

Water(s)noden

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

Noordelijke
Rekenkamer



Water(s)noden

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



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.¹

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.

¹ 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

Voorwoord	2
Conclusies en aanbevelingen.....	6
Aanleiding en vraagstelling	6
Conclusies.....	6
Aanbevelingen	12
1. Inleiding en vraagstelling	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Onderzoeksvraag	14
1.3 Aanpak van het onderzoek.....	14
1.4 Leeswijzer.....	15
2. Provinciale taken in het waterbeheer	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 De formele taken van de provincie en waterschap.....	17
2.3 Veranderende verhoudingen	22
2.4 Samenvatting	23
3. Ontwikkelingen in het waterbeleid	25
3.1 Inleiding.....	25
3.2 Het waterbeleid; van een technische kwestie naar integraal omgevingsbeleid.....	25
3.3 Het Friese strategische waterbeleid.....	31
3.4 Samenvatting	33
4. Waterveiligheid en waterkwantiteit.....	35
4.1 Inleiding.....	35
4.2 Waartoe is de provincie verplicht?.....	35
4.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?	36
4.4 Dilemma's in het beleid	37
4.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid	38
4.6 Weging van waterkwantiteit en -veiligheid in drie cases	43
4.7 Doorwerking strategisch beleid	51
4.8 Samenvatting	53
5. Oppervlaktewater-kwaliteit.....	54
5.1 Inleiding.....	54
5.2 Waartoe is de provincie verplicht?.....	54
5.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?	56
5.4 Dilemma in het beleid	56
5.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid	57

5.6	Samenvatting	59
6.	Grond- en drinkwater	60
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	65
	Bronnenlijst.....	66
	Bijlage 1: Onderzoeksfasen	70
	Bijlage 2: Beoordeling maatregelen Uitvoeringsprogramma	72
	Bijlage 3: Verklarende woordenlijst	74
	Bijlage 4: Bestuurlijke Reactie	79

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 Fryslân moeten ruimtelijke keuzen resulteren in een waterrobuust en klimaatbestendig systeem. Een robuust watersysteem is '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 Fryslân streeft naar een waterrobuust en klimaatbestendig systeem, waarbij een meer natuurlijke inrichting van het watersysteem uitgangspunt is. Zij heeft samen met het Wetterskip een strategische visie op water vastgesteld: de nota Fryslân Klimaatbestendig 2050+. Het beleid is er onder meer op gericht om water vast te houden, te bergen en als het niet anders kan af te voeren. De waterbeheerders voeren op grote schaal verbeteringen uit in het Friese

watersysteem. Het doorvoeren van deze grootschalige verbeteringen 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 wij in op de drie eerder genoemde aspecten van het watersysteem: waterkwantiteit en -veiligheid, oppervlaktewaterkwaliteit en grond- en drinkwater.

Waterkwantiteit en -veiligheid

Fryslân maakt een omslag van water kunstmatig reguleren naar het meer sturend maken van water en bodem. De Omgevingsvisie benoemt klimaatadaptatie als een urgente opgave en in 2050 moet Fryslân waterrobuust en klimaatbestendig zijn ingericht. De toekomstvisie Fryslân Klimaatbestendig 2050+ gaat uit van het principe 'water en bodem sturend'. Er komt steeds meer aandacht voor het bergen van water, onder meer door het vergroten van de opslagcapaciteit in de Friese boezem en het vergroten van de sponswerking van de bodem. Ook voert de provincie in het veenweideprogramma een verhoging van de grondwaterstand door om inklinking van veenbodems af te remmen. Waterbeheerders voeren op grote schaal maatregelen uit om te garanderen dat inwoners veilig zijn en over voldoende zoetwater beschikken. In droge perioden is Fryslân nog steeds afhankelijk van de aanvoer van IJsselmeerwater.

Provinciale Staten hebben in hun beleid een voorkeur voor het niet bouwen in overstromingsgevoelige gebieden. Er is geen totaalverbod op het bouwen in bijvoorbeeld diepe polders als de bouw 'waterrobuust' is. Bij de locatiekeuze voor ruimtelijke ontwikkelingen 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.

Oppervlaktewaterkwaliteit

De provincie Fryslân streeft naar een goede kwaliteit van het oppervlaktewater, gebaseerd op de normen van de Kaderrichtlijn Water. De waterkwaliteit in Fryslân is op onderdelen verbeterd, maar geen enkel waterlichaam voldoet aan alle doelen van de Kaderrichtlijn Water. Problemen zijn er onder meer nog met stikstof, fosfor en specifieke verontreinigende stoffen. Het regionaal waterprogramma van de provincie en de KRW-factsheets bevatten weinig uitgewerkte dwingende (ruimtelijke) maatregelen om diffuse bronnen van verontreinigingen aan te pakken. 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

Fryslân streeft naar voldoende grondwater die van goede kwaliteit is. Het vastgestelde Friese beleid is gericht op het vasthouden van grondwater. Om aan de toenemende vraag naar drinkwater te voldoen zoekt de provincie samen met Vitens naar nieuwe waterwinningen. Concreet zijn bij Luxwoude en Boornbergum nieuwe grondwaterwinningen gepland. Het ruwe drinkwater in de bestaande Friese winningen is relatief schoon. Er zijn weinig acute bedreigingen voor het ruwe drinkwater. Maatregelen om de grondwaterkwaliteit te beschermen bestaan vooral uit voorlichting, monitoring en overleg.

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 stellen binnen deze kaders hun waterbeheersplan vast en voeren dit plan uit. 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 is tussen Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten een praktijk van nauwe samenwerking ontstaan. De afgelopen jaren is de samenwerking tussen de provincie en het Wetterskip Fryslân versterkt. Gedeputeerde Staten en het AB van het Wetterskip Fryslân stelden gezamenlijk de visie Fryslân Klimaatbestendig 2050+ vast. Dit document vormt voor het Wetterskip het uitgangspunt voor nieuw te ontwikkelen plannen. De provincie gebruikt dit plan voor de herijking van de volgende Provinciale Omgevingsvisie. Ook op andere terreinen intensiveren provincie en Wetterskip de samenwerking. Gedeputeerde Staten hebben meermaals bestuurlijk overleg met het Algemeen Bestuur van het Wetterskip, maar de provincie controleert niet systematisch aan de hand van een voortgangsrapportage of de uitvoering door het Wetterskip nog op koers ligt.

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^e 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 weghenheffing. 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 Fryslân kiezen voor een watersysteembenadering waarin zij een waterrobuust en klimaatbestendig watersysteem nastreven. In het beleid worden water en bodem steeds meer sturend voor de ruimtelijke ordening. 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 van Fryslân hebben een omvangrijk netwerk van keringen van groot regionaal belang aangewezen en bepalen het veiligheidsniveau voor deze waterkeringen. Bescherming tegen overstromingen moet 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 door beekherstel, flexibel peilbeheer en de aanleg van waterbergingsgebieden. Provinciale Staten hebben in hun beleid een voorkeur voor het niet bouwen in overstromingsgevoelige gebieden. Er is geen totaalverbod op het bouwen in – bijvoorbeeld – diepe polders, mits de bouw ‘waterrobuust’ is. Voor bebouwd gebied geldt dat risico’s van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid sturend zijn bij de locatiekeuze en inrichting van zowel nieuwbouwlocaties als (hoofd) infrastructuur, maar ook bedrijvigheid, schakelstations en dergelijke.

Provinciale Staten streven de waterkwaliteitsdoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water na. In de afgelopen jaren is de waterkwaliteit op onderdelen verbeterd, maar de ecologische toestand van het water is nog matig tot slecht. Dat komt door te lage scores op biologische indicatoren en te hoge concentraties chemische stoffen. Het halen van normen uit de Kaderrichtlijn Water is een resultaatverplichting. 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 streven Provinciale Staten een goede kwaliteit grondwater na. Het grondwater dat als grondstof voor drinkwater dient is in Fryslân nog relatief schoon. Er zijn weinig acute bedreigingen voor het ruwe drinkwater. Maatregelen bestaan vooral uit voorlichting, monitoring en overleg.

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^e eeuw en het Nationaal Deltaprogramma. Het Wetterskip Fryslân heeft samen met Gedeputeerde Staten de nota Fryslân Klimaatbestendig 2050+ vastgesteld die moet doorwerken in de herziening van de Provinciale Omgevingsvisie. 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. De provincie en het Wetterskip werken steeds nauwer samen. Gedeputeerde Staten hebben regelmatig overleg met het Algemeen Bestuur van het Wetterskip. Gedeputeerde Staten bespreken geen jaarlijkse bestuursrapportage waarin het Wetterskip aangeeft in hoeverre de uitvoering van het waterbeheerplan op koers ligt.

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.

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 meeweegt, maar niet doorslaggevend.

Bij de locatiekeuze van zowel het woningbouwproject als de aanleg van het industrieterrein speelde water, bijvoorbeeld in de zin van overstromingsrisico, geen rol. Is de locatie eenmaal bepaald, dan stelt het waterschap eisen om de impact op de waterhuishouding te verminderen, bijvoorbeeld in de vorm van watercompensatie of verhoogde bouw. De gebiedsontwikkeling Hegewarren is specifiek gericht op het verbeteren van de waterhuishouding. Water speelt hier wel een hoofdrol.

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

In de gebiedsontwikkeling Hegewarren zijn deelbelangen tegen elkaar afgewogen in een proces van co-creatie. In de andere cases zijn geen specifieke afwegingsmethoden van deelbelangen gebruikt.

In Hegewarren zijn de deelbelangen tegen elkaar afgewogen in een proces van co-creatie. Het co-creatieteam – bestaande uit diverse stakeholders en omwonenden – verkende voor de inrichting van het gebied vier alternatieven en werkte twee voorkeursalternatieven uit. In deze alternatieven heeft het co-creatieteam gekeken naar verschillende waterregimes en de gevolgen op onder meer natuur, landbouw en recreatie. De voorkeursalternatieven zijn voorgelegd aan de besturen van provincie, Wetterskip en gemeente en deze kozen uiteindelijk voor het alternatief ‘open en natuurlijk’.

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. Er blijkt in Fryslân woningbouw te kunnen plaatsvinden in overstromingsgevoelig gebied.

Zoals aangegeven heeft water geen aantoonbare rol gespeeld in de locatiekeuze. Hierdoor kon een bedrijventerrein worden aangelegd in een diepe polder. Is de locatie eenmaal bepaald, dan wordt rekening gehouden met de gevolgen op de waterhuishouding. Bij woningbouw moet waterrobuust worden gebouwd. Dit betekent bijvoorbeeld dat als ‘voor de boezem’ wordt gebouwd, de gronden worden opgehoogd. Bij het project Hegewarren was het natuurlijker maken van de waterhuishouding een belangrijk doel.

Tekstkader 1: een korte vergelijking tussen de drie noordelijke provincies

Net als de provincie Fryslân streven Drenthe en Groningen 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 op basis van de visie Fryslân klimaatbestendig 2050+ het principe van water en bodem sturend verder uit. Dit kan bijvoorbeeld in de gebiedsprocessen die al onder het Fries Programma Landelijk Gebied zijn gestart. Maak voor deze uitwerking zo nodig onderscheid in de verschillende (geohydrologische) deelgebieden binnen de provincie. Neem bijvoorbeeld de deelgebieden zoals zij in de visie Fryslân klimaatbestendig 2050+ zijn onderscheiden als uitgangspunt. Maak in de uitwerking helder wat het principe water en bodem sturend per deelgebied betekent voor concrete beslissingen.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, ontwikkel een afwegingskader dat bevoegde gezagen als hulpmiddel 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 in het afwegingskader. 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.

Aanbeveling 4: Gedeputeerde Staten, laat de waterschappen jaarlijks een rapportage opstellen met (aan de hand van meetbare indicatoren) de stand van zaken van de uitvoering van het waterbeheerprogramma. Bespreek jaarlijks met het Dagelijks Bestuur van het Wetterskip of de uitvoering op koers ligt.

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’.² 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.³ 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?

² [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.

³ <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 aangevuld met mogelijk interessante ruimtelijke ontwikkelingen.⁴ 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^e eeuw zijn ingezet. In hoofdstuk 4 bespreken we het Friese 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

⁴ 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.⁵ De bevoegdheden van de waterschapsbesturen en het toezicht dat de provincie daarop houdt zijn in de Waterschapswet geregeld.⁶ 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.⁷ Gedeputeerde Staten houden interbestuurlijk toezicht (IBT) en financieel toezicht op de lagere overheden binnen de provinciale

⁵ 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).

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

⁷ Omgevingswet, artikel 2.22, 2.23 en 2.32.

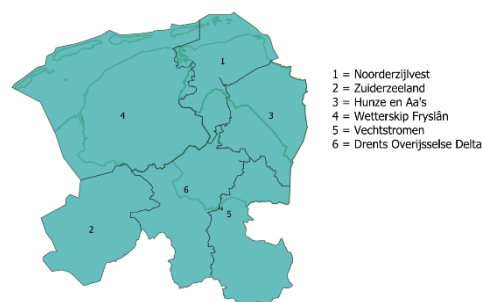
grenzen, waaronder de waterschappen. Interbestuurlijk toezicht gaat over het toezicht dat de provincie houdt op het functioneren van het waterschap ten behoeve van het samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Gedeputeerde Staten houden ook toezicht op het archief van de waterschappen (deugdelijke 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.⁸ 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, 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;⁹
- 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.¹⁰ Bovendien mag regelgeving en het bestuur door de waterschappen niet strijdig zijn met hogere regelgeving, waaronder de Provinciale Omgevingsverordening.¹¹ 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.¹² Verder kunnen Gedeputeerde Staten besluiten van waterschappen vernietigen bij strijd met het recht of het algemeen belang.¹³



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/>

⁸ Voorheen gebeurde dit in afzonderlijke wetten, zoals de Waterwet en de Wet bodembescherming.

⁹ 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.

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

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

¹² Omgevingswet artikel 2.33 en 2.36.

¹³ Waterschapswet artikel 156

Provinciale taken grond- en drinkwater

Het beheer van grondwater is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van diverse overheidslagen. De provincie heeft veel grondwatertaken. bij de provincie. De provincie voert de gebiedsgerichte coördinatie uit op de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.¹⁴ 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.¹⁵ Het is de provincie die deze Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) aanwijst.¹⁶

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,¹⁷ onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en voor onttrekkingen en infiltratie ten behoeve van koude- en warmteopslag.¹⁸

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

¹⁴ [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),), benaderd op 29 januari 2025.

¹⁵ 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.

¹⁶ Dit zijn voorraden grond- of oppervlaktewater die kunnen worden ingezet voor drinkwaterproductie.

¹⁷ Van 150.000 m³/jaar of meer.

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

¹⁹ Waterschapswet artikel 1 lid 1.

²⁰ 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/>).

- 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.²¹

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. 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.²²

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

²² 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 ²³	Provincie	Baten van provincies 2024 ²⁴	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 het waterschap vormen de Provinciale Omgevingsvisie, het Regionale Waterprogramma²⁵, de Provinciale Omgevingsverordening en de normen uit de Kaderrichtlijn Water de belangrijkste kaders. Het waterschap concretiseert de kaders uit deze documenten in zijn Waterbeheerprogramma. Volgens artikel 3.16 van de provinciale omgevingsverordening is het waterschap verplicht om jaarlijks aan Gedeputeerde Staten te rapporteren over de voortgang van de uitvoering en de doelbereiking van het waterbeheerprogramma. Ook moet het rapporteren over de redenen van eventuele afwijkingen en de voorgestelde maatregelen.

Volgens de provincie stelt het Wetterskip Fryslân geen jaarlijkse rapportage op.²⁶ Gedeputeerde Staten van Fryslân overleggen in een bestuurlijk overleg met het Dagelijks Bestuur van het

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

²⁴ 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.

²⁵ Voorheen was dit het Regionaal Waterplan.

²⁶ Mail provincie Fryslân, d.d. 20-3-2025.

Wetterskip. De overleggen vinden ongeveer vier maal per jaar plaats en hebben niet zozeer een controlerend karakter, maar meer dat van een bestuurlijk overleg gericht op goede samenwerking. In deze overleggen stemmen Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur van het Wetterskip af en maken zij afspraken over inhoudelijke thema's. Voorbeelden van belangrijke thema's die in de afgelopen jaren aan bod zijn gekomen zijn:

- de uitvoering en implementatie van het onderzoek van het adviesbureau Lysias over de samenwerking tussen provincie en Wetterskip (zie verderop in paragraaf 2.3);
- de gezamenlijke visiebepaling over ruimtelijke ordening en water in de Blauwe Omgevingsvisie;
- de manier waarop water een plek vindt in het Nationaal en het Friese Programma Landelijk Gebied (NPLG en FPLG).

De provincie stuurt geen schriftelijk oordeel over het al dan niet op orde zijn van de uitvoering door het Wetterskip.

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 vannaauwe 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.²⁷ 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.²⁸ 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

²⁷ Nationaal Bestuursakkoord Water, 2 juli 2003.

²⁸ Gebaseerd op interviews gehouden in 2023 en 2024.

rol gekregen. Sommige waterschappen stellen een Blauwe Omgevingsvisie (BOVI) vast (hoewel zij daartoe niet verplicht zijn).

De provincie en het Wetterskip Fryslân zijn historisch en geografisch gezien sterk met elkaar verbonden. Omdat provincie en Wetterskip in de toekomst aan grote maatschappelijke opgaven moeten werken, is een goede samenwerking van groot belang. In 2020 lieten provincie en Wetterskip gezamenlijk een onderzoek uitvoeren naar de samenwerking. Uit dit onderzoek kwam een aantal knelpunten in de samenwerking naar voren. Enkele van die knelpunten die voor dit onderzoek van belang zijn:²⁹

- Het ontbreekt aan een gedeelde visie op het niveau van de provincie als geheel en specifiek waar het water betreft ook aan gedeelde visie op de functies van water in relatie tot verschillende opgaven en gebieden.
- Water is een belangrijk integrerend element in veel grote opgaven, maar bij de provincie is de afstemming tussen water en andere dossiers zoals ruimte, natuur en vaarwegbeheer rond opgaven slecht georganiseerd.
- De provincie is op inhoudelijk niveau geen volwaardige (strategische) gesprekspartner. De afdeling water is onvoldoende bemenst en onvoldoende in staat om haar agendabepalende en kaderstellende rol volledig in te vullen.

In het rapport werden binnen vier thema's 13 aanbevelingen gedaan om de provinciale organisatie te versterken en de samenwerking met het Wetterskip te verbeteren. De provincie heeft opvolging gegeven aan het merendeel van deze aanbevelingen. Een belangrijke aanbeveling was dat de provincie en het Wetterskip een gedeelde toekomstvisie op de inrichting van (deelgebieden van) Fryslân met ruimte en water als structurerende elementen formuleren. Daarin zouden zij gezamenlijke richtinggevende keuzes in de functies van verschillende deelgebieden maken. Deze aanbeveling heeft erin geresulteerd dat de provincie en het Wetterskip een gezamenlijke toekomstvisie hebben opgesteld.³⁰ Deze strategische visie is zowel door Gedeputeerde Staten als door het AB van het Wetterskip vastgesteld. Voor het Wetterskip vormt het document het uitgangspunt voor nieuw te ontwikkelen plannen en beleidsdocumenten en is het input voor de beoordeling van plannen van externe partijen. Voor de provincie vormt het een belangrijke bouwsteen voor de herijking van de Provinciale Omgevingsvisie. Ook op andere terreinen werken provincie en Wetterskip aan het intensiveren van de samenwerking.

2.4 Samenvatting

De provincie vervult enkele belangrijke taken in het waterbeleid en -beheer. Provinciale Staten stellen de waterschappen in en stellen in het Omgevingsplan kaders aan de waterschappen. Het beheersplan van het waterschap houdt hier rekening mee. In de Omgevingsvisie, het Regionaal

²⁹ Grootelaar, H. en Vriend, P. (2020). Fryslân, wetterlân, Opgavegestuurd én gebiedsgericht samenwerken van provincie en waterschap. Lysias Advies.

³⁰ Wetterskip Fryslân en provincie Fryslân. (2023). Fryslân Klimaatbestendig 2050+, Water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting van Fryslân. Wetterskip Fryslân en provincie Fryslân.

Waterprogramma en 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. De waterschappen geven verdere invulling aan deze kaders in een waterbeheerprogramma en zij voeren dit beleid uit. Zij hebben drie kerntaken, namelijk bescherming bieden tegen hoogwater, zorgen voor schoon oppervlaktewater en zorgen voor voldoende water tijdens droogte. Gedeputeerde Staten controleren of het waterschap binnen de door hen gestelde kaders blijft. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten controlerende bevoegdheden. De gedeputeerde spreekt meerdere malen per jaar met het dagelijks bestuur van het Wetterskip Fryslân. Vanaf ongeveer de eeuwwisseling is de verhouding tussen provincie en waterschap veranderd. Waterschappen hebben veel deskundigheid en bemoeien zich nadrukkelijk met het strategisch provinciaal beleid.

In de samenwerking tussen de provincie Fryslân en het Wetterskip waren belangrijke knelpunten waardoor deze moeizaam verliep. Inmiddels is een verbetertraject ingezet. Onderdeel hiervan is het formuleren van een gedeelde ruimtelijke visie. Dit heeft geleid tot het gezamenlijk formuleren en vaststellen van de toekomstvisie Fryslân Klimaatbestendig 2050+. De provincie heeft maatregelen getroffen om de organisatie te versterken en de samenwerking te bevorderen. De provincie controleert niet aan de hand van een voortgangsrapportage of de uitvoering van het Stroomgebiedsbeheerplan van het Wetterskip op koers ligt.

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 Friesland 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.³¹

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.³² Deze gebeurtenissen stonden aan de

³¹ 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.

³² Commissie Waterbeheer 21^e eeuw. (2000). Anders omgaan met waterbeleid in de 21^e 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^e eeuw (WB21) in 2000 een aantal aanbevelingen aan het Rijk: ³³

- 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^e 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. ³⁴ 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.

³³ Commissie Waterbeheer 21^e eeuw. (2000). Anders omgaan met waterbeleid in de 21^e eeuw.

³⁴ 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 drie deelstroomgebieden: Rijn-Noord, Rijn-Oost en Rijn-West.³⁵ In het Nederlandse deel van het stroomgebied van de Eems zijn de deelstroomgebieden Nedereems en Eems-Dollard. De provincie Fryslân ligt in zijn geheel in het deelstroomgebied Rijn-Noord (zie linker afbeelding figuur 2). Het kabinet stelt voor ieder stroomgebied stroomgebiedbeheerplannen vast (artikel 13 KRW).³⁶ 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.³⁷ 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 Fryslân deel aan RBO-Noord.³⁸



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 samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld zoetwaterregio's voor uitvoering van het Deltaplan Zoetwater; werkregio's en gebiedsoverleggen ten behoeve van de uitvoering van het Deltaplan Klimaatadaptatie (zie figuur 2). Iedere regio heeft zijn eigen bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuur. 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 uitvoeringsstructuur van de Kaderrichtlijn Water. Vanaf 2003 hebben het Rijk, het Interprovinciaal

³⁵ Het deelstroomgebied Rijn Oost ligt deels in Duitsland.

³⁶ Voor de periode 2022 – 2027 heeft het kabinet ervoor gekozen de vier stroomgebiedbeheerplannen (Rijn, Maas, Eems en Schelde) op te nemen in één document.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hun samenwerking vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).³⁹ 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.⁴⁰

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.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³ Er zijn vijf Deltabeslissingen genomen, waarvan de Deltabeslissingen Waterveiligheid, Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie voor Noord-Nederland het meest relevant zijn.⁴⁴ Het rijksbeleid over waterveiligheid en zoetwater is met de vastgestelde Deltabeslissingen in 2014 fundamenteel veranderd.⁴⁵ 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.

In 2014 tekenden vertegenwoordigers van de IPO, de UvW, de VNG en de minister van Infrastructuur en Milieu de ‘bestuursovereenkomst Deltaprogramma’. In deze

³⁹ 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.

⁴⁰ KRW artikel 4.

⁴¹ 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.

⁴² Nationaal Deltaprogramma: <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/wat-is-het-deltaprogramma>, benaderd op 31 juli 2024.

⁴³ Nationaal Waterprogramma 2022 – 2027, p. 18.

⁴⁴ De andere Deltabeslissingen hebben betrekking op Rijn- en Maasdelta <https://www.wdodelta.nl/waterschapsverordening-en-legger>, de waterveiligheid en zoetwater in het IJsselmeergebied.

⁴⁵ 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.

bestuursvereenkomst 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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.⁴⁹ Provincies dienen de nationale opgaven

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Zie: Kragt, F.J., Gaalen, F.W. van, Beugeling, G.P., Ligtoet, W. (2005). Afwenteling en blauwe knooppunten: sleutel tot duurzaam waterbeleid Evaluatie deelstroomgebiedvisies, 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.

⁴⁸ 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 voorziet erin dat het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 uiteen zou vallen in een aantal verplichte programma's onder de Omgevingswet.

⁴⁹ Voor Noord Nederland zijn vier NOVEX-gebieden van belang: Groningen, Assen-Groningen, de Lelystad en Regio Zwolle.

met decentrale opgaven te verbinden.⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³

Tekstkader 5: meerlaagsveiligheid⁵⁴

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'.⁵⁵ Het is nog niet duidelijk in hoeverre deze brief een inhoudelijke koerswijziging betekent.

⁵⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2022). Programma NOVEX. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁵¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Tweede Kamer, Onderwerp: Water en Bodem sturend, 25 november 2022.

⁵² De onderliggende principes in deze beleidsbrief zijn afkomstig uit de watersysteembenadering; deze benadering was al in 1989 in de derde Nota Waterhuishouding uitgangspunt.

⁵³ Dit bleek uit diverse interviews.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

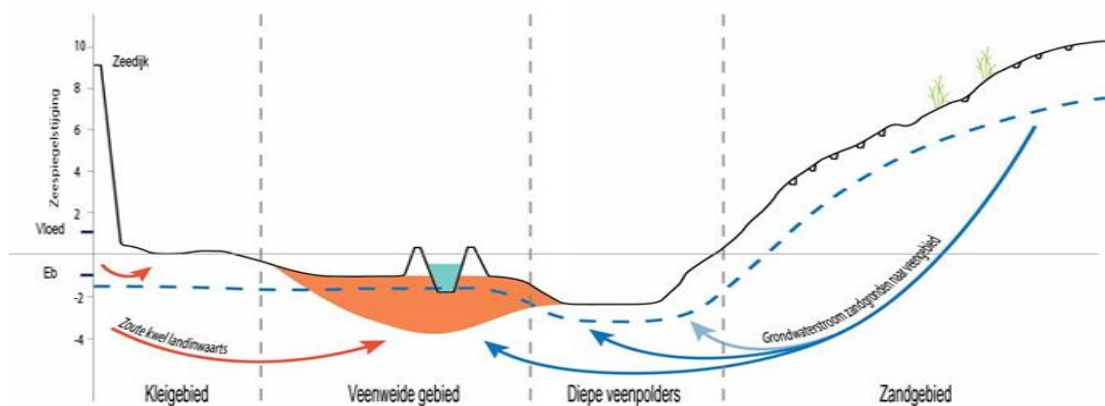
3.3 Het Friese strategische waterbeleid

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 was de provincie verplicht een provinciaal waterhuishoudingsplan vast te stellen. Omdat er duidelijke raakvlakken waren tussen het waterhuishoudingsplan, het milieubeleidsplan en het streekplan, moest de provincie deze plannen op elkaar afstemmen. Sommige provincies, waaronder Groningen en Drenthe, kozen ervoor om deze plannen te integreren. Fryslân heeft niet voor integratie van deze plannen gekozen. Dat veranderde in 2020 toen Provinciale Staten van Fryslân een eerste omgevingsvisie, getiteld De Romte Diele, vaststelden. De Omgevingsvisie vervangt (de strategische) gedeelten van het Streekplan, het Verkeer- en Vervoerplan, het Milieuplan en het Waterhuishoudingsplan. In deze omgevingsvisie liepen zij vooruit op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, waarin het vaststellen van een (integrale) omgevingsvisie verplicht werd gesteld. De Omgevingswet trad op 1 januari 2024 in werking. Deze omgevingsvisie is nog steeds geldig.

Tekstkader 6: enkele belangrijke problemen in vier deelgebieden

Fryslân is onder te verdelen in grofweg vier (samenhangende) deelgebieden: kleigebied, veenweidegebied, diepe veenpolders en zandgebied. Ieder deelgebied heeft zijn eigen problematiek. Figuur 3 toont een schematische dwarsdoorsnede van het Friese watersysteem.

(Grond)water stroomt vanaf de hoge zandgebieden af naar de diepgelegen veenpolders. Wanneer (grond)water snel wordt afgevoerd, ontstaat verdroging. Aanvoer van water vanuit het IJsselmeer is in deze gebieden vaak lastig. Het veenweidegebied heeft bij een lage grondwaterstand te maken met veenoxidatie, waardoor de veenlaag langzaam maar zeker verdwijnt. Het maaiveld zal daardoor tot ver onder NAP zakken, de boezem en Friese meren komen ver boven het maaiveld te liggen en het wordt steeds lastiger om deze gebieden droog te houden. De kleigebieden hebben te maken met zoute kwel vanuit zee. Sloten aan zee moeten doorgespoeld worden om het zoute water af te voeren. Een verlaging van de grondwaterstand kan ertoe leiden dat zout grondwater verder landinwaarts trekt.



Figuur 3: schematische dwarsdoorsnede van Fryslân⁵⁶

⁵⁶ Gedeputeerde Staten van Fryslân, Wetterskip Fryslân, Royal HaskoningDHV. (2023). Fryslân Klimaatbestendig 2050+, water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting van Fryslân. Royal HaskoningDHV, p. 27.

Aanvankelijk was het waterbeleid in Fryslân nog gericht op het met technische ingrepen (zoals de aanleg van gemalen) op peil houden van de waterstanden.⁵⁷ De provincie maakte in haar tweede waterhuishoudingsplan en het besluit 'Hoofdkeuzen en randvoorwaarden afvoer en berging van water in Fryslân' de keuze voor de ontwikkeling van een 'robuust en veerkrachtig watersysteem'. Dit moest gebeuren door het herstellen van oevers en kaden, het vergroten van de boezem, de uitbreiding van gemaalcapaciteit, het aanwijzen en inrichten van bergingspolders en mogelijke afkoppeling van gebieden van de Friese boezem.⁵⁸ In de omgevingsvisie (2020) streven Provinciale Staten naar een vitale, veerkrachtige, karakteristieke en gezonde provincie. De Omgevingsvisie noemt klimaatadaptatie als een van de vier urgente opgaven.⁵⁹ In 2050 moet Fryslân waterrobuust en klimaatbestendig zijn ingericht. Dat betekent dat de provincie werkt aan een klimaatbestendig watersysteem.

De provincie benadert het klimaatprobleem vanuit twee invalshoeken: acceptatie en adaptatie. Acceptatie betekent dat inwoners rekening moeten houden met de gevolgen van klimaatverandering. Het kan doelmatiger zijn om de schade door wateroverlast te vergoeden dan te kiezen voor dure oplossingen (daarbij is meerlaagsveiligheid een uitgangspunt, zie paragraaf 3.2). Adaptatie daarentegen betekent dat een pakket van fysieke maatregelen nodig is om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen. Daarbij kiest de provincie al enige tijd voor een watersysteembenadering.⁶⁰ Bij het waterbeheer gaan Provinciale Staten uit van het inrichtingsprincipe eerst vasthouden en bergen, en dan pas afvoeren van water, om water op te vangen tijdens extreem natte perioden. Dit betekent dat meer ruimte nodig is voor berging van water. De (kwaliteit en omvang van) de Friese boezem speelt een belangrijke rol in het op peil houden van het water. De Friese boezem is een aaneengesloten stelsel van meren, kanalen, vaarten, gemalen en spuisluizen met eenzelfde waterpeil, dat een aanzienlijk deel van Fryslân beslaat. De boezem heeft verscheidene functies, waaronder het aan- en afvoeren van water, maar ook natuurgebied, ruimte voor scheepvaart en voor (water)recreatie.

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 Fryslân na het doorlopen van gebiedsprocessen een eigen concept voor een programma landelijk gebied opgesteld 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 Fryslân bestonden onder meer uit maatregelen op het gebied van hydrologische inrichting, bescherming van grondwater, behoud van veenbodems en beekherstel. Het pakket gaf 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. De provincie Fryslân geeft aan dat zij zich samen met het Wetterskip, de Friese gemeenten, organisaties en de mienskip blijft inzetten voor de aanpak van het Fries landelijk gebied. De drie overheden

⁵⁷ In het Streekplan uit 2007 wordt bijvoorbeeld nog veel ruimte gereserveerd voor de aanleg van gemalen. (Provinciale Staten van Fryslân. (2007). Streekplan Fryslân, Om de kwaliteit van de Romte. Provincie Fryslân).

⁵⁸ <https://edepot.wur.nl/356847>, benaderd op 17 maart 2025.

⁵⁹ Provinciale Staten van Fryslân. (2020). De Romte Diele, Omgevingsvisie provincie Fryslân. Provincie Fryslân.

⁶⁰ In het Streekplan uit 2007 was water al een belangrijk mede ordenend principe in de ruimtelijke inrichting van Fryslân. Voor een goede waterbeheersing werden de nodige ruimtelijke maatregelen getroffen. Provinciale Staten van Fryslân. (2007). Streekplan Fryslân, Om de kwaliteit van de Romte. Provincie Fryslân.

vinden het belangrijk om de in gang gezette gebiedsprocessen door te zetten. Door het wegvallen van het Transitiefonds is de uitvoering mede afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen.

3.4 Samenvatting

Aan het einde van de 20^e 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^e 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 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'.

Aanvankelijk was het Friese waterbeleid gericht op het kunstmatig op peil houden van de waterstanden. Het waterbeleid ging had steeds meer een 'robuust en veerkrachtig' watersysteem als uitgangspunt, waarbij de natuurlijke inrichting van het watersysteem meer uitgangspunt was. Het inrichtingsprincipe eerst vasthouden en bergen, en dan pas afvoeren van water, om water op te vangen tijdens extreem natte perioden, vormt momenteel een belangrijk vertrekpunt in het beleid. Dit betekent dat meer ruimte nodig is voor berging van water. Het Nationaal Programma

Landelijk Gebied had een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van het veenweidegebied (beperken bodemdaling) en het tegengaan van de gevolgen van verdroging (natuur) en droogte (landbouw) op de hogere zandgronden.

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 Fryslân 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.⁶¹ 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.⁶² 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. Waterschappen voeren de maatregelen voortkomend uit beleid uit.

⁶¹ Memorie van Toelichting Omgevingswet, TK 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 79.

⁶² 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.

Gedeputeerde Staten houden toezicht op het beheer van watersystemen door de waterschappen (met uitzondering van het beheer van primaire waterkeringen).⁶³

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 zijn Provinciale Staten verplicht omgevingswaarden op te nemen voor de jaarlijkse kans op wateroverlast. 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 overstromingskansen. 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.⁶⁴

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. 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.⁶⁵

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 overstromingskansen 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.⁶⁶

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

⁶³ Artikel 2.18, lid 1d onder 2 Omgevingswet.

⁶⁴ 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>).

⁶⁵ STOWA. (2008). Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren. STOWA.

⁶⁶ Artikel 2.13 lid 1 Omgevingswet.

voorgeschreven. Bij de inhoudelijke invulling van deze normen bestaat daardoor veel 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 bestaande 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

Waterveiligheid betekent dat Fryslân zowel beschermd is tegen overstromingen vanuit het hoofd- als het regionaal watersysteem. Om Fryslân te beschermen tegen hoogwater zijn er twee typen waterkeringen; primaire en secundaire. Primaire waterkeringen beschermen ons land tegen water uit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. Zij moeten voldoen aan de landelijke veiligheidsnormen, die zijn neergelegd in de Deltabeslissing Waterveiligheid. Deze houdt in dat de kans op overlijden door een overstroming voor iedereen achter de dijken uiterlijk in 2050 niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar (oftewel 0,001%).^{67 68}

Bij regionale keringen (zoals boezemkaden en polderdijken), stellen Provinciale Staten het beschermingsniveau vast. Regionale keringen bieden bescherming tegen een overstroming vanuit de Friese boezem. In Fryslân ligt een fijnmazig netwerk van circa 2.500 kilometer aan regionale keringen.⁶⁹ De provincie gaat uit van een systeem van meerlaagsveiligheid, bestaande uit preventie, ruimtelijke inrichting en calamiteitenbeheersing. In de omgevingsvisie maakt zij duidelijk weliswaar soms overlast door overstromingen geaccepteerd moet worden, maar dat zij geen concessies doet als de veiligheid in het geding is.⁷⁰

⁶⁷ Dit is het 'basisbeschermingsniveau'. Voor gebieden waar de mogelijke gevolgen heel groot zijn, bijvoorbeeld als er veel slachtoffers vallen, veel economische schade zal zijn of schade zal ontstaan aan vitale infrastructuur, kan het beschermingsniveau hoger zijn.

⁶⁸ In 2014 is 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.

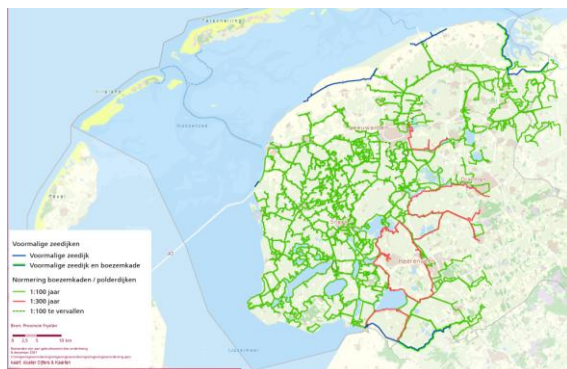
⁶⁹ Provinciale Staten van Fryslân. (2022). Regionaal Waterprogramma 2022 – 2027. Provincie Fryslân.

⁷⁰ Provinciale Staten van Fryslân. (2020). De Romte Diele, Omgevingsvisie provincie Fryslân. Provincie Fryslân, p. 78.

Tekstkader 8: de Friese regionale waterkeringen

De provincie Fryslân heeft door de hele provincie, behalve op de hoge zandgronden, regionale keringen aangewezen. Het gaat onder meer om:

- Boezemkaden;
- Polderdijken;
- Waterkerende gronden;
- Voormalige zeedijken.



Figuur 4: Friese regionale waterkeringen (bron: Provinciale Omgevingsverordening Fryslân)

In beginsel hebben de regionale waterkeringen een veiligheidsnorm van eens in de 100 jaar overschrijding van de maatgevende waterstand gekregen. In gebieden waar de schade van een overstroming groot is, hebben Provinciale Staten een norm van eens in de 300 jaar vastgesteld. Figuur 4 geeft dit weer. De waterkeringen met een overstromingskans van eens in de 300 jaar vinden we vooral rondom de diepe veenpolders. Voor alle regionale keringen hebben Gedeputeerde Staten maatgevende hoogwaterstanden vastgesteld. Deze normen zijn als omgevingswaarde in de Provinciale Omgevingsverordening opgenomen (artikel 3.3 POV). De omgevingswaarden veiligheid regionale waterkeringen zijn resultaatsverplichtingen (artikel 3.3 lid 4 POV). Het dagelijks bestuur van het waterschap monitort de toestand van de regionale waterkeringen en brengt hierover verslag uit aan Gedeputeerde Staten (artikelen 3.6 POV).

Het provinciebestuur stelt naast omgevingswaarden voor het waarborgen van de veiligheid ook omgevingswaarden vast voor het voorkomen van wateroverlast. Bij wateroverlast kan er sprake zijn van een overstroming, maar er is geen direct gevaar voor mensen. Provinciale Staten van Fryslân hebben de toelaatbare inundatiekansen (kansen op overstroming) vastgesteld. Zij variëren van eens per 10 jaar (grasland) tot eens per 100 jaar (bebouwd gebied).⁷¹ Voor sommige gebieden, zoals natuurgebieden gelden geen normen; zij mogen overstromen. Provinciale Staten legden de normen uit de Provinciale Omgevingsvisie vast in de provinciale omgevingsverordening (artikel 3.9 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 3.12 POV). In een periodiek verslag legt het dagelijks bestuur

⁷¹ 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 overstromen.

de waterstaatkundige toestand van de regionale wateren vast, waarna dit verslag aan Gedeputeerde Staten wordt uitgebracht. Om de omgevingswaarden voor wateroverlast te kunnen halen, is het onder andere nodig om het overtollige water vast te houden, af te kunnen voeren of te kunnen bergen. In dit verslag besteedt het dagelijks bestuur aandacht aan de bergings- en afvoercapaciteit.

Tabel 2: toelaatbare inundatiekansen voor verschillende functies

Functie	Toelaatbare inundatiekansen	Maaiveldcriterium
Grasland	10	5%
Overige landbouw	50	1%
Bebouwd gebied	100	0%

Samengevat is het beginsel van meerlaagsveiligheid uitgangspunt van het beleid. Provinciale Staten accepteren een (gering) risico op overstroming. Zij accepteren dat er soms sprake is van overlast, maar zij willen geen concessies doen als de veiligheid in het geding is.

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

Volgens het Regionaal Waterprogramma vormt waterrobuust bouwen de tweede laag in het meerlaagsveiligheidssysteem. De ruimtelijke inrichting draagt bij aan het beperken van schade en maatschappelijke ontwrichting bij overstroming en wateroverlast. Een omgevingsplan voor buiten het bestaand stedelijk gebied moet wel een onderbouwing van de wijze waarop het plan de omgevingskwaliteiten – waaronder de kwaliteit van het watersysteem – benut is als ontwerpbasis.⁷²

Nieuwe bebouwing vindt bij voorkeur op voldoende hoogte plaats en er moet worden vermeden dat in laaggelegen gebieden wordt gebouwd.⁷³ Provinciale Staten verwijzen in hun Regionaal Waterprogramma naar mogelijke maatregelen die het Rijk heeft laten opstellen in een Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten. In deze handreiking staan enkele voorbeeldregels, bijvoorbeeld op het gebied van overstromingsbewust inrichten en geen verstedelijking of vitale functies in overstromingsgevoelig gebied.⁷⁴ Dergelijke regels waarin bouwen in overstromingsgevoelige gebieden wordt tegengegaan, zijn niet bindend in de Provinciale Omgevingsverordening van Fryslân vastgelegd. De provincie adviseert wel voor vitale en kwetsbare functies rekening te houden met overstroming vanuit zee.

Wanneer in overstromingsgevoelige gebieden wordt gebouwd, moet grond waar mogelijk worden opgehoogd. In lager gelegen veengebieden is ophogen van gronden tot boven boezempeil niet mogelijk of zelfs onwenselijk. In dat geval is volgens het Regionaal Waterprogramma maatwerk nodig met specifieke maatregelen om op een haalbare manier de risico's op wateroverlast en

⁷² POV artikel 2.1 lid 3.

⁷³ Provinciale Staten van Fryslân. (2022). Regionaal Waterprogramma 2022 – 2027. Provincie Fryslân, p. 22.

⁷⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 49.

overstroming zoveel mogelijk te beperken. Provincie Fryslân adviseert gemeenten over de aanleghoogte bij nieuwbouw. Een omgevingsplan moet zo nodig onderbouwen hoe het plan rekening houdt met het risico op wateroverlast of op overstroming vanuit de Friese boezem, ook gezien vanuit de mogelijkheid van falen van regionale waterkeringen.⁷⁵ Zij moeten volgens het Regionaal Waterplan een voorschrift opnemen over de aanleghoogte bij nieuwbouw, waarin zij onderscheid maken naar functie en gebiedstype. Een omgevingsplan stelt regels met het oog op het borgen van waterrobuust bouwen indien door de lage ligging van gronden een risico bestaat op overstroming of wateroverlast.⁷⁶ Onder waterrobuust bouwen verstaat de omgevingsverordening het voldoende hoog of adaptief bouwen zodat bij calamiteiten de schade van een overstroming beperkt blijft. Dit is in het Regionaal Waterplan gedetailleerd uitgewerkt.

Samenvattend heeft hebben Provinciale Staten een voorkeur voor woningbouw in voldoende hoge gebieden. Zij sluit woningbouw in lager gelegen gebieden niet uit, mits de risico's worden beperkt. Deze aanpak wordt nog eens bevestigd in de toekomstvisie Fryslân Klimaatbestendig 2050+ . Zij geeft een nadere invulling aan de ruimtelijke consequenties van klimaatadaptatie, ook voor de verschillende deelgebieden in Fryslân. Voor bebouwd gebied geldt dat risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid sturend zijn bij de locatiekeuze en inrichting van zowel nieuwbouwlocaties (bebouwing) als (hoofd) infrastructuur, maar ook bedrijvigheid, schakelstations en dergelijke.⁷⁷

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 aangevoerd naar Fryslân, Groningen en Drenthe. Die wateraanvoer vanuit het IJsselmeer staat door klimaatveranderingen en een toenemende watervraag steeds meer onder druk.⁷⁸ Het landelijke beleid om meer water vast te houden, moet een bijdrage leveren aan het voorkomen van watertekorten.

Provinciale Staten streven naar een duurzame watervoorziening die meer uitgaat van de natuurlijke omstandigheden. Hiermee zijn pieken en dalen beter op te vangen en wordt beter ingespeeld op de gevolgen van de klimaatverandering. Het IJsselmeer is en blijft een belangrijke waterbuffer voor droge perioden, maar de leveringszekerheid van zoetwater uit het IJsselmeer is door klimaatverandering niet meer gegarandeerd. De provincie streeft ernaar om minder afhankelijk te worden van de aanvoer van IJsselmeerwater. Daarvoor is het belangrijk meer water vast te houden in het achterland. Ter voorkoming van wateroverlast- en droogtesituaties hanteert de provincie Fryslân de trits 'vasthouden, bergen en afvoeren'. Naast technische maatregelen – zoals (anticiperend) peil- en maalbeheer – verwacht de provincie dat ten opzichte van 2015 minimaal 600 hectare boezemuitbreiding en het inrichten van 1.500 hectare waterberging in

⁷⁵ POV artikel 2.5 lid 2.

⁷⁶ POV artikel 2.5 lid 3.

⁷⁷ Gedeputeerde Staten van Fryslân, Wetterskip Fryslân, Royal HaskoningDHV. (2023). Fryslân Klimaatbestendig 2050+, water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting van Fryslân. Royal HaskoningDHV.

⁷⁸ <https://www.drinkwaterplatform.nl/de-groeiende-druk-op-het-ijsselmeer/>, benaderd op 3-10-2024.

natuurgebieden tot 2035 nodig is. Door de stijging van de zeespiegel wordt in de toekomst het spuien van het boezemwater op de Waddenzee lastiger. Daarom zal in de toekomst extra gemaalcapaciteit nodig zijn.⁷⁹ De toekomstvisie Fryslân Klimaatbestendig 2050+ gaat uit van het principe ‘water en bodem sturend’. In deze visie benadrukken Gedeputeerde Staten en het Wetterskip Fryslân het belang van het vasthouden en het bergen van water in de diverse Friese deelgebieden. “Momenteel zijn wij “kampioen afvoeren”, maar er moet een omslag komen, zodat we ook “kampioen water vasthouden” zijn”, aldus de toekomstvisie Fryslân Klimaatbestendig 2050+.⁸⁰

Samenvattend is het Friese beleid erop gericht meer water vast te houden. Het streven is om minder afhankelijk te worden van IJsselmeerwater. Daarvoor nemen provincie en waterschap maatregelen, maar aanvoer van IJsselmeerwater zal nodig blijven.

4.5.4 Dilemma 4: Waterpeil volgt functie, of functie volgt waterpeil

Provinciale Staten geven in hun Provinciale Omgevingsvisie kaders voor het peilbeleid. Het waterschap voert haar peilbeleid binnen deze kaders uit. In Fryslân volgt het waterpeil de bestaande functie van het gebied. Het grond- en oppervlaktewatersysteem moet volgens Provinciale Staten zodanig zijn ingericht, dat deze de verschillende functies en gebruikers van voldoende water kan voorzien. Zij geven voor de verschillende deelgebieden in Fryslân regionale accenten voor het peilbeleid:⁸¹

- Zandgebieden: waterconservering en vasthouden van vrij afstromend water;
- Waddengebied: waterconservering, zelfvoorziening en vergroten van de zoetwatervoorraad;
- Noordelijk kust- en zeele gebied: tegengaan van verzilting;
- Veenweidegebied: vertragen van inklinken van het veenpakket en het voorkomen van de negatieve gevolgen daarvan.

Het peilbeleid is verder uitgewerkt in het Regionaal Waterprogramma.

Tekstkader 9: het veenweideprogramma en waterpeilen⁸²

De provincie Fryslân, het Wetterskip Fryslân en de veenweidegemeenten hebben in 2015 gezamenlijk een veenweidevisie opgesteld. Dit is uitgemond in het veenweideprogramma 2021 – 2030. In de veenweiden komen veel problemen in de Friese waterhuishouding samen. Het dalen van de bodem heeft vele gevolgen. Het leidt onder andere tot het verzakken van woningen en infrastructuur, uitstoot van CO₂ door veenoxidatie, achteruitgang van natuur en landschap, toenemende verzilting, het complexer worden van de waterhuishouding en nog vele andere zaken. Verzilting van het veenweidegebied is een zeer traag, maar onomkeerbaar proces omdat het grondwater langzaam stroomt en het zout een lange weg aflegt. Een belangrijke oplossing voor deze problemen is het verhogen van het (grond)waterpeil in de veenweidegebieden. In het programma wordt door maatwerk gestreefd naar een verhoging van het waterpeil naar gemiddeld 40 cm onder het maaiveld voor alle dikveengebieden. Zij hanteren daarbij het principe ‘Hoger als het kan, lager als het moet’ (HAKLAM) met als doel een vermindering van de

⁷⁹ Provinciale Staten van Fryslân. (2020). De Romte Diele, Omgevingsvisie provincie Fryslân. Provincie Fryslân, p. 81.

⁸⁰ Gedeputeerde Staten van Fryslân, Wetterskip Fryslân, Royal HaskoningDHV. (2023). Fryslân Klimaatbestendig 2050+, water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting van Fryslân. Royal HaskoningDHV.

⁸¹ Provinciale Staten van Fryslân. (2020). De Romte Diele, Omgevingsvisie provincie Fryslân. Provincie Fryslân, p. 61.

⁸² Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân. (2021). Foarút mei de Fryske Feangreiden, Veenweideprogramma 2021-2030. Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân.

bodemdaling van 0,2 cm per jaar te realiseren. De mogelijkheden voor (grond)waterpeilverhoging worden in gebiedsprocessen bekeken.

Samenvattend geldt in Fryslân dat de bestaande functie doorgaans bepalend is voor het waterpeil. Binnen een functie kan het waterpeil zo veel mogelijk worden verhoogd (HAKLAM).

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 Fryslân ging het om woningbouw in Lemmer, een industriegebied in Heerenveen en natuurontwikkeling in Hegewarren.

4.6.1 Industriegebied Heerenveen

Inleiding

Ten noordoosten van Knooppunt Heerenveen liggen enkele agrarische percelen. De gemeente Heerenveen wil deze omvormen tot een duurzaam bedrijventerrein. Het bedrijventerrein krijgt de naam Klaverblad Noordoost en zal bestaan uit 20 hectare bedrijventerrein, 30 hectare zonnepark inclusief groen en water en 50 hectare natuurinclusieve landbouw. Het plangebied bestaat uit twee peilgebieden. Het oostelijk deel ligt op -2,30 meter NAP en het westelijk deel ligt op -2,60 meter NAP; beide liggen dus in een polder.⁸³

Beschrijving van het project

Het plangebied maakt geen onderdeel uit van een grondwaterwingebied of een grondwaterbeschermingsgebied. Er zijn geen verontreinigingen bekend binnen het gebied. Wel is het mogelijk dat de oorspronkelijke functie van landbouwgebied met gebruik van meststoffen de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater beïnvloedt. De ontwikkeling van Knooppunt Noordoost heeft geen effect op de natuurwaarden in of nabij het plangebied.⁸⁴

Tijdens de planvorming werd een Milieueffectrapportage uitgevoerd. Hierin werden de gevolgen voor de waterkwantiteit, de waterkwaliteit en het grondwater getoetst. Met betrekking tot waterkwantiteit dienen de ontwikkelaars rekening te houden met twee compensatiefactoren. Ten eerste neemt het verharde oppervlak in het plangebied toe. Voor 10% van de toename moet waterbergingsgebied binnen het plangebied komen. Ten tweede dempen de ontwikkelaars enkele

⁸³ Ruimtelijke plannen: https://ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/t_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01.pdf, benaderd op 9 april 2025.

⁸⁴ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/b_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01_tb5.pdf, benaderd op 10 april 2025.

watergangen. Deze moeten ze in zijn geheel compenseren. De ontwikkelaars voldoen aan beide factoren, waarmee het plan een neutraal effect heeft op de waterkwantiteit in het plangebied.⁸⁵

De ontwikkeling van Knooppunt Noordoost beïnvloedt de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. De landbouwfunctie binnen het gebied verdwijnt, waardoor negatieve effecten van bemesting en het gebruik van bestrijdingsmiddelen ook verdwijnen. Nieuwe bedrijven moeten voldoen aan milieunormen, waardoor geen afstroming van vervuilende stoffen optreedt. De kans op nieuwe verontreinigingen is dus beperkt, waarmee de beoordeling over de waterkwaliteit beperkt positief is.⁸⁶

Het grondwaterpeil hoeft niet te worden verlaagd. Tijdens de ontwikkeling pompen de initiatiefnemers tijdelijk grondwater weg om in droge omstandigheden te kunnen werken. Zodra de ontwikkeling af is, zal het grondwaterpeil zich herstellen. De Commissie Mer verwacht geen effecten op het grondwater.⁸⁷

Provinciaal beleid

De gemeente toetste de ontwikkeling aan de Verordening Romte en de Omgevingsvisie De Romte Diele. Provinciale Staten geven hierin aan dat de geschiktheid van deze locatie moet worden getoetst aan de Ladderonderbouwing. Daarnaast stellen ze voorwaarden aan het ontwikkelen van het zonnepark.⁸⁸

In de Ladderonderbouwing maken de ontwikkelaars de actuele en verwachte vraag en het aanbod van bedrijventerreinen in Zuidoost Fryslân en specifiek Heerenveen inzichtelijk. Hieruit blijkt dat tot 2030 de regio binnen de huidige kavels de vraag kan faciliteren. Daarna kan binnen de bebouwde kom niet meer worden voldaan aan de vraag. De ontwikkelaars onderbouwen daarmee dat er behoefte is aan extra bedrijventerrein, en daarmee de ontwikkeling van Klaverblad Noordoost.⁸⁹

In 2020 introduceerden Provinciale Staten de zonneladder voor het ontwikkelen van nieuwe zonneparken op landbouwgrond. Dit is een werkwijze waarin initiatiefnemers en omwonenden gezamenlijk kijken naar de mogelijkheden voor inpassing van grote zonneparken. Omdat dit proces vóór 2020 werd doorlopen, achtte de gemeente de 'zonneladder' uit de Verordening Romte niet van toepassing. Zowel de Omgevingsvisie als de Verordening Romte staan niet in de weg van de ontwikkeling van Klaverblad Noordoost.⁹⁰

⁸⁵ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/b_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01_tb5.pdf, benaderd op 10 april 2025.

⁸⁶ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/b_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01_tb5.pdf, benaderd op 10 april 2025.

⁸⁷ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/b_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01_tb5.pdf, benaderd op 10 april 2025.

⁸⁸ Ruimtelijke plannen: https://ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/t_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01.pdf, benaderd op 9 april 2025.

⁸⁹ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/b_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01_tb1.pdf, benaderd op 10 april 2025.

⁹⁰

4.6.2 Woningbouw Lemmer

Inleiding

In de provinciale Omgevingsverordening staat dat in elk ruimtelijk plan moet worden aangegeven hoe moet worden omgegaan met potentiële risico's van overstroming en wateroverlast.⁹¹ In het Regionaal Waterprogramma 2022-2027 staat daarom een advies aan gemeenten opgenomen hoe zij waterrobuust kunnen bouwen. Dit advies leidt ertoe dat op voorgenomen bebouwingslocaties ophoging noodzakelijk kan zijn om de kans op overstroming en overlast te beperken.⁹²

In de omgeving van Lemmer zijn alleen laaggelegen gronden. Een deel van de wijken en bedrijventerreinen in Lemmer liggen voor de boezem. De Friese boezem is het aaneengesloten stelsel van meren, kanalen en vaarten in Fryslân met een vast streefpeil van -52 cm N.A.P.

Gemeente De Fryske Marren wil aan de noordkant van Lemmer een nieuwbouwlocatie ontwikkelen. Deze locatie is al sinds 2007 in beeld voor woningbouw. De overweging is deze voor de boezem aan te leggen. Wanneer voor de boezem wordt gebouwd, vindt de bouw niet in een diepe polder plaats. Omdat de waterstand in de boezem echter kan schommelen, moeten woningen voldoende hoog worden aangelegd en moet de grond waarop zij worden gebouwd soms worden verhoogd om wateroverlast te voorkomen. Deze case is gekozen, omdat de woonwijk wordt aangelegd op laaggelegen slappe gronden. De gronden moeten worden opgehoogd om deze waterrobuust te maken. Daarnaast zal er voor de boezem worden gebouwd.

Provinciaal belang

De provincie Fryslân heeft tot doel een vitaal en een samenhangend netwerk van steden, grote en kleinere dorpen met een variatie aan woningen, bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen, werkgelegenheid en voorzieningen. Het netwerk zou een basis moeten vormen voor plezierig wonen in een verscheidenheid aan woonbuurten, waarbij het woningaanbod aansluit op de vraag van inwoners en mensen die in de provincie Fryslân willen wonen.

Het plangebied ligt in een veenweidegebied.⁹³ Uit de Omgevingsvisie volgt dat wonen op veenweide met zich meebrengt dat extra aandacht voor de fundering nodig is en soms is ophoging noodzakelijk. Steeds vaker leidt de voortgaande bodemdaling echter tot problemen met wonen.⁹⁴ De provincie Fryslân wil verdere en nieuwe schade zoveel mogelijk voorkomen. Het doel is om in 2030 een watersysteem te hebben waarbij veenoxidatie, verzilting en verdroging zoveel mogelijk voorkomen worden. Dat moet bijdragen tot onder andere een veenweidegebied waarin herstel van natuur en biodiversiteit optreedt en bodemdaling afneemt. De begrippen integraliteit,

⁹¹ Fryslân, 2024, Omgevingsverordening Fryslân 2022, Art. 2.5.

⁹² Fryslân, Regionaal Waterprogramma 2022-2027, Hoofdstuk 6.4 laag 1.

⁹³ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1940.BPLEM21WBHOFFANLEM-VA01/t_NL.IMRO.1940.BPLEM21WBHOFFANLEM-VA01.html#_1.2_Liggingplangebied

⁹⁴ Fryslân, 2020, Omgevingsvisie Fryslân 2020, p 92.

maatwerk en samenwerking staan centraal in de provinciale benadering van het veenweidegebied de komende jaren.⁹⁵

De provincie is medeverantwoordelijk voor het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water. Zij stelt kaders voor het regionale waterbeheer en voor het grondwater. Om de doelen uit de Kaderrichtlijn Water te halen, is het van belang dat de provincie zich richt op het vergroten van het zelfreinigend vermogen van het water (de waterkwaliteit) en op het vasthouden van zoveel mogelijk water in de provincie (waterkwantiteit).⁹⁶ Uit het Regionaal Waterprogramma volgt dat Fryslân in 2050 waterrobuust en klimaatbestendig ingericht moet zijn.

Aan de westzijde van het plangebied ligt het natuurgebied De Groote Brekken. Het natuurgebied maakt deel uit van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het NNN wordt planologisch beschermd op grond van de Wet natuurbescherming. Het natuurbeheerplan geeft aan wat de huidige en de gewenste beheerdoelen zijn voor het Natuurnetwerk Nederland.⁹⁷ Het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied ligt op 2,5 km afstand van het plangebied.⁹⁸ In april 2025 maakte de provincie Fryslân bekend dat de Groote Brekken is aangewezen als één van de mogelijke Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) voor drinkwater. Voor een definitieve aanwijzing is nog een milieueffectrapportage (MER) nodig. Vanaf dit voorjaar wordt er met stakeholders gesproken over een eerste concept MER. Wat de eventuele gevolgen voor het woningbouwproject zijn, is nu nog niet te zeggen.

Beschrijving van het project

De gemeente Fryske Marren heeft in mei 2021 een intentieovereenkomst gesloten met de Kompanjon BV om te onderzoeken wat er qua woningbouw mogelijk op de locatie 'Hof van Holland' (later Hof fan Lemmer) in Lemmer. Aan de noordkant van Lemmer zou het project ontwikkeld moeten worden. De grond was bijna geheel bestemd als 'agrarisch', maar uit het haalbaarheidsonderzoek volgt dat deze veranderd kan worden naar 'een bestemming met wonen, water en natuur'. Het plan is om zo'n tweehonderd woningen te bouwen.

Op 29 mei 2024 is het bestemmingsplan Hof fan Lemmer door de gemeenteraad vastgesteld. Het plan voorziet in 'planologische – juridische kaders en welstandskaders voor maximaal 205 woningen'. Kenmerkend voor het plan zijn de bebouwingslinten met kavels gelegen aan het water. De typische kenmerken van het natuurgebied De Groote Brekken hebben gediend als inspiratiebron. De woningen bevinden zich vrijwel allemaal aan open vaarwater en bestaan uit 'vrijstaande en twee-onder-een-kap, enkele waterwoningen en een 4 laags-appartementengebouw' en een zonneweide tussen de woonlocatie en de reeds bestaande RWZI (rioolwaterzuiveringsinstallatie).

⁹⁵ Fryslân, 2020, Omgevingsvisie Fryslân 2020.

⁹⁶ Regionaal Waterprogramma provincie Fryslân

⁹⁷ Natuurbeheerplan provincie Fryslân

⁹⁸ <https://bugelhajema.maglr.com/hof-van-holland>

Voor deze locatie is gekozen met in achtneming van de ladder voor duurzame verstedelijking. In de regio is gezien de benodigde oppervlakte geen ruimte voor een dergelijk project. Daarnaast is het gebied goed ontsloten door de nabijheid van de snelweg. Uit de Regionale woondeal en het gemeentelijk woonbeleid blijkt er behoefte aan het aantal woningen waar het project in voorziet. 'Het plan heeft een hoge duurzaamheidsambitie'.⁹⁹ Dit blijkt onder andere uit de energievoorziening waarbij ingezet wordt op aquathermie per woning. Daarnaast wordt het gebied tussen de RWZI en het plangebied ingericht als zonnepark, dat de RWZI voorziet van stroom en zodra er weer ruimte is op het stroomnet uitgebreid wordt ten behoeve van de stroomvoorziening van de woningen in het plangebied. Ook wordt het gebruik van een hydraalloop overwogen.

In het projectplan wordt klimaatadaptief gebouwd, dit betekent dat er rekening wordt gehouden met de risico's van een veranderend klimaat. De bouw vindt plaats met een gesloten grondbalans, dit betekent dat de grond die opgegraven wordt voor de aanleg van 'waterlinten', gebruikt wordt voor het ophogen van de bouwkavels. Ook is rekening gehouden met hittestress door de aanleg van (openbare) groenstroken met voldoende grote bomen.

In afstemming met het Wetterskip Fryslân wordt een regionale waterkering verlegd. Ook is met het Wetterskip overlegt over een (gewijzigd) peilbesluit en is de hoogte van het woongebied bepaald op 30+ NAP. Hiermee is voldaan aan artikel 2.5 uit de Provinciale Omgevingsverordening.

Door de realisatie van de woonkavels neemt de verharding in het gebied toe. Tevens wordt er een aantal sloten in het plangebied gedempt. Volgens de digitale watertoets van het Wetterskip dient er 11.854 m² aan water te worden gecompenseerd. Vanwege het ontwerp van het plangebied wordt er echter ook ongeveer 56.040 m² aan nieuw oppervlaktewater gerealiseerd. Aan de compensatieplicht wordt hiermee ruim voldaan.

4.6.3 Natuurontwikkeling Hegewarren

Inleiding

De Hegewarren is een veenpolder van ongeveer 400 hectare gelegen ten oosten van Grou en ten zuiden van het natuurgebied de Alde Feanen. De grondwaterstanden worden in het gebied kunstmatig laag gehouden, waardoor het veen uitdroogt. Door veenoxidatie daalt de bodem en het waterbeheer wordt daardoor ingewikkelder. Door het dalende veen komt CO₂ vrij en door de lage grondwaterstanden verdroogt het omliggende natuurgebied de Alde Feanen. Het waterbeheer vraagt om steeds meer investeringen.¹⁰⁰ De provincie wil het gebied herinrichten.

Provinciaal belang

De provincie is medeverantwoordelijk voor het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water. In het Regionaal Waterprogramma geeft zij invulling aan deze richtlijn. Uit het Regionaal

⁹⁹ De Fryske Marren, 2024, bestemmingsplan Lemmer- Hof fan Lemmer, vastgesteld 29 mei 2024, P36.

¹⁰⁰ Fryslân: <https://www.fryslan.frl/Hegewarren>, benaderd op 21-11-2023

bestond uit inwoners van het gebied, vertegenwoordiger uit de recreatiesector, een vertegenwoordiger van de boeren en belangenbehartigers voor de natuur (o.a. It Fryske Gea). Het co-creatieteam verkende vier alternatieven en werkte twee voorkeursalternatieven uit, genaamd 'Polderaquarel' en 'Open en Natuurlijk'.¹⁰⁶

- In Polderaquarel wordt stapsgewijs toegewerkt naar een polder met bloem- en kruidenrijke graslanden. In ongeveer 10-20 jaar zal het waterpeil stapsgewijs worden opgezet om de vereiste verhoging van de grondwaterstand te bereiken. Het laagste deel van de polder wordt moerasnatuur. Een deel van de polder kan gebruikt worden voor extensieve landbouw.
- In Open en Natuurlijk krijgt verwater de hoofdrol. De Hegewarren wordt grotendeels getransformeerd tot moerasnatuur en open water. Het waterpeil wordt verhoogd naar boezempeil, zo zijn er vrijwel geen polderkades meer nodig. Het waterrijke landschap wordt ingezet om de natuur en verschillende vormen van recreatie te versterken. Nieuwe recreatieve vaarverbindingen tussen de Kromme Ee en de Grutte Krite maken dit alternatief ook op regionale schaal interessant. Er is een variant die uitgaat van enkel lokaal grondverzet en een variant waar meer gegraven wordt om ruimer vaarwater te creëren.

In februari 2022 stelden Gedeputeerde Staten, het dagelijks bestuur van het Wetterskip Fryslân en het college van burgers en wethouders van de gemeente Smallingerland voor om de variant 'Open en Natuurlijk' verder uit te werken.¹⁰⁷ In deze variant is een vaarweg voor beroepsvaart van Drachten naar het Prinses Margrietkanaal mogelijk. In het alternatief 'Polderaquarel' wordt de aanleg van een vaarweg niet meegenomen.¹⁰⁸ De volksvertegenwoordigers van het Wetterskip en de gemeente Smallingerland kozen in april 2022 ook voor de variant 'Open en Natuurlijk'. Provinciale Staten hielden het besluit aan. Zij verzochten om een bredere onderbouwing van een aantal punten uit het voorstel. Daarnaast vonden Provinciale Staten het belangrijk dat het besluit over de Hegewarren pas genomen werd, nadat er een besluit was genomen over de vaarweg Drachten. Gedeputeerde Staten stelden op 12 juli 2022 een bredere onderbouwing vast. In juni 2022 maakten Gedeputeerde Staten bekend dat zij onvoldoende voordelen zagen voor een vaarweg door Hegewarren. In september 2022 stemden Provinciale Staten voor de variant 'Open en Natuurlijk'. Ook stemden Provinciale Staten in met het voorstel van Gedeputeerde Staten om af te zien van een vaarweg door de Hegewarren. Zij vonden het economisch nut niet opwegen tegen de kosten en nadelen voor natuur en recreatie.

De weg in het gebied moet nog toegankelijk blijven voor de gaswinlocatie van Vermilion en de agrarische bedrijven die nog actief zijn.¹⁰⁹ De percelen die in eigendom zijn van de provincie Fryslân zijn tijdelijk ingezet voor innovaties, zoals het draadloos beweiden, de teelt van lisdodden

¹⁰⁶ Provincie Fryslân, Gebiedsontwikkeling Hegewarren – bijsluiter inrichtingsvarianten Polderaquarel en Open en Natuurlijk, 5 juni 2022

¹⁰⁷ Fryslân: <https://www.fryslan.frl/Hegewarren>, benaderd op 21-11-2023

¹⁰⁸ Toekomst Hegewarren: <https://toekomsthegewarren.frl/co-creatieteam-biedt-twee-voorkeursalternatieven-aan-bestuurders-aan/>, benaderd op 21-11-2023

¹⁰⁹ Veenweidefryslan: <https://www.veenweidefryslan.frl/hegewarren>, benaderd op 22-11-2023

en miscanthus (prachtriet).¹¹⁰ Daarnaast wordt onderzocht hoe de bodem via de teelt van lisdodden kan worden uitgemijnd alvorens de waterstand wordt verhoogd.¹¹¹

Belangentegenstellingen

De volgende partijen zijn betrokken bij de herinrichting van de Hegewarren: de provincie Fryslân, veehouders, Wetterskip Fryslân, de gemeente Smallingerland, de gemeente Leeuwarden, de gemeente Tytsjerksteradiel en de gemeenschap.¹¹²

Provincie Fryslân zet in op natuurherstel. Ook speelt voor de provincie het verbeteren van de waterkwantiteit een grote rol. Het Wetterskip Fryslân zorgt voor een goed waterpeil in sloten en meren, bewaken de waterkwaliteit en zuiveren het afvalwater.¹¹³ De gemeente Smallingerland heeft belang bij economische groei en het optimaal faciliteren van goederenvervoer over water. Ook heeft de gemeente Smallingerland belang bij het ontwikkelen van de Hegewarren als schakel in de gebiedsaanpak Oostelijke Poort Friese Meren. De gemeente Leeuwarden en de gemeente Tytsjerksteradiel zijn betrokken bij de gebiedsontwikkeling Hegewarren, omdat het voor deze gemeenten en hun inwoners belangrijk is om af te stemmen wat er met de omgeving van Hegewarren gebeurt. De in het gebied aanwezige veehouders willen graag duidelijkheid over hun toekomst in het gebied. De gemeenschap vertegenwoordigt de dorpsbelangen van Grou, Earnewâld, De Veenhoop en Oudega, It Fryske Gea, de watergebonden bedrijven in Drachten, het Nationaal Park de Alde Feanen, de buurgemeenten, de Friese Milieufederatie en de Watersportverbond.¹¹⁴

Er zijn van oudsher belangentegenstellingen tussen onder andere de landbouw en natuurbescherming. Provinciale Staten hebben besloten om in te zetten op gebiedsontwikkeling van de Hegewarren om onder andere de natuur te herstellen. Ook het Wetterskip wil bodemdaling zo veel mogelijk tegen gaan en de CO₂-emissies beperken. Daarnaast ligt de Hegewarren gunstig voor het creëren van waterberging, en kan het bijdragen aan de opgave om voor 2035 600 hectare boezemwater te realiseren. Gemeente Smallingerland heeft zich ook positief uitgesproken over het gebiedsontwikkelingsproces. De gemeente Leeuwarden en sommige inwoners maakten zich zorgen over de vaarweg uit De Alde Feanen naar de Hegewarren en de Burd.¹¹⁵

De voorgenomen gebiedsontwikkeling heeft ingrijpende gevolgen voor de huidige bewoners en gebruikers van de Hegewarren. De veehouders in het gebied hebben aangegeven dat ze het vooralsnog niet zien zitten hun bedrijf voort te zetten in een polder met hogere grondwaterstanden.¹¹⁶ In het gebied staan zeven (boeren)bedrijven. In 2019 was de toekomst van

¹¹⁰ Er wordt bijvoorbeeld onderzocht hoe de bodem via de teelt van lisdodden kan worden uitgemijnd (het verwijderen van voedingsstoffen, met name fosfaat, uit de bodem).

¹¹¹ Veenweide Fryslân, <https://www.veenweidefryslan.frl/hegewarren>, benaderd op 22-11-2023

¹¹² Provincie Fryslân, Startnotitie – gebiedsontwikkeling Hegewarren, 7 oktober 2019

¹¹³ Wetterskip Fryslân: <https://www.wetterskipfryslan.nl/over-ons>, benaderd op 22-11-2023

¹¹⁴ Provincie Fryslân, Startnotitie – gebiedsontwikkeling Hegewarren, 7 oktober 2019

¹¹⁵ Provincie Fryslân, Startnotitie – Gebiedsontwikkeling Hegewarren, 7 oktober 2019

¹¹⁶ Co-creatie team. (2021). Co-creatie Hegewarren, alternatieven voor een duurzame en aantrekkelijke toekomst voor de Hegewarren, ontwikkeld door betrokkenen in en rond het gebied. Royal HaskoningDHV.

boeren in de veenpolder nog onzeker. Bewoners kregen geen duidelijk antwoord op de vraag of ze in Hegewarren konden blijven wonen.¹¹⁷ De boeren gaven aan dat wanneer de huidige peilen en drooglegging in het gebied de komende 30 jaar niet gegarandeerd kunnen worden, collectieve verplaatsing voor hen een reëel alternatief was. Extensivering van de landbouw was voor de boeren geen optie. Daarnaast was dat volgens hen ook niet haalbaar.¹¹⁸ De boeren hebben aangegeven bereid te zijn in gesprek te gaan over eventuele verplaatsing als voor hen geen duurzame toekomst mogelijk is. De Provinciale Staten hebben op 25 november 2020 besloten om hierover met de boeren in gesprek te gaan en financiële middelen beschikbaar te stellen.¹¹⁹ In 2024 was ongeveer 185 van de benodigde 360 hectare landbouwgrond door de provincie aangekocht. Drie veehouderijbedrijven en een recreatiebedrijf zijn gestopt of verplaatst.

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

Cases	Industrie Heerenveen	Woningbouw Lemmer	Natuurontwikkeling Hegewarren
Belangen die meespeelden	- Landbouw, locatie oorspronkelijk landbouwgrond - Ruimte voor circulaire industrie - Hernieuwbare energie - Natuur: geen bezwaren vanuit soorten- of gebiedsbescherming - Water, gebied ligt in een polder	- Volkshuisvesting - Landbouw	- Natuurontwikkeling - Veenoxidatie - Landbouw - Recreatie

In paragraaf 4.5 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.

¹¹⁷ Omrop Fryslân: <https://www.omropfryslan.nl/nl/nieuws/922284/boeren-polder-de-hege-warren-onzeker-over-toekomst-we-willen-duidelijkheid>, benaderd op 23-11-2023

¹¹⁸ Provincie Fryslân, Startnotitie - Gebiedsontwikkeling Hegewarren, 7 oktober 2019

¹¹⁹ Provincie Fryslân, Eindrapport Co-creatie Hegewarren, november 2021

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

Dilemma's	Industrie Heerenveen	Woningbouw Lemmer	Natuurontwikkeling Hegewarren
Dilemma 1: maximaal inzetten op veiligheid of het risico op overstroming accepteren	Niet nadrukkelijk aan de orde	Accepteren risico op overstroming	Niet aan de orde
Dilemma 2: niet bouwen in overstromingsgevoelig gebied of bouw door technische ingrepen mogelijk maken	Bouw door technische ingrepen	Bouw door technische ingrepen	Niet bouwen in overstromingsgevoelige gebieden
Dilemma 3: water vasthouden of water aan- en afvoeren	Beiden	Water vasthouden	Water vasthouden
Dilemma 4: Waterpeil volgt functie, of functie volgt waterpeil	Waterpeil hetzelfde gehouden	Van polderpeil naar boezempeil, verhoogde bouw	Functie volgt waterpeil tot op zekere hoogte (HAKLAM)

Het industriegebied bij Heerenveen ligt in een bestaande diepe polder. Ondanks dat het plangebied in een diepe polder ligt, is het waterveiligheidsaspect hier niet nadrukkelijk aan de orde geweest. Bij de woningbouw in Lemmer wordt voor de boezem gebouwd. Dit maakt dat de woningen voor de regionale waterkering komen te staan, waardoor er zonder aanvullende maatregelen overstromingsrisico is. Doordat er vanuit het provinciaal beleid als eis is gesteld dat de grond waarop de woningen worden gebouwd tot ongeveer eenzelfde niveau wordt opgehoogd als de regionale waterkering, verdwijnt dit risico. Op deze manier wordt de bouw van de woningen door een technische ingreep mogelijk gemaakt. In de Hegewarren is het waterveiligheidsaspect minder aan de orde. Doordat daar sprake is van natuurontwikkeling is geen sprake van bouw in ongeschikte gebieden.

In het industrieterrein Heerenveen wordt de grondwaterstand gelijk gehouden. Zowel het industrieterrein als het woningbouwproject bij Lemmer moeten compenseren voor het verloren oppervlaktewater en de toename van de verharding. Daarmee wordt voldoende water vastgehouden. In de Hegewarren is het project juist gericht op het verhogen van de waterstand.

Bij het industrieterrein Heerenveen heeft de wijziging van de bestemming van landbouw naar industrie niet geleid tot het aanpassen van het waterpeil. Bij de woningbouw bij Lemmer is ook geen sprake van een wijziging van het waterpeil. Er is wel een regionale kering verlegd en is de grond waarop de woningen worden gebouwd verhoogt, zodat de woningen hoog voor de boezem komen te liggen. In Hegewarren is een bestaande functie (veeteelt) niet meer, of minder goed mogelijk. De functie volgt hier het waterpeil.

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

- Provinciale Staten kiezen er expliciet voor om op het gebied van waterveiligheid een risico te accepteren. De kans op overlijden door een overstroming voor iedereen achter de primaire waterkeringen zijn uiterlijk in 2050 niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar. In Fryslân is een groot netwerk aan regionale keringen. In de omgevingsvisie maakt de provincie duidelijk dat weliswaar soms overlast door overstromingen geaccepteerd moet worden, maar dat zij geen concessies doet als de veiligheid in het geding is. De meeste van deze keringen hebben een overschrijdingsnorm van eens in de 100 jaar gekregen. In gebieden waar de schade van een overstroming groot is, hebben Provinciale Staten een norm van eens in de 300 jaar vastgesteld.
- Provinciale Staten hebben in hun beleid een duidelijke voorkeur voor het niet bouwen in overstromingsgevoelige gebieden. Er is geen totaalverbod op het bouwen in – bijvoorbeeld – diepe polders. Het beleid geeft de ruimte om in deze gebieden te bouwen, mits de bouw 'waterrobuust' is. Voor bebouwd gebied geldt dat risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid sturend zijn bij de locatiekeuze en inrichting van zowel nieuwbouwlocaties (bebouwing) als (hoofd) infrastructuur, maar ook bedrijvigheid, schakelstations en dergelijke. Het is niet uitgewerkt wat dit precies inhoudt.
- Fryslân maakt een omslag van water kunstmatig reguleren naar het meer sturend maken van water en bodem. Er komt steeds meer aandacht voor het bergen van water, onder meer door het vergroten van de opslagcapaciteit in de Friese boezem en het vergroten van de sponswerking van de bodem. Bij droogte is de provincie nog afhankelijk van de aanvoer van IJsselmeerwater. Zij wil die afhankelijkheid verminderen door meer water vast te houden.
- In Fryslân 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 een woningbouwproject, de aanleg van een industrieterrein en een gebiedsontwikkelingsproject. Uit zowel het woningbouwproject als de aanleg van het industrieterrein 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 verminderen, bijvoorbeeld door watercompensatie te eisen of verhoogde bouw als voorwaarde te stellen. Het gebiedsontwikkelingsproject in de Hegewarren heeft geresulteerd in een verhoogde waterstand waardoor natuurontwikkeling kan plaatsvinden, ten koste van de mogelijkheden van de aanwezige landbouw.

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 10: 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.¹²⁰ Bij sterk

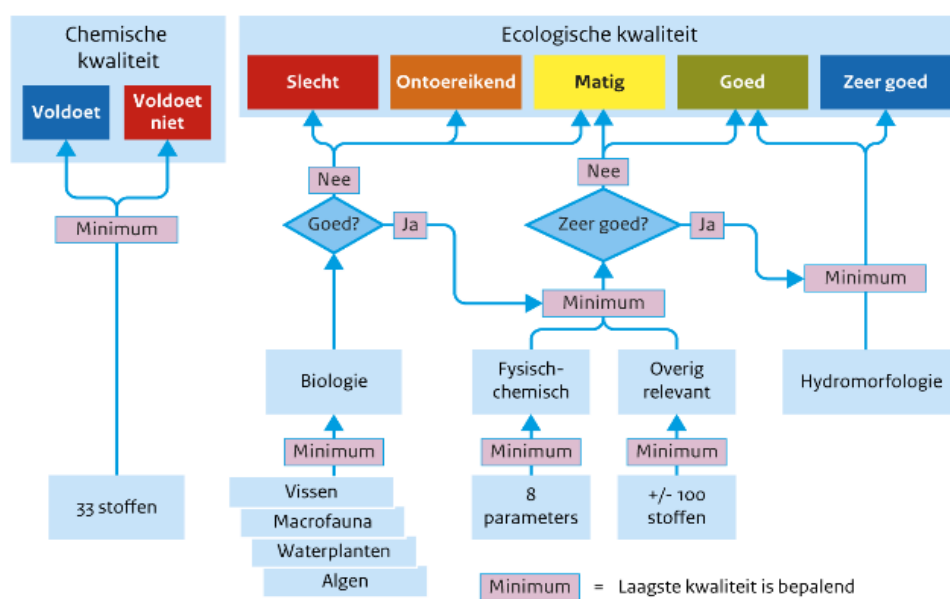
¹²⁰ In Nederland zijn de Waddenzee, de kustwateren, enkele beken en kleine rivieren en het Naardermeer aangewezen als natuurlijk water, alle andere wateren zijn gekwalificeerd als sterk veranderd of kunstmatig. (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl141205->

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. De waterschappen leiden het GEP af. Dit vormt de basis voor een advies aan de provincie voor de vaststelling van het GEP. De provincie legt het GEP vast in haar regionaal waterplan.¹²¹

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 vastgelegd 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 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 stelt voor deze “overige wateren” kwaliteitsdoelen vast die gehaald moeten worden.

5.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?

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 provincie stelt de begrenzing, typering en doelen waterlichamen vast. De Provincie stelt deze waterlichamen en het type vast op advies van Wetterskip Fryslân. Bij de verschillende typen waterlichamen horen verschillende normen. De normen zijn gedetailleerd vastgelegd. Zij bepaalt samen met anderen de inhoud van het stroomgebiedbeheerplan. Zij kiezen 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. Wetterskip Fryslân voert de monitoring voor het oppervlaktewater uit. 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.¹²²

¹²² 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://unievandwaterschappen.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 Fryslân zijn van het type sterk veranderde of kunstmatige wateren. Het Rijk heeft de Waddenzee en de kustwateren van de Noordzee aangewezen als natuurlijk water. Figuur 5 geeft hiervan een overzicht. De doelstelling is dat de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit voldoet aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water 2027. De geplande maatregelen richten zich voornamelijk op:

- terugdringen van de nutriëntenbelasting vanuit de landbouw;
- herinrichten van watersystemen gericht op een natuurlijker karakter.

B

Status

OMSCHRIJVING

- Natuurlijk terrein; Nederland
- Kunstmatig
- Natuurlijk
- Sterk veranderd
- N.v.t.



Figuur 7: de waterlichamen van de KRW¹²³

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.¹²⁴ De doelen en toestand, de functies en de maatregelen om de doelen te halen zijn per waterlichaam weergegeven in zogeheten KRW-factsheets.¹²⁵ Per waterlichaam worden vaak vele

¹²³ Puitenbroek, P.J.T.M. van, Clement, J. (2010). Basiskaart Aquatisch: de Watertypenkaart. Planbureau voor de Leefomgeving.

¹²⁴ Voor de niet-Rijkswateren.

¹²⁵ <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets>, benaderd op 16-1-2025.

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 indicatoren zijn onderverdeeld in biologische, fysisch-chemische indicatoren en verontreinigende stoffen. Op www.waterkwaliteitsportaal.nl kunnen we een overzicht krijgen van de oppervlaktewaterkwaliteit in Fryslân. Figuur 8 geeft per waterlichaam een overzicht van de biologische kwaliteitsindicatoren. De figuur laat een wisselend beeld zien van de biologische waterkwaliteit. Sommige wateren hebben een score 'goed', terwijl andere 'matig' of 'ontoereikend' scores. Figuur 9 laat op een zelfde wijze een overzicht zien van de fysisch-chemische waterkwaliteit (doorzicht, fosfor totaal, stikstof totaal, temperatuur, zout, zuurgraad en zuurstof). Op de fysisch-chemische indicatoren scoren de waterlichamen in Fryslân iets beter. Veruit de meeste wateren krijgen een score 'matig'. Problemen zijn er onder meer nog met stikstof, fosfor en specifieke verontreinigende stoffen. Het regionaal waterprogramma en de KRW-factsheets bevatten weinig uitgewerkte dwingende (ruimtelijke) maatregelen om diffuse bronnen aan te pakken.



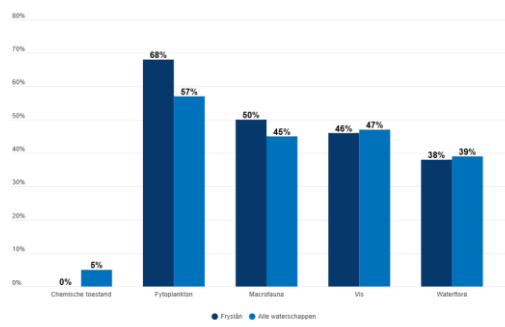
Figuur 8: scores op biologische indicatoren



Figuur 9: scores op fysisch-chemische indicatoren



Figuur 10: scores op chemie totaal



Figuur 11: percentage waterlichamen dat aan de KRW voldoet¹²⁶

In figuur 10 is een overzicht gegeven van de scores op verontreinigende stoffen (waaronder ammonium, arseen, kobalt, uranium, zink en nog vele andere stoffen). De figuur laat zien dat bij ieder oppervlaktewaterlichaam voor ten minste één verontreinigende stof de norm wordt overschreden. De waterlichamen zijn vooral verontreinigd met zogeheten ubiquitaire stoffen, stoffen die niet meer geloosd worden maar omdat ze vroeger veel werden toegepast en nauwelijks worden afgebroken, nu nog veel in het milieu voorkomen. Prioritaire niet-ubiquitaire stoffen worden nauwelijks in Friese wateren aangetroffen. Omdat het oppervlaktewater alleen een beoordeling 'goed' kan krijgen als aan alle normen wordt voldaan, krijgen alle oppervlaktewaterlichamen in Fryslân een onvoldoende. Figuur 11 geeft een overzicht van het percentage waterlichamen binnen het werkgebied van het Wetterskip Fryslân dat aan de onderscheiden categorieën van Kaderrichtlijn Waternormen voldoet.

5.6 Samenvatting

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 onder meer door te hoge concentraties stikstof en fosfor en te lage scores op de diverse biologische indicatoren. Verder is de chemische toestand van het water nog onvoldoende, met name doordat te veel ubiquitaire stoffen in het water worden aangetroffen. Geen enkel waterlichaam voldoet aan alle normen uit de Kaderrichtlijn Water. Veel maatregelen zijn gericht op de inrichting in en direct om het betreffende waterlichaam. Het regionaal waterprogramma en de factsheets bevatten weinig uitgewerkte dwingende (ruimtelijke) maatregelen om diffuse bronnen aan te pakken.

¹²⁶ <https://waves.databank.nl/mosaic/dashboard/schoon-water>, benaderd op 28 maart 2025.

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. 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. De provincie doet dit zowel binnen als buiten de grondwaterbeschermingsgebieden.¹²⁷ Zij is tevens verantwoordelijk voor de Kaderrichtlijn Watermonitoring voor het grondwater.

Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor verwezenlijking van de omgevingswaarde(n) voor de goede kwantitatieve en 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.¹²⁸

Provinciale Staten hebben de bevoegdheid om in de omgevingsverordening activiteiten te reguleren, onder meer door middel van vergunningplichten, algemene regels of meldplichten. Het verlenen van omgevingsvergunningen die gevolgen kunnen hebben voor de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen mag niet tot gevolg hebben dat niet aan de omgevingswaarde wordt

¹²⁷ Artikel 2.18 Omgevingswet.

¹²⁸ 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.

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.¹²⁹

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.¹³⁰ Provincies hebben daarmee een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.¹³¹ 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 waterwinning. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht Gedeputeerde Staten tot een risicoanalyse en risicobeheer van onttrekkingsgebieden van drinkwater.¹³² 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.¹³³

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.¹³⁴ In de Structuurvisie Ondergrond is daarom afgesproken dat provincies samen met drinkwaterbedrijven met voorstellen komen om aan de toekomstige drinkwatervraag te kunnen voldoen.

Tekstkader 11: aanwijzen Aanvullende Strategische Voorraden

De provincies en drinkwaterbedrijven hebben de 'Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040' uitgevoerd.¹³⁵ Op basis van die verkenning zouden de provincies in 2021 en 2022 gebieden aanwijzen voor Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's).

De provincie Fryslân heeft dit in samenwerking met drinkwaterbedrijf Vitens – die al het drinkwater in de provincie levert – gedaan. Zij hebben samen een drinkwaterstrategie voor 2050 opgesteld.¹³⁶ De drinkwaterreserve bestaat uit drie delen:

- Operationeel verschil; de direct inzetbare, reguliere capaciteit die schommelingen van 10% van de totale drinkwatervraag op korte termijn, kan opvangen.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ 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.

¹³¹ Artikel 2 Drinkwaterwet.

¹³² Deze verplichting komt voort uit zowel de Kaderrichtlijn Water (KRW) als uit de herziene Drinkwaterrichtlijn.

¹³³ 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.

¹³⁴ RIVM. (2015). Scenario's drinkwatervraag 2040 en beschikbaarheid bronnen. RIVM.

¹³⁵ Royal HaskoningDHV. (2021). Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040, eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040. Royal HaskoningDHV.

¹³⁶ Provincie Fryslân en Vitens. (2021). Wetter voor letter, drinkwaterstrategie Fryslân 2050. Provincie Fryslân en Vitens.

- Niet operationele reserve; voor het opvangen van ontwikkelingen op de middellange termijn. Deze winningscapaciteit is wel vergund maar nog niet gerealiseerd. Zij is inzetbaar binnen 3-5 jaar. De NOR bedraagt 10% van de totale capaciteit.
- Aanvullende Strategische Voorraden (ASV); bedoeld voor het opvangen van ontwikkelingen op de langere termijn. ASV's zijn een ruimtelijke reservering met bescherming en niet gerealiseerd of vergund. De provincie legt deze gebieden en het beschermingsregime vast in de Omgevingsverordening.

De provincie en Vitens richten zich in hun zoektocht naar ASV's op zoet grondwater. Zij onderscheiden vijf ASV-zoekgebieden die bij elkaar opgeteld 30 miljoen m³ drinkwater per jaar kunnen produceren. Via de Omgevingsverordening wijst de provincie de ASV-zoekgebieden plus een beschermingszone eromheen aan.

Rondom Luxwoude en Boornbergum zijn nieuwe grondwaterwinningen gepland. Vanwege de bijzondere situatie op de Waddeneilanden wordt per eiland bekeken hoe de drinkwatervoorziening daar toekomstbestendig kan worden gemaakt.

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.¹³⁷ 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."¹³⁸

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.

¹³⁷ 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.

¹³⁸ 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.

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 CO₂ 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 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

De provincie streeft een veerkrachtig water- en bodemsysteem na. Zij wil de vitaliteit van de bodem herstellen, onder meer door voldoende organische stof in de bodem te behouden en het vergroten van de sponswerking van de bodem.¹³⁹ Voor wat betreft de kwantiteit van het grondwater stelt de Provinciale Omgevingsvisie twee doelen. Het eerste doel is gericht op het gebruik van het grondwater als drinkwater. Drinkwater moet voor iedere bewoner van Fryslân betrouwbaar en van goede kwaliteit zijn. Er moet voldoende schoon grondwater beschikbaar zijn voor de drinkwaterwinning en ander grondwatergebruik, ook op lange termijn. Het tweede doel is gericht op grondwater in het algemeen. Het grond- en oppervlaktewatersysteem moet toekomstbestendig worden ingericht. Voor de zandgebieden betekent dit dat het accent ligt op waterconservering en vasthouden van vrij afstromend water. In het Waddengebied ligt de nadruk op waterconservering, zelfvoorziening en vergroten van de zoetwatervoorraad. In het noordelijk kust- en zeeleigebied betekent dit het tegengaan van verzilting en in het veenweidegebied ligt de nadruk op het vertragen van inklinken van het veenpakket en het voorkomen van de negatieve gevolgen daarvan. Het beleid is erop gericht meer grondwater te gaan vasthouden.

¹³⁹ Gedeputeerde Staten van Fryslân, Wetterskip Fryslân, Royal HaskoningDHV. (2023). Fryslân Klimaatbestendig 2050+, water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting van Fryslân. Royal HaskoningDHV.

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 Fryslân zijn 12 grondwaterwinningen. Op het Friese vasteland gaat het om Garyp, Nij Beets, Noardburgum, Oldeholtade, Oudega, Spannenburg, Terwisscha. Op de Waddeneilanden gaat het om Ameland-Buren, Ameland-Hollum, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland. Het drinkwaterbedrijf Vitens wint hier water voor de publieke drinkwatervoorziening.

De doelstelling van de provincie is dat drinkwater voor iedere bewoner van Fryslân betrouwbaar en van goede kwaliteit is. Er moet voldoende schoon grondwater beschikbaar zijn voor de drinkwaterwinning en ander grondwatergebruik, ook op lange termijn.¹⁴⁰ In het kader van haar wettelijke taak beschermt de provincie het grondwater.

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.¹⁴¹ Meestal zijn Gedeputeerde Staten regievoerder voor het opstellen van de gebiedsdossiers en uitvoeringsprogramma's. 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 vaak 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.¹⁴² Het valt het RIVM op dat het aantal ruimtelijke beheersmaatregelen voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen beperkt is, terwijl provincies wel beschikken over ruimtelijk instrumentarium.

¹⁴⁰ Provinciale Staten van Fryslân. (2020). De Romte Diele, Omgevingsvisie provincie Fryslân. Provincie Fryslân, p. 60.

¹⁴¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM.

¹⁴² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM.

Deze kritiekpunten gelden maar ten dele voor het Uitvoeringsprogramma in Fryslân. Uit de gebiedsdossiers blijkt dat er in de grondwaterbeschermingsgebieden in Fryslân weinig problemen zijn met het uitspoelen van meststoffen naar het ruwe drinkwater. Provinciale Staten constateren in de Omgevingsvisie dat de grondwaterkwaliteit, in relatie tot vervuiling, verzuring en vermesting, in het algemeen goed is. Extra maatregelen om uitspoeling van meststoffen naar het drinkwater te voorkomen zijn vooralsnog dan ook niet nodig. Er zijn wel bedreigingen voor de grondwaterkwaliteit in de vorm van sporen van gewasbeschermingsmiddelen en medicijnresten in het grondwater. Verder heeft verzilting nadelige effecten op de kwaliteit van het grondwater en de zoete grondwatervoorraad.¹⁴³ Concrete maatregelen die deze bedreigingen effectief aanpakken, zijn niet in het Uitvoeringsprogramma opgenomen. Veel maatregelen betreffen zaken als voorlichting, monitoring en overleg (zie bijlage 2).

Het dilemma grondwater schoon houden of drinkwater zuiveren komt in Fryslân door de relatief goede kwaliteit van het ruwe drinkwater minder scherp naar voren dan in veel andere provincies. Het Uitvoeringsprogramma zet vooral in op voorlichting, monitoring en overleg.

6.6 Samenvatting

De zorg voor grond- en drinkwater is een belangrijke provinciale taak. Provincies hebben een zorgplicht voor drinkwater. Zij hebben een regisserende, kaderstellende en coördinerende rol. Ten behoeve van de drinkwaterwinning moeten Provinciale Staten grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen en regels stellen voor de bescherming van het 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 beleid is gericht op het vasthouden van grondwater;
- het ruwe drinkwater is in Fryslân nog relatief schoon. Er zijn weinig acute bedreigingen voor het ruwe drinkwater. Maatregelen bestaan vooral uit voorlichting, monitoring en overleg.

¹⁴³ Provinciale Staten van Fryslân. (2020). De Romte Diele, Omgevingsvisie provincie Fryslân. Provincie Fryslân, p. 60.

Bronnenlijst

Literatuur:

- Bos, L., Groothuijse, F. (2024). Europese verplichtingen ten aanzien van nitraatconcentraties in grondwater Provinciale verantwoordelijkheden, juridische instrumenten en risico's. Universiteit Utrecht.
- Commissie Waterbeheer 21e eeuw. (2000). Anders omgaan met waterbeleid in de 21e eeuw.
- Folmer, I., Vries, A. de. (2020). Rapport Uitvoeringsprogramma 2020 – 2025, gebiedsdossiers Fryslân. Royal HaskoningDHV.
- Grootelaar, H. en Vriend, P. (2020). Fryslân, wetterlân, Opgavegestuurd én gebiedsgericht samenwerken van provincie en waterschap. Lysias Advies.
- 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.
- Puitenbroek, P.J.T.M. van, Clement, J. (2010). Basiskaart Aquatisch: de Watertypenkaart. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Regionaal Waterprogramma provincie Fryslân
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2015). Scenario's drinkwatervraag 2040 en beschikbaarheid bronnen. RIVM.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM.
- Royal HaskoningDHV. (2021). Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040, eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040. Royal HaskoningDHV.
- STOWA. (2008). Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren. STOWA.
- Twynstra Gudde, Witteveen+Bos, RoyalHaskoningDHV en Colibrie Advies. (2018). Handreiking KRW-doelen. STOWA.

Beleidsstukken, wetgeving en college- en beleidsbrieven:

- Co-creatieteam. (2021). Co-creatie Hegewarren, alternatieven voor een duurzame en aantrekkelijke toekomst voor de Hegewarren, ontwikkeld door betrokkenen in en rond het gebied. Royal HaskoningDHV.
- De Fryske Marren, 2024, bestemmingsplan Lemmer- Hof fan Lemmer, vastgesteld 29 mei 2024.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, Wetterskip Fryslân, Royal HaskoningDHV. (2023). Fryslân Klimaatbestendig 2050+, water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting van Fryslân. Royal HaskoningDHV.
- Memorie van Toelichting Omgevingswet, TK 2013–2014, 33 962, nr. 3.

- Minister van Infrastructuur en Waterstaat, brief aan Tweede Kamer, Onderwerp: Brief Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024.
- 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.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2022). Programma NOVEX. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 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.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Tweede Kamer, Onderwerp: Water en Bodem sturend, 25 november 2022.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). Protocol gebiedsdossiers en uitvoeringsprogramma's drinkwaterwinningen. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Nationaal Bestuursakkoord Water, 2 juli 2003.
- Nationaal Waterprogramma 2022 – 2027.
- Natuurbeheerplan provincie Fryslân
- Provinciale Staten van Fryslân. (2007). Streekplan Fryslân, Om de kwaliteit van de Romte. Provincie Fryslân.
- Provinciale Staten van Fryslân. (2020). De Romte Diele, Omgevingsvisie provincie Fryslân. Provincie Fryslân.
- Provinciale Staten van Fryslân. (2022). Regionaal Waterprogramma 2022 – 2027. Provincie Fryslân.
- Provincie Fryslân en Vitens. (2021). Wetter voor letter, drinkwaterstrategie Fryslân 2050. Provincie Fryslân en Vitens.
- Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân. (2021). Foarút mei de Fryske Feangreiden, Veenweideprogramma 2021-2030. Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân.
- Provincie Fryslân, Regionaal Waterprogramma 2022-2027, Hoofdstuk 6.4 laag 1.
- Provincie Fryslân, 2020, Omgevingsvisie Fryslân 2020.
- Provincie Fryslân, 2024, Omgevingsverordening Fryslân 2022.
- Provincie Fryslân, Alde Feanen Natura 2000 beheerplan 2016-2022, februari 2016 (verlengd)
- Provincie Fryslân, Eindrapport Co-creatie Hegewarren, november 2021.
- Provincie Fryslân, Gebiedsontwikkeling Hegewarren – bijsluiter inrichtingsvarianten Polderaquarel en Open en Natuurlijk, 5 juni 2022.
- Provincie Fryslân, Regionaal Waterprogramma 2022-2027, 30 november 2022
- Provincie Fryslân, Startnotitie - Gebiedsontwikkeling Hegewarren, 7 oktober 2019

- Provincie Fryslân, Startnotitie - Gebiedsontwikkeling Hegewarren, 7 oktober 2019.
- Provincie Fryslân, Veenweideprogramma 2021-2030, maart 2021
- Wetterskip Fryslân en provincie Fryslân. (2023). Fryslân Klimaatbestendig 2050+, Water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting van Fryslân. Wetterskip Fryslân en provincie Fryslân.

Websites:

- <https://allecijfers.nl/buurt/lemmer-lemstervaart-de-fryske-marren/>.
- <https://bugelhajema.maglr.com/hof-van-holland>
- <https://edepot.wur.nl/356847>.
- [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://ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/t_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01.pdf.
- <https://toekomsthegewarten.frl/co-creatieteam-biedt-twee-voorkeursalternatieven-aan-bestuurders-aan/>.
- <https://unievenwaterschappen.nl/wat-als-nederland-doelen-kaderrichtlijn-water-niet-haalt/#:~:text=Dagvaarding,niet%20halen%20van%20de%20doelen.>
- <https://waves.databank.nl/mosaic/dashboard/schoon-water>.
- <https://www.clo.nl/indicatoren/nl141205-europese-kaderrichtlijn-water/#:~:text=Voor%20Nederland%20zijn%20de%20Waddenzee,omdat%20ze%20altijd%20zijn%20aangelegd.>
- <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/wat-is-het-deltaprogramma>.
- <https://www.deltares.nl/nieuws/grenzen-bereikt-aan-de-maakbaarheid-van-ons-water-en-bodemsysteem>.
- <https://www.drinkwaterplatform.nl/de-groeiende-druk-op-het-ijsselmeer/>.
- <https://www.fryslan.frl/Hegewarten>.
- <https://www.omropfryslan.nl/nl/nieuws/922284/boeren-polder-de-hege-warren-onzeker-over-toekomst-we-willen-duidelijkheid>.
- https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/b_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01_tb5.pdf.
- https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01/b_NL.IMRO.0074.BPNklaverbladNO-VG01_tb1.pdf.
- <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.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1940.BPLEM21WBHOFFANLEM-VA01/t_NL.IMRO.1940.BPLEM21WBHOFFANLEM-VA01.html#_1.2_Liggingplangebied
- [https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/robuustheid#:~:text='Een%20robust%20watersysteem%20of%20robuuste,\(%20toekomstige%20ontwikkelingen'\)](https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/robuustheid#:~:text='Een%20robust%20watersysteem%20of%20robuuste,(%20toekomstige%20ontwikkelingen'))
- <https://www.veenweidefryslan.frl/hegewarten>
- <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets>, benaderd op 16-1-2025.
- <https://www.wdodelta.nl/waterschapsverordening-en-legger>
- <https://www.wetterskipfryslan.nl/over-ons>

Bijlage 1:

Onderzoeksfases

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. <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 Bestuurlijke reactie	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.
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	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. <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.
----------------	---

Bijlage 2: Beoordeling maatregelen Uitvoeringsprogramma

Maatregelen in de uitvoeringsprogramma's voor grondwaterwinning ¹⁴⁴

Nr	Maatregel	Gericht op agrarische sector?	Ruimtelijke beheers-maatregel?	Schept nieuwe verplichtingen?	Direct effect op verontreinigingen beoogd
	Waterkwaliteit, monitoring en Early Warning				
M1.1	Heranalyse van eenmalige waarnemingen	Nee	Nee	Nee	Nee
M1.2	Herkomstanalyse van structureel aangetroffen stoffen en in gesprek gaan met terreineigenaren	Nee	Nee	Nee	Nee
M1.3	Optimaliseren meetprogramma Vitens	Nee	Nee	Nee	Nee
M1.4	Uitrollen early warning meetnet	Nee	Nee	Nee	Nee
M1.5	Opvolgen aanbeveling onderzoek riolering over het beheren van IBA's en calamiteiten bij persleidingen	Nee	Nee	Nee	Nee
M1.6	Opvolgen aanbevelingen onderzoek puntbronnen	Nee	Nee	Nee	Nee
M1.7	Afstemming Rijkswaterstaat inzake inundatierisico's bij waddenwinningen	Nee	Nee	Nee	Nee
	Grondwaterbescherming				
M2.1	Driejaarlijks overleg tussen provincie, waterbedrijf en gemeenten	Nee	Nee	Nee	Nee
M2.2	Themabijeenkomst voor handhavers en vergunningverleners over grondwaterbescherming	Nee	Nee	Nee	Nee
M2.3	Voorbeeldteksten opstellen voor de waterparagraaf in omgevingsplannen gemeenten	Nee	Nee	Nee	Nee
M2.4	Voorlichting over grondwaterbescherming aan ambtenaren binnen de provincie	Nee	Nee	Nee	Nee
M2.5	Inventarisatie illegaal aangelegde WKO's en grondwateronttrekkingsputten	Nee	Nee	Nee	Nee
	Communicatie & bewustwording				

¹⁴⁴ Folmer, I., Vries, A. de. (2020). Rapport Uitvoeringsprogramma 2020 – 2025, gebiedsdossiers Fryslân. Royal HaskoningDHV.

M3.1	Voortzetten beschermjdrinkwater.nl en organiseren voorlichtingscampagne via social media.	Nee	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 Veluwevloedmeren.
- 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^e 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 op het eindrapport “Water(s)noden Een onderzoek naar de invloed van water op de ruimtelijke afwegingen in Fryslân” d.d. 2 juli 2025.

Allereerst willen wij u hartelijke danken voor dit rapport en de inzet van de NRK om de ruimtelijke aspecten van het Friese waterbeleid duiding te geven. Graag reageren wij ook op de gemaakte aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Werk het principe van water en bodem sturend uit binnen de gebiedsprocessen van het FPLG.

In de op te stellen provinciale Omgevingsvisie zal op hoofdlijnen invulling worden gegeven wat “water en bodem sturend” op gebiedsniveau kan betekenen. Met het wegvallen van het transitiefonds NPLG (nationaal programma landelijk gebied) ontbreekt echter de financiële basis om binnen gebiedsprocessen de stap naar een praktische uitwerking en uitvoering te zetten. Deze stap wordt wel gezet binnen de gebiedsprocessen onder het veenweideprogramma.

Aanbeveling 2: Ontwikkel een afwegingskader - waar water en bodem sturend onderdeel van is-, dat bevoegde gezagen als hulpmiddel gebruiken bij het vaststellen van vergunningen en ruimtelijke plannen.

De op te stellen provinciale Omgevingsvisie zal richting bieden in de manier waarop en de mate waarin water en bodem sturend zijn in de ruimtelijke ordening. Verdere concretisering krijgt een plek in het provinciale regionale water en bodem programma en waar nodig in de provinciale omgevingsverordening.

Aanbeveling 3: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, tref bij actuele risico's voor de grond en oppervlaktewaterkwaliteit zelf maatregelen. Maak daarbij gebruik van het juridische instrumentarium onder de omgevingswet.

Ook voor inzet van juridische instrumentarium voor behalen van waterkwaliteitsdoelen van grond- en oppervlaktewater geldt, dat de provinciale Omgevingsvisie hier richting in kan geven. Nadere uitwerking zal plaatsvinden in het provinciale regionaal water en bodem programma en provinciale omgevingsverordening.

Aanbeveling 4: Gedeputeerde Staten, laat de waterschappen jaarlijks een rapportage opstellen met (aan de hand van meetbare indicatoren) de stand van zaken van de uitvoering van het waterbeheerprogramma. Bespreek jaarlijks met het Dagelijks Bestuur van het Wetterskip of de uitvoering op koers ligt.

Dank voor deze aanbeveling. Wij zien echter de meerwaarde in van een bestuurlijke samenwerking gebaseerd op het voeren van het open gesprek. Wanneer er aanleiding is om de voortgang in de uitvoering ook bestuurlijk te bespreken, maken we dat onderdeel van dit gesprek.