgebonden veehouderij en in mindere mate akkerbouw.<sup>98</sup> Daar was de waterhuishouding ook op afgestemd.

Binnen haar huidige bebouwde kom kan Meppel niet voldoen aan haar woningbehoefte. Om hier toch invulling aan te geven, stelde de gemeenteraad van Meppel op 23 februari 2012 het bestemmingsplan Meppel – Nieuwveense Landen vast. Dit bestemmingsplan voorziet in de planologische regelingen om de uitbreidingswijk Nieuwveense Landen aan de noordwestzijde van de stad Meppel te realiseren. Het is de bedoeling dat Nieuwveense Landen een gasloze en energieleverende wijk gaat zijn.<sup>99</sup>

### Beschrijving van de ontwikkeling

Nabij Meppel zijn twee locaties voor nieuwe grootschalige woningbouw overwogen; Nieuwveense Landen en de alternatieve locatie in de richting van Ruinerwold/Havelte. Provinciaal beleid, vanuit Drenthe en Overijssel, hielden ontwikkelingen in andere richtingen tegen, omdat deze ten koste zouden gaan van ecologisch en landschappelijk waardevolle gebieden. De keuze voor Nieuwveense Landen is gemaakt op basis van infrastructurele argumenten en argumenten vanuit het oogpunt van compactheid van de stad Meppel.<sup>100</sup> Argumenten over de waterhuishouding hebben in de keuze tussen deze twee locaties geen rol gespeeld.

De gemeente ontwikkelt Nieuwveense Landen minimaal als gasloze en energieneutrale woonwijk. Als de ontwikkeling klaar is, moet de woonwijk energieleverend zijn. Het plangebied is ingedeeld in zeven deelgebieden, die in zes fasen gerealiseerd gaan worden. De exacte invulling van het gebied, zoals mogelijke functies of randvoorwaarden, verschilt per gebied. In overleg met het waterschap is per deelgebied vastgelegd hoeveel water moet worden opgevangen.<sup>101</sup>

Voor de realisatie van Nieuwveense Landen was een nieuwe waterstructuur nodig. Watergangen moesten worden gedempt en een groot deel van het oppervlak werd verhard. Ter compensatie en om te borgen dat er voldoende ruimte zou zijn voor oppervlaktewater, nam de gemeente in het bestemmingsplan op dat de gedempte watergangen één op één gecompenseerd moesten worden. De totale omvang van de watergangen moest op basis van het bestemmingsplan met 10% toenemen, ter compensatie van de verharde oppervlakte binnen het plangebied.<sup>102</sup> De

---

<sup>98</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html# 3.3\\_Gebiedsambitieen-opgave](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html# 3.3_Gebiedsambitieen-opgave), benaderd op 19 november 2024.

<sup>99</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html# 3.3\\_Gebiedsambitieen-opgave](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html# 3.3_Gebiedsambitieen-opgave), benaderd op 19 november 2024.

<sup>100</sup> Commissie MER: <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p13/p1323/1323-133mer.pdf>, benaderd op 8 januari 2025.

<sup>101</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html# 3.6\\_FunctiesinNieuwveenseLanden](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html# 3.6_FunctiesinNieuwveenseLanden), benaderd op 7 januari 2025.

<sup>102</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1\\_tb1.pdf](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1_tb1.pdf), benaderd op 8 januari 2025.

ontwikkeling van het ene deelgebied mag niet starten, voordat de watercompensatie in de vorige fase gerealiseerd is.

De waterlichamen in het plangebied zijn niet aangewezen als waterlichaam in het kader van de Kaderrichtlijn Water. De Kaderrichtlijn Waterdoelen gelden hier dus niet.<sup>103</sup> Samen met de provincie Overijssel en de waterschappen Drents Overijsselse Delta en Vechtstromen ontwikkelde de provincie voor deze wateren ecologische kwaliteitsdoelen. Het uitgangspunt van deze doelen is dat de kwaliteit niet achteruitgaat. De opstellers schreven geen maatregelprogramma en formuleerden geen deadline. Volgens de provincie was het in 2021 op handen zijnde mestbeleid van het Rijk voldoende om deze ecologische kwaliteitsdoelen te halen.<sup>104</sup>

Binnen Nieuwveense Landen streven de overheden naar helder, plantenrijk water. Om deze waterkwaliteit te realiseren laat het waterschap geleidelijk water binnen, legt ze natuurlijke oevers aan en moeten diffuse verontreinigingen van het water en de bodem tijdens de bouw- en gebruiksfase worden voorkomen. Voor de omgang met hemelwater geldt de volgende voorkeursvolgorde:<sup>105</sup>

- vasthouden voor benutting;
- infiltratie van afstromend hemelwater;
- afvoeren naar oppervlaktewater.

Het plangebied ligt gemiddeld op -0,10 meter NAP. Dit is een stuk lager dan het aangelegen Meppel (1,50 meter NAP) en Nijeveen (0,50 meter NAP). De afvoer van het gebied vindt plaats richting het naastgelegen natuurgebied De Wieden. Bij watertekort wordt water ingelaten vanuit de Drentse Hoofdvaart en het Meppelerdiep.<sup>106</sup> Tussen de Drentse Hoofdvaart en het plangebied is een nieuw gemaal geplaatst.<sup>107</sup>

### **Provinciaal belang**

Volgens de provincie zijn de voor de landbouw aangewezen gebieden economisch gezien van groot belang. Deze sector krijgt in deze gebieden maximale speelruimte. In het plangebied gaat het om één agrarische onderneming.<sup>108</sup>

De provincie is verantwoordelijk voor de natuurbescherming binnen haar grondgebied. Op basis van een in 2017 uitgevoerde ecologische beoordeling stelt de provincie dat het kader van soortbescherming de ontwikkeling van Nieuwveense Landen niet tegenhoudt. Vanuit het oogpunt

---

<sup>103</sup> Planbureau voor de Leefomgeving: <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/500067004.pdf>, benaderd op 10 januari 2025.

<sup>104</sup> Provincie Drenthe, Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, vastgesteld op 15 december 2021.

<sup>105</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1\\_tb1.pdf](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1_tb1.pdf), benaderd op 7 januari 2025.

<sup>106</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1\\_tb1.pdf](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1_tb1.pdf), benaderd op 19 november 2024.

<sup>107</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1\\_tb1.pdf](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1_tb1.pdf), benaderd op 10 januari 2025.

<sup>108</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#\\_3.6\\_FunctiesinNieuwveenseLanden](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#_3.6_FunctiesinNieuwveenseLanden), benaderd op 7 januari 2025.

van gebiedsbescherming kent het gebied ook geen bijzondere status. Met betrekking tot stikstofdepositie ontstaat door het wegvallen van de agrarische gronden een positief resultaat.<sup>109</sup>

Relevante provinciale belangen met betrekking tot water zijn opgenomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003/2008) en de Stroomgebiedsvisie Vecht-Zwarte Water. Het Nationaal Bestuursakkoord Water heeft tot doel om in de periode tot 2015 de watersystemen in Nederland op orde te brengen en te houden en te anticiperen op klimaatverandering. Dit leidt ertoe dat Nieuwveense Landen waterneutraal gerealiseerd moet worden, wat wil zeggen dat veranderingen in waterkwaliteit en -kwantiteit door de realisatie van de ontwikkeling niet buiten het plangebied opgevangen mogen worden.

In de Stroomgebiedsvisie Vecht-Zwarte Water stelt de provincie dat gebiedseigen water zoveel mogelijk moet worden vastgehouden. Dit betekent dat in Nieuwveense Landen extra ruimte voor oppervlaktewater (10% volgens de Waterhuishouding<sup>110</sup>) moet komen. Een klein deel van het westen van het plangebied ligt in een risicogebied voor overstromingen. In bebouwd gebied mag niet vaker dan eens per 100 jaar wateroverlast optreden, de kans op een dijkdoorbraak mag niet toenemen en de kans op schade ten gevolge van een dijkdoorbraak mag niet groter worden. Dit betekent dat schaderisico voorkomen dient te worden door het ophogen van bouwgrond en extra kaden aan te leggen. Daarnaast moeten milieugevaarlijke stoffen hoogwatervrij opgeslagen worden. Verlaging van de grondwaterstand is niet toegestaan, omdat het plangebied ligt in een gebied met landbouwgerichte waterhuishouding.<sup>111</sup>

### 4.6.3 Gebiedsontwikkeling Schoonebeekerveld-West

#### Inleiding

Het Bargerveen is één van de laatste overgebleven hoogveengebieden in Noordwest Europa. Het hoogveen dreigt door verdroging verloren te gaan, omdat het grondwater wegsijpelt naar de lager gelegen gronden. Hierdoor klinkt de veengrond in en kan het veenmos niet meer groeien.<sup>112</sup> Om het hoogveen veilig te stellen, is een natuurherstelproject opgestart.

Gedeputeerde Staten hebben in 2013 de Bestuurscommissie Bargerveen-Schoonebeek (hierna: Bestuurscommissie) ingesteld.<sup>113</sup> Zij hebben de Bestuurscommissie de opdracht gegeven om vanuit een integrale aanpak de opgaven voor natuur, recreatie, landbouw én de samenwerking

---

<sup>109</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#\\_6.9\\_Natuur](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#_6.9_Natuur), benaderd op 8 januari 2025.

<sup>110</sup> Planviewer: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1\\_tb1.pdf](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1_tb1.pdf), benaderd op 10 januari 2025.

<sup>111</sup> Commissie MER: <https://www.commissiener.nl/docs/mer/p13/p1323/1323-133mer.pdf>, benaderd op 10 januari 2025.

<sup>112</sup> Prolander: <https://www.prolander.nl/projecten/projecten-drenthe/herinrichting/>, benaderd op 25-10-2023.

<sup>113</sup> De Bestuurscommissie bestaat uit een voorzitter, een secretaris, een afgevaardigde uit de gemeente Emmen, twee vertegenwoordigers voor de landbouwsector (LTO), een vertegenwoordiger vanuit Staatsbosbeheer, de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM), de provincie Drenthe, het Kadaster, het waterschap Vechtstromen en Prolander. Bargerveen Schoonebeek 'Natuurlijk Naoberschap': <https://bargerveen-schoonebeek.nl/nl/contact/bestuurscommissie/>, benaderd plop 31-10-2023.

met Duitsland te verzorgen. In deze casus kijken we naar de gebiedsontwikkeling in het Schoonebeekerveld West.<sup>114</sup>

### Provinciaal beleid

Het Bargerveen is in 1994 bij de Europese Unie aangemeld en vervolgens in 2013 definitief aangewezen als Natura 2000-gebied. Natura 2000-gebieden zijn gebieden die op grond van de Vogel- en/of de Habitatrichtlijn bij de Europese commissie zijn aangemeld als speciale beschermingszone. De provincie Drenthe is verplicht om de kenmerkende waarden van dit gebied te behouden en te ontwikkelen. Het Natura 2000-gebied Bargerveen is op grond van de Omgevingsverordening Drenthe planologisch beschermd.<sup>115</sup> In het beheerplan Bargerveen worden instandhoudingsdoelstellingen en maatregelen gesteld om de natuur- en waterkwaliteit in het gebied te behouden en te ontwikkelen.<sup>116</sup>

Uit de Omgevingsvisie Drenthe 2018 (hierna: Omgevingsvisie) volgt dat de provincie ontwikkelingen wil stimuleren die een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit. Onder andere het waarborgen van de kwaliteit van het milieu en de leefomgeving valt daaronder. De natuur speelt een meervoudige rol in de Omgevingsvisie. De provincie streeft zowel naar biodiversiteit als naar natuurontwikkeling. Bescherming van de natuur, van onder andere het Natura 2000-gebied, is daarbij essentieel.<sup>117</sup>

De provincie is medeverantwoordelijk voor het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water. In het Regionaal Waterprogramma geeft de provincie de doelen en ambities weer voor een duurzaam en veerkrachtig watersysteem met een goede waterkwaliteit. Daarnaast geeft de provincie in het Regionaal Waterprogramma aan hoe ze uitvoering zullen geven aan de Kaderrichtlijn Water. De provincie zet in op het bereiken van een goede ecologische en chemische kwaliteit van het oppervlaktewater en op een goede kwantiteit en chemische kwaliteit van het grondwater. Uit het Regionaal Waterprogramma volgen maatregelen in het Bargerveen om verdroging tegen te gaan.<sup>118</sup> Provincie Drenthe zet zich, samen met de natuurpartners in om natuurherstel (versneld) te realiseren. De werkzaamheden in Schoonebeekerveld West zagen de partijen als noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de natuur in het gebied niet verder uitdroogt. Door de aanleg van leemruggen blijft het gebied langer nat.<sup>119</sup>

### Beschrijving van het project

Vanaf 1968 tot 2016 zijn op verschillende plekken in het Bargerveen werkzaamheden uitgevoerd om zoveel mogelijk regenwater vast te houden. De maatregelen zijn bedoeld om de ontwikkeling van het hoogveen een nieuwe impuls te geven en het resterende hoogveen te behouden. De

---

<sup>114</sup> Dit is een deelproject binnen een omvangrijkere gebiedsontwikkeling in het Bargerveen. In het onderzoek Ruimte voor inbreng van de Noordelijke Rekenkamer is een ander project binnen de gebiedsontwikkeling in het Bargerveen beschreven, namelijk de aanleg van de Buffer Zuid.

<sup>115</sup> Provincie Drenthe, Omgevingsverordening Drenthe, 03-10-2018.

<sup>116</sup> Provincie Drenthe, Beheerplan Bargerveen 'Uniek en grenzeloos hoogveen', februari 2017.

<sup>117</sup> Gemeente Emmen, Bestemmingsplan Buitengebied, Weiteveen, Schoonebeekerveld-West, 28-04-2016.

<sup>118</sup> Provincie Drenthe, Regionaal Waterprogramma Drenthe, 15-12-2021.

<sup>119</sup> Bargerveen Schoonebeek 'Natuurlijk Naoberschap': <https://bargerveen-schoonebeek.nl/nl/update-werkzaamheden-schoonebeekerveld-en-koelveen/>, benaderd op 1-11-2023.

maatregelen bleken niet voldoende. Daarom zijn sinds 2021 in Schoonebeekerveld West – een deelgebied van het Bargerveen – diverse werkzaamheden uitgevoerd om te voorkomen dat het natuurgebied verder zou uitdrogen. Het gaat om de volgende maatregelen:

- Het aanleggen van zand-leemruggen aan de noord-, oost- en zuidzijde;
- Het verbeteren van een bestaande veenrug;
- De aanleg van greppels nabij zand-leemruggen en in het gebied;
- Verbeteren van wandel- / beheerpaden in het gebied;
- Ontgraving van veenpercelen, en de ophoging van terreindelen;
- Dichten van een centrale, diepe watergang door het gebied.

***De grootschalige ingrepen zijn gericht op het vasthouden van water in het hoogveen.*** Het aanleggen van de zand-leemruggen heeft voor het Natura 2000-gebied tot doel dat regenwater langer wordt vastgehouden in het veenpakket en dat het niet direct wegzijgt naar omliggende percelen. De zand-leemruggen worden onder het maaiveld aangelegd, zodat oppervlaktewater nog wel kan afstromen, maar het grondwater wordt tegengehouden. Dit leidt tot een verhoging van zowel de gemiddeld hoogste grondwaterstand (GHG) als de gemiddeld laagste grondwaterstand (GLG) in het Schoonebeekerveld-West. De grondwaterstanden in de (nabije) omgeving van de maatregelen worden hoger, waardoor het gebied (gedeeltelijk) natter wordt en de natuur beter beschermd is tegen verdroging.

Het Bargerveen is aangewezen als natuur, terwijl veel van de omliggende gronden bestemd zijn voor landbouw. De landbouw is over het algemeen gebaat bij een ander – meestal lager – waterpeil dan natuur. Rondom het Bargerveen waren soms scherpe tegenstellingen tussen de plannen van de gebiedscommissie en de boeren.<sup>120</sup> Boeren vreesden dat zij landbouwgrond zouden kwijtraken en dat er water vanuit het Bargerveen naar hun land zou wegzijgen. In een proces van herverkaveling konden de belangentegenstellingen worden opgelost.<sup>121</sup> Om het contrast in waterpeil te verkleinen zet de provincie in op de realisatie van een ruimtelijke overgangszone (in noordelijke en westelijke richting). Deze zone vormt de overgang tussen de landbouw en natuur. Binnen het gebied waren nog 12 percelen (in totaal 8 hectare) in gebruik als landbouwgrond (7 percelen) of woonperceel (5 percelen). Dit gebruik moest na realisatie van de herstelmaatregelen worden gestopt.

***Daarnaast zijn er mogelijke gevolgen voor omliggende woningen.*** Bewoners van Weiteveen gaven aan bij hevige neerslag wateroverlast in hun kruipruimte en tuin te ervaren. Vooral in 1998 en 2012 heeft dit tot veel wateroverlast geleid. Voor omwonenden was het erg belangrijk om wateroverlast te voorkomen.<sup>122</sup> In de situatie vóór de ingrepen was bij extreme of langdurige neerslag in de percelen rondom het Bargerveen sprake van wateroverlast door piekafvoeren. Doordat het veen in het Schoonebeekerveld-West door verdroging aan het verdwijnen is, zou dit probleem in de komende decennia toenemen. Uit een hydrologische analyse volgde dat de aanleg van leemruggen voorkomt dat in natte perioden regenwater van het natuurgebied naar de lager

---

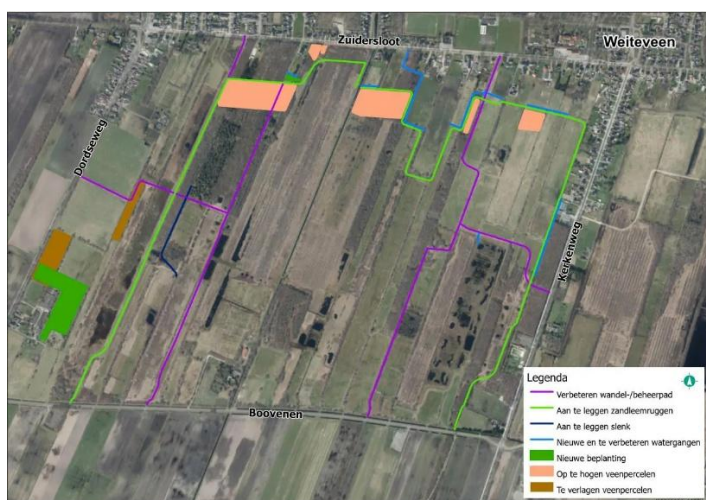
<sup>120</sup> Zeker tien boeren vochten in 2009 het inrichtingsplan aan bij de rechter.

<sup>121</sup> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/boeren-en-natuurbeheerders-komen-op-bargerveen-tot-elkaar>, benaderd op 9-12-2024.

<sup>122</sup> Gemeente Emmen, Hydrologische analyse Schoonebeekerveld-West, 15-03-2021.

gelegen particuliere percelen stroomt. Door de aanleg van de zand-leemruggen zou wateroverlast wegens afstromend water worden voorkomen.<sup>123</sup>

De aanleg van de zand-leemruggen zou in de percelen buiten het gebied tot een verlaging van zowel de GHG als de GLG leiden. Het deel van het veen dat buiten de zand-leemruggen valt zou daardoor versneld oxideren en inklinken. Dit is volgens adviesbureau Arcadis een autonoom proces dat ook zonder de maatregelen voor het Bargerveen zou plaatsvinden.<sup>124</sup> Indien in het Schoonebeekerveld-West geen maatregelen zouden worden genomen, zou het veen hier op termijn verdwijnen en zou niet worden voldaan aan de verplichting de achteruitgang van het Natura 2000-gebied te stoppen.



Figuur 5: maatregelen plangebied

## Belangenafweging

In deze casus was er een potentiële belangentegenstelling tussen de natuurbeheerders enerzijds en landbouwers rondom het Bargerveen en omwonenden, met name in Weiteveen anderzijds. Belangenafweging heeft plaatsgevonden door in gesprek te gaan met omwonenden (o.a. keukentafelgesprekken). Afweging van het boerenbelang heeft plaatsgevonden in een proces van herverkaveling. Landbouw binnen het plangebied is beëindigd om ruimte te geven aan de natuurontwikkeling.

Door de aanleg van de zand-leemruggen ontstond een win-winsituatie, waarin de waterstand in het Bargerveen kon worden verhoogd, terwijl de grondwaterstand in de omliggende gebieden zou worden verlaagd. Voor de omwonenden zou zo een vermindering van de wateroverlast worden gerealiseerd.

## Uitkomst

In het gebied Schoonebeekerveld West zijn leemruggen aangelegd. De plannen van de provincie en natuurbeheerders zijn doorgevoerd. Uit de hydrologische analyse volgt dat de

<sup>123</sup> Gemeente Emmen, Hydrologische Analyse Schoonebeekerveld West, 15-03-2021.

<sup>124</sup> Arcadis. (2021). Aanmeldnotitie vormvrije m.e.r.-beoordeling. Arcadis.

grondwaterstand in het Bargerveen kon worden verhoogd, terwijl de wateroverlast wegens afstromend water buiten het plangebied wordt tegengegaan.

## 4.7 Doorwerking strategisch beleid

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag welke belangen het bevoegd gezag heeft meegewogen in de concrete ruimtelijke beslissingen. Tabel 3 geeft een overzicht van de belangrijkste belangen die in de drie cases zijn afgewogen.

Tabel 3: Belangen die in de cases meespelen

|                          | Lievingerveld                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nieuwveense Landen                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Bargerveen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Belangen die meespeelden | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Volkshuisvesting</li> <li>▪ Landbouw: locatie oorspronkelijk landbouwgrond</li> <li>▪ Watersysteem: beekdal, retentiegebied voor opvang water</li> <li>▪ Drinkwater: het gebied ligt deels in een grondwaterbeschermingsgebied</li> <li>▪ Natuur: geen bezwaren vanuit soorten- of gebiedsbescherming. Nabijgelegen natura 2000-gebieden liggen op voldoende afstand.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Volkshuisvesting</li> <li>▪ Landbouw: één agrarische onderneming verliest bedrijfsvoering</li> <li>▪ Water: nieuwe waterstructuur meterschikking van oppervlaktewateren.</li> <li>▪ Natuur: geen bezwaren vanuit soorten- of gebiedsbescherming</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Natuurontwikkeling: vernatting, veengroei; dit is een strategisch doel. Stoppen achteruitgang veen.</li> <li>▪ Vasthouden water, afwenteling voorkomen (wateroverlast omwonenden wegnemen)</li> <li>▪ Boeren: landbouw binnen het gebied werd beëindigd</li> <li>▪ Landbouw: kwijt raken gronden, herverkaveling</li> <li>▪ Landbouw: minder wateroverlast; waterpeil afgestemd op landbouw.</li> </ul> |

In hoofdstuk 4 hebben we bij ieder thema een aantal dilemma's onderscheiden. In tabel 4 hebben we voor iedere casus en voor elk onderscheiden dilemma in kaart gebracht welke keuzen de bevoegde gezagen hebben gemaakt. We merken op dat niet ieder dilemma in elke casus een rol speelde. Hierdoor zijn enkele cellen in de tabel leeg gebleven.

Tabel 4: score van de cases op de onderscheiden dilemma's

| Dilemma's                                                                                              | Lievingerveld                                                                                                                                                                                  | Nieuwveense Landen                                                                                                                             | Bargerveen                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dilemma 1: maximaal inzetten op veiligheid of het risico op overstroming accepteren                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Acceptatie risico op wateroverlast</li> </ul>                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zo klein mogelijk</li> </ul>                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Keuze voor scheiding natuur- en andere functies; wateroverlast bij omwonenden verminderd.</li> </ul> |
| Dilemma 2: niet bouwen in overstromingsgevoelig gebied of bouw door technische ingrepen mogelijk maken | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bij locatiekeuze geen rekening gehouden met overstromingsrisico</li> <li>Wel mitigatie nodig</li> <li>Peilhoogte wordt per kavel vastgesteld</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bij locatiekeuze geen rekening gehouden met overstromingsrisico</li> <li>Technische ingrepen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>n.v.t</li> </ul>                                                                                     |
| Dilemma 3: water vasthouden of water aan- en afvoeren                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mitigatie nodig om water te kunnen blijven vasthouden</li> </ul>                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beide</li> </ul>                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vasthouden in het hoogveengebied.</li> </ul>                                                         |
| Dilemma 4: Waterpeil volgt bestaande functie, of functie volgt waterpeil                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen van beide. Waterpeil niet gewijzigd, maar mitigatie nodig om plan te kunnen realiseren</li> </ul>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Peil volgt functie</li> </ul>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Peil volgt functie.</li> </ul>                                                                       |

Bij de woningbouwprojecten zijn in beide gevallen twee locaties overwogen. De provincie ondersteunt in grote lijnen drie regio's in het ontwikkelen van woningen, namelijk Assen-Groningen, Emmen/Hoogeveen/Coevorden en Meppel-Zwolle. Nieuwbouw bij Meppel past in deze strategie. De initiële locatiekeuze van het Lievingerveld was er voordat het nee, tenzij beleid voor beekdalen was vastgesteld. Het bestemmingsplan is na de inwerkingtreding van dat beleid vastgesteld. De eerdere bestuurlijke afspraken waren doorslaggevend voor de locatiekeuze. Bij de Nieuwveense Landen is de locatiekeuze ondersteund door een milieueffect rapport. De te bouwen wijk in het Lievingerveld was zo klein, dat er geen MER-plicht bestond. Bij de locatiekeuze van de beide woningbouwprojecten heeft de waterhuishouding (in dit geval overstromingsrisico) geen rol gespeeld, ook niet in het MER van Nieuwveense Landen. Zowel in Beilen als Meppel gaf de doorslag dat de locatie aansloot bij de bestaande woonkern.

De omgang met water verschilde in de beide woonwijken. Bij Nieuwveense Landen is de waterhuishouding afgestemd op de nieuwe functie. De woonwijk heeft een eigen waterhuishouding gekregen die met technische ingrepen op het gewenste peil wordt gehouden. In het bestemmingsplan zijn mitigerende maatregelen getroffen, bijvoorbeeld door gedempte watergangen één op één te compenseren en het verharderen van oppervlakken te compenseren. Bij het Lievingerveld kon de waterhuishouding niet worden aangepast aan de nieuwe woonfunctie. Het plangebied ligt in een beekdal dat moet kunnen dienen als waterretentiegebied. Dit heeft ertoe geleid dat bewoners het ongemak van wateroverlast voor lief moeten nemen. Zij moeten hun woningen verhoogd op palen bouwen en andere maatregelen nemen om de waterretentiefunctie van het plangebied te borgen. Het plangebied van Lievingerveld ligt bovendien gedeeltelijk in een grondwaterbeschermingsgebied. Voor een deel van het gebied gelden daarom extra eisen om de drinkwatervoorziening te beschermen. De afspraken zijn vastgelegd in een kavelpaspoort.

De gebiedsontwikkeling in het Schoonebeekerveld komt voort uit de beleidsdoelen voor natuur en waterhuishouding. Een locatiekeuze was niet aan de orde. Het project was erop gericht de waterhuishouding in het gebied te verbeteren. In dit project zijn veel gesprekken met omwonenden en landbouwers gevoerd. Om aan de bezwaren van de landbouwers tegemoet te komen, heeft een herverkaveling plaatsgevonden. Het project heeft geresulteerd in een situatie waarin met technische maatregelen (leemruggen) zowel de waterhuishouding in het Bargerveen als de gebieden daaromheen kon worden afgestemd op de functie.

## 4.8 Samenvatting

De keuzen die de provincie maakt in haar beleid op de door ons onderscheiden dilemma's zijn:

- Provinciale Staten kiezen ervoor om op het gebied van waterveiligheid een risico te accepteren. Zij wijzen weinig regionale keringen aan waarvoor waternormen gelden. De meeste van deze keringen hebben een overschrijdingsnorm van eens in de 100 jaar gekregen. Bij een overstroming is volgens berekeningen van de provincie relatief weinig schade in het achterland te verwachten.
- Provinciale Staten stellen geen generieke doelen op over het voorkomen van nieuwe woningen, bedrijven en infrastructuur in overstromingsgevoelige gebieden. Er is wel een nee, tenzij-beleid verbod om het bouwen in beekdalen te beperken.
- Het landelijke en provinciale beleid is gericht op het bovenstrooms vasthouden van water. Het aanwijzen van retentiegebieden in beekdalen wijst hierop. Duidelijke doelen op dit gebied ontbreken echter. Er moet in perioden van droogte water worden aangevoerd.
- In Drenthe volgt het waterpeil de functie die aan het gebied is gegeven.

Om de doorwerking van de keuzen die de provincie maakt in de strategische beleidskaders te kunnen beoordelen, hebben we drie casestudies uitgevoerd. Het betreft twee woningbouwprojecten en een gebiedsontwikkelingsproject. Uit de beide woningbouwcases komt naar voren dat water, bijvoorbeeld in de zin van overstromingsrisico, bij de locatiekeuze niet is meegewogen. Is de locatie eenmaal bepaald, dan worden op advies van het waterschap eisen gesteld om de impact op de waterhuishouding te mitigeren, bijvoorbeeld door watercompensatie te eisen of voorwaarden te stellen aan het gebruik van de woningen. Het gebiedsontwikkelingsproject in het Schoonebeekerveld heeft geresulteerd in een sterkere scheiding van de natuur en de landbouwfunctie. Door technische ingrepen kon de waterhuishouding beter op iedere functie worden afgestemd.

# 5. Oppervlaktewater-kwaliteit

## 5.1 Inleiding

Een goede kwaliteit van ons oppervlaktewater is van belang voor zowel de gezondheid van mensen als voor de natuur. De directe verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit ligt voor de regionale wateren bij de waterschappen. De provincie maakt beleid over de waterkwaliteit en controleert de uitvoering van maatregelen door de waterschappen. Hoewel de waterbeheerders maatregelen treffen om de waterkwaliteit te verbeteren, is deze nog niet op orde.

In dit hoofdstuk beschrijven we de keuzen die de provincie in haar beleid maakt. Om de beleidskeuzen scherp in beeld te brengen, beschrijven we het beleid vanuit één enkel dilemma. We bespreken welke maatregelen zijn genomen om de kwaliteit van het oppervlaktewater op orde te brengen en in hoeverre dat gelukt is. Aan de hand van deze beschrijving krijgen we een indicatie hoe zwaar het belang van de waterkwaliteit ten opzichte van andere belangen weegt.

## 5.2 Waartoe is de provincie verplicht?

De Kaderrichtlijn Water richt zich op de bescherming van alle grond- en oppervlaktewater. Zij heeft als doel dat in 2015 in alle wateren een goede toestand is bereikt en dat er duurzaam wordt omgegaan met water. Nederland koos in de eerste planperiode (2010-2015) om gebruik te maken van de mogelijkheid in de Kaderrichtlijn tot fasering tot 2027. De goede toestand van de Nederlandse wateren moet daarom in 2027 worden gehaald.

In de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water is de provincie voor het oppervlaktewater verantwoordelijk voor:

- het aanwijzen van oppervlaktewaterlichamen (die niet in beheer zijn bij het Rijk);
- het vaststellen van de status en doelen van deze oppervlaktewaterlichamen;
- het vaststellen van de maatregelen voor oppervlaktewater.

### Tekstkader 9: waterkwaliteitsdoelen

De type-indeling – natuurlijk, sterk veranderd of kunstmatig – is bepalend voor de waterkwaliteitsdoelen die moeten worden gehaald. De Kaderrichtlijn Water schrijft voor dat bij natuurlijke wateren een goede ecologische toestand (GET) en een goede chemische toestand moeten worden gehaald.<sup>125</sup> Bij sterk

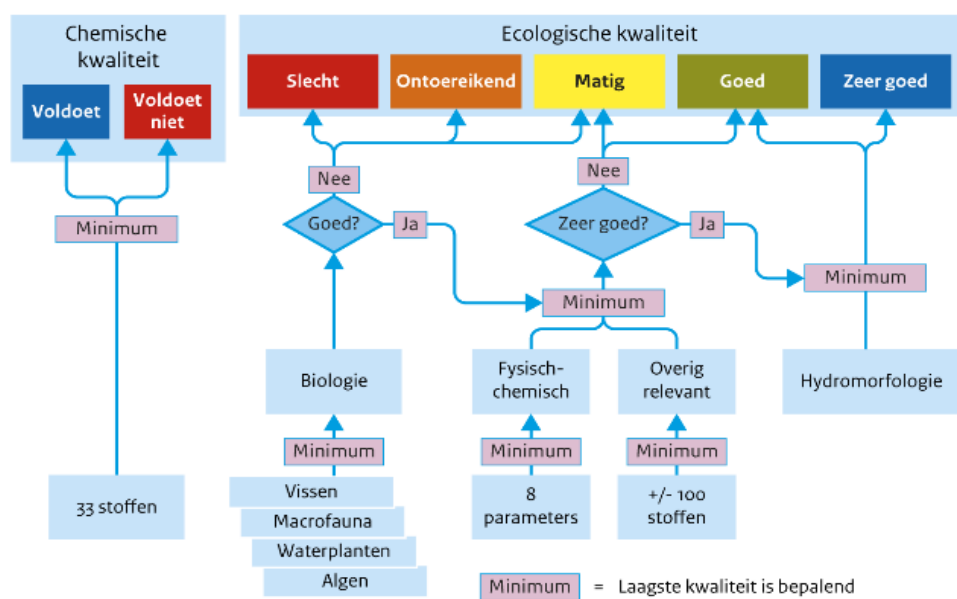
<sup>125</sup> In Nederland zijn de Waddenzee, de kustwateren, enkele beken en kleine rivieren en het Naardermeer aangewezen als natuurlijk water, alle andere wateren zijn gekwalificeerd als sterk veranderd of kunstmatig. (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl141205->

veranderde en kunstmatige waterlichamen is het niet mogelijk om terug te keren naar de onverstoorde (natuurlijke) staat. Overheden moeten daarom voor die waterlichamen doelen vaststellen die haalbaar zijn. Dit doel wordt een 'goed ecologisch potentieel' (GEP) genoemd. Daarbij moeten ze rekening houden met de onomkeerbare ingrepen die in deze waterlichamen zijn gedaan. Naast een GEP moet – net als bij natuurlijke wateren – nog wel een goede chemische toestand worden bereikt. Een stappenplan voor het afleiden van het GEP is gegeven in de Handreiking KRW-doelen. De provincies zijn verantwoordelijk voor het afleiden van het GEP voor regionale wateren.<sup>126</sup> Zij leggen dit vast in hun regionaal waterplan.<sup>127</sup>

De Kaderrichtlijn Water schrijft nauwkeurig voor op welke wijze de waterkwaliteit moet worden beoordeeld. In figuur 7 is weergegeven hoe deze beoordeling van de waterkwaliteit plaatsvindt. De kwaliteitsdoelstellingen die volgens de Kaderrichtlijn Water in de waterlichamen moeten worden gehaald, zijn onderverdeeld in:

- ecologische doelstellingen, bestaande uit:
  - biologische parameters (zoals fytoplankton, waterflora, macrofauna en vis);
  - fysisch-chemische parameters (zoals stikstof, fosfaat, doorzicht, pH, temperatuur en zuurstof);
- chemische doelstellingen.

#### Beoordeling waterkwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water



Bron: PBL

Figuur 6: Beoordeling waterkwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water

PBL/jul20  
www.do.nl/nh141205

Voor een goede chemische toestand zijn doelen geconcretiseerd in Europese en nationale normen. Op Europees niveau zijn voor 45 stoffen normen vastgesteld in de Richtlijn Prioritaire Stoffen. Er worden vele stoffen en parameters gemeten. Wanneer één stof of parameter niet aan de norm voldoet, krijgt het waterlichaam niet meer het predicaat goed. Dit wordt ook wel het one

europese-kaderrichtlijn-

water#:~:text=Voor%20Nederland%20zijn%20de%20Waddenzee,omdat%20ze%20altijd%20zijn%20aangelegd.)

<sup>126</sup> Hoewel de provincie formeel het GEP moet vaststellen in het regionaal waterplan, levert het waterschap vanwege de kennis over watersystemen meestal het GEP aan, als beheerder van het regionaal oppervlaktewaterlichaam.

<sup>127</sup> Twynstra Gudde, Witteveen+Bos, RoyalHaskoningDHV en Colibrice Advies. (2018). Handreiking KRW-doelen. STOWA.

out, all out-principe genoemd. Uitzondering op deze regel zijn de nutriënten stikstof en fosfaat. Als óf stikstof óf fosfor voldoet, dan is het oordeel voor nutriënten goed.

Voor wateren die buiten de begrenzing van de waterlichamen vallen, gelden de Kaderrichtlijn Waterdoelen niet. De provincie kan voor die wateren haar eigen doelen stellen. Deze doelen mogen niet tot gevolg hebben dat de doelen in de Kaderrichtlijn Waterlichamen niet worden gehaald. Om deze reden worden vaak dezelfde doelen gekozen als die de Kaderrichtlijn Water zou voorschrijven.

## 5.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?

De provincie stelt de begrenzing, typering en doelen waterlichamen vast. Zij bepaalt samen met anderen de inhoud van het stroomgebiedsbeheersplan. Waterschappen treffen de maatregelen waarmee zij een goede chemische, fysisch-chemische en ecologische toestand van het waterlichaam bewerkstelligen. Ruimtelijke ontwikkelingen of nieuwe functies mogen het halen van de doelen niet onmogelijk maken. De wijze van monitoring is niet gedetailleerd vastgelegd. De provincie is verplicht om waterlichamen aan te wijzen en te bepalen tot welk type zij behoren. Bij de verschillende typen waterlichamen horen verschillende normen. De Rijksoverheid vertaalt de Kaderrichtlijn Water in landelijke beleidsuitgangspunten, kaders en instrumenten. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. De Minister is dit mede namens de andere rijkspartijen en in nauw overleg met provincies, waterschappen en gemeenten. De normen zijn gedetailleerd vastgelegd. De normen uit de Kaderrichtlijn Water betreffen doelvoorschriften met een resultaatverplichting.

## 5.4 Dilemma in het beleid

Schoon water is belangrijk voor mens, dier, natuur en voedselproductie. De belangrijkste uitdaging in het waterkwaliteitsbeleid is het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water in 2027.

Dilemma 5: tijdig maatregelen nemen om aan de Kaderrichtlijn Waternormen te voldoen of accepteren van de risico's om hieraan niet te voldoen.

Het bereiken van de kwaliteitsnormen uit de Kaderrichtlijn Water in 2027 is verplicht. Het halen van deze normen blijkt lastig en vereist grootschalige maatregelen in en om het watersysteem. Wellicht zijn pijnlijke maatregelen nodig die beperkend zijn voor het grondgebruik in en rondom het waterlichaam. Dit brengt hoge kosten met zich mee. Het niet halen van de normen betekent echter dat ecologische of gezondheidsrisico's (blijven) bestaan en dat de overheden juridische risico's lopen.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Als Nederland in 2027 de doelen van de KRW niet haalt, wordt zij in gebreke gesteld door de Europese Commissie. Ook volgt er een dagvaarding voor de verslechtering van de waterkwaliteit en –kwantiteit. Zie: <https://unievannwaterschappen.nl/wat-als-nederland-doelen-kaderrichtlijn-water-niet-haalt/#:~:text=Dagvaarding,niet%20halen%20van%20de%20doelen>, benaderd op 6 maart 2025.

## 5.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid

### 5.5.1 Dilemma 5: tijdig maatregelen nemen om aan de Kaderrichtlijn Waternormen te voldoen of accepteren van de risico's om hieraan niet te voldoen

De provincie heeft waterlichamen aangewezen en deze ingedeeld in categorieën (zoals meren en rivieren) en typen (zoals natuurlijke, sterk veranderde en kunstmatige wateren). De meeste wateren in Drenthe zijn van het type sterk veranderde of kunstmatige wateren. De doelstelling is dat de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit voldoet aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water 2027. Voor de periode tot 2027 zijn de doelen concreet vastgelegd in Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027. De waterkwaliteitsdoelen worden nog niet gehaald.<sup>129</sup> Volgens de Provinciale Omgevingsvisie 2022 staan de waterschappen aan de lat voor de uitvoering van maatregelen in de oppervlaktewaterlichamen. De Omgevingsvisie gaat niet in op het treffen van ruimtelijke maatregelen door de provincie teneinde de oppervlaktewaterkwaliteit te verbeteren.

Waar de provincie de Kaderrichtlijn Waterdoelen en het bijbehorende maatregelenpakket vaststelt, zijn de waterschappen de belangrijkste uitvoerders van de maatregelen om deze doelen te halen.<sup>130</sup> De doelen en toestand, de functies en de maatregelen om de doelen te halen zijn per waterlichaam weergegeven in zogeheten KRW-factsheets.<sup>131</sup> Per waterlichaam worden vaak vele maatregelen uitgevoerd. Deze maatregelen kunnen zowel betrekking hebben op het verbeteren van de ecologische als de chemische doelstellingen. Uitgevoerde maatregelen zijn in te delen in de volgende categorieën:

- Inrichting en fysieke maatregelen. We kunnen denken aan het herstellen van meanders in beken, het aanleggen van natuurvriendelijke oevers en het aanleggen van vispassages.
- Emissiereducerende maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het verbeteren van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's), aanpak van systemen voor individuele behandeling afvalwater (IBA), vermindering van de emissie van stikstof of fosfaat uit de landbouw naar het water en emissiereductie van gewasbeschermingsmiddelen.
- Kennis- en beheermaatregelen. Daarbij kan gedacht worden aan onderzoek naar natuurlijk peilbeheer.

De waterschappen monitoren de kwaliteit van de oppervlaktewateren. De provincie Drenthe heeft voor haar grondgebied een KRW-dashboard ontwikkeld waarin zij de toestand van de

---

<sup>129</sup> Zie de KRW-factsheets, <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets>, benaderd op 13-12-2024.

<sup>130</sup> Voor de niet-Rijkswateren.

<sup>131</sup> <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets>, benaderd op 16-1-2025.

waterlichamen inzichtelijk maakt.<sup>132</sup> In 2024 voldeed geen van de 37 waterlichamen in Drenthe aan alle Kaderrichtlijn Watereisen (zie figuur 7). De provincie wijt dit aan twee dingen: in de eerste plaats het one out, all out-principe, in de tweede plaats een overschatting van de mate waarin maatregelen bijdragen aan het doel.<sup>133</sup> Uit de figuur blijkt dat in veel gevallen aan meerdere parameters niet wordt voldaan.

De ecologische toestand van het water is matig tot slecht. Dit komt onder meer door specifiek verontreinigende stoffen. Uitgaande van figuur 7 zitten de grootste problemen in de chemische toestand van het water. In alle waterlichamen treft het waterschap te hoge concentraties ubiquitaire stoffen aan. Dit zijn stoffen die niet meer geloosd worden maar omdat ze vroeger veel werden toegepast en nauwelijks afgebroken, nog veel in het milieu voorkomen (waaronder kwik en PAK's). In ongeveer de helft van de waterlichamen vinden normoverschrijdingen van niet-ubiquitaire stoffen plaats, vooral van fluorantheen.<sup>134</sup> In alle waterlichamen overschrijdt één of meer prioritaire stoffen<sup>135</sup> de geldende norm. Daarnaast worden in alle waterlichamen de normen voor specifiek verontreinigende stoffen overschreden. In vrijwel alle waterlichamen voor ten minste twee stoffen (seleen en kobalt).

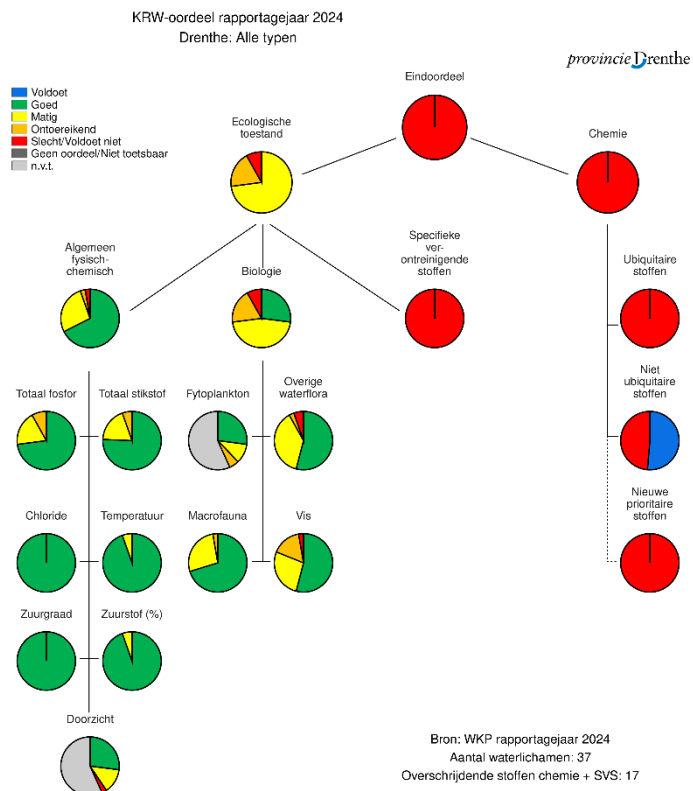
---

<sup>132</sup> [https://royalhaskoningdhv.shinyapps.io/KRW-Dashboard\\_Drenthe](https://royalhaskoningdhv.shinyapps.io/KRW-Dashboard_Drenthe), benaderd op 16-1-2025.

<sup>133</sup> Provinciale Staten van Drenthe. (2021). Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, Inclusief Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe 2022-2027. Provincie Drenthe. P. 8.

<sup>134</sup> Fluorantheen wordt gebruikt voor het bekleden van de binnenkant van waterleidingen en opslagtanks van staal en gietijzer, als tussenproduct bij de productie van fluorescerende kleurstoffen, geneesmiddelen en pesticiden en bij chemisch, biochemisch en kankeronderzoek.

<sup>135</sup> Prioritaire stoffen zijn stoffen die zo gevaarlijk zijn voor de mens en het milieu dat er voor hun reductie prioritaire actie moet worden ondernomen.



Figuur 7: KRW-oordeel Drenthe 2024 (bron: KRW-Dashboard Drenthe)

In het Regionaal Waterprogramma constateren Provinciale Staten dat de kwaliteit van het Drentse oppervlaktewater de laatste jaren waarneembaar is verbeterd, maar dat nog niet aan alle doelen wordt voldaan. De Rekenkamer constateert dat verbeteringen vooral zijn opgetreden op de indicatoren over biologische toestand van de waterlichamen, met name in de macrofauna, de waterflora en vissen. Daarnaast laat de fosforreductie een positieve trend zien. Bij andere indicatoren is geen duidelijke trend zichtbaar, of is de trend negatief.

De Provinciale Omgevingsvisie en het Regionale Waterprogramma gaan nauwelijks in op de aanpak van puntbronnen van verontreiniging.<sup>136</sup> Ten aanzien van het voorkomen van diffuse belasting met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen ligt er volgens de provincie een belangrijke taak bij het Rijk. De provincie zelf stelt in haar Omgevingsvisie geen (ruimtelijke) kaders om diffuse verontreiniging van oppervlaktewateren tegen te gaan.<sup>137</sup> Het regionaal waterprogramma bevat ook weinig uitgewerkte (ruimtelijke) maatregelen om de diffuse bronnen aan te pakken.

<sup>136</sup> Een puntbron is een enkele identificeerbare gelokaliseerde bron van iets.

<sup>137</sup> Diffuse verontreiniging is veroorzaakt door verspreide bronnen. Bekende voorbeelden zijn zware metalen in oudere centra die zijn uitgespoeld uit dakpannen of uit puin, uit- en afspoeling van mest en bestrijdingsmiddelen in de landbouw of uitlaatgassen van auto's.

De Kaderrichtlijn Water stelt doelen voor waterkwaliteit die in 2027 moeten worden gehaald. Provinciale Staten stellen de status van waterlichamen en de daaruit voortvloeiende doelen vast. Om de waterkwaliteit te monitoren worden vele stoffen en parameters gemeten. De chemische Kwaliteit is gebaseerd op 45 prioritaire stoffen of groepen van stoffen en Europees vastgestelde stoffen. Daarnaast wordt gekeken naar parameters voor de ecologische kwaliteit. Wanneer één stof of parameter niet aan de norm voldoet, dan is het oordeel 'onvoldoende' (one out, all out). De ecologische toestand van de waterlichamen is in veel gevallen nog matig tot slecht. Dit komt vooral door specifiek verontreinigende stoffen. Enkele indicatoren laten een verbetering zien, maar vele nog niet. Veel maatregelen zijn gericht op de inrichting in en direct om het betreffende waterlichaam. Voor de aanpak van diffuse bronnen is de provincie van mening dat hier vooral een taak bij het Rijk ligt. Het regionaal waterprogramma en de factsheets bevatten weinig uitgewerkte dwingende (ruimtelijke) maatregelen om diffuse bronnen aan te pakken.

# 6. Grond- en drinkwater

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken wij twee met elkaar samenhangende, maar toch verschillende onderwerpen, het beleid over grondwater en het drinkwaterbeleid. Voldoende schoon grondwater is om meerdere redenen van belang. Grond- en oppervlaktewater staan met elkaar in verbinding. Een goede kwaliteit grondwater is daardoor belangrijk voor de gezondheid van mens, plant en dier. Drinkwaterbedrijven winnen hun drinkwater veelal uit het grondwater, al wordt in Drenthe ook drinkwater gewonnen uit de Drentsche Aa. De kwaliteit van het ruwe drinkwater staat steeds meer onder druk.

De provincie heeft belangrijke taken op het gebied van grond- en drinkwater. In dit hoofdstuk beschrijven we het provinciale strategische grond- en drinkwaterbeleid. Om de keuzen van de provincie scherp in beeld te brengen, doen we dat aan de hand van drie uitdagingen of dilemma's. Vervolgens bespreken we de ontwikkeling van het grond- en ruwe drinkwater en kijken we in hoeverre het beleid leidt tot verbetering van de kwaliteit. Door dit inzichtelijk te maken, krijgen we een indicatie hoe zwaar de verschillende belangen ten opzichte van elkaar wegen.

## 6.2 Waartoe is de provincie verplicht?

De provincie vervult veel grondwatertaken. Zij heeft een regisserende, kaderstellende en coördinerende rol. Ze draagt zorg voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.<sup>138</sup> In de provincie Drenthe is – vanwege het provinciale belang en zorgplicht op basis van de Drinkwaterwet – alleen sprake van gebiedsgerichte coördinatie in grondwaterbeschermingsgebieden. Zij is tevens verantwoordelijk voor de Kaderrichtlijn Watermonitoring voor het grondwater.

Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor verwezenlijking van de omgevingswaarde(n) voor de goede chemische toestand van grondwaterlichamen opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Zij hebben in dit kader een monitorings- en programmaplicht. Deze programmaplicht heeft betrekking op het regionale waterprogramma.<sup>139</sup>

Provinciale Staten hebben de bevoegdheid om in de omgevingsverordening activiteiten te reguleren, onder meer door middel van vergunningplichten, algemene regels of meldplichten. Het

---

<sup>138</sup> Artikel 2.18 Omgevingswet.

<sup>139</sup> Bos, L., Groothuijse, F. (2024). Europese verplichtingen ten aanzien van nitraatconcentraties in grondwater Provinciale verantwoordelijkheden, juridische instrumenten en risico's. Universiteit Utrecht, pp. 3 – 6.

verlenen van omgevingsvergunningen die gevolgen kunnen hebben voor de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen mag niet tot gevolg hebben dat niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan of de chemische toestand van het grondwaterlichaam achteruitgaat. Verder bestaat de mogelijkheid om in de omgevingsverordening, in aanvulling op het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), regels te stellen ten aanzien van milieubelastende activiteiten.<sup>140</sup>

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als geheel. Beleidsmatige en uitvoerende bevoegdheden zijn voor een belangrijk deel wettelijk toebedeeld aan provincies en drinkwaterbedrijven.<sup>141</sup> Provincies hebben daarmee een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.<sup>142</sup> Ten behoeve van de drinkwaterwinning moeten Provinciale Staten in de omgevingsverordening grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen en regels stellen over het beschermen van de kwaliteit van het grondwater dat wordt gebruikt voor drinkwaterwinning. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht Gedeputeerde Staten tot een risicoanalyse en risicobeheer van onttrekkingsgebieden van drinkwater.<sup>143</sup> Zij stellen in dit kader samen met belanghebbenden (waaronder drinkwaterbedrijven) voor ieder grondwaterbeschermingsgebied om de zes jaar een gebiedsdossier op waarin zij de problemen en risico's met betrekking tot de (grond)waterkwaliteit in kaart brengt. Dit gebiedsdossier vormt de input voor een uitvoeringsprogramma met maatregelen om de (grond)waterkwaliteit te verbeteren.<sup>144</sup>

De ambitie is dat er ook in de toekomst voldoende grondwater van een goede kwaliteit voor de openbare drinkwatervoorziening beschikbaar is. Uit een scenario-analyse van het RIVM in 2015 is gebleken dat er landelijk te weinig vergunningsruimte en productiecapaciteit was om aan de drinkwatervraag te voldoen.<sup>145</sup> In de Structuurvisie Ondergrond is daarom afgesproken dat provincies samen met drinkwaterbedrijven met voorstellen komen om aan de toekomstige drinkwatervraag te kunnen voldoen.

#### **Tekstkader 10: aanwijzen Aanvullende Strategische Voorraden**

De provincies en drinkwaterbedrijven hebben de 'Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040' uitgevoerd.<sup>146</sup> Op basis van die verkenning zouden de provincies in 2021 en 2022 gebieden aanwijzen voor Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's). Om in 2030 te beschikken over voldoende productie- en vergunningscapaciteit moet er 4,3 miljoen m<sup>3</sup>/jaar extra productiecapaciteit worden gerealiseerd. De provincie Drenthe kiest in eerste instantie voor het operationeel maken en uitbreiden van verschillende bestaande winvergunningen. Voor de lange termijn zet Drenthe in op het uitwerken van de Aanvullende Strategische Voorraden. Eventuele realisatie van deze ASV's is pas voorzien na 2030 en afhankelijk van de ontwikkeling van de drinkwaterbehoefte.<sup>147</sup> In eerste instantie bestaat de ASV uit het uitbreiden van de

<sup>140</sup> Bos, L., Groothuijse, F. (2024). Europese verplichtingen ten aanzien van nitraatconcentraties in grondwater Provinciale verantwoordelijkheden, juridische instrumenten en risico's. Universiteit Utrecht, pp. 3 – 6.

<sup>141</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018). Structuurvisie Ondergrond. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

<sup>142</sup> Artikel 2 Drinkwaterwet.

<sup>143</sup> Deze verplichting komt voort uit zowel de Kaderrichtlijn Water (KRW) als uit de herziene Drinkwaterrichtlijn.

<sup>144</sup> Hoe dit moet gebeuren is uitgewerkt in een protocol. Het meest recente protocol is: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). Protocol gebiedsdossiers en uitvoeringsprogramma's drinkwaterwinningen. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

<sup>145</sup> RIVM. (2015). Scenario's drinkwatervraag 2040 en beschikbaarheid bronnen. RIVM.

<sup>146</sup> Royal HaskoningDHV. (2021). Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040, eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040. Royal HaskoningDHV.

<sup>147</sup> WMD Drinkwater en provincie Drenthe. (2025).

vergunning voor de bestaande grondwaterwinningen Beilen, Ruinerwold, Holtien, Dalen en Valtherbos. Daarnaast is de ASV in het Hunzedal aangewezen. Voor het aanwijzen van een ASV bij Leek-Roden werkt de provincie Drenthe samen met Groningen. Hier loopt inmiddels een MER-procedure.

## 6.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?

In de voorgaande paragraaf zijn verschillende verplichtingen en bevoegdheden voor de provincie beschreven. Het bereiken van de omgevingswaarden voor een goede chemische toestand van het grondwater moet worden gehaald. De omgevingswaarden zijn op te vatten als doelvoorschriften. Provincies kunnen in grote mate zelf bepalen met welke maatregelen zij de omgevingswaarden willen halen. Bos en Groothuijse zien verscheidene juridische risico's als de kwaliteitsdoelstellingen voor grondwater niet worden gehaald, waaronder een inbreukprocedure vanuit de Europese Commissie, het niet kunnen verlenen van omgevingsvergunningen en het moeten aanscherpen van het regionale waterprogramma.<sup>148</sup> Zij hebben bovendien bedenkingen bij de inzet van enkel vrijwillige instrumenten zoals subsidies en het sluiten van overeenkomsten: "Vertrouwen op de (grootschalige) inzet van deze instrumenten brengt risico's met zich voor het bereiken van doelstellingen die de NiR, KRW en GWR voorschrijven, omdat effectiviteit daarvan afhankelijk is van de (vrijwillige) medewerking van derden."<sup>149</sup>

## 6.4 Dilemma's in het beleid

Grondwaterbeleid richt zich op zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het grondwater. Het hebben van voldoende schoon grondwater is van belang voor de drinkwatervoorziening. Naar verwachting zal de vraag naar drinkwater stijgen.

### Dilemma 6: grondwaterstand hoog of laag

Het vasthouden of afvoeren van oppervlaktewater is van invloed op de grondwaterstand. Over het algemeen is een lage grondwaterstand in het belang van de landbouw omdat de grond beter bewerkbaar is dan bij hoge grondwaterstand. Een hoge grondwaterstand is bevorderlijk voor de natuur, voorkomt bij slappe bodems het inklinken en vrijkomen van CO<sub>2</sub> en kan paalrot en het verzakken van gebouwen voorkomen. Maar het gaat ten koste van de bewerkbaarheid van het gebied.

### Dilemma 7: grondwater schoonhouden of drinkwater zuiveren

Een goede toestand van het grondwater is van belang voor drinkwaterbronnen en ecosystemen. Grondwater wordt gezien als een belangrijke reserve in de drinkwatervoorziening. In dit dilemma

---

<sup>148</sup> Bos, L., Groothuijse, F. (2024). Europese verplichtingen ten aanzien van nitraatconcentraties in grondwater Provinciale verantwoordelijkheden, juridische instrumenten en risico's. Universiteit Utrecht, pp. 3 – 6.

<sup>149</sup> Bos, L., Groothuijse, F. (2024). Europese verplichtingen ten aanzien van nitraatconcentraties in grondwater Provinciale verantwoordelijkheden, juridische instrumenten en risico's. Universiteit Utrecht, pp. 3 – 6.

staat de keuze centraal of verontreiniging bij de bron wordt aangepakt of niet. Aanpak bij de bron kan pijnlijke maatregelen in het grondgebruik vergen. Maar als grondwater verontreinigd is, moeten drinkwaterbedrijven hogere kosten voor zuivering maken. Bovendien loopt de provincie het risico dat zij niet aan de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water voldoet. Provinciale Staten moeten een keus maken of zij voldoende maatregelen treffen waarmee zij drinkwaterbronnen veiligstellen, of dat waterbedrijven extra zuiveringsstappen aan hun productieproces moeten toevoegen.

## 6.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid

### 6.5.1 Dilemma 6: Grondwaterstand hoog of laag

In de Omgevingsvisie 2022 vinden we op diverse plaatsen generiek grondwaterbeleid. De Omgevingsvisie stelt: “Om de diensten die bodem, grondwater en de ondergrond kunnen leveren ook voor toekomstige generaties te behouden, is het van belang om het maatschappelijk gebruik van bodem en ondergrond in balans te brengen met de draagkracht en het herstelvermogen van het bodemsysteem. Dat vraagt om een nieuwe manier van denken en werken bij maatschappelijke activiteiten en daarbij de natuurlijke buffercapaciteiten en de grenzen van de zelfregulering van het systeem te respecteren. Het vermijden van een negatieve invloed op het natuurlijke systeem, en daarmee op bodem, grondwater en de ondergrond moet uitgangspunt worden bij alle activiteiten, processen en werkwijzen.” Daarmee dient het grond(water)beleid een aspect te zijn bij alle afwegingen over ontwikkelingen in de fysieke ruimte. Provinciale Staten streven verder naar het optimaal inrichten en gebruiken van het bodem- en watersysteem om effecten van klimaatverandering zo veel mogelijk op te vangen.

### 6.5.2 Dilemma 7: grondwater schoonhouden of drinkwater zuiveren

Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening in Nederland. Op regionaal niveau ligt een belangrijk deel van de zorgplicht voor drinkwaterbronnen bij provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. In de provincie Drenthe zijn 16 grondwaterwinningen en een oppervlaktewaterwinning. De drinkwaterbedrijven WMD Drinkwater, Waterbedrijf Groningen en Vitens winnen hier water voor de publieke drinkwatervoorziening.

De grondwaterkwaliteit moet voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water 2027.<sup>150</sup> Een van de maatstaven daarvoor is het voorkomen dat de zuiveringsinspanning toeneemt. Dit is een resultaatverplichting. Daarnaast geldt een inspanningsverplichting om het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen.<sup>151</sup> Voor het grondwater zijn in de Grondwaterrichtlijn ook eisen voor de chemische toestand van het grondwater opgenomen. Voor

---

<sup>150</sup> Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 147.

<sup>151</sup> KRW artikel 7, derde lid.

de drinkwaterkwaliteit is verder de Europese Drinkwaterrichtlijn een belangrijk wettelijk kader. Uitgangspunt van deze richtlijn is dat de aanpak van verontreinigingen bij de bron voor gaat en dat er geen achteruitgang is in de kwaliteit van de drinkwaterbronnen en het drinkwater.

Provinciale Staten streven naar schoon grondwater voor mens, natuur, landbouw en drinkwatervoorziening. Zij stellen als ambitie een zo groot mogelijke voorraad zoet grondwater van een goede kwaliteit voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Zij beogen het verminderen van de belasting van de bodem met meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en diffuse verontreinigingen, het verhogen van adsorptie en afbraakcapaciteit van de bodem, het verhogen van de natuurlijke buffercapaciteit van de bodem, het verminderen van de verdamping van water uit de bodem en het verminderen van veenoxidatie/-inklinking.<sup>152</sup> Gedeputeerde Staten werken een en ander verder uit in het Regionaal Waterprogramma.

Provinciale Staten hebben voor de drinkwaterwinning grondwaterbeschermingsgebieden, waterwingebieden en verbodszones voor diepe boringen aangewezen. In deze gebieden geldt een algemene zorgplichtbepaling. Handelingen waarvan iemand weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze schadelijk zijn voor het grondwater, moeten achterwege blijven. Daarnaast gelden in deze gebieden allerlei specifieke beperkingen, ge- en verboden om het drinkwater te beschermen. Ten aanzien van het voorkomen van diffuse belasting met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen ziet de provincie een belangrijke taak bij het Rijk liggen.<sup>153</sup>

#### **Tekstkader 11: aanvullende aanpak Nitraatrichtlijn**

In veel grondwaterbeschermingsgebieden op zandgronden wordt de norm uit de Nitraatrichtlijn van 50 mg N/l overschreden. Daarom zijn in het 6<sup>e</sup> Actieprogramma afspraken gemaakt voor het treffen van extra maatregelen in deze gebieden. Deze afspraken gelden voor 34 uitspoelingsgevoelige grondwaterbeschermingsgebieden (met name op zand- en lössgronden). De Drentse grondwaterbeschermingsgebieden Gasselte, Havelterberg, Kruidhaars-Sleen en Noordbargeres vallen onder deze afspraken.<sup>154</sup> De maatregelen in deze gebieden zijn gericht op individueel advies over de agrarische bedrijfsvoering teneinde nitraatuitspoeling te reduceren. In Drenthe zijn hieraan ook maatregelen over gewasbeschermingsmiddelen toegevoegd. Voor de uitvoering is aansluiting gezocht bij het reeds bestaande Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). Na het aflopen van de bestuursovereenkomst nitraat in 2021 is zij een aantal keer verlengd. In 2025 zal de bestuursovereenkomst aflopen.

In Drenthe zijn de gevallen van ernstige bodemverontreiniging met onaanvaardbare humane, ecologische of verspreidingsrisico's grotendeels gesaneerd, is de sanering in voorbereiding of zijn risico's beheerst.<sup>155</sup> De grondwaterkwaliteit in Drenthe is over het algemeen goed, maar lokaal staat zij onder druk. Bij 75% van de drinkwaterwinningen is sprake van een actueel risico voor

---

<sup>152</sup> De Strategie Bodem en Ondergrond verwijst voor een uitwerking van deze strategische doelen op haar beurt weer naar het Regionale Waterprogramma.

<sup>153</sup> Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe, p. 147.

<sup>154</sup> Minister van LNV, Minister van I&W, IPO, Vewin en LTO Nederland. (2017). Bestuursovereenkomst "Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden. Minister van LNV, Minister van I&W, IPO, Vewin en LTO Nederland.

<sup>155</sup> Provinciale Staten van Drenthe. (2021). Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, Inclusief Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe 2022-2027. Provincie Drenthe, p. 24.

achteruitgang van de ruwwaterkwaliteit vanwege aanwezige belastingen die afkomstig zijn van landbouw, bodemverontreinigingen of industrie. In een aantal grondwaterbeschermingsgebieden spoelt te veel nitraat uit.<sup>156</sup> Waterbedrijf WMD maakt zich daarom zorgen over de kwaliteit van het grondwater in Drenthe. Volgens de WMD worden in toenemende mate resten van bestrijdingsmiddelen en meststoffen in de waterwingebieden aangetroffen.<sup>157</sup>

Landelijk is afgesproken dat provincie, gemeente, drinkwaterbedrijf en waterbeheerder gezamenlijk gebiedsdossiers opstellen voor elke onttrekking ten behoeve van de productie van drinkwater (zowel grond- als oppervlaktewater). Deze gebiedsdossiers bevatten een inventarisatie van de huidige toestand en risico's voor de drinkwaterwinning. De gebiedsdossiers vormen op hun beurt weer de input voor uitvoeringsprogramma's (UP's) met maatregelen om het grondwater te verbeteren die voor ieder grondwaterbeschermingsgebied moeten worden opgesteld.<sup>158</sup> Meestal zijn Gedeputeerde Staten regievoerder voor het opstellen van de gebiedsdossiers en uitvoeringsprogramma's. Het uitvoeringsprogramma Drentsche Aa (UPDA) is bijzonder omdat deze betrekking heeft op drinkwaterwinning uit oppervlaktewater. Hier is het waterschap Hunze en Aa's regievoerder. Voor de goede orde, de uitvoeringsprogramma's gaan alleen over de veiligstelling van het ruwe drinkwater in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Uit een landelijke evaluatie door het RIVM blijkt dat de uitvoeringsprogramma's onvoldoende zicht bieden op het halen van de Kaderrichtlijn Waterdoelen. De belangrijkste gebreken die het RIVM constateert zijn dat er veel maatregelen gaan over zaken als het in kaart brengen van risico's en het verbeteren van samenwerking tussen betrokken partijen. Er zijn weinig maatregelen die het af- of uitspoelen van vervuilende stoffen effectief verminderen. Daarnaast zijn veel maatregelen een compromis (daardoor afgezwakt) en bovendien vrijwillig van aard. Sommige maatregelen die wel goed werken zijn voor provincies te duur om uit te voeren. Verder is het voor bepaalde problemen niet duidelijk of de rijksoverheid, provincies of waterschappen deze moeten oplossen. Bovendien is de monitoring er volgens het RIVM te weinig op ingericht om de effecten van maatregelen te volgen.<sup>159</sup> Het valt het RIVM op dat het aantal ruimtelijke beheersmaatregelen voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen beperkt is, terwijl provincies wel beschikken over ruimtelijk instrumentarium.

Een aantal kritiekpunten zijn ook van toepassing op de uitvoeringsprogramma's in Drenthe. De belangrijkste restopgaven in Drenthe bestaan uit het terugdringen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. In bijlage 2 is een beoordeling door de Noordelijke Rekenkamer van de maatregelen uit de uitvoeringsprogramma's opgenomen.

---

<sup>156</sup> Provinciale Staten van Drenthe. (2021). Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, Inclusief Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe 2022-2027. Provincie Drenthe.

<sup>157</sup> <https://wmd.nl/onze-standpunten/>, benaderd op 16-1-2025.

<sup>158</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM.

<sup>159</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM.

De agrarische sector komt regelmatig voor als actor bij maatregelen. De regievoerder van het UPDA heeft als enige in Nederland agrarische pilots gehouden met als doel verandering in de agrarische praktijk te bewerkstelligen.<sup>160</sup> In het UPDA is het uitgangspunt voor alle maatregelen dat om draagvlak te hebben “grondgebruikers er voordeel bij moeten hebben en er minimaal geen last van hebben”.<sup>161</sup> De pilots zijn allemaal vrijwillig van aard. Voor het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen kijken de deelnemers aan de UPDA naar het Rijksbeleid. Uit de evaluatie van de UPDA kwam dat de doelen niet zijn gehaald.<sup>162</sup>

De Commissie Vervolg UPDA deed aanbevelingen voor verbetering van de waterkwaliteit voor wat betreft gewasbeschermingsmiddelen. Deze commissie constateert dat de waterkwaliteit ondanks grote inzet niet verbeterd is. De commissie concludeert onder meer dat de zorgplicht op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet slechts in beperkte mate door de bestuursorganen wordt nagekomen. De ILT constateerde in 2024 in een signaalrapportage ook al dat de zorgplicht voor drinkwater nog te weinig doorslaggevend is bij besluitvorming en geen voorrang krijgt.<sup>163</sup> Net als het RIVM signaleert de Commissie Vervolg UPDA dat het juridisch instrumentarium slechts beperkt wordt ingezet. Zij stelt dat er de afgelopen jaren veel is ingezet op vrijwilligheid, maar dat de resultaten dwingen tot het toevoegen van heldere en verplichtende kaders. De Omgevingswet geeft hiervoor volgens de Commissie diverse instrumenten. Daarnaast zijn toezicht en handhaving te versnipperd en worden deze te beperkt ingezet.<sup>164</sup> In de Programmatische Aanpak Vervolg UPDA zetten de overheden wederom grotendeels in op vrijwillige maatregelen (zie bijlage 2). Wel versterken zij de handhaving en willen zij op de langere termijn onderzoek doen naar mogelijkheden voor inzet van het juridisch instrumentarium. Vewin heeft in 2017 al een Handboek Omgevingswet over dit onderwerp uitgebracht.<sup>165</sup> Dit handboek is inmiddels twee maal geactualiseerd.<sup>166</sup>

## 6.6 Samenvatting

De zorg voor grond- en drinkwater is een belangrijke provinciale taak. Provincies hebben een zorgplicht voor drinkwater. Ten behoeve van de drinkwaterwinning moeten Provinciale Staten grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen en regels stellen voor de bescherming van het

---

<sup>160</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM. p. 44.

<sup>161</sup> Dongen, M. van, Fraters, N., Vlaar, T. en Brilleman-Brondijk, G.H. (2015). Uitvoeringsprogramma oppervlaktewinning Drentsche Aa “naar een duurzame drinkwatervoorziening in Drenthe”, eerste uitvoeringsprogramma oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa 2015 – 2021. Provincie Drenthe.

<sup>162</sup> Latour Advies, Provincie Drenthe, Waterbedrijf Groningen en Waterschap Hunze en Aa's. (2022). Ons water uit de Drentsche Aa, eindrapport UPDA 2022. Waterbedrijf Groningen, provincie Drenthe en waterschap Hunze en Aa's.

<sup>163</sup> <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/drinkwater/drinkwater/signaalrapportages/signaalrapportage-drinkwater-steeds-schaarser>, benaderd op 6-2-2025.

<sup>164</sup> Commissie Vervolg UPDA. (2023). Wie Aa zegt ..., aanbevelingen voor duurzame verbetering van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Commissie Vervolg UPDA.

<sup>165</sup> Sterk Consulting BV en FLO Legal BV. (2022). Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, samenwerken aan de bescherming van schone bronnen en infrastructuur, een overzicht van de Omgevingswet en de betekenis daarvan voor de praktijk. Vewin.

<sup>166</sup> <https://www.vewin.nl/nieuws/nieuwe-uitgave-handboek-omgevingswet/#:~:text=Het%20Handboek%20Omgevingswet%20richt%20zich,en%20infrastructuur%20voor%20de%20drinkwatervoorziening>, benaderd op 11-2-2025.

drinkwater. De provincies stellen samen met de waterbeheerders en de drinkwaterbedrijven iedere zes jaar een gebiedsdossier op voor de grondwaterbeschermingsgebieden, waarin de toestand en de bedreigingen van het grondwaterlichaam zijn beschreven. De gebiedsdossiers geven input aan uitvoeringsprogramma's met maatregelen ter bescherming en/of verbetering van het grondwaterlichaam.

De keuzen die de provincie maakt in haar beleid op de door ons onderscheiden dilemma's zijn:

- Het vasthouden van grondwater is beleid. Grondwaterbeleid dient uitgangspunt te zijn bij alle activiteiten, processen en werkwijzen. Hoe dit bereikt moet worden, wordt niet nader geconcretiseerd.
- De ambitie van de provincie is om drinkwater van goede kwaliteit beschikbaar te hebben. De strategische doelen van de provincie zijn onder andere het verminderen van de belasting van de bodem met nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en diffuse verontreinigingen. We zien echter dat de kwaliteit van het grond- en drinkwater onder druk staat. De belangrijkste restopgaven in Drenthe bestaan uit het terugdringen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Voor het terugdringen van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen ziet de provincie een belangrijke rol weggelegd voor het Rijk. De provincie opteert in haar plannen voor vrijwillige instrumenten en zet in eerste instantie niet in op het toepassen van het instrumentarium van de Omgevingswet.

# Bronnenlijst

## Literatuur:

- Arcadis. (2021). Aanmeldnotitie vormvrije m.e.r.-beoordeling. Arcadis.
- Bos, L., Groothuijse, F. (2024). Europese verplichtingen ten aanzien van nitraatconcentraties in grondwater Provinciale verantwoordelijkheden, juridische instrumenten en risico's. Universiteit Utrecht.
- Dongen, M. van, Fraters, N., Vlaar, T. en Brilleman-Brondijk, G.H. (2015). Uitvoeringsprogramma oppervlaktewinning Drentsche Aa “naar een duurzame drinkwatervoorziening in Drenthe”, eerste uitvoeringsprogramma oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa 2015 – 2021. Provincie Drenthe.
- Commissie Waterbeheer 21e eeuw. (2000). Anders omgaan met waterbeleid in de 21e eeuw.
- Kragt, F.J, Gaalen, F.W. van, Beugelink, G.P., Ligtoet, W. (2005). Afwenteling en blauwe knooppunten: sleutel tot duurzaam waterbeleid Evaluatie deelstroomgebiedsvisies, deelrapport 2. Milieu- en Natuurplanbureau.
- Mostert, E. (2022). Nederlands waterrecht van oud naar nieuw. TU Delft Open.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM.
- RIVM. (2015). Scenario's drinkwatervraag 2040 en beschikbaarheid bronnen. RIVM.
- Royal HaskoningDHV. (2021). Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040, eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040. Royal HaskoningDHV.
- Twynstra Gudde, Witteveen+Bos, RoyalHaskoningDHV en Colibrie Advies. (2018). Handreiking KRW-doelen. STOWA.
- Vries, A., de. Zernitz, S. (2020). Rapport Uitvoeringsprogramma 2020 – 2025, gebiedsdossiers Drenthe. Royal HaskoningDHV.

## Beleidsstukken, wetgeving en college- en beleidsbrieven:

- Besluit activiteiten leefomgeving
- Commissie Vervolg UPDA. (2023). Wie Aa zegt ..., aanbevelingen voor duurzame verbetering van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Commissie Vervolg UPDA.
- Drinkwaterwet.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe. (2009). Aanwijzing regionale waterkeringen, beleidsbrief aan Provinciale Staten van Drenthe. Provincie Drenthe.
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, brief met onderwerp “Stand van zaken en afspraken met betrekking tot toekomstige woningbouwontwikkelingen rond Beilen” met kenmerk 39/RW2007012003, 26 september 2007.

- Gemeente Emmen, Bestemmingsplan Buitengebied, Weiteveen, Schoonebeekerveld-West, 28-04-2016.
- Gemeente Emmen, Hydrologische analyse Schoonebeekerveld-West, 15-03-2021.
- Gemeente Midden-Drenthe, Kavelpaspoort Beilen-Oost, Leidraad “zelf ontwikkelen en bouwen” voor initiatiefnemers, november 2016.
- Gemeente Midden-Drenthe, toelichting bestemmingsplan Lievingerveld, 23-01-2018.
- Kaderrichtlijn water.
- Latour Advies, Provincie Drenthe, Waterbedrijf Groningen en Waterschap Hunze en Aa's. (2022). Ons water uit de Drentsche Aa, eindrapport UPDA 2022. Waterbedrijf Groningen, provincie Drenthe en waterschap Hunze en Aa's.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2022). Programma NOVEX. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Minister van LNV, Minister van I&W, IPO, Vewin en LTO Nederland. (2017). Bestuursovereenkomst “Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden. Minister van LNV, Minister van I&W, IPO, Vewin en LTO Nederland.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Tweede Kamer, Onderwerp: Water en Bodem sturend, 25 november 2022.
- Minister van Infrastructuur en Waterstaat, brief aan Tweede Kamer, Onderwerp: Brief Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024, 22 oktober 2024.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, STOWA, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen. (2018). Handreiking KRW-doelen. STOWA.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). Protocol gebiedsdossiers en uitvoeringsprogramma's drinkwaterwinningen. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018). Structuurvisie Ondergrond. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018). Structuurvisie Ondergrond. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Minister van Verkeer en Waterstaat, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2009). Nationaal Waterplan. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Nationaal Waterprogramma.
- Omgevingsbesluit (Ob).
- Omgevingswet, inclusief memorie van toelichting.
- Provinciale Staten van Drenthe. (2014). Actualisatie Omgevingsvisie 2014. Provincie Drenthe.
- Provinciale Staten van Drenthe. (2021). Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, Inclusief Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe 2022-2027. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe, Beekdalenvisie 2030, 11-11-2013.

- Provincie Drenthe, Beheerplan Bargerveen 'Uniek en hydro hoogveen', februari 2017.
- Provincie Drenthe, Omgevingsverordening Drenthe, 03-10-2018.
- Provincie Drenthe, Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juni 2010.
- Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe
- Provincie Drenthe, Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, vastgesteld op 15 december 2021.
- Rho, Lievingerveld ontwerpbestemmingsplan, §1.3 Motivering locatiekeuze. IMRO-idn: NL.IMRO.1731.Lievingerveld-ONT1.
- Sterk Consulting BV en FLO Legal BV. (2022). Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, samenwerken aan de bescherming van schone bronnen en infrastructuur, een overzicht van de Omgevingswet en de betekenis daarvan voor de praktijk. Vewin.
- STOWA. (2008). Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren. STOWA.
- Strategie Bodem en ondergrond Drenthe 2021.
- Waterschapswet.
- Waterwet.
- Wet op de waterkering.

#### Websites:

- <https://allecijfers.nl/buurt/lemmer-lemstervaart-de-fryske-marren/>.
- <https://bargerveen-schoonebeek.nl/nl/contact/bestuurscommissie/>.
- <https://bargerveen-schoonebeek.nl/nl/update-werkzaamheden-schoonebeekerveld-en-koelveen/>.
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/boeren-en-natuurbeheerders-komen-op-bargerveen-tot-elkaar>.
- <https://www.clo.nl/indicatoren/nl141205-europese-kaderrichtlijn-water#:~:text=Voor%20Nederland%20zijn%20de%20Waddenzee,omdat%20ze%20altijd%20zijn%20aangelegd>.
- <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p13/p1323/1323-133mer.pdf>.
- <https://www.deltares.nl/nieuws/grenzen-bereikt-aan-de-maakbaarheid-van-ons-water-en-bodemsysteem>.
- <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/wat-is-het-deltaprogramma>.
- <https://www.drinkwaterplatform.nl/de-groeierende-druk-op-het-ijsmeer/>.
- <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/watertoetsproces/>.
- <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/drinkwater/drinkwater/signaalrapportages/signaalrapportage-drinkwater-steeds-schaarser>.
- [https://iplo.nl/thema/water/grondwater/taken-bevoegdheden-grondwater/#:~:text=De%20provincie%20beschermt%20de%20grondwaterkwaliteit,consumptie%20\(artikel%202.18%20Omgevingswet\)](https://iplo.nl/thema/water/grondwater/taken-bevoegdheden-grondwater/#:~:text=De%20provincie%20beschermt%20de%20grondwaterkwaliteit,consumptie%20(artikel%202.18%20Omgevingswet)).
- <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/rijn-noord-eems/regionaal-bestuurlijk-overleg-rbo->

- noord/#:~:text=Het%20Regionaal%20Bestuurlijk%20Overleg%20Noord,%2C%20Groningen%20en%20Noord%2DDrenthe.
- <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR92930/2>.
  - <https://www.middendrenthe.nl/projecten/lievingerveld>.
  - <https://noorderbreedte.nl/1999/11/30/drenthe-door-een-bril-bekeken/>.
  - <https://nvvn.nl/klimaatadaptatie-in-perspectief-dilemmas/>.
  - <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/500067004.pdf>.
  - [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#\\_3.3\\_Gebiedsambitieen-opgave](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#_3.3_Gebiedsambitieen-opgave).
  - [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#\\_3.6\\_FunctiesinNieuwveenseLanden](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#_3.6_FunctiesinNieuwveenseLanden).
  - [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1\\_tb1.pdf](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/b_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1_tb1.pdf).
  - [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t\\_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#\\_6.9\\_Natuur](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1/t_NL.IMRO.0119.BPNVL2020-BPB1.html#_6.9_Natuur).
  - <https://www.prolander.nl/projecten/projecten-drenthe/herinrichting/>.
  - <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma/4-landbouw-visserij-voedselzekerheid-en-natuur>.
  - <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/maatregelen-om-overstromingen-te-voorkomen/ruimte-voor-de-rivieren#:~:text=Sinds%20het%20hoge%20water%20in,voor%20de%20Rivier%20en%20Maa%20swerken>.
  - <https://www.rivm.nl/landelijk-meetnet-effecten-mestbeleid/nieuwsbrieven/normen-voor-stikstof-in-grondwater-en-oppervlaktewater-onvoldoende-op-elkaar-afgestemd>.
  - [https://royalhaskoningdhv.shinyapps.io/KRW-Dashboard\\_Drenthe](https://royalhaskoningdhv.shinyapps.io/KRW-Dashboard_Drenthe).
  - [https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/robuustheid#:~:text='Een%20robuust%20watersysteem%20of%20robuuste,\(%20toekomstige%20ontwikkelingen'\)](https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/robuustheid#:~:text='Een%20robuust%20watersysteem%20of%20robuuste,(%20toekomstige%20ontwikkelingen')).
  - <https://www.vewin.nl/nieuws/nieuwe-uitgave-handboek-omgevingswet/#:~:text=Het%20Handboek%20Omgevingswet%20richt%20zich,en%20infras%20tructur%20voor%20de%20drinkwatervoorziening>.
  - <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets>.
  - <https://www.wdodelta.nl/waterschapsverordening-en-legger>.
  - <https://wmd.nl/onze-standpunten/>.

# Bijlage 1:

## Onderzoeksfasen

Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas>). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden (zie het Onderzoeksprotocol van de NRK, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/over-ons>, onder ‘Werkwijze’).

| Fase                               | Activiteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Onderzoeksopzet                    | De rekenkamer zoekt informatie en verkent welke richtingen het project kan ingaan. Dat doet zij onder andere door zich in te lezen en door (informeel en oriënterend) in gesprek te gaan met medewerkers van de provincie(s) en andere inhoudelijk betrokkenen.<br><u>Resultaat</u> : onderzoeksplan, vastgesteld door het college van de NRK. De rekenkamer stuurt deze onderzoeksopzet naar de provinciesecretaris, met het verzoek een inhoudelijke contactpersoon aan te wijzen. |
| Uitvoering:                        | De rekenkamer voert vervolgens een startgesprek met de vaste provinciale contactpersoon en de aangewezen inhoudelijke contactpersoon. De provincie levert daarna binnen een maand de gevraagd documenten.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Empirisch onderzoek                | De rekenkamer verzamelt gegevens, deels van de provincie, deels van andere instanties. Soms zet zij een enquête uit.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Nota van Bevindingen               | De relevante gegevens en de antwoorden op de feitelijke onderzoeksvragen krijgen een plekje in de conceptnota van Bevindingen, vast te stellen door het college van de NRK.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Ambtelijk hoor en wederhoor        | Aan de provincie vraagt de rekenkamer het concept van de Nota van Bevindingen te controleren op <u>feitelijke</u> correctheid (de provincie krijgt <u>vijf weken</u> om dit te doen). De rekenkamer stelt vervolgens een reactienota op en bespreekt die met de provincie (vaste contactpersoon en inhoudelijke contactpersoon). Feitelijke onjuistheden in de Nota van Bevindingen corrigeert de rekenkamer.                                                                        |
| Uitvoering: Analyse en beoordeling | Op basis van alle gegevens formuleert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen. Die vormen, met de inhoud van de Nota van Bevindingen, het <u>eindrapport</u> . Het college van de NRK stelt het eindrapport vast.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Afronding                          | Vervolgens stuurt de rekenkamer het vastgestelde eindrapport aan het college van Gedeputeerde Staten, met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven (binnen vijf weken). De rekenkamer biedt aan de desbetreffende gedeputeerde(n) een toelichting te geven op de conclusies en aanbevelingen. <u>NB</u> . Het rapport verandert door dat gesprek niet meer. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage bij het rapport opgenomen.                                                |
| Bestuurlijke reactie/ Nawoord      | Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten kan de rekenkamer besluiten een nawoord te schrijven; ook dat is een bijlage bij het rapport.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Openbaarmaking | <p>Daarna presenteert de rekenkamer het eindrapport in een besloten bijeenkomst aan de leden van Provinciale Staten; daarna is het rapport openbaar. Daarna licht zij het rapport nog eens toe in een bijeenkomst (zoals een commissievergadering) van PS.</p> <p><u>NB.</u> Dat betekent dus, dat <u>alle voorgaande stappen vertrouwelijk</u> zijn en dat de provincie geen van de stukken die zij van de rekenkamer ontvangt aan derden mag geven.</p> |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

# Bijlage 2: Beoordeling maatregelen Uitvoeringsprogramma

Maatregelen in de uitvoeringsprogramma's voor grondwaterwinning (dus zonder Drentsche Aa)<sup>167</sup>

| Nr | Maatregel                                                                                                                                          | Gericht op agrarische sector? | Ruimtelijke beheers-maatregel? | Schept nieuwe verplichtingen? | Direct effect op verontreinigingen beoogd |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------|
| 1  | Maatregelen 6 <sup>e</sup> NAP (Aanpak nitraatuitspoeling grondwaterbeschermingsgebieden Drenthe)                                                  | Ja                            | Nee                            | Ja                            | Ja                                        |
| 2  | Voortzetten studiegroepen voor kennisdeling met akkerbouw en veeteelt vanuit belang drinkwaterwinning en betere bedrijfsvoering                    | Ja                            | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 3  | Regionale analyse mestopslag                                                                                                                       | Ja                            | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 4  | Volgen van en kennis inbrengen bij landelijke ontwikkeling van verbeterd inzamelsysteem voor gewasbeschermingsmiddelen                             | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 5  | Onderzoek: vermindering veenoxidatie en oxidatie van organische stof                                                                               | Ja                            | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 6  | Onderzoek: optimale nutriëntenopnamen door gewassen in droge periodes                                                                              | Ja                            | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 7  | Gewasbeschermingsmiddelen: inzage in middelengebruik, risicogebieden/-teelten                                                                      | Ja                            | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 8  | Steekproef bestaande WKO's en beregeningsputten en gesprek eigenaar                                                                                | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 9  | Intensivering toezicht en handhaving in grondwaterbeschermingsgebieden                                                                             | Nee                           | Nee                            | Ja                            | Nee                                       |
| 10 | Bezem door de middelenkast: campagne onder particulieren, combineren met een communicatieactie                                                     | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 11 | Voorlichting aan gebruikers IBA's over grondwater en grondwaterbescherming                                                                         | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 12 | Zonering en de regels/toelichting van de beschermde gebieden ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening opnemen in de gemeentelijke plannen | Nee                           | Ja                             | Ja                            | Nee                                       |

<sup>167</sup> Vries, A., de. Zernitz, S. (2020). Rapport Uitvoeringsprogramma 2020 – 2025, gebiedsdossiers Drenthe. Royal HaskoningDHV.

|    |                                                                                                      |     |     |     |     |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| 13 | Onderzoek: bedreiging voor grondwaterkwaliteit door infiltratie van oppervlaktewater                 | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 14 | Voortzetten gebiedsgericht grondwaterbeheer Assen, Hoogeveen, Emmen                                  | Nee | Ja  | Nee | Nee |
| 15 | Aanpak niet spoedlocaties bodemverontreinigingen in ruimtelijke processen                            | Nee | Ja  | Nee | Ja  |
| 16 | Voortzetten projectgroep Noordbargeres voor bekende verontreinigingen                                | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 17 | Verkennen beheer en recreatief gebruik Tusschenwater                                                 | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 18 | Monitoring waterkwaliteit de Groeve                                                                  | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 19 | Organiseren themabijeenkomst voor vergunningverleners en handhavers                                  | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 20 | Inrichten FAQ op website provincie Groningen en Drenthe voor bewustwording en voorlichting           | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 21 | Voortzetten verbreed watertoetsoverleg over grondwaterbescherming en projecten/ontwikkelingen        | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 22 | Voortzetten gebiedsproces overleg over grondwaterbescherming en lopende zaken conform gebiedsdossier | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 23 | Opstellen beschrijvingen geohydrologie en dwarsprofielen                                             | Nee | Nee | Nee | Nee |

*Maatregelen in het Uitvoeringsprogramma oppervlaktewater Drentsche Aa (UPDA)*

| Nr | Maatregel                                                                          | Gericht op agrarische sector? | Ruimtelijke beheers-maatregel? | Schept nieuwe verplichtingen? | Direct effect op verontreinigingen beoogd |
|----|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------|
| 1  | Inzetten op voorlichting, bewustwording en verandering: opstellen PVA communicatie | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 1a | Website Oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa                                       | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 1b | Film wat doet een druppel                                                          | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 1c | Zichtbaarheid van het gebied vergroten                                             | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 1d | Communicatie Alterra onderzoek "Gewasbeschermingsmiddelen in de Drentsche Aa"      | Ja                            | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 1e | Communicatie van wetswijzigingen                                                   | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 2  | Voorlichting over alternatieven voor chemische bestrijdingsmiddelen                | Ja                            | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 3  | Spuitsvrije zone meenemen bij gemeentelijke ruimtelijke plannen                    | Ja                            | Ja                             | Ja                            | Ja                                        |
| 4  | Alle gemeenten vrij van chemisch onkruidbeheer o.b.v. nieuwe wetgeving             | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |
| 5  | Aanpak riolering vindt plaats binnen samenwerking waterketen                       | Nee                           | Nee                            | Nee                           | Nee                                       |

|    |                                                                                   |     |     |     |     |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| 6a | Bewustwording particulieren: projectplan milieufederaties uitvoeren               | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 6b | Bewustwording jeugd: voorlichting in het (basis)onderwijs                         | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 7  | Actieve uitwisseling van kennis en innovatie tussen bedrijven binnen Drentsche Aa | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 8  | Binnen 2 jaar implementeren van duurzaam terreinbeheer o.b.v. nieuwe wetgeving    | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 9  | Voorlichting en bewustwording provinciale omgevingsverordening Drentsche Aa       | Ja  | Nee | Nee | Nee |
| 10 | Akkerranden op meest effectieve plaatsten langs watervoerende sloten              | Ja  | Nee | Nee | Ja  |
| 11 | Maatregelen verminderen afspoeling en uitspoeling                                 | Ja  | Nee | Nee | Ja  |
| 12 | Duurzame maïsteelt bevorderen: 5 satelietbedrijven in Drentsche Aa                | Ja  | Nee | Nee | Ja  |
| 13 | Erfafspoeling op de kaart: uitvoeren erfmissiescans                               | Ja  | Nee | Nee | Nee |
| 14 | Duurzame lichteelt bevorderen                                                     | Ja  | Nee | Nee | Ja  |
| 15 | Inzamelen van niet meer toegestane middelen op een logisch moment                 | Ja  | Nee | Nee | Nee |
| 16 | Actualisering van de spuitvrije zone binnen 2 jaar                                | Ja  | Ja  | Ja  | Nee |
| 17 | Actualiseren van de vul- en spoelplaatsen in het Drentsche Aa gebied              | Ja  | Nee | Nee | Ja  |
| 18 | Coördinatie van handhaving waterschap en provincie en waterbedrijven              | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 19 | Projectmonitoring effectiviteit maatregelen                                       | Nee | Nee | Nee | Nee |
| 20 | Actualiseren gebiedsdossier in 2018                                               | Nee | Nee | Nee | Nee |

#### Maatregelen in het vervolg UPDA

| Nr | Maatregel                                                             | Gericht op agrarische sector? | Ruimtelijke beheersmaatregel? | Schept nieuwe verplichtingen? | Direct effect op verontreinigingen beoogd |
|----|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------|
|    | <b>Maatregelen op korte termijn</b>                                   |                               |                               |                               |                                           |
| 1  | Programmaleider vervolg UPDA                                          | Nee                           | Nee                           | Nee                           | Nee                                       |
| 2  | Verruimde opdracht Bestuurlijke Adviescommissie (BAC) Drentsche Aa    | Nee                           | Nee                           | Nee                           | Nee                                       |
| 3  | Verminderen perceelemissie                                            | Ja                            | Nee                           | Nee                           | Ja                                        |
| 4  | Reiniging veldspuit                                                   | Ja                            | Nee                           | Nee                           | Ja                                        |
| 5  | Innovatieve mechanisatie                                              | Ja                            | Nee                           | Nee                           | Ja                                        |
| 6  | Landbouw kennispunt                                                   | Ja                            | Nee                           | Nee                           | Nee                                       |
| 7  | Risicokaart en risicogestuurd handhaven                               | Nee                           | Nee                           | Nee                           | Ja                                        |
| 8  | Samenwerken handhavende instanties en uitbreiding capaciteit middelen | Nee                           | Nee                           | Nee                           | Ja                                        |
| 9  | Bewustwordingscampagne                                                | Ja                            | Nee                           | Nee                           | Nee                                       |

|    |                                                                      |          |     |     |     |
|----|----------------------------------------------------------------------|----------|-----|-----|-----|
| 10 | Bepalen intrekgebied<br>Amerdiep/Witterdiep                          | Nee      | Nee | Nee | Nee |
| 11 | Informatiebijeenkomsten                                              | Nee      | Nee | Nee | Nee |
|    |                                                                      |          |     |     |     |
|    | <b>Maatregelen die meer (voorbereidings)tijd<br/>vergen</b>          |          |     |     |     |
| 12 | Landbouwanalyse                                                      | Ja       | Nee | Nee | Nee |
| 13 | Maatschappelijke diensten, start<br>onderzoek                        | Ja       | Nee | Nee | Nee |
| 14 | Instrumentarium Omgevingswet, start<br>onderzoek                     | Nee      | Nee | Nee | Nee |
| 15 | Terugdringen af- en uitspoeling stedelijk<br>gebied, start onderzoek | Nee      | Nee | Nee | Nee |
| 16 | Verkennen aanvullende maatregelen                                    | Onbekend | Nee | Nee | Nee |

# Bijlage 3: Verklarende woordenlijst

- Aanvullende Strategische Voorraad = gebieden in Nederland die door de provincie worden aangewezen als mogelijke plek voor een drinkwatervoorziening.
- AB = Algemeen Bestuur
- Afwenteling = activiteit die plaatsvindt in het eigen waterbeheersgebied, waar een ander waterbeheergebied problemen mee heeft of gaat krijgen.
- Anticiperend peilbeheer = het anticiperen op omstandigheden op basis van vooraf in het peilbesluit bepaalde randvoorwaarden binnen vooraf vastgestelde peilmarges. Het is een pro-actieve vorm van peilbeheer, waarbij continu wordt ingespeeld op de huidige en verwachte grondwatersituatie.
- Aquathermie = verzamelnaam voor het duurzaam verwarmen van water.
- ASV = Aanvullende Strategische Voorraad.
- Bkl = Besluit Kwaliteit Leefomgeving
- Boezem = oppervlaktewater dat ertoe dient om polderwater op te vangen en af te voeren. De boezem heeft geen vast peil.
- BOVI = Blauwe Omgevingsvisie, een strategische visie opgesteld door sommige waterschappen.
- Deltabeslissing = Nationale kaders vanuit het Nationaal Deltaprogramma op het gebied van waterveiligheid, zoetwater, ruimtelijke adaptatie, Rijn-Maasdelta en IJsselmeergebied.
- Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie = plan binnen het Nationaal Deltaprogramma met projecten en maatregelen die ervoor moeten zorgen dat Nederland in 2050 waterrobuust en klimaatbestendig is ingericht. Het bevat zeven ambities die beschrijven hoe gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk het proces van ruimtelijke adaptatie willen versnellen en intensiveren
- Deltaplan waterveiligheid = plan binnen het Nationaal Deltaprogramma met onderzoeken, maatregelen en voorzieningen die bijdragen aan het beschermen van Nederland tegen overstromingen.
- Deltaplan Zoetwater = plan binnen het Nationaal Deltaprogramma met maatregelen en onderzoeken met betrekking tot de beschikbaarheid van zoetwater in Nederland.
- DPLG = Drents Programma Landelijk Gebied
- DPRA = Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie
- FPLG = Fries Programma Landelijk Gebied
- Gebiedsdossier = Gedeputeerde Staten stellen in het kader van de Kaderrichtlijn Water voor iedere drinkwaterwinning een gebiedsdossier op. Doel is de duurzame veiligstelling van de grondstof voor de openbare drinkwatervoorziening. Het gebiedsdossier bundelt relevante informatie over waterkwaliteit van drinkwaterbronnen.

- Gebiedsoverleggen = de 45 werkregio's uit het Deltaplan Klimaatadaptatie zijn ingedeeld in zeven gebiedsoverleggen.
- GEP = Goed Ecologisch Potentieel.
- GET = Goede Ecologische Toestand.
- Grondwaterbeschermingsgebied = door Provinciale Staten aangewezen gebied waar regels gelden voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit in verband met de winning van drinkwater.
- Grondwaterlichaam = afzonderlijke grondwatermassa met een eenduidig te omschrijven chemische en kwantitatieve toestand.
- Grondwatervoorraad = volume grondwater aanwezig in een watervoerende laag of aanwezig in een gebied boven een referentievlak.
- GWR = Grondwaterrichtlijn.
- Hoofdwatersysteem = belangrijk (regionaal) netwerk van met elkaar in verbinding staande (stromende) oppervlaktewateren die via eenzelfde punt afwatert op belangrijkste regionale waterloop/waterlopen.
- IBA = Individuele Behandeling Afvalwater.
- IBT = Interbestuurlijk Toezicht.
- Inklinken = het proces van volumevermindering van grond door verdroging of onttrekken van grondwater.
- Instructieregels = algemene regel waarmee het Rijk of een provincie aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen.
- Inundatie = overstroming.
- IPO = Interprovinciaal Overleg.
- Klimaatadaptatie = aanpassen aan klimaatverandering.
- Klimaatadaptief bouwen = in het bouwontwerp rekening houden met toekomstige klimaatveranderingen.
- Klimaatbestendig bouwen = in het bouwontwerp rekening houden met toekomstige klimaatveranderingen.
- KRW = Kaderrichtlijn Water.
- KRW-factsheet = samenhangend overzicht van alle informatie die relevant is voor de rapportage en publieksinformatie over de Kaderrichtlijn Water in een bepaald waterlichaam.
- KRW-monitoringsprogramma = programma op grond van de Kaderrichtlijn Water dat beschrijft waar en hoe waterbeheerders de waterkwaliteit monitoren en hoe zij de toestand van waterlichamen en trends van verontreinigingen vaststellen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stelt het monitoringsprogramma voor grond- en oppervlaktewater vast.
- Legger = document dat beschrijft waaraan waterstaatswerken moeten voldoen. Het gaat daarbij om de ligging, vorm, afmeting en constructie.
- Maatgevende waterstand = waterstand die als uitgangspunt wordt genomen voor het ontwerpen van de versterking van waterkeringen.
- Meerlaagsveiligheid = samenspel van maatregelen in laag 1 (preventie), laag 2 (ruimtelijke inrichting) en laag 3 (rampenbeheersing).
- NAP = Normaal Amsterdams Peil.

- Nationaal Deltaprogramma = programma van het Rijk om het land te beschermen tegen overstromingen als gevolg van de klimaatverandering en te zorgen voor voldoende zoetwater.
- NBW = Nationaal Bestuursakkoord Water.
- NiR = Nitraatrichtlijn.
- NOVEX = programma van het Rijk dat regie geeft aan het leggen van de ruimtelijke puzzel in samenwerking met provincies, gemeenten en waterschappen. Het zorgt voor samenhang in het ruimtelijke beleid, verbindt de 22 nationale programma's en beoogt de uitvoering te versnellen door te sturen op heldere voorwaarden en concrete uitvoeringsafspraken.
- NOVI = Nationale Omgevingsvisie.
- NPLG = Nationaal Programma Landelijk Gebied.
- Omgevingswaarde = instrument waarmee overheden in een omgevingsvisie de kwaliteit vastleggen die gemeente, provincie of Rijk voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden voor lucht- of waterkwaliteit.
- One out, all out = principe waardoor een Kaderrichtlijn Waterlichaam pas de classificering 'goed' krijgt als alle parameters op orde zijn.
- Oppervlaktewaterlichaam = samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, en de bijbehorende bodem en oevers, alsmede flora en fauna.
- Peilbesluit = besluit waarin het waterschap de gewenste (water)peilen van een bepaald gebied vastlegt.
- POV = Provinciale Omgevingsverordening.
- POVI = Provinciale Omgevingsvisie.
- Primaire waterkering = waterkeringen die bescherming bieden tegen overstromingen vanuit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren Rijn, Maas en Westerschelde, de Oosterschelde, het IJsselmeer, het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer en het getijdedeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren.
- Provinciaal Milieubeleidsplan = plan met de hoofdlijnen van het milieubeleid dat Provinciale Staten op grond van de Wet milieubeheer eens per vier jaar vaststelden. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet ging dit plan op in de Provinciale Omgevingsvisie.
- Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan = plan met de hoofdlijnen van het verkeer- en vervoerbeleid dat Provinciale Staten eens in de vier jaar vaststelden. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet ging dit plan op in de Provinciale Omgevingsvisie.
- Provinciaal Waterhuishoudingsplan = plan op grond van de Wet op de waterhuishouding met daarin de hoofdlijnen van het waterbeleid dat Provinciale Staten eens per vier jaar vaststelden. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet ging dit plan op in de Provinciale Omgevingsvisie.
- RBO = Regionaal Bestuurlijk Overleg, overleg in het kader van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water en de WB21-aanbevelingen.
- Regionaal Waterplan = plan van Provinciale Staten met de hoofdlijnen van het in de provincie te voeren waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het provinciale ruimtelijke

beleid. Het Regionaal Waterplan is inmiddels vervangen door het Regionaal Waterprogramma.

- Regionaal Waterprogramma = programma met het provinciaal waterbeleid dat Provinciale Staten verplicht op basis van de Omgevingswet vaststellen. Zij wijzen onder meer regionale oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen en waterwinlocaties aan.
- Regionaal watersysteem = watersysteem of onderdelen daarvan dat niet in beheer is bij het Rijk.
- Regionale waterkering = waterkering die beschermt tegen overstromingen uit kleinere wateren, zoals kanalen en boezems.
- Retentiegebied = gebied waar tijdelijk, bij hevige regenval of hoge rivierafvoer, water kan worden geborgen zodat stroomafwaarts gelegen gebieden niet overstromen.
- RIVM = Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RWZI = Rioolwaterzuiveringsinstallatie.
- SGBP = Stroomgebiedsbeheerplan.
- Streekplan = plan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening met de hoofdlijnen van ruimtelijke beleid. Provinciale Staten stelden dit eens per vier jaar vast. Vanaf de inwerkingtreding van Wet ruimtelijke ordening in 2008 verving de provinciale structuurvisie het Streekplan. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 ging de structuurvisie op haar beurt op in de Provinciale Omgevingsvisie.
- Stroomgebiedsbeheerplan = plan op grond van de Kaderrichtlijn Water dat een overzicht geeft van de toestand, problemen, doelen en maatregelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Lidstaten stellen het plan eens in de zes jaar vast voor elk stroomgebied.
- Structuurvisie Ondergrond = structuurvisie van het Rijk uit 2018 die zich richt op het duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn.
- TLG = programma Toekomst van het Landelijk Gebied (Groningen).
- TLGD = programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe
- Tweede/derde/vierde Nota Waterhuishouding = beleidsnota op grond van de Wet op de waterhuishouding waarin het Rijk de belangrijkste beleidsdoelstellingen van het waterbeheer vastlegde. Opvolger van de nota is het Nationaal Waterplan in 2009, dat op zijn beurt in 2020 is opgegaan in de Nationale Omgevingsvisie.
- Ubiquitaire stoffen = stoffen die niet meer geloosd worden maar omdat ze vroeger veel werden toegepast en nauwelijks zijn afgebroken, nog veel in het milieu voorkomen.
- Uitmijnen = een vorm van natuurontwikkeling over langere termijn. Het is een aangepaste landbouwmethode gericht op het afvoeren van fosfor waardoor de overgang van landbouw naar natuur geleidelijk verloopt.
- UP = Uitvoeringsprogramma, provincies zijn verplicht om voor iedere waterwinning een uitvoeringsprogramma op te stellen met maatregelen waarmee zij de (grond)waterkwaliteit veiligstellen.
- UvW = Unie van Waterschappen.
- Veenoxidatie = proces waarbij veen, door het verlagen van de grond- en/of oppervlaktewaterstand, blootgesteld wordt aan de lucht, waardoor het oxideert en de bodem inklinkt.

- Veenweidegebied = Nederlands landschapstype bestaande uit weiden op veengrond. Veel veenweiden zijn te vinden in de lage delen van Holland, Utrecht, de Zuidwesthoek van Friesland en de Kop van Overijssel.
- Verzilting = toename van het zoutgehalte in de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater. Verzilting komt in Nederland vooral door indringend zeewater en door brak grondwater dat omhoog komt (zoute kwel).
- VNG = Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Water en bodem sturend = bodem-watersysteem speelt een doorslaggevende rol bij de inrichting van Nederland.
- Waterbeheergebied = niet tastbaar begreind gebied of punt dat als eenheid geldt binnen het waterbeheer.
- Waterbeheerprogramma = programma vastgesteld door het waterschap met maatregelen voor onder meer de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, om te voldoen aan de omgevingswaarden voor oppervlaktewaterkwaliteit, voor waterlichamen waarin waterwingebieden liggen en stedelijk afvalwater. In het programma houdt het waterschap rekening met het regionaal waterprogramma.
- Waterrobuust bouwen = ontwikkelen van stedelijk gebied dat opgewassen is tegen overstromingen, wateroverlast en droogte.
- Watersysteembenadering = werkwijze van waaruit de zorg voor de waterhuishouding wordt benaderd en waarbij wordt uitgegaan van de samenhang binnen de waterhuishouding met zijn relevante omgeving.
- WB21 = Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (WB21).
- Werkregio's = gemeenten, waterschappen en andere partijen werken vanuit het Deltaprogramma in 45 werkregio's samen aan klimaatadaptatie.
- WKO = Warmte- en Koudeopslag.
- Zoetwaterregio = regionaal overleg in het kader van het Nationaal Deltaprogramma over zoetwatervoorziening.

# Bijlage 4: Bestuurlijke reactie

Hierbij treft u onze bestuurlijke reactie aan op het eindrapport “Water(s)noden, Een onderzoek naar de invloed van water op de ruimtelijke afwegingen in Drenthe”. De centrale vraag van het onderzoek is: “Op welke manier weegt de provincie in ruimtelijke beslissingen het belang van goed waterbeheer af, welk gewicht krijgt klimaatadaptatie ten opzichte van de overige belangen en hoe doeltreffend en rechtmatig is die afweging?”

Wij constateren dat u in het rapport een volledig overzicht geeft van het waterdomein. Daarnaast is een aantal specifieke casussen in Drenthe onderzocht. U geeft in het rapport aan dat de provincie Drenthe een lange traditie heeft van het integreren van haar ruimtelijke, milieu- en water(huishoudings)plannen. U constateert verder dat de strategische kaders in de Provinciale Omgevingsvisie en het Regionaal Waterprogramma doorwerken naar de waterbeheerplannen van de waterschappen. De waterschappen bespreken jaarlijks met ons college een bestuursrapportage waarin zij aangeven in hoeverre de uitvoering van het waterbeheerplan op koers ligt. Door deze werkwijze werken de strategische kaders goed door naar de uitvoering.

Ten aanzien van de inhoud in de conclusies volgen hieronder een aantal inhoudelijke kanttekeningen.

U geeft in de conclusies aan dat op het gebied van waterveiligheid en -overlast weinig grote problemen spelen in Drenthe, maar anderzijds geeft u aan dat het principe ‘water en bodem sturend’ (WABOS) in de ruimtelijke ordening nog onvolledig is doorgevoerd. U geeft daarbij aan dat waterbeheerders op grote schaal maatregelen uitvoeren om te bevorderen dat inwoners veilig zijn en over voldoende zoetwater beschikken. Dit is in onze ogen geen juiste voorstelling van zaken. Het bevorderen van de veiligheid van inwoners en voldoende zoetwater is juist een taak van de waterbeheerders, maar er is geen sprake dat hiervoor op grote schaal werken worden uitgevoerd. De werken die momenteel worden uitgevoerd dienen over het algemeen de verbetering van de waterkwaliteit en het vasthouden van water.

U constateert dat het Regionaal Waterprogramma van de provincie en de KRW-factsheets weinig uitgewerkte dwingende (ruimtelijke) maatregelen bevatten om diffuse bronnen van verontreinigingen in het oppervlaktewater aan te pakken. Hierbij benoemt u niet om welke diffuse bronnen het gaat. Over het algemeen wordt onder diffuse bronnen de nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen verstaan. Hierbij is het in Drenthe het geval dat driekwart van de

oppervlaktewaterlichamen voor nutriënten voldoen aan de normen van de KRW en een kwart vooral een matige score heeft. De score voor een enkel oppervlaktewaterlichaam is ontoereikend.

U constateert verder terecht dat in alle oppervlaktewaterlichamen de normen voor een goede chemische toestand worden overschreden en de ecologische kwaliteit vooral achterblijft door te hoge concentraties specifieke verontreinigende stoffen. Wij hebben inmiddels samen met gemeenten en waterschappen een onderzoek gestart om in kaart te brengen of er sprake is van een lokale bron en wat hierbij – op korte termijn – aanvullende maatregelen kunnen zijn.

U geeft voor het grondwater en drinkwater aan dat de provincie een risico neemt door het juridisch instrumentarium van de Omgevingswet niet toe te passen en hierdoor de grondwaterkwaliteitsnormen uit de KRW niet te halen. Deze constatering is op basis van de laatste KRW-beoordeling niet juist. Op basis van het feit dat alle afgesproken maatregelen voor de grondwaterlichamen zijn uitgevoerd, verwachten wij dat het grondwater in Drenthe in 2027 op orde is. Verder is voor de langere termijn aanvullend beleid nodig om te zorgen dat drinkwaterwinningen in goede toestand blijven. Hiervoor wordt op basis van de gebiedsdossiers een nieuw uitvoeringsprogramma voor de grondwaterbeschermingsgebieden opgesteld en werken wij samen met grondgebruikers aan een gebiedsgerichte aanpak gericht op het beschermen van het grondwater en toekomstperspectief voor de grondgebruikers.

U geeft geen samenvattende conclusies op de hoofdvraag, namelijk: “Op welke manier weegt de provincie in ruimtelijke beslissingen het belang van goed waterbeheer af, welk gewicht krijgt klimaatadaptatie ten opzichte van de overige belangen en hoe doeltreffend en rechtmatig is die afweging?”, maar u gaat in op zeven deelvragen. Uit uw reactie op de zeven deelvragen maken wij op dat de provincie hier adequaat invulling aan geeft, maar dat op onderdelen, mede gelet op de gevolgen van klimaatverandering, hier nog verdere stappen gezet moeten worden. Zoals wij bij de aanbevelingen aangeven zijn we hier ook volop mee bezig.

Hieronder geven wij onze reactie op de aanbevelingen.

Uw eerste aanbeveling richt zich op het uitwerken van het principe van WABOS. Wij onderschrijven het belang van WABOS zoals wij dat ook in onze brief van 13 november 2024 aan Provinciale Staten hebben toegelicht. Bovendien is WABOS ook als leidend principe opgenomen in de Contournota voor de nieuwe Omgevingsvisie. Bij de concrete uitwerking voor de Omgevingsvisie wordt, zoals u ook aanbeveelt, onderscheid gemaakt in de verschillende (geohydrologische) deelgebieden binnen de provincie.

In de Contournota is ook opgenomen dat een (ruimtelijk) afwegingskader wordt ontwikkeld gebaseerd op de leidende principes, waaronder WABOS. De uitwerking wordt opgenomen in de Omgevingsvisie of in het Regionaal Waterprogramma. Hiermee geven wij invulling aan uw tweede aanbeveling.

In uw derde aanbeveling beveelt u aan om waar nodig ook het juridisch instrumentarium uit de Omgevingswet te gebruiken voor het beschermen van de grond- en oppervlaktekwaliteit. Dat kan, zoals u aangeeft, bijvoorbeeld door het reguleren van het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden of het instellen van bufferzones rondom oppervlaktewaterlichamen. Hierbij plaatsen wij de kanttekening dat de inzet van juridische instrumentarium – mocht dat nodig zijn – voor ons een sluitstuk en zeker geen vertrekpunt is. Wij kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak en hebben hiervoor al het initiatief genomen in het Drentsche Aa-gebied en een grondwaterbeschermingsgebied. Mocht het gebiedsproces daartoe aanleiding geven, dan kunnen afspraken ook juridisch worden vastgelegd.

Wij beschouwen uw aanbevelingen als extra ondersteuning voor de verdere ontwikkelingen van ons water- en omgevingsbeleid.