

Water(s)noden

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

Noordelijke
Rekenkamer



Water(s)noden

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



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	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 Het waterbeleid; van een technische kwestie naar integraal omgevingsbeleid.....	24
3.3 Het Groningse strategische waterbeleid	30
3.4 Samenvatting	31
4. Waterveiligheid en waterkwantiteit.....	33
4.1 Inleiding.....	33
4.2 Waartoe is de provincie verplicht?.....	33
4.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?	34
4.4 Dilemma's in het beleid	35
4.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid	36
4.6 Weging van waterkwantiteit en -veiligheid in drie cases	40
4.7 Doorwerking strategisch beleid	46
4.8 Samenvatting	48
5. Oppervlaktewater-kwaliteit.....	50
5.1 Inleiding.....	50
5.2 Waartoe is de provincie verplicht?.....	50
5.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?	52
5.4 Dilemma in het beleid	52
5.5 Keuzen in het provinciaal strategisch beleid	53

5.6	Samenvatting	55
6.	Grond- en drinkwater	56
6.1	Inleiding.....	56
6.2	Waartoe is de provincie verplicht?.....	56
6.3	In hoeverre is er beleidsvrijheid?	58
6.4	Dilemma's in het beleid	58
6.5	Keuzen in het provinciaal strategisch beleid	59
6.6	Samenvatting	61
	Bronnenlijst.....	63
	Bijlage 1: Onderzoeksfasen	66
	Bijlage 2: Beoordeling maatregelen Uitvoeringsprogramma's	68
	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 Groningen moeten ruimtelijke keuzen resulteren in een robuust watersysteem: 'een systeem dat in het algemeen bestand is tegen extreme gebeurtenissen en voldoet bij verschillende mogelijke toekomstige ontwikkelingen'. De Noordelijke Rekenkamer keek in dit onderzoek naar de volgende onderwerpen:

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

Conclusies

De provincie Groningen streeft al lange tijd een natuurlijker inrichting van de waterhuishouding na. Het watersysteem moet in toenemende mate een ruimtelijk ordenend principe vormen. Het beleid is er onder meer op gericht om water vast te houden, te bergen en als het niet anders kan af te voeren. Het doorvoeren van de nodige grootschalige verbeteringen in het Groningse watersysteem kost tijd. De provincie en waterbeheerders treffen maatregelen om het Groningse watersysteem robuuster te maken. Deze inspanningen leiden nog tot onvoldoende resultaat.

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

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

Waterkwantiteit en -veiligheid

De provincie Groningen heeft de watersysteembenadering en het principe dat water en bodem sturend zijn voor de ruimtelijke ordening in haar beleid vastgelegd. Maar beide zijn in de praktijk nog onvolledig doorgevoerd. Waterbeheerders voeren op grote schaal maatregelen uit om te bevorderen dat inwoners veilig zijn en over voldoende zoetwater beschikken. In droge perioden is Groningen nog afhankelijk van de aanvoer van IJsselmeerwater. Provinciale Staten hebben gebieden aangewezen waar het watersysteem meer leidend is bij het toekennen van de functie. Provinciale Staten stellen geen concrete doelen over het voorkomen van bouw in overstromingsgevoelige gebieden. Bij de locatiekeuze voor woonwijken en industrie kunnen 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 Groningen heeft als doelstelling is dat de oppervlaktewaterkwaliteit in 2027 voldoet aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. De waterkwaliteit in Groningen is op onderdelen verbeterd, maar geen enkel waterlichaam voldoet aan alle doelen van de Kaderrichtlijn Water. Het regionaal waterprogramma van de provincie en de KRW-factsheets bevatten weinig uitgewerkte dwingende (ruimtelijke) maatregelen om diffuse bronnen van verontreinigingen aan te pakken. In alle waterlichamen worden de normen voor een goede chemische toestand overschreden en de ecologische kwaliteit blijft vooral achter door te hoge concentraties specifieke verontreinigende stoffen. Het in 2027 halen van doelen van de Kaderrichtlijn Water is een resultaatverplichting. Het is een gezamenlijke opgave waarin Rijk, provincie en waterschappen taken hebben.

Grondwater

De provincie Groningen streeft ernaar dat het grondwater in 2027 voldoet aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. De provincie opteert in haar plannen vaak voor vrijwillige instrumenten en zet niet in op het toepassen van het instrumentarium van de Omgevingswet. Veel maatregelen in de Uitvoeringsprogramma's zijn niet doeltreffend genoeg om af- en uitspoelen van vervuilende stoffen te voorkomen. Zij zijn vooral gericht op onderzoek en monitoring. Het vastgestelde provinciaal beleid is gericht op het veiligstellen van voldoende zoet grondwater van goede kwaliteit voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De kwaliteit

van het grondwater staat lokaal onder druk. Waterbedrijven maken zich zorgen om het uitspoelen van nitraat en resten van gewasbeschermingsmiddelen.

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. Gedeputeerde Staten controleren jaarlijks in hoeverre deze uitvoering op koers ligt. Veel grondwatertaken liggen bij de provincie. De financiële middelen van de waterschappen voor uitvoering van het waterbeheer zijn grotendeels afkomstig vanuit de waterschapsbelastingen.

In het waterbeheer is tussen Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten een praktijk van nauwe samenwerking ontstaan. De provincie speelt hierin een rol, onder meer bij het maken van een integrale afweging van de ruimtebehoefte en het vastleggen daarvan in beleidsplannen. Zij is voor haar kaderstelling in toenemende mate afhankelijk van de technische kennis van de waterschappen. Waterschappen stellen zelf ook steeds vaker strategische visies op waarvan de provincie gebruik kan maken voor haar eigen plannen. 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 wegeheffing. 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 Groningen kiezen voor een watersysteembenadering waarin zij een duurzaam en veerkrachtig (robuust) watersysteem nastreven. In het beleid worden water en bodem steeds meer sturend voor de ruimtelijke ordening, maar dit is nog niet concreet ingevuld. De Provinciale Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Regionaal Waterplan bevatten de belangrijkste provinciale strategische kaders voor het waterbeheer.

Provincies bevorderen samen met de waterschappen de veiligheid van regionale waterkeringen. Provinciale Staten hebben keringen van groot regionaal belang aangewezen en bepalen het veiligheidsniveau voor deze waterkeringen. Bescherming tegen overstromingen 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 gebiedsontwikkeling en de aanleg van waterbergingsgebieden.

Provinciale Staten streven de waterkwaliteitsdoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water na. De waterkwaliteit is verbeterd, maar in geen enkel waterlichaam worden alle doelen gehaald. De waterkwaliteitsdoelen worden vooral niet gehaald door te hoge concentraties chemische stoffen. Het halen van normen van de Kaderrichtlijn Water is een resultaatverplichting. In Groningen worden onvoldoende maatregelen genomen om in 2027 aan de normen van de Kaderrichtlijn Water te voldoen. Provinciale Staten hebben zelf ruimtelijke bevoegdheden die zij kunnen inzetten om waterverontreiniging aan te pakken.

Provinciale Staten hebben in hun Provinciale Omgevingsvisie vastgelegd dat zij voor hun zoetwatervoorziening meer zelfvoorzienend willen worden. Voor het grond- en drinkwater geldt dat de provincie meer water ondergronds wil vasthouden en zij zet in op waterbesparing. In Groningen zijn twee grondwaterwinningen in bedrijf. Een deel van het drinkwater dat Groningen gebruikt is afkomstig uit oppervlaktewinning uit de Drentsche Aa. Groningen heeft om aan de groeiende watervraag te voldoen zoekgebieden voor nieuwe drinkwaterwinning aangewezen.

Provinciale Staten van Groningen willen het drinkwater duurzaam beschermen tegen verontreinigingen. De kwaliteit van het grond- en drinkwater staat echter onder druk. De belangrijkste opgaven in Groningen bestaan uit het terugdringen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De provincie opteert in haar plannen voor inzet van een instrumentarium dat veelal indirect invloed heeft op de grondwaterkwaliteit, zoals het maken van bestuurlijke afspraken, voorlichting en monitoring. Zij kiest er voor het juridisch instrumentarium van de Omgevingswet niet toe te passen. Instanties als het RIVM en de drinkwaterbedrijven hebben hierop aangedrongen. Met het gehanteerde instrumentarium is niet te verwachten dat de normen voor de grondwaterkwaliteit worden gehaald. De provincie neemt een risico de grondwaterkwaliteitsnormen uit de Kaderrichtlijn Water niet te halen.

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

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

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

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

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

In concrete cases zitten de provincie en het waterschap zo vroeg mogelijk in de planvorming met de betrokkenen aan tafel. Dit is vooral het geval als provinciale belangen een rol spelen. De provincie toetst in dit geval de plannen aan de provinciale kaders, bijvoorbeeld op het gebied van overstromingsrisico, waterkwantiteit en -kwaliteit.

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 voor de stikstoffabriek door het Rijk gaf het overstromingsrisico niet de doorslag. De locatie van de bestaande fabriek en de daarbij gelegen infrastructuur was leidend, ondanks het verhoogde overstromingsrisico op deze locatie. Nadat de locatie bepaald is, stelt het waterschap eisen om de impact op de waterhuishouding te verminderen. Zij doet dit bijvoorbeeld door watercompensatie te eisen of – in het geval van de stikstoffabriek – maatregelen te nemen om het overstromingsrisico te minimaliseren. De gebiedsinrichting van de Ruiten Aa was specifiek gericht op verbetering van de waterhuishouding en dit heeft tot goede resultaten geleid.

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

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

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

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

Water heeft geen doorslaggevende rol gespeeld in de locatiekeuzen van woningbouw en de bouw van de Stikstoffabriek. In het geval van de bouw van de stikstoffabriek had de provincie geen invloed had op de locatiekeuze. Zij kon wel aanvullende maatregelen bewerkstelligen. Het gebiedsontwikkelingsproces Ruiten Aa was erop gericht de waterstand op een natuurlijker niveau te krijgen om het behalen van de natuurdoelen mogelijk te maken. Het waterschap vertraagde het afwateren om overstromingsgevaar stroomafwaarts te voorkomen.

Tekstkader 1: een korte vergelijking tussen de drie noordelijke provincies

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

Waterkwantiteit en -veiligheid

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

Oppervlaktewaterkwaliteit

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

Grond- en drinkwater

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

Erratum

In het toelichtende gesprek dat de NRK met de portefeuillehouder voerde, bleek dat enkele zinnen in de conclusies tot misverstanden leiden. De rekenkamer heeft andermaal diverse bronnen geraadpleegd en komt tot de conclusie dat de desbetreffende zinnen beter anders kunnen luiden:

- Pagina 6. De rekenkamer vult de zin “Waterbedrijven maken zich zorgen om het uitspoelen van nitraat en resten van gewasbeschermingsmiddelen” aan met “Uitspoeling van nitraat is in de provincie Groningen niet aan de orde.”
- Pagina 7. De rekenkamer herformuleert de zin “Met het gehanteerde instrumentarium is niet te verwachten dat de normen voor de grondwaterkwaliteit worden gehaald. De provincie neemt een risico de grondwaterkwaliteitsnormen uit de Kaderrichtlijn Water niet te halen.” door “Het instrumentarium dat de provincie inzet, voorkomt niet dat de waterkwaliteit in sommige winputten achteruitgaat.” Het beginsel van de Kaderrichtlijn Water dat hier in het geding is, is dat de kwaliteit van het grondwater niet achteruit mag gaan en de zuiveringsinspanning naar beneden moet. Zelfs als alle stoffen binnen de geldende norm blijven (en dat lijkt het geval te zijn in Groningen), kan er toch sprake zijn van achteruitgang (bijvoorbeeld ‘vergrijzing’ van het grondwater; en dat risico is er in Groningen).

Aanbevelingen

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

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

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

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

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

1. Inleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

Vanwege groeiende vraag naar ruimte en de gevolgen van klimaatverandering moeten overheden scherpe keuzen maken in welke activiteiten waar kunnen plaatsvinden. Dit onderzoek focust op het belang dat besluitvormers toekennen aan (grond)water in de ruimtelijke afwegingen. Hun ruimtelijke keuzen moeten immers leiden tot de gewenste robuuste ruimtelijke inrichting met een robuust watersysteem: ‘een systeem dat in het algemeen bestand is tegen extreme gebeurtenissen en voldoet bij verschillende mogelijke toekomstige ontwikkelingen’.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 Groningse 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.

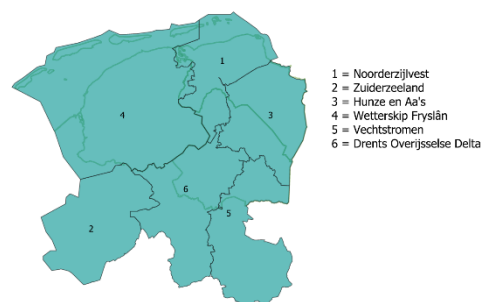
grenzen, waaronder de waterschappen. Interbestuurlijk toezicht gaat over het toezicht dat de provincie houdt op het functioneren van het waterschap ten behoeve van het samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Gedeputeerde Staten houden ook toezicht op het archief van de waterschappen (deugdelijke 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, zoals 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. 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 gebieden met een verbod op fysische bodemaantasting 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-

- 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

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/>).

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.

Gedeputeerde Staten stellen formele leidraden vast en maken afspraken over de uitgangspunten van keringen voor zowel toetsing als versterking. De waterschappen rapporteren elke 6 jaar aan de provincie over de veiligheid van de regionale keringen en de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht (artikel 2.5 lid 3 en 2.8 lid 2 Provinciale Omgevingsverordening). Daarnaast zenden zij de schouw/inspectierapportage jaarlijks toe.

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.

Daarnaast is er het bestuurlijk toezichthoudersoverleg die aan de hand van een voortgangsrapportage plaatsvindt. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten veel informele contacten met de waterschappen, waaronder een jaarlijkse waterkeringendag, tussentijds aanleveren van informatie voor de begrotingscyclus en het bespreken van eventuele wijzigingen in de uitgangspunten van waterveiligheid en het watersysteem.²⁶

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

- problemen bij het halen van de KRW-2027-doelen;
- de aanleg van waterwerken en bergingsgebieden;
- het al dan niet halen van de normen in de door het Rijk aangewezen met nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden).

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

2.3 Veranderende verhoudingen

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

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

²⁶ Bron: informatie van de provincie Groningen.

²⁷ Nationaal Bestuursakkoord Water, 2 juli 2003.

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

De provincie Groningen heeft informatie van de waterschappen nodig om zinvol strategisch beleid te maken. Zo voert het waterschap de berekeningen uit voor het bepalen van de provinciale kaders met betrekking tot het overstromingsrisico. De provincie Groningen betreft de waterschappen steeds vaker vroegtijdig bij de voorbereiding van haar beleid. Waterschappen houden zich daardoor nadrukkelijker bezig met het strategisch provinciaal beleid dan voorheen.

2.4 Samenvatting

Provincies vervullen enkele belangrijke rollen in het waterbeleid en -beheer. Provinciale Staten stellen de waterschappen in. Provinciale Staten stellen in de Omgevingsvisie, het Regionaal Waterprogramma en de Omgevingsverordening kaders aan de waterschappen. Het waterschap heeft de verplichting een Waterbeheerprogramma en een verordening vast te stellen. In de Omgevingsverordening neemt de provincie normen op over waterveiligheid, waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteit. 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 de provincie gestelde kaders blijft. De gedeputeerde spreekt hierover regelmatig met het dagelijks bestuur van het waterschap. Vanaf ongeveer de eeuwwisseling is de verhouding tussen provincie en waterschap veranderd. Waterschappen hebben veel deskundigheid en houden zich nadrukkelijk bezig met het strategisch provinciaal beleid. Sommige waterschappen stellen een Blauwe Omgevingsvisie (BOVI) op.

²⁸ Gebaseerd op interviews gehouden in 2023 en 2024.

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 Groningen 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.²⁹

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.³⁰ Deze gebeurtenissen stonden aan de

²⁹ 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.

³⁰ 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: ³¹

- 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. ³² 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.

³¹ Commissie Waterbeheer 21^e eeuw. (2000). Anders omgaan met waterbeleid in de 21^e eeuw.

³² 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.³³ In het Nederlandse deel van het stroomgebied van de Eems zijn de deelstroomgebieden Nedereems en Eems-Dollard. De provincie Groningen ligt in zijn deels in het deelstroomgebied Rijn-Noord en deels in het deelstroomgebied Nedereems (zie linker afbeelding figuur 2). Het kabinet stelt voor ieder stroomgebied stroomgebiedbeheerplannen vast (artikel 13 KRW).³⁴ 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.³⁵ 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 Groningen deel aan RBO-Noord.³⁶



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>).

Nast 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

³³ Het deelstroomgebied Rijn Oost ligt deels in Duitsland.

³⁴ Voor de periode 2022 – 2027 heeft het kabinet ervoor gekozen de vier stroomgebiedbeheerplannen (Rijn, Maas, Eems en Schelde) op te nemen in één document.

³⁵ 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.

³⁶ 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).³⁷ 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.³⁸

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.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹ Er zijn vijf Deltabeslissingen genomen, waarvan de Deltabeslissingen Waterveiligheid, Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie voor Noord-Nederland het meest relevant zijn.⁴² Het rijksbeleid over waterveiligheid en zoetwater is met de vastgestelde Deltabeslissingen in 2014 fundamenteel veranderd.⁴³ 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

³⁷ 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.

³⁸ KRW artikel 4.

³⁹ 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.

⁴⁰ Nationaal Deltaprogramma: <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/wat-is-het-deltaprogramma>, benaderd op 31 juli 2024.

⁴¹ Nationaal Waterprogramma 2022 – 2027, p. 18.

⁴² De andere Deltabeslissingen hebben betrekking op Rijn- en Maasdelta <https://www.wdodelta.nl/waterschapsverordening-en-legger>, de waterveiligheid en zoetwater in het IJsselmeergebied.

⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ Provincies dienen de nationale opgaven

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Zie: Kragt, F.J., Gaalen, F.W. van, Beugeling, G.P., Ligtvoet, W. (2005). Afwenteling en blauwe knooppunten: sleutel tot duurzaam waterbeleid Evaluatie deelstroomgebiedsvies, deelrapport 2. Milieu- en Natuurplanbureau. Artikel 4.8 van de Kaderrichtlijn Water definieert afwenteling als volgt: Bij toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 dragen de lidstaten er zorg voor dat zulks het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Voor Noord Nederland zijn vier NOVEX-gebieden van belang: Groningen, Assen-Groningen, de Lelystad en Regio Zwolle.

met decentrale opgaven te verbinden.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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.⁵¹

Tekstkader 5: meerlaagsveiligheid⁵²

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'.⁵³ Het is nog niet duidelijk in hoeverre deze brief een inhoudelijke koerswijziging betekent.

⁴⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2022). Programma NOVEX. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Tweede Kamer, Onderwerp: Water en Bodem sturend, 25 november 2022.

⁵⁰ De onderliggende principes in deze beleidsbrief zijn afkomstig uit de watersysteembenadering; deze benadering was al in 1989 in de derde Nota Waterhuishouding uitgangspunt.

⁵¹ Dit bleek uit diverse interviews.

⁵² 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.

⁵³ 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 Groningse strategische waterbeleid

Provinciale Staten van Groningen streven in hun ruimtelijke plannen al lange tijd een natuurlijker inrichting van de waterhuishouding na. In het eerste Provinciaal Omgevingsplan (POP) uit 2000 is dit streven al verwoord. Door meer water vast te houden, hoefde minder gebiedsvreemd water te worden aangevoerd, zo was de verwachting. Technische ingrepen zoals dijken, gemalen, aanvoer van water van elders en doorspoeling van landbouwgebieden in het noorden en oosten om verzilting tegen te gaan zouden echter nodig blijven. Bij ingrepen in de waterhuishouding nam de provincie zich voor technische en natuurlijke oplossingen tegen elkaar af te wegen. Was een technische oplossing (zoals een stuw of een gemaal) noodzakelijk, dan nam de provincie maatregelen om de migratie van dieren door het water en over de oevers mogelijk te maken. Verder streefde de provincie naar het herstel van het natuurlijke karakter van beken. Het streven naar voldoende water in een zo natuurlijk mogelijk watersysteem is in het provinciaal beleid tot de dag van vandaag centraal blijven staan. Daarnaast zijn veiligheid en verbetering van de waterkwaliteit steeds het uitgangspunt.

Tekstkader 6: een lange Groningse traditie van integrale plannen

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

De provincie Groningen heeft een lange traditie van het integreren van haar ruimtelijke, milieu- en water(huishoudings)plannen. Provinciale Staten van Groningen hebben op 14 december 2000 het eerste Provinciaal Omgevingsplan (POP), een samenvoeging van het streekplan, het provinciaal milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan, vastgesteld. In december 2004 is de geldingsduur van het POP verlengd met twee jaar. Op 5 juli 2006 stelden Provinciale Staten het tweede Provinciaal omgevingsplan (POP II) vast. Beleidsmatig en juridisch zijn er in deze periode weinig veranderingen geweest. Het POP II bevat dan ook geen grote beleidswijzigingen. In verband met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) – met daarin een nieuw planstelsel – op 1 juli 2008 stelden Provinciale Staten op 17 juni 2009 het derde Provinciaal Omgevingsplan vast (POP III). De Wro gaat uit van het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. In het POP III oarmden Provinciale Staten dit gedachtegoed en keerde meer terug op hun kerntaken. Het plan richtte zich vooral nog op taken die Provinciale Staten volgens de nieuwe inzichten van provinciaal belang achtten. De werkingsduur van het POP III is met twee jaar verlengd tot 2015. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet gold vanaf 2016 de Omgevingsvisie Provincie Groningen (POVI). Provinciale Staten hebben deze POVI diverse keren geactualiseerd. Momenteel geldt de geactualiseerde POVI van 8 november 2023. Vanaf 1 januari 2024 zijn provincies op grond van de Omgevingswet verplicht voor hun grondgebied een provinciale omgevingsvisie vast te stellen. De provincie Groningen is inmiddels gestart met het ontwikkelen van een nieuwe omgevingsvisie op basis van de Omgevingswet. Inmiddels ligt er een concept ontwerp omgevingsvisie.⁵⁴

In het POP II (2006) bleef de ambitie voor een natuurlijker waterhuishouding in stand. Het POP II verwees naar een Stroomgebiedvisie – die in het eerste POP was aangekondigd – met een visie op het waterbeheer tot 2050.⁵⁵ De Stroomgebiedvisie heeft een watersysteembenadering van

⁵⁴ Provincie Groningen. (2025). Dit wordt Groningen, concept ontwerp omgevingsvisie 2025 – 2050. Provincie Groningen.

⁵⁵ Stuurgroep Water 2000+. (2002). Stroomgebiedvisie Groningen/noord en oost Drenthe, Over leven met water. Grontmij Advies&Techniek bv.

vier gebiedstypen op basis van geomorfologie⁵⁶, waarin zoveel als mogelijk wordt uitgegaan van natuurlijke processen teneinde een duurzaam watersysteem te ontwikkelen. De visie gaat ervan uit dat het klimaat zal veranderen.⁵⁷ Bovendien hebben de overheden in Groningen en Noord-Drenthe het eerste Regionaal Bestuursakkoord Water van Nederland afgesloten. In het POP III (2009) gaven Provinciale Staten het watersysteem een sterkere positie door een expliciete verbinding met ruimtelijke ordening te maken. Zij zagen water als mede sturend voor de ruimtelijke inrichting van de provincie. In de nu vigerende POVI (2023) zoeken Provinciale Staten in hun beleid aansluiting bij de systematiek van het Nationaal Deltaprogramma. De maatregelen zijn concreter dan in de voorgaande plannen. Er is beleid voor waterveiligheid, klimaatadaptatie, schoon en voldoende water. Ook zijn in de waterkwaliteitsmaatregelen in de POVI gekoppeld aan de Kaderrichtlijn Water doelstellingen. Ook voor de bescherming van grondwater is de Kaderrichtlijn Water uitgangspunt.

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 Groningen 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 Groningen hadden onder meer betrekking op 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. Op 5 februari 2025 stelden Provinciale Staten het Gebiedsplan Toekomst Landelijk Gebied (TLG) Groningen vast.⁵⁸ In de veranderde context koos de provincie ervoor om niet meer te spreken over doelen, maar over opgaven en uitdagingen. In het Gebiedsplan komen maatregelen aan de orde op het gebied van waterkwaliteit, grondwaterkwantiteit- en kwaliteit, zoetwaterbeschikbaarheid en beperken van wateroverlast. De uitvoering is mede afhankelijk van de beschikbare 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

⁵⁶ Geomorfologie is de wetenschap die de vormen van het landschap en de processen die daarbij een rol spelen of hebben gespeeld, bestudeert.

⁵⁷ Het gebied is ingedeeld in zand, lage delen, voormalige hoogveengebieden en het zeekleigebied.

⁵⁸ Provincie Groningen. (2024). Gebiedsplan Toekomst Landelijk Gebied Groningen Doar gruit, doar bluit ain wonderlaand rondom ain wondre stad. Provincie Groningen.

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'.

In Groningen heeft zich dit vertaald in een visie waarin de provincie een natuurlijker waterhuishouding nastreeft. In hun Provinciale Omgevingsvisie maken Provinciale Staten water mede sturend voor de ruimtelijke ordening. Zij zoeken in hun beleid aansluiting bij het Nationaal Deltaprogramma. Er is beleid voor waterveiligheid, klimaatadaptatie, schoon en voldoende water. De (grond)waterkwaliteitsmaatregelen zijn gekoppeld aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Een belangrijk deel van de uitvoering van het waterbeleid zou via het Programma Landelijk Gebied plaatsvinden.

4. Waterveiligheid en waterkwantiteit

4.1 Inleiding

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

Provincies hebben taken op het gebied van waterveiligheid en waterkwantiteit. We bespreken het beleid over waterveiligheid en waterkwantiteit in één paragraaf vanwege de samenhang tussen beide onderwerpen. Waterveiligheid heeft betrekking op het risico dat inwoners van Groningen 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.⁵⁹ 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.⁶⁰ 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 het beleid uit.

⁵⁹ Memorie van Toelichting Omgevingswet, TK 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 79.

⁶⁰ Regionale waterkeringen moeten voldoen aan de veiligheidsnorm van eens in de honderd, driehonderd of duizend 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).⁶¹

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 zijn Provinciale Staten verplicht omgevingswaarden op te nemen voor de 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.⁶²

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.⁶³

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.⁶⁴

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

⁶¹ Artikel 2.18, lid 1d onder 2 Omgevingswet.

⁶² 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>).

⁶³ STOWA. (2008). Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren. STOWA.

⁶⁴ 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 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 een overstroming accepteren

Er zijn twee typen waterkeringen; primaire en secundaire waterkeringen. Primaire waterkeringen beschermen ons land tegen water uit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. Zij vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk. In Groningen vinden we de primaire waterkeringen langs de kust van de Waddenzee en de Eemsdelta. Het provinciebestuur heeft de taak om risico's te voorkomen of te beperken door bij omgevingsverordening de regionale wateren aan te wijzen. Provinciale Staten van Groningen hebben in 2005 hun regionale keringen aangewezen en deze in 2014 geactualiseerd.⁶⁵ De regionale waterkeringen beschermen ons land tegen water uit de vele meren, kleine rivieren en kanalen. Provincies konden vanaf 1998 regionale waterkeringen die van groot regionaal belang, bij falen voor veel schade zorgen en voor veel mensen een bedreiging zijn aanwijzen als regionale kering.⁶⁶

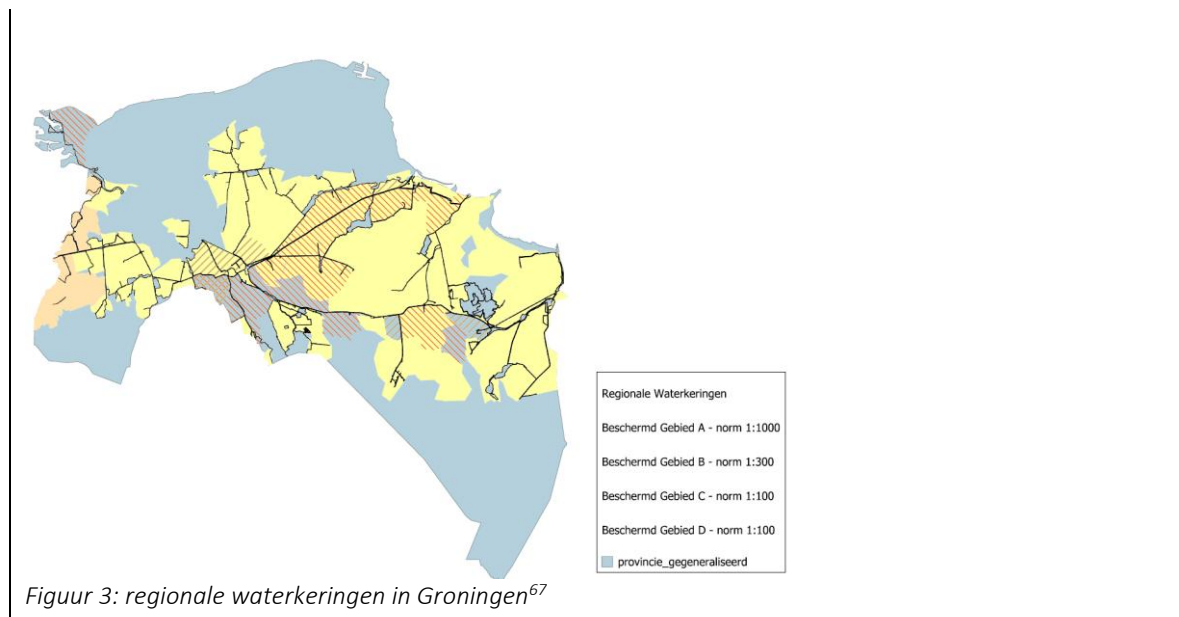
Kader 8: de Groningse regionale waterkeringen

De provincie Groningen heeft regionale keringen aangewezen langs:

- Fivelingoboezem
- Electraboezem 1^e, 2^e en 3^e schil
- Eemskanaal- en Dollardboezem
- Lauwersmeer
- Friese boezem
- Duurswoldboezem
- Oldambtboezem

⁶⁵ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR363220/1>, benaderd op 4 maart 2025.

⁶⁶ De Wet op de waterkering is in 1998 in werking getreden. Deze wet verplichtte het Rijk om primaire waterkeringen aan te wijzen. Een aantal provincies (Groningen, Fryslân, Drenthe, Flevoland, Noord-Holland, Overijssel en Gelderland) heeft op 1 juli van datzelfde jaar de Verordening waterkering Noord-Nederland (VWNN) vastgesteld. In deze verordening is geregeld dat provincies keringen die geen primaire keringen zijn maar die zij wel van (een groot) regionaal belang vinden aanwijzen als regionale waterkeringen. Vanaf de invoering van de Waterwet (22 december 2009) moesten de regionale keringen worden opgenomen in de Provinciale Omgevingsverordening. Onder de Omgevingswet is dat niet veranderd.



Door de aangewezen regionale waterkeringen worden gebieden beschermd tegen overstromingen. In de Provinciale Omgevingsverordening worden drie beschermde gebieden onderscheiden die worden beschermd door regionale waterkeringen:

- Gebied A (vooral de stad Groningen en enkele industriële gebieden) omgevingswaarde van 1:1000;
- Gebied B (Langs de Eemskanaal- en Dollardboezem, de Electraboezem en het Lauwersmeer) omgevingswaarde van 1:300;
- Gebied C (overige gebieden) omgevingswaarde van 1:100.

De omgevingswaarde van de regionale waterkeringen in het beheergebied van het Wetterskip Fryslân is 1:100. Deze normen – die in de Provinciale Omgevingsverordening als omgevingswaarden zijn opgenomen – zijn bepaald met de IPO-methode die uitgaat van de mogelijke schade die in het achterland kan optreden. Met de waterschappen is afgesproken dat op 1 januari 2020 aan de omgevingswaarden moest zijn voldaan.

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. De omgevingswaarden voor overstromingsrisico van gebieden met grasland, akkerbouw, hoogwaardige glas- en tuinbouw of bebouwd gebied, die grenzen aan regionale wateren variëren van eens per tien jaar (grasland) tot eens per honderd jaar (bebouwd gebied).⁶⁸ Voor natuurgebieden gelden geen normen; zij mogen overstromen. Provinciale Staten legden de normen uit de Provinciale Omgevingsvisie vast in de provinciale omgevingsverordening (artikel 2.7 POV). De waterschappen toetsen of aan de omgevingswaarden voor de maximaal toelaatbare inundatiekansen is voldaan

⁶⁷ <https://cio.overheid.nl/dc-2024-10416/1>, benaderd op 4 maart 2025.

⁶⁸ 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.

(artikel 2.8 lid 1 POV). Het waterschap rapporteert eens per zes jaar aan Gedeputeerde Staten over de uitkomsten van deze toetsing.

Tabel 2: toelaatbare inundatiekansen voor verschillende functies

Functie	Grondgebruik	Toelaatbare inundatiekans	Maaiveldcriterium
Landbouw	Grasland	1 keer per 10 jaar	5%
	Akkerbouw	1 keer per 25 jaar	1%
	Glastuinbouw	1 keer per 50 jaar	1%
Stedelijk	Bebouwd gebied	1 keer per 100 jaar	n.v.t.
Natuur	Natuur	Geen norm	n.v.t.

Om de omgevingswaarden voor wateroverlast te kunnen halen, is het onder andere nodig om het overtollige water vast te houden en te kunnen bergen. Bergingsgebieden zijn bedoeld om bij wateroverlast boezemwater gecontroleerd in te laten en tijdelijk te bergen om overstromen of doorbreken van boezemkaden elders te voorkomen. Bergingsgebieden worden vaker dan gemiddeld één keer in de honderd jaar ingezet. We vinden de waterbergingen in het Dwarsdiep, De Dijken (Bakkerom), Driepolders, Westerwoldse Aa, Drentse Diep en Meerstad. Noodbergingsgebieden fungeren als extra waterbergingsgebieden, voor die situaties waarin alle waterbergingsgebieden al in gebruik zijn en nog meer tijdelijke bergingscapaciteit nodig is. Noodbergingsgebieden worden gemiddeld één keer in de 100 jaar of minder vaak ingezet. Voor het gebruik van de grond in (nood)bergingsgebieden zijn in de Omgevingsverordening regels opgenomen. De waterschappen zorgen voor de inrichting en beheer van de (nood)waterbergingsgebieden.

Provinciale Staten zetten waar de veiligheid in het geding is in op veiligheid. Zij accepteren wel een kans op wateroverlast. De kans die zij toelaatbaar achten verschilt per grondgebruik.

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

In het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en de Nationale Omgevingsvisie is opgenomen dat Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust moet zijn ingericht. Provinciale Staten van Groningen hebben zich hieraan in de POVI gecommitteerd. Om een klimaatbestendig ingerichte provincie te realiseren zetten Provinciale Staten in op een ruimtelijke ordening die rekening houdt met de natuurlijke eigenschappen van de bodem en het watersysteem en de mogelijkheden en beperkingen die deze met zich meebrengen. Bodem- en watersysteem zijn volgens de POVI sturend bij ruimtelijke ontwikkelingen. Om een klimaatbestendige ingerichte provincie te realiseren zetten Provinciale Staten in op een ruimtelijke ordening die rekening houdt met de natuurlijke eigenschappen van de bodem en het watersysteem en de mogelijkheden en beperkingen die deze met zich meebrengen. Dit gebeurt nog niet overal. Zij hebben gebieden aangewezen waar het watersysteem meer leidend is bij het toekennen van de functie. Dit is onder meer bij veengebieden die bij lage peilen steeds verder zakken (aandachtsgebieden veenoxidatie) en bij laaggelegen gebieden die gevoelig zijn voor wateroverlast en waar waterrobuust moet worden gebouwd.

In de concept ontwerp omgevingsvisie (nog geen vigerend beleid) vormt het water- en bodemsysteem het uitgangspunt voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het uitgangspunt hiervoor dient te zijn dat het landgebruik het meer natuurlijke watersysteem volgt en niet andersom. En waarbij het landgebruik is afgestemd op de kwaliteit en condities van de bodem. De provincie kiest als uitgangspunt dat woningen en andere kwetsbare functies niet worden gepland op de laagstgelegen plekken in de provincie. Daarvan kan worden afgeweken als daar goede redenen voor zijn, maar dan moeten wel voorzorgsmaatregelen of mitigerende maatregelen worden genomen. Deze moeten onderdeel zijn van de investeringsbeslissing en de kosten ervan kunnen niet worden afgewenteld op de samenleving.⁶⁹

Vooralsnog is er geen duidelijk beleid dat bouwen in overstromingsgevoelige gebieden tegengaat. In de nieuwe omgevingsvisie wordt dat mogelijk wel het geval.

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 Groningen. Die wateraanvoer vanuit het IJsselmeer staat door klimaatveranderingen en een toenemende watervraag steeds meer onder druk.⁷⁰ Het landelijke en provinciale beleid om meer water vast te houden, moet daarom een bijdrage leveren aan het voorkomen van watertekorten. Provinciale Staten van Groningen geven in de POVI aan te streven naar het beschikbaar krijgen en houden van zoetwater. Als regio willen zij meer zelfvoorzienend worden, onder meer door stimuleren van maatregelen die de vraag naar zoetwater kunnen verkleinen. In de POVI wordt aangegeven dat de watervoorziening in Groningen afhankelijk blijft van neerslag en de aanvoer van IJsselmeerwater.

Het beleid is meer gericht op het vasthouden van water. Groningen is niet zelfvoorzienend en aanvoer van water uit het IJsselmeer blijft nodig.

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

In Groningen is de functie van een gebied in principe sturend voor het waterpeil. Provinciale Staten hebben – zoals reeds onder dilemma 2 is vermeld – in de POVI verschillende veengebieden en laaggelegen gebieden aangewezen, onder andere vanwege gevoeligheid voor inklinking en veenoxidatie, waarin het watersysteem meer leidend is bij het toekennen van de functie. Ook hebben zij laaggelegen gebieden aangewezen waarin nieuwbouw in principe waterrobuust moet plaatsvinden. In natuurgebieden binnen het NNN zijn soms hydrologische bufferzones voorzien tussen het hogere waterpeil in het natuurgebied en het peil in het naastgelegen gebied met een andere functie. Het beginsel van water en bodem sturend is voor de functie van een gebied vooralsnog ten dele tot het strategisch beleid doorgedrongen.

⁶⁹ Provincie Groningen. (2025). Dit wordt Groningen, concept ontwerp omgevingsvisie 2025 – 2050. Provincie Groningen, p. 59.

⁷⁰ <https://www.drinkwaterplatform.nl/de-groeiende-druk-op-het-ijsselmeer/>, benaderd op 3-10-2024.

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 Groningen ging het om woningbouw in Zuidhorn, de bouw van een Stikstoffabriek in Zuidbroek en natuurontwikkeling bij de Ruiten Aa.

4.6.1 Woningbouw in Zuidhorn

Inleiding

Oostergast ligt in het open gebied ten oosten van Zuidhorn. De gemeente voert het plan in delen uit: fase 1 en plandelen 2a, 2b en 2c. Het plangebied van Oostergast ligt tegen het bestaande dorp, waardoor de ontwikkeling de grootschalige openheid van het omringende landschap zo min mogelijk aantast. De landschappelijke verkaveling vormt de basis van de verkaveling van de woonwijk. Dit komt de leesbaarheid van het landschap ten goede. Het ruimtegebruik bestond voornamelijk uit percelen grasland, voor agrarisch gebruik.⁷¹

De ontwikkeling van Oostergast was gekoppeld aan twee provinciale projecten. Ten eerste verlegt de provincie de N355 tussen Leeuwarden en Groningen. Deze zou het dorp van Oostergast scheiden en om dit te voorkomen verplaatst de provincie de weg richting het oosten. Ten tweede verbreedt de provincie het Van Starckenborghkanaal om deze geschikt te maken voor grotere binnenvaartschepen.⁷²

Beschrijving van het project

In Oostergast laat de gemeente 240 nieuwe woningen bouwen.⁷³ Door de wijk te ontwikkelen naast Zuidhorn, behoudt de gemeente de schakel met het dorp en kan de ontwikkeling aansluiten bij de landschappelijke kwaliteiten. De ontwikkelaar past klimaatvriendelijke ontwerpprincipes toe, onder andere een robuuste groenstructuur.⁷⁴

Het plangebied valt in het werkgebied van waterschap Noorderzijlvest. In het waterplan gaan de gemeenten uit van de tritsen schoonhouden-scheiden-zuiveren en vasthouden-bergen-afvoeren. Daarnaast hechten de opstellers aan de cultuurhistorische waarden van het water. In het

⁷¹ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR/t_NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR_index.pdf?utm_source=chatgpt.com, benaderd op 26 maart 2025.

⁷² Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR/t_NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR_index.pdf?utm_source=chatgpt.com, benaderd op 26 maart 2025.

⁷³ Dagblad van het Noorden: <https://dvh.nl/groningen/westerkwartier/Woningbouw-in-wijk-De-Oostergast-in-Zuidhorn-krijgt-vervolg-met-240-nieuwe-woningen-27955426.html>, geraadpleegd op 30-11-2023

⁷⁴ Gemeente Westerkwartier, de Oostergast 'Stedenbouwkundig plan fase 2da-noord & fase 3a', 24-02-2022

geldende waterplan stelden de betrokken gemeenten (deze ontwikkeling begon vóór de gemeentelijke fusie van 2019) vast dat het watersysteem zo min mogelijke technische ingrepen gebruikt moesten worden om het gebied veilig in te richten. Het doel was dat in 2020 extreme situaties zoals droogte of hevige regenval binnen het gebied opgevangen zou kunnen worden.⁷⁵

De gemeente ontwikkelt Oostergast in meerdere fasen. De hoeveelheid oppervlaktewater wordt in het plangebied teruggebracht. Ook neemt de verharding in het gebied toe. In het bestemmingsplan legt de gemeente op dat 10% van de ontwikkeling oppervlaktewater moet zijn. Daarmee creëert de gemeente voldoende waterberging om de ontwikkeling veilig te maken. Om ecologisch medegebruik te vervullen, laat de gemeente natuurvriendelijke oevers aanleggen.⁷⁶

Provinciaal beleid

Ten tijde van de totstandkoming van de plannen voor Oostergast was de provincie verantwoordelijk voor het provinciaal waterhuishoudingsplan, welke zij integreerde in haar provinciale omgevingsplannen. Voor de verschillende toegekende functies nam de provincie kwaliteitsnormen op. Deze stonden niet in de weg van de ontwikkeling van Oostergast.

Gerelateerd aan de ontwikkeling van Oostergast ontwikkelde de provincie twee infrastructuurprojecten. Ten eerste verplaatste de provincie de N355 richting het oosten. De N355 vormt van oorsprong de grens van het dorp en het bleek onwenselijk het toekomstige dorpsbeeld te scheiden met een provinciale weg. De weg is verplaatst naar het oosten van Oostergast en gaat met een hoge brug over het Van Starckenborghkanaal. Vervolgens sluit de weg in Noordhorn weer aan op het bestaande wegtracé. Ten tweede verbreedt de provincie het Van Starckenborghkanaal, zodat deze geschikt is voor de grootste binnenvaartschepen die we in Nederland kennen. De grond die hierbij vrijkomt, is gebruikt om de provinciale weg in de aanloop naar de brug te verhogen.⁷⁷

4.6.2 Bouw van een stikstoffabriek in Zuidbroek

Inleiding

Om de gaswinning in het Groningen-gasveld te kunnen beëindigen, wilde het Rijk meer gas importeren. GTS, de Gasunie Transport Services en een dochtermaatschappij van Nederlandse Gasunie NV., moet stikstof aan het geïmporteerde gas toevoegen om deze geschikt te maken voor Nederlandse huishoudens. Om hiertoe voldoende stikstof te kunnen produceren, moet GTS een nieuwe stikstofproductiefaciliteit bouwen. De planlocatie ligt tussen de dorpen Zuidbroek, Muntendam en Meeden in de Tussenklappenpolder. Het gebied is open, weinig bebouwd en ligt

⁷⁵ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR/t_NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR_index.pdf?utm_source=chatgpt.com, benaderd op 8 april 2025

⁷⁶ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR/t_NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR_index.pdf?utm_source=chatgpt.com, benaderd op 8 april 2025.

⁷⁷ Planviewer: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR/t_NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR_index.pdf?utm_source=chatgpt.com, benaderd op 8 april 2025.

een stuk lager ten opzichte van de directe omgeving. Kenmerkend voor de polder en de directe omgeving zijn de vele infrastructuurlijnen van water, spoor en verkeer.⁷⁸

GTS onderzocht verschillende locaties in de gemeenten Oldambt, Veendam en de voormalige gemeente Menterwolde. Het ministerie van Economische Zaken wees uiteindelijk op basis van een locatiekeuzestudie de huidige locatie aan. In de locatiekeuzestudie hield de minister onder andere rekening met de afstand tot het bestaande netwerk, de landschappelijke inpassing, de afstand tot woningen, het overstromingsrisico en de aanwezige infrastructuur. Om de ontwikkeling mogelijk te maken, koos de minister ervoor een inpassingsplan op te stellen.⁷⁹

Beschrijving van het project

De nieuwe stikstofproductiefaciliteit ligt naast een bestaande stikstofproductiefaciliteit. De uitbreiding beslaat een terrein van ongeveer 12 hectare. Het project omvat onder andere de uitbreiding van de stikstofproductiefaciliteit, de landschappelijke inpassing ervan, nieuwe gasleidingen en een aanpassing van de geluidzone.⁸⁰ Een milieueffectrapport bleek niet nodig.⁸¹

Op basis van de in 2018 verplicht uitgevoerde watertoets onderscheiden we twee ontwikkelingen die nodig waren om de ontwikkeling voor het thema water acceptabel te maken; een nieuw aan te leggen keerwand en voldoende compenserende waterbergingscapaciteit. Het realiseren van de keerwand heeft te maken met het verkleinen van het risico van wateroverlast. Provinciale Staten stelden de hoogste veiligheidsnorm vast voor de polder waar de nieuwe stikstofproductiefaciliteit zou worden geplaatst. Waterschap Hunze en Aa's bereidde dijkverbetering voor om aan deze norm te voldoen. Omdat het vollopen van de polder de bedrijfszekerheid van de stikstofproductiefaciliteit in gevaar zou brengen, waren nieuwe maatregelen nodig. In bestuurlijk overleg besloten de betrokken overheden een keerwand rondom de stikstofproductiefaciliteit aan te leggen. Het realiseren van voldoende compenserende waterbergingscapaciteit heeft betrekking op het functioneren van het watersysteem. De ontwikkeling betreft een uitbreiding van verhard oppervlak in landelijk gebied. Dit kan voor wateroverlast zorgen, omdat hemelwater onvoldoende door de bodem kan worden opgenomen. Hierdoor is compenserende waterberging noodzakelijk.⁸²

Provinciaal beleid

Ten tijde van de ontwikkeling van de extra stikstofproductiefaciliteit was de Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016 van kracht. Met de omgevingsverordening laat

⁷⁸ Ruimtelijke plannen: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_4.1.11_OmgevingsverordeningprovincieGroningen, benaderd op 29 november 2023.

⁷⁹ Ruimtelijke plannen: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_2.1_Locatiekeuze, benaderd op 13 maart 2025.

⁸⁰ Ruimtelijke plannen: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_3.1_Beschrijvingplangebiede.o., benaderd op 21 maart 2025

⁸¹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, M.e.r.-beoordelingsbesluit Aanvullende stikstofproductiefaciliteit Zuidbroek

⁸² Ruimtelijke plannen: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_5.5_Watertoets, benaderd op 21 maart 2025.

de provincie het omgevingsbeleid doorwerken in ruimtelijke documenten van andere overheden. Provinciale Staten kenden het plangebied een veiligheidsnorm regionale waterkering toe, namelijk 1:1.000. Dit is de hoogste norm voor regionale waterkeringen en betekent dat het gebied slechts éénmaal in de duizend jaar mag overstromen.⁸³

Deze veiligheidsnorm was voor de provincie een van de redenen, om samen met Waterschap Hunze en Aa aandacht te vragen voor het overstromingsrisico. De provincie legde het ministerie de keuze voor: hoger bouwen of een extra waterkering aanleggen. Het ministerie ging hier aanvankelijk niet in mee, omdat deze minder overtuigd waren van het risico dan de provincie.⁸⁴ Uiteindelijk is het ministerie akkoord gegaan met de aanleg van de keerwand. Dit is planologisch in het inpassingsplan vastgelegd.

4.6.3 Natuurontwikkeling Ruiten Aa

Inleiding

In deze case gaat het om het beekherstel van de Ruiten Aa in Westerwolde. In het gebied was vroeger alles gericht op het mogelijk maken van landbouw en niet op natuurbehoud. De landbouwkundige inrichting had een negatief effect op de natuur. In 1990 stelde het Rijk een natuurbeleidsplan vast, waarin de ecologische hoofdstructuur (EHS, nu: NNN) vorm moest worden gegeven om de tekortkomingen (verdroging, vermessing en versnippering) van de natuur te herstellen. Het natuurbeleidsplan gold ook in het gebied rondom de Ruiten Aa, omdat dit onderdeel is van het NNN-gebied in Westerwolde. Na dertig jaar komt het eind van de werkzaamheden rondom de herinrichting van het beekdal Ruiten Aa in zicht. Het beekdal meandert, is natter, kleurrijker en gevarieerder.⁸⁵

In deze case zijn de provincie Groningen en het waterschap Hunze en Aa's de opdrachtgevers. Voor deze gebiedsinrichting werken zij samen met Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de gemeenten Westerwolde en Stadskanaal, LTO Noord en Stichting Promotie Westerwolde. Samen vormden zij een gebiedscommissie.

Beschrijving van het project

Het beekherstel van de Ruiten Aa is onderdeel van de herinrichting van het beekdal de Ruiten Aa als NNN-gebied. In 30 jaar tijd is onder andere 2.500 ha natuurnetwerk ingericht en 30 kilometer aan beek hersteld, waarbij 1,3 miljoen kubieke waterberging is gerealiseerd. Dit vond in 15 deelprojecten plaats.

In 1998 is de Werkgroep EHS begonnen met het uitwerken van de inrichting van het huidige NNN-gebied. Het definitieve inrichtingsplan is in 2002 gepubliceerd. In het plan werd het gebied

⁸³ Ruimtelijke plannen: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_5.5_Watertoets, benaderd op 21 maart 2025.

⁸⁴ Gebaseerd op een interview met een beleidsmedewerker water en een adviseur ruimtelijke ordening van de provincie Groningen op 13 maart 2024.

⁸⁵ Ruiten Aa: <https://www.ruitenaa.nl/>, benaderd op 2-04-2025

opgedeeld in deelgebieden die ‘wagons’ werden genoemd. Dit bracht namelijk structuur aan. Vanaf halverwege de jaren '00 is begonnen met het (her)inrichten van de eerste wagons. Hiervoor moest een aanzienlijk areaal aan grond worden verworven. Deze kavelruilen verliepen relatief soepel. Door vanaf het begin alle partijen (onder andere overheidsinstanties, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, provincie en gemeenten), maar ook bewoners van het gebied te betrekken bij de ontwikkeling van de plannen is vooraf en tijdens het proces veel draagvlak gecreëerd.

In het beekdal zijn oude meanders weer opgegraven en hebben de beken weer wat profiel gekregen. Door de meanders gaat het water in de beek sneller stromen. Daardoor ontstaat meer variatie in de bodem. Die variatie zorgt weer voor veel meer planten- en diersoorten.⁸⁶ Daarnaast is het waterpeil weer natuurlijk gemaakt. Dat is belangrijk voor zowel het leven in de beek als de natuur op de oevers. Door de beek te versmallen en te laten meanderen, kan er minder water door en stroomt het water sneller. Door de hermeandering ontstaan hogere waterstanden. In elk gebied is daarom ruimte gezocht voor de beek om water langer vast te kunnen houden. De graslanden langs de beek kunnen bij natte omstandigheden onder water lopen. Hierdoor kan maximaal 1,3 miljoen m³ water worden vastgehouden, waardoor de hoogste waterstand in de grote kanalen lager is en dit draagt bij aan de waterveiligheid.

Er wordt geprobeerd om het water langzaam af te voeren om wateroverlast benedenstrooms te voorkomen. Omdat het hogere waterpeil effect kan hebben op de grondwaterstand in de omgeving zijn grondwatermodellen opgesteld. Er is gekeken naar waar eventueel extra overlast te verwachten zou zijn. Daar zijn in overleg met betrokkenen compenserende maatregelen afgesproken, zoals het waterdicht maken van kelders en het voorkomen van extra vernatting van akkers.

Verder zijn er bodemvallen aangelegd om het verhang⁸⁷ te verkleinen. Een bodemval is een houten schot die in de beek staat en het verhang in de beek in stapjes kleiner maakt. Hiermee voorkom je een (te) hoge stroomsnelheid van het water, waardoor vissen van een lage naar een hoger peil kunnen zwemmen. Onderin de bodemvallen zitten gaten waar de bodemvissen doorheen kunnen.

De herinrichting van het beekdal van de Ruiten Aa in zijn geheel is oorspronkelijk vooral gericht op herstel van natuur en landschap.

Provinciaal beleid

De provincie is medeverantwoordelijk voor het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW). De provincie stelt kaders voor het regionale waterbeheer en voor het grondwater.⁸⁸ Om de doelen uit de KRW te halen, is het van belang dat de provincie zich richt op het vergroten van

⁸⁶ Prolander: <https://prolander.foleon.com/magazine/westerwolde-ruiten-aa/beekaanpassingen>, benaderd op 31-03-2025

⁸⁷ Hoogteverschil van een watergang.

⁸⁸ Provincie Groningen, Transitie landelijk gebied Groningen ‘Stand-van-zaken document’, 6-06-2023

het zelfreinigend vermogen van het water (de waterkwaliteit) en op het vasthouden van zoveel mogelijk water in de provincie (waterkwantiteit).⁸⁹ In het achtergronddocument Kaderrichtlijn Water 'Westerwolde Aa Zuid' worden maatregelen geformuleerd die de ecologische toestand van de beek moeten verbeteren. Hierin wordt vermeld dat veel maatregelen inmiddels al zijn genomen.⁹⁰

De provincie moet zich ook houden aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (VHR). Zij heeft daardoor een verantwoordelijkheid zich te houden aan de bescherming, instandhouding of herstel van de in de provincie gelegen VHR-gebieden. De provincie moet daarom Natura 2000-beheerplannen en instandhoudingsmaatregelen vaststellen en ziet toe op de uitvoering hiervan. Uit de startnotitie van de provincie Groningen volgt dat er in het NNN Westerwolde en het Natura 2000-gebied Lieftinghsbroek instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd om de natuurkwaliteit te bevorderen.⁹¹ Het gebied rondom de Ruiten Aa is onderdeel van het NNN Westerwolde. In totaal gaat het om een gebied van 2500 hectare langs de Ruiten Aa.⁹²

In de Omgevingsvisie van de provincie Groningen is opgenomen dat als belangrijke opgaven worden gezien: de natuurontwikkeling en herstel van het cultuurlandschap langs de Ruiten Aa en daarmee samenhangend de 'vernatuurlijking' van het watersysteem en de verdere ontwikkeling van toeristische en recreatieve mogelijkheden in het gebied. Daarnaast wordt de watervoorziening ten behoeve van de landbouw ook als belangrijke opgave voor het gebied gezien.

Belangenafweging

In 2011 kwam een gebiedscommissie tot stand om de belangrijkste partners in het veld om tafel te krijgen. De gebiedscommissie bestond uit lokale bestuurders, wethouders van verschillende gemeenten in dat gebied, vertegenwoordigers van het waterschap, natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en LTO Nederland.

Er zijn van oudsher belangtegenstellingen tussen onder andere de landbouw, recreatie en natuurbescherming. De agrarische sector wil graag ruimte en wil daarnaast het waterpeil laaghouden, zodat de gewassen en grasland niet onder water komen te staan. Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer richten zich op de landschaps- en natuurwaarde in het gebied. Zij proberen in het gebied de natuur te herstellen, net zoals de provincie Groningen, hiervoor is vaak een hoger waterpeil gewenst. Ook het meanderen van de beek, waardoor het waterpeil weer natuurlijk wordt, zorgt voor natuurherstel. Het waterschap wil zorgen voor een gezonde ecologie in de beeksystemen. Onder andere het meanderen van de beek zorgt daarvoor. Daarnaast zet het waterschap in op het vasthouden van water en het vertraagd afvoeren van water. Het waterschap wil immers wateroverlast voorkomen. Hiervoor was het nodig om kavelruil

⁸⁹ Provincie Groningen, Naar klimaatbestendige Natuur en Water in Groningen, januari 2009

⁹⁰ Waterschap Hunze en Aa's, Westerwoldse Aa Zuid 'Achtergronddocument Kaderrichtlijn Water, november 2020

⁹¹ Provincie Groningen, Startnotitie Gebiedsplan Groningen, januari 2023

⁹² BNNVARA: <https://www.bnnvara.nl/vroegevogels/artikelen/ruiten-aa-gaat-weer-slingeren-door-de-natuur>, benaderd op 3-11-2023

toe te passen. In het waterbeheerprogramma formuleert het waterschap hoe doelen uit het KRW moeten worden behaald.

De verschillende partijen werden volwaardig gesprekspartner van de provincie. Met omwonenden en agrariërs werd ook veelvuldig het gesprek gevoerd door Dienst Landelijk Gebied (DLG; nu: Prolander). Daarnaast werden nieuwsbrieven gestuurd en bijeenkomsten georganiseerd. Hier liet de DLG zien welke plannen ze hadden uitgewerkt en welke feedback wel en niet werd meegenomen. De diverse bijeenkomsten zorgden er ook voor dat alle betrokkenen meer begrip kregen voor de belangen van de ander.⁹³ Door kavelruil en overleg is er veel tot stand gekomen. Landbouwers hebben meer grond bij huis gekregen en het natuurgebied werd tegelijkertijd meer aangesloten. In het gebied bestaat een groot deel van de particuliere natuurbeheerders uit boeren.

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	Woningbouw Zuidhorn	Stikstoffabriek Zuidbroek	Natuurontwikkeling Ruiten A
Belangen die meespeelden	▪ Volkshuisvesting ▪ Landbouw: locatie oorspronkelijk landbouwgebied ▪ Natuur: geen bezwaren vanuit soorten- of gebiedsbescherming	▪ Gasvoorziening ▪ Natuur: geen bezwaren vanuit soorten- of gebiedsbescherming ▪ Waterveiligheid, technische ingrepen	▪ Natuurontwikkeling ▪ Vasthouden water ▪ Landbouw, onder andere herverkaveling

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.

⁹³ Westerwolde Ruiten Aa: <https://prolander.foleon.com/magazine/westerwolde-ruiten-aa/>, benaderd op 9-11-2023

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

Dilemma's	Woningbouw Zuidhorn	Stikstoffabriek Zuidbroek	Natuurontwikkeling Ruiten Aa
Dilemma 1: maximaal inzetten op veiligheid of het risico op overstroming accepteren	Geen risico	Maximaal inzetten op veiligheid	Maximaal inzetten op veiligheid
Dilemma 2: niet bouwen in overstromingsgevoelig gebied of bouw door technische ingrepen mogelijk maken	Niet van toepassing	Door technische ingrepen bouw mogelijk maken	Niet van toepassing
Dilemma 3: water vasthouden of water aan- en afvoeren	Zowel water vasthouden als water afvoeren	Water vasthouden en afvoeren	Water vasthouden
Dilemma 4: Waterpeil volgt functie, of functie volgt waterpeil	Waterpeil volgt functie	Waterpeil volgt functie	Functie volgt waterpeil

Zowel bij de stikstoffabriek Zuidbroek als bij natuurontwikkeling Ruiten Aa werd ingezet op veiligheid. Bij de stikstoffabriek kon dit niet anders worden bereikt dan met extra technische ingrepen, zoals het aanleggen van een kering, het versterken van regionale keringen en het aanleggen van een waterbergingsgebied. Bij de Ruiten Aa werd wateroverlast juist voorkomen door een meer natuurlijke inrichting van het gebied, waardoor het als waterberging kan fungeren. Bij de woningbouw in Zuidhorn speelden geen overstromingsrisico's. Bij de locatiekeuze van de woningbouw in Zuidhorn speelde een overstromingsrisico geen rol. Bij het woningbouwproject was de aansluiting bij de huidige kern leidend voor de locatiekeuze. Aspecten van water waren geen onderdeel van de overweging en de bestaande provinciale weg maakte plaats voor de woonwijk. Bij de stikstoffabriek was de locatie van de bestaande fabriek, en de daarbij gelegen infrastructuur, leidend, ondanks dat dit in een polder ligt met een verhoogd overstromingsrisico.

De stikstoffabriek kreeg een eigen waterhuishouding, waarbij de waterveiligheid met technische ingrepen wordt geborgd. De ontwikkelaar legde hiertoe onder andere een extra waterkering en een waterbergingsgebied aan. De locatiekeuze voor de natuurontwikkeling lag vast. Een natuurgebied laat zich moeilijk verplaatsen. De ontwikkelaar van het woningbouwproject Oostergast moest voldoende ruimte voor oppervlaktewater realiseren binnen zijn project en voldeed hieraan. De gebiedsontwikkeling bij de Ruiten Aa komt voort uit de beleidsdoelen voor natuur en waterhuishouding. Het project was erop gericht de kwaliteitsdoelen voor het water te halen. In dit project zijn veel gesprekken gevoerd met omwonenden en landbouwers. Om het project mogelijk te maken, vond herverkaveling plaats. Het waterschap verhoogde het waterpeil om het behalen van de natuurdoelen mogelijk te maken. Om overstromingsgevaar stroomafwaarts te voorkomen, vertraagt het waterschap het afwateren.

Voor twee van de drie ontwikkelingen geldt dat het waterpeil de functie volgt. Voor de Ruiten Aa volgt de functie het waterpeil.

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

- Provinciale Staten kiezen ervoor om op het gebied van waterveiligheid een beperkt restrisico te accepteren. Zij hebben regionale keringen aangewezen waarvoor waternormen gelden. Hoe groot het risico op een overstroming mag zijn, hangt af van de schade die in het achterland te verwachten is als een overstroming zou plaatsvinden. Voor de stad Groningen en enkele industriegebieden is een omgevingswaarde van 1:1000 vastgesteld. Voor de gebieden langs de Eemskanaal- en Dollardboezem, de Electraboezem en het Lauwersmeer) geldt een omgevingswaarde van 1:300. In alle overige gebieden is deze waarde op 1:100 vastgesteld. Voor wateroverlast geldt voor bebouwd gebied een overstromingsrisico van maximaal eens in de 100 jaar. Voor andere gebieden, zoals landbouwgrond of natuur mogen vaker overstromen.
- Provinciale Staten zetten in op een ruimtelijke ordening die rekening houdt met de natuurlijke eigenschappen van de bodem en het watersysteem en de mogelijkheden en beperkingen die deze met zich meebrengen, maar stellen geen concrete doelen over het voorkomen van nieuwe woningen, bedrijven en infrastructuur in overstromingsgevoelige gebieden. Een uitzondering hierop is dat zij gebieden hebben aangewezen waar het watersysteem meer leidend is bij het toekennen van de functie. Dit is onder meer bij veengebieden die bij lage peilen steeds verder zakken (aandachtsgebieden veenoxidatie) en bij laaggelegen gebieden die gevoelig zijn voor wateroverlast en waar waterrobuust moet worden gebouwd. In toekomstig beleid zullen water en bodem waarschijnlijk meer sturend zijn voor de ruimtelijke ordening.
- Groningen is en blijft afhankelijk van aan- en afvoer van water. Het landelijke en provinciale beleid om meer water vast te houden, moet een bijdrage leveren aan het voorkomen van watertekorten. Groningen streeft na om meer zelfvoorzienend te worden. Zij doet dit onder meer door maatregelen te treffen die een vermindering van de vraag naar zoetwater beogen.
- In Groningen volgt het waterpeil over het algemeen de functie die aan het gebied is gegeven. De provincie heeft verschillende veen- en laaggelegen gebieden aangewezen waarin het watersysteem meer leidend is bij het toekennen van de functie. Bijvoorbeeld in gebieden met risico op veenoxidatie.

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 realisatie van een fabriek en een gebiedsontwikkelingsproject. Uit de woningbouwcasus en de bouw van de stikstoffabriek komt naar voren dat water 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. In het geval van de stikstoffabriek nam het waterschap aanvullende maatregelen – zoals het versterken van regionale keringen – om het overstromingsrisico te minimaliseren. Deze maatregelen zouden ongeacht de ontwikkeling van de fabriek uitgevoerd moeten worden. Het gebiedsontwikkelingsproject in de Ruiten Aa heeft geresulteerd in een natuurlijker waterbeheer

waarbij een teveel aan water bovenstrooms wordt opgevangen. Er moesten aanvullende maatregelen worden genomen om wateroverlast bij omwonenden te verminderen.

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 8: 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.⁹⁴ Bij sterk

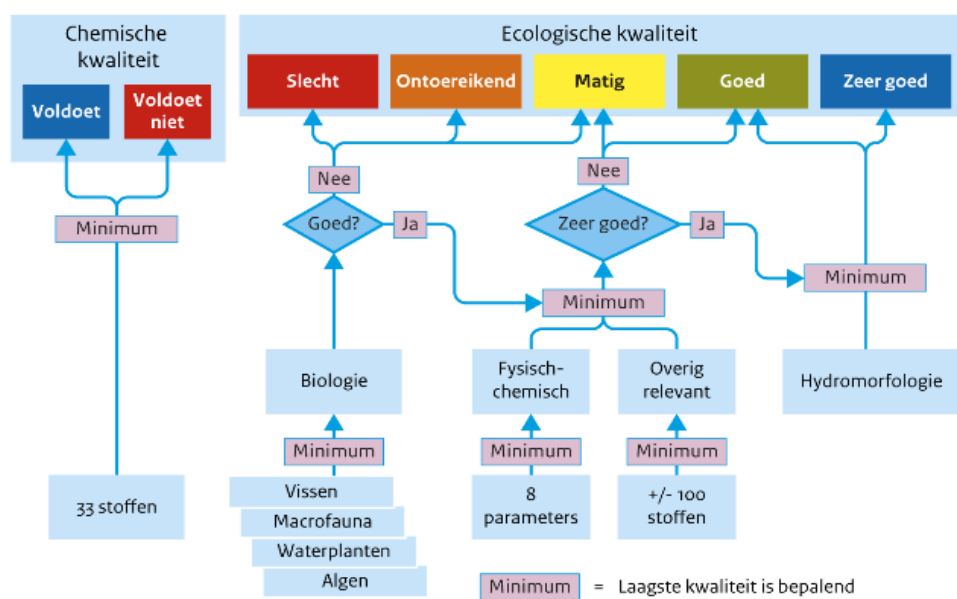
⁹⁴ In Nederland zijn de Waddenzee, de kustwateren, enkele beken en kleine rivieren en het Naardermeer aangewezen als natuurlijk water, alle andere wateren zijn gekwalificeerd als sterk veranderd of kunstmatig. (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl141205->

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.⁹⁵ Zij leggen dit vast in hun regionaal waterplan.⁹⁶

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 4: Beoordeling waterkwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water

PBL/jul20
www.do.nl/nh141205

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

europese-kaderrichtlijn-

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

⁹⁵ Hoewel de provincie formeel het GEP moet vaststellen in het regionaal waterplan, levert het waterschap vanwege de kennis over watersystemen meestal het GEP aan, als beheerder van het regionaal oppervlaktewaterlichaam.

⁹⁶ Twynstra Gudde, Witteveen+Bos, RoyalHaskoningDHV en Colibrie Advies. (2018). Handreiking KRW-doelen. STOWA.

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

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

5.3 In hoeverre is er beleidsvrijheid?

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

5.4 Dilemma in het beleid

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

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

Het bereiken van de kwaliteitsnormen uit de Kaderrichtlijn Water in 2027 is verplicht. Het halen van deze normen blijkt lastig en vereist grootschalige maatregelen in en om het watersysteem. Wellicht zijn pijnlijke maatregelen nodig die beperkend zijn voor het grondgebruik in en rondom het waterlichaam. Dit brengt hoge kosten met zich mee. Het niet halen van de normen betekent echter dat ecologische of gezondheidsrisico's (blijven) bestaan en dat de overheden juridische risico's lopen.⁹⁷

⁹⁷ 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 die niet in beheer zijn bij het Rijk en deze ingedeeld in categorieën (zoals meren en rivieren) en typen (zoals natuurlijke, sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen). De meeste wateren in Groningen 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.



Figuur 5: de waterlichamen van de KRW⁹⁸

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.⁹⁹ De doelen en toestand, de functies en de maatregelen om de doelen te halen zijn per waterlichaam weergegeven in zogeheten KRW-factsheets.¹⁰⁰ Per waterlichaam worden vaak vele maatregelen uitgevoerd. Deze maatregelen kunnen zowel betrekking hebben op het verbeteren

⁹⁸ Puitenbroek, P.J.T.M. van, Clement, J. (2010). Basiskaart Aquatisch: de Watertypenkaart. Planbureau voor de Leefomgeving.

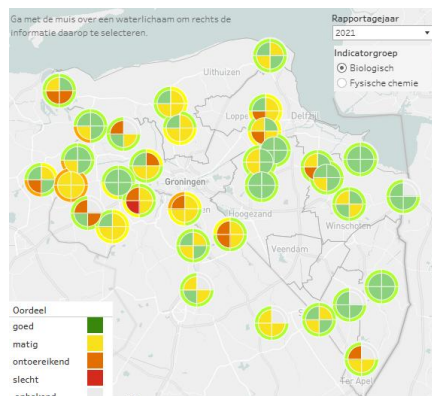
⁹⁹ Voor de niet-Rijkswateren.

¹⁰⁰ <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets>, benaderd op 16-1-2025.

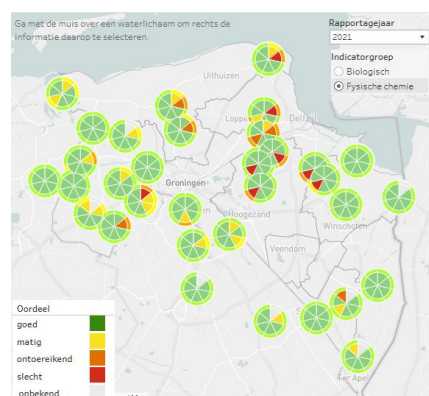
van de ecologische als de chemische doelstellingen. Uitgevoerde maatregelen zijn in te delen in de volgende categorieën:

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

De waterschappen monitoren de kwaliteit van de oppervlaktewateren. Op www.destaatvangroningen.nl staat een overzicht van de oppervlaktewaterkwaliteit in de provincie Groningen.¹⁰¹ De indicatoren zijn onderverdeeld in biologische, fysisch-chemische indicatoren en verontreinigende stoffen. Figuur 6 geeft per monsterpunt een overzicht van de biologische kwaliteitsindicatoren in 2021. Iedere taartpunt betreft een indicator (met de klok mee: fytoplankton, macrofauna, overige waterflora en vis). De lichtere buitenste ring geeft een inschatting of de norm in 2027 zal worden gehaald. De figuur laat een wisselend beeld zien van de biologische waterkwaliteit. Sommige wateren hebben een score 'goed', terwijl andere 'matig' of 'ontoereikend' scores. De verwachting in 2021 was dat de meeste wateren in 2027 aan de normen zullen voldoen.



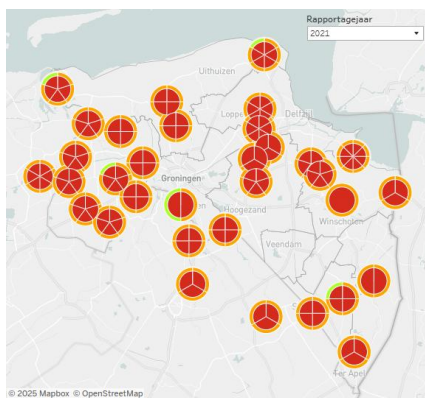
Figuur 6: scores op biologische indicatoren



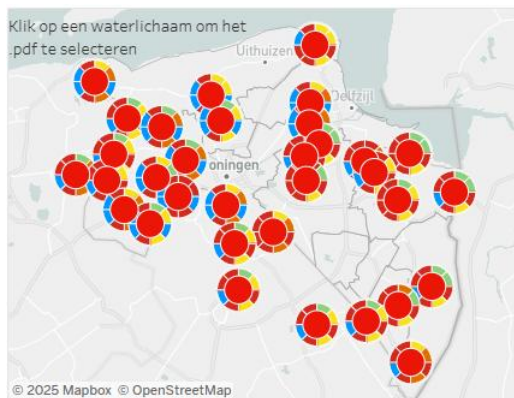
Figuur 7: scores op fysisch-chemische indicatoren

Figuur 7 laat op een zelfde wijze een overzicht zien van de fysisch-chemische waterkwaliteit. Ook hier staan de taartpunten met de klok mee voor de verschillende indicatoren voor fysisch-chemische kwaliteit (doorzicht, fosfor totaal, stikstof totaal, temperatuur, zout, zuurgraad en zuurstof). Over het algemeen zijn de scores op deze indicatoren goed. Met name in Noordoost Groningen wordt de norm voor zoutgehalte overschreden. In veel gevallen is de verwachting dat de norm voor fysisch-chemische kwaliteit in 2027 zal worden gehaald, in enkele gevallen is dit onzeker.

¹⁰¹ Er kan ook gebruik worden gemaakt van: https://wkp.rws.nl/geoviewer/water-guideline-views/Oppervlaktewater_vlak_lijn_groep%3Dtoestand_?attribuut=CHEMT&categorie=chemie, benaderd op 19 maart 2025.



Figuur 8: scores op verontreinigende stoffen



Figuur 9: totaalscores waterkwaliteit

In figuur 8 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 monsterpunt voor ten minste één verontreinigende stof de norm wordt overschreden. Het is in de meeste gevallen twijfelachtig of de normen voor verontreinigende stoffen voor 2027 zullen worden gehaald. Figuur 9 laat de totaalscore zien. Omdat het oppervlaktewater alleen een beoordeling 'goed' kan krijgen als aan alle normen wordt voldaan, krijgen alle oppervlaktewaterlichamen in Groningen een onvoldoende.¹⁰²

In Groningen worden onvoldoende maatregelen genomen om in 2027 aan de normen van de Kaderrichtlijn Water te voldoen.

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 verontreinigende stoffen. Verder zijn er vaak te lage scores op de diverse biologische indicatoren.

¹⁰² Voor een actuelere stand van zaken, zie: https://wkp.rws.nl/geoviewer/water-guideline-views/Oppervlaktewater_vlak_lijn_groep%3Dtoestand_?attribuut=CHEMT&categorie=chemie, benaderd op 11 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, al wordt in Groningen ook drinkwater gewonnen uit de Drentsche Aa. De kwaliteit van het ruwe drinkwater staat steeds meer onder druk.

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

6.2 Waartoe is de provincie verplicht?

De provincie vervult veel grondwatertaken. Zij heeft een regisserende, kaderstellende en coördinerende rol. Ze draagt zorg voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. De provincie doet dit zowel binnen als buiten de grondwaterbeschermingsgebieden.¹⁰³ 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.¹⁰⁴

¹⁰³ Artikel 2.18 Omgevingswet.

¹⁰⁴ 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.

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 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.¹⁰⁵

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als geheel.¹⁰⁶ Beleidsmatige en uitvoerende bevoegdheden zijn voor een belangrijk deel wettelijk toebedeeld aan provincies en drinkwaterbedrijven.¹⁰⁷ Provincies hebben daarmee een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.¹⁰⁸ Ten behoeve van de drinkwaterwinning moeten Provinciale Staten in de omgevingsverordening grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen en regels stellen over het beschermen van de kwaliteit van het grondwater dat wordt gebruikt voor drinkwaterwinning. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht Gedeputeerde Staten tot een risicoanalyse en risicobeheer van onttrekkingsgebieden van drinkwater.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰

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.¹¹¹ In de Structuurvisie Ondergrond is daarom afgesproken dat provincies samen met drinkwaterbedrijven met voorstellen komen om aan de toekomstige drinkwatervraag te kunnen voldoen.

Tekstkader 9: aanwijzen Aanvullende Strategische Voorraden

De provincies en drinkwaterbedrijven hebben de 'Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040' uitgevoerd.¹¹² Op basis van die verkenning zouden de provincies in 2021 en 2022 gebieden aanwijzen voor Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's). De verwachting is dat de vraag naar drinkwater in Groningen

¹⁰⁵ Bos, L., Groothuijs, F. (2024). Europese verplichtingen ten aanzien van nitraatconcentraties in grondwater Provinciale verantwoordelijkheden, juridische instrumenten en risico's. Universiteit Utrecht, pp. 3 – 6.

¹⁰⁶ de provincie is verantwoordelijk voor de openbare drinkwatervoorziening. Door het waterbedrijf wordt ook (drink)water geleverd aan bedrijven voor commercieel gebruik. Dit valt niet onder deze verantwoordelijkheid.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Artikel 2 Drinkwaterwet.

¹⁰⁹ Deze verplichting komt voort uit zowel de Kaderrichtlijn Water (KRW) als uit de herziene Drinkwaterrichtlijn.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ RIVM. (2015). Scenario's drinkwatervraag 2040 en beschikbaarheid bronnen. RIVM.

¹¹² Royal HaskoningDHV. (2021). Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040, eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040. Royal HaskoningDHV.

tot 2050 met 25 procent zal toenemen. Daarom wil de provincie 12 miljoen kuub water reserveren. Eind 2022 wees de provincie op basis van uitgebreid vooronderzoek vier zoekgebieden aan die geschikt lijken als Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's): Leek-Roden, Zuidoost-Groningen, Bellingwolde¹¹³ en Veendam.¹¹⁴ Voor het aanwijzen van een ASV bij Leek-Roden werkt de provincie Groningen samen met Drenthe. De plan-MER-procedure is inmiddels in een vergevorderd stadium. Het is de bedoeling dat Provinciale Staten de ASV-gebieden vastleggen in de Provinciale Omgevingsverordening.¹¹⁵

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.¹¹⁶ 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."¹¹⁷

6.4 Dilemma's in het beleid

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

Dilemma 6: grondwaterstand hoog of laag

Het vasthouden of afvoeren van oppervlaktewater is van invloed op de grondwaterstand. Over het algemeen is een lage grondwaterstand in het belang van de landbouw omdat de grond beter bewerkbaar is dan bij hoge grondwaterstand. Een hoge grondwaterstand is bevorderlijk voor de natuur, voorkomt bij slappe bodems het inklinken en vrijkomen van CO₂ en kan paalrot en het verzakken van gebouwen voorkomen. Maar het gaat ten koste van de bewerkbaarheid van het gebied.

¹¹³ In het zoekgebied van Bellingwolde is een oude drinkwaterwinning aanwezig, maar deze wordt niet gebruikt. Vreeze, S. de. (2024). Geohydrologische verkenning, ASV Bellingwolde + ASV Zuidoost Groningen. Sweco.

¹¹⁴ Royal Haskoning. (2010). Vooronderzoek potentiële gebieden strategische grondwaterwinningen Groningen. Royal Haskoning.

¹¹⁵ <https://www.provinciegroningen.nl/beschikbaarheidzoetwater/>, benaderd op 12 maart 2025.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ 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 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

Volgens de Kaderrichtlijn Water moet er vanaf 2028 een goede kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen zijn. Er moet een balans zijn tussen aanvulling en onttrekking. Tevens mag geen achteruitgang van de toestand optreden. Provinciale Staten zetten in op het klimaatbestendig en waterrobuust inrichten van de provincie. Dit willen zij in 2050 bereiken. Het bodem- en watersysteem is sturend voor ruimtelijke ontwikkelingen. Provinciale Staten hebben in hun Provinciale Omgevingsvisie vastgelegd dat zij als regio voor hun zoetwatervoorziening meer zelfvoorzienend willen worden. Provinciale Staten willen dit bereiken door samen met de waterschappen maatregelen te nemen waarmee de vraag naar zoetwater wordt verkleind. Zij overleggen met waterschappen over de beschikbaarheid van zoet water en de mate van zelfvoorzienendheid. Dit laatste concretiseren zij niet. Zij constateren dat de watervoorziening afhankelijk is van aanvoer van IJsselmeerwater. De Provinciale Omgevingsvisie noemt voor twee deelgebieden (Oldambt en Centrale Woldgebied/Duurswold) dat het waterbeheer wordt aangepast om veenoxidatie tegen te gaan.

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. De grondwaterkwaliteit moet voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water 2027. Een van de maatstaven daarvoor is het voorkomen dat de zuiveringsinspanning toeneemt. Dit is een resultaatsverplichting. Daarnaast geldt een inspanningsverplichting om het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen.¹¹⁸ Voor het grondwater zijn in de Grondwaterrichtlijn ook eisen voor de chemische toestand van het grondwater opgenomen. Voor de drinkwaterkwaliteit is verder de

¹¹⁸ KRW artikel 7, derde lid.

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

Er zijn in Groningen drie grondwaterbeschermingsgebieden, te weten Onnen-De Punt, Sellingen en Bellingwolde. Activiteiten die de kwaliteit van het grondwater kunnen verslechteren, zijn hier op grond van afdeling 4.7 van de Provinciale Omgevingsverordening verboden. In het grondwaterbeschermingsgebied Bellingwolde is een oude waterwinning aanwezig die niet meer wordt gebruikt. Een deel van het drinkwater dat in Groningen wordt gebruikt, wordt gewonnen uit oppervlaktewaterwinning in de Drentsche Aa. Rondom de oevers van deze beek is een grondwaterbeschermingsgebied aangewezen. De provincie Drenthe is verantwoordelijk voor de drinkwaterkwaliteit. Uitvoering geschiedt via het Uitvoeringsprogramma oppervlaktewater Drentsche Aa (UPDA).

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. In Groningen zijn gebiedsdossiers opgesteld voor de grondwaterbeschermingsgebieden in Onnen-De Punt en Sellingen.¹¹⁹ 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.¹²⁰ Meestal zijn Gedeputeerde Staten regievoerder voor het opstellen van de gebiedsdossiers en uitvoeringsprogramma's.¹²¹ Voor de goede orde, de uitvoeringsprogramma's gaan alleen over de veiligstelling van het ruwe drinkwater in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Uit een landelijke evaluatie door het RIVM blijkt dat de uitvoeringsprogramma's onvoldoende zicht bieden op het halen van de Kaderrichtlijn Waterdoelen. De belangrijkste gebreken die het RIVM constateert zijn dat er veel maatregelen gaan over zaken als het in kaart brengen van risico's en het verbeteren van samenwerking tussen betrokken partijen. Er zijn weinig maatregelen die het af- of uitspoelen van vervuilende stoffen effectief verminderen. Daarnaast zijn veel maatregelen een compromis (daardoor afgezwakt) en bovendien vrijwillig van aard. Sommige maatregelen die wel goed werken zijn voor provincies te duur om uit te voeren. Verder is het voor bepaalde problemen niet duidelijk of de rijksoverheid, provincies of waterschappen deze moeten oplossen. Bovendien is de monitoring er volgens het RIVM te weinig op ingericht om de effecten van maatregelen te volgen.¹²² Het valt het RIVM op dat het aantal ruimtelijke beheersmaatregelen

¹¹⁹ Voor het Drentsche Aa-gebied is ook een gebiedsdossier opgesteld, maar hier is de provincie Groningen niet bij betrokken.

¹²⁰ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM.

¹²¹ Voor het Uitvoeringsprogramma Oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa (UPDA) is het waterschap Hunze en Aa's als regievoerder aangewezen.

¹²² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM.

voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen beperkt is, terwijl provincies wel beschikken over ruimtelijk instrumentarium.

Deze kritiekpunten gelden ook voor de uitvoeringsprogramma's in Groningen. In het grondwaterbeschermingsgebied Sellingeren zijn er weinig actuele risico's aangetroffen. In Onnen-de Punt zijn er actuele risico's, met name omdat er bestrijdingsmiddelen (maar ook andere verontreinigende stoffen) in het grondwater worden aangetroffen.¹²³ In bijlage 2 is een beoordeling door de Noordelijke Rekenkamer van de maatregelen uit de uitvoeringsprogramma's opgenomen. Veel maatregelen hebben betrekking op het maken van bestuurlijke afspraken, het geven van voorlichting en monitoring. Hoewel dit belangrijke maatregelen kunnen zijn, beogen slechts weinig maatregelen de kwaliteit van het grondwater direct te behouden of te verbeteren. Er worden geen maatregelen genomen met een verplichtend karakter, hoewel hier door middel van een onderzoek een enkele maal op wordt voorgesorteerd. De agrarische sector – die een belangrijke bijdrage levert aan de onderwerpen waarover volgens de gebiedsdossiers de grootste zorgen zijn – komt weinig voor als doelgroep van de maatregelen. Er worden geen pilots gehouden met als doel verandering in de agrarische praktijk te bewerkstelligen.¹²⁴

Door niet alle beschikbare instrumenten in te zetten om grondwater schoon te houden, kiest de provincie Groningen er (impliciet) voor om drinkwater te moeten zuiveren.

6.6 Samenvatting

De zorg voor grond- en drinkwater is een belangrijke provinciale taak. Zij hebben een regisserende, kaderstellende en coördinerende rol. Provincies hebben bovendien een zorgplicht voor drinkwater. 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:

- Provinciale Staten hebben vastgelegd dat zij voor hun zoetwatervoorziening meer zelfvoorzienend willen worden. Zij willen dit bereiken door samen met de waterschappen maatregelen te nemen waarmee de vraag naar zoetwater wordt verkleind. Hoe dit bereikt moet worden, wordt niet nader geconcretiseerd. Groningen blijft afhankelijk van IJsselmeerwater.

¹²³ Steinweg, C., Holsteijn, A.L., Brink, C. van den. (2018). Gebiedsdossier grondwaterwinning Onnen – de Punt. Royal HaskoningDHV, p. 25. en Steinweg, C., Holsteijn, A.L., Brink, C. van den. (2018). Gebiedsdossier grondwaterwinning Sellingeren. Royal HaskoningDHV, p. 18.

¹²⁴ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024), Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM. p. 44.

- De ambitie van de provincie is om drinkwater van goede kwaliteit beschikbaar te hebben. De strategische doelen van de provincie zijn onder andere het verminderen van de belasting van de bodem met nutriënten, bestrijdingsmiddelen en diffuse verontreinigingen. We zien echter dat de kwaliteit van het grond- en drinkwater onder druk staat. De belangrijkste opgaven in Groningen bestaan uit het terugdringen van bestrijdingsmiddelen en enkele chemische stoffen. In de Uitvoeringsprogramma's neemt de provincie weinig effectieve maatregelen om de contaminatie van het grondwater met bestrijdingsmiddelen terug te dringen. Veel maatregelen hebben betrekking op onderzoek en monitoring. Er wordt vrijwel niet gekozen voor verplichtende instrumenten.

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.
- Kragt, F.J, Gaalen, F.W. van, Beugelink, G.P., Ligtoet, W. (2005). Afwenteling en blauwe knooppunten: sleutel tot duurzaam waterbeleid Evaluatie deelstroomgebiedsviesies, 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.
- 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 Haskoning. (2010). Vooronderzoek potentiële gebieden strategische grondwaterwinningen Groningen. Royal Haskoning.
- 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:

- Gemeente Westerkwartier, de Oostergast 'Stedenbouwkundig plan fase 2da-noord & fase 3a', 24-02-2022
- Minister van Infrastructuur en Waterstaat, brief aan Tweede Kamer, Onderwerp: Brief Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024, 22 oktober 2024.
- 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 Economische Zaken en Klimaat en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, M.e.r.-beoordelingsbesluit Aanvullende stikstofproductiefaciliteit Zuidbroek
- 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 Waterprogramma 2022 – 2027, p. 18.
- Provincie Groningen, Naar klimaatbestendige Natuur en Water in Groningen, januari 2009
- Provincie Groningen, Startnotitie Gebiedsplan Groningen, januari 2023
- Provincie Groningen, Transitie landelijk gebied Groningen 'Stand-van-zaken document', 6-06-2023
- Provincie Groningen. (2024). Gebiedsplan Toekomst Landelijk Gebied Groningen Doar gruit, doar bluit ain wonderlaand rondom ain wondre stad. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2025). Dit wordt Groningen, concept ontwerp omgevingsvisie 2025 – 2050. Provincie Groningen.
- Steinweg, C., Holsteijn, A.L., Brink, C. van den. (2018). Gebiedsdossier grondwaterwinning Onnen – de Punt. Royal HaskoningDHV, p. 25. en Steinweg, C., Holsteijn, A.L., Brink, C. van den. (2018). Gebiedsdossier grondwaterwinning Sellinger. Royal HaskoningDHV.
- Stuurgroep Water 2000+. (2002). Stroomgebiedvisie Groningen/noord en oost Drenthe, Over leven met water. Grontmij Advies&Techniek bv.
- Vreeze, S. de. (2024). Geohydrologische verkenning, ASV Bellingwolde + ASV Zuidoost Groningen. Sweco.
- Waterschap Hunze en Aa's, Westerwoldse Aa Zuid 'Achtergronddocument Kaderrichtlijn Water, november 2020

Websites:

- <https://allecijfers.nl/buurt/lemmer-lemstervaart-de-fryske-marren/>.
- <https://cio.overheid.nl/dc-2024-10416/1>.
- <https://dvhn.nl/groningen/westerkwartier/Woningbouw-in-wijk-De-Oostergast-in-Zuidhorn-krijgt-vervolg-met-240-nieuwe-woningen-27955426.html>.
- [https://iplo.nl/thema/water/grondwater/taken-bevoegdheden-grondwater/#:~:text=De%20provincie%20beschermt%20de%20grondwaterkwaliteit,consumptie%20\(artikel%202.18%20Omgevingswet\)](https://iplo.nl/thema/water/grondwater/taken-bevoegdheden-grondwater/#:~:text=De%20provincie%20beschermt%20de%20grondwaterkwaliteit,consumptie%20(artikel%202.18%20Omgevingswet)).
- <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/rijn-noord-eems/regionaal-bestuurlijk-overleg-rbo-noord/#:~:text=Het%20Regionaal%20Bestuurlijk%20Overleg%20Noord,%2C%20Groningen%20en%20Noord%2DDrenthe>.
- <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR363220/1>.
- <https://prolander.foleon.com/magazine/westerwolde-ruiten-aa/>.
- <https://prolander.foleon.com/magazine/westerwolde-ruiten-aa/beekaanpassingen>.

- <https://unievandwaterschappen.nl/wat-als-nederland-doelen-kaderrichtlijn-water-niet-haalt/#:~:text=Dagvaarding,niet%20halen%20van%20de%20doelen.>
- https://wkp.rws.nl/geoviewer/water-guideline-views/Oppervlaktewater_vlak_lijn_groep%3Dtoestand_?attribuut=CHEMT&categorie=chemie.
- <https://www.bnnvara.nl/vroegevogels/artikelen/ruiten-aa-gaat-weer-slingeren-door-de-natuur.>
- <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.drinkwaterplatform.nl/de-groeiende-druk-op-het-ijsselmeer/)
- https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR/t_NL.IMRO.0056.BPZH09UITB1-ONHR_index.pdf?utm_source=chatgpt.com.
- [https://www.provinciegroningen.nl/beschikbaarheidzoetwater/.](https://www.provinciegroningen.nl/beschikbaarheidzoetwater/)
- <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.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_4.1.11_OmgevingsverordeningprovincieGroningen.
- https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_2.1_Locatiekeuze.
- https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_3.1_Beschrijvingplangebiede.o.
- https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000/t_NL.IMRO.0000.EZKip19STIKSTOFGR-3000.html#_5.5_Watertoets.
- [https://www.ruitenaa.nl/.](https://www.ruitenaa.nl/)
- [https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/robuustheid#:~:text='Een%20robuust%20watersysteem%20of%20robuuste,\(%20toekomstige%20ontwikkelingen'\).](https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/robuustheid#:~:text='Een%20robuust%20watersysteem%20of%20robuuste,(%20toekomstige%20ontwikkelingen').)
- <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets.>
- <https://www.wdodelta.nl/waterschapsverordening-en-legger.>

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's

Maatregelen in de uitvoeringsprogramma's voor uitvoeringsprogramma Onnen-de Punt

Nr	Maatregel	Gericht op agrarische sector?	Ruimtelijke beheers-maatregel?	Schept nieuwe verplichtingen?	Direct effect op verontreinigingen beoogd
A1	Grondwaterbeschermingsbeleid (planologische bescherming)				
A1A	Onderzoeken of grondwaterbeleid is opgenomen in bestemmingsplan van Groningen	Nee	Ja	Nee	Nee
A1B	Contact opnemen met gemeente Midden-Groningen om te vragen of gwbg kan worden opgenomen in bestemmingsplan	Nee	Ja	Mogelijk	Nee
A1C	Beschermingsbeleid grondwater niet voldoende geborgd in Omgevingswet; proces omgevingswet volgen.	Nee	Nee	Nee	Nee
A1D	Begrenzing gwbg niet duidelijk zichtbaar. Controle op aanwezigheid bebording gwbg	Nee	Nee	Nee	Nee
A2	Bewustwording kwetsbaarheid grondwaterbeschermingsgebied				
A2A	Voorlichting geven middels brief aan alle (landbouw)bedrijven en inwoners met een bijgesloten informatieve volder. Op website betrokken partijen (waterschap, waterbedrijf, provincie) FAQ's m.b.t. wonen en werken in een gwbg plaatsen.	Deels	Nee	Nee	Nee
A2B	Voorlichting geven middels een brief aan gemeenten en ODG met informatieve folder.	Nee	Nee	Nee	Nee
A2C	Drinkwater borgen in calamiteitenplannen en draaiboeken. Herhalen. Veiligheidsregio meenemen in voorlichting vergunningverleners en handhavers.	Nee	Nee	Nee	Nee
A2D	Handhaver (provincie) vragen langs te gaan bij recreatieterreinen Zuidlaardermeer om bewustwording te creëren over risico's bestrijdingsmiddelen	Nee	Nee	Nee	Nee
A2E	Handhaver (provincie) vragen langs te gaan bij particuliere terreinen (o.a.	nee	nee	Nee	nee

	recreatieterreinen) om bewustwording te creëren over de staat van de riolering				
A2F	Jaarlijks gesprek met gemeenten over bodemenergiesystemen. Ook waterketen gebruiken om gemeenten te informeren	Nee	Nee	Nee	Nee
A3	Vergunningverlening en handhaving				
A3A	1x per 2 jaar voorlichtingssessie organiseren voor vergunningverleners en handhavers	Nee	Nee	Nee	Nee
A6	Onderhoud + bermbeheer				
A6A	Gemeente, provincie, waterbedrijf en waterschap blijven in gesprek over het beleid van het beheer en onderhoud op lange termijn	Nee	Nee	Nee	Nee
A6B	Communicatie, duurzaam beheer conform beleid over afspoeling richting het gwb door onderhoud spoor.	Nee	Nee	Nee	Nee
A9	Bestrijdingsmiddelen				
A9A	Onderzoek inname mogelijkheden bestrijdingsmiddelen gemeenten Groningen, Midden-Groningen, Tynaarlo. Strategiebepaling.	Nee	Nee	Nee	Nee
A9B	In de waarnemingsputten worden diverse bestrijdingsmiddelen aangetroffen in concentraties > 0,1 ug/l. WBG blijft dit monitoren. Duiden en waar mogelijk herkomstanalyses.	Nee	Nee	Nee	Nee
A10	Overige stoffen				
A10A	In 1 winput zijn zoetstoffen in een verhoogd gehalte aangetoond. Bespreken in jaarlijks gesprek met gemeenten (riolering). WBG blijft dit monitoren. Duiden en waar mogelijk herkomstanalyse. Zoetstoffen: onderzoeken of deze ook schadelijk zijn en zo ja wat zijn de risico's.	Nee	Nee	Nee	Nee
A10B	Paracetamol en cafeïne aangetroffen. Bespreken in jaarlijks gesprek met gemeenten (riolering). WBG blijft dit monitoren. Duiden en waar mogelijk herkomstanalyse.	Nee	Nee	Nee	Nee
A10C	In de waarnemingsputten worden benzineadditieven aangetroffen in concentraties >0,1ug/l. Blijven monitoren, duiden en herkomstanalyses waar mogelijk.	Nee	Nee	Nee	Nee
A10D	Opkomende stoffen die het halen van de KRW-doelstellingen bedreigen. Inrichten Early Warning meetnet.	Nee	Nee	Nee	Nee
A10E	In gwb ligt de kern Glimmen. Verhoogd risico op uitloggen bouwmaterialen. Verkennend onderzoek.	Nee	Nee	Nee	Nee

	Nader onderzoeken van effecten wateraanvoer vanuit IJsselmeer naar Zuidlaardermeer	Nee	Nee	Nee	Nee
B	Riolering				
B1	Riooloverstort waterwingebied Quintusbos: onbekende vuilemissie in waterwingebied Quintusbos. Eerste onderzoek gedaan, maatregelen bepalen om mate van overstorten en de daarmee samenhangende risico's te verkleinen.	Nee	Nee	Nee	Ja
B2	Riooloverstorten gwbg (2 stuks): onbekende vuilemissie in waterwingebied Quintusbos, gevolgen onbekend. Meeliften op maatregel B1.	Nee	Nee	Nee	Ja
B3	Onderzoek risico's rioolstelsel: communiceren met gemeenten. onbekende vuilemissie in waterwingebied Quintusbos, gevolgen onbekend. Meeliften op maatregel B1 en inzicht in basisrioleringsplan Glimmen.	Nee	Nee	Nee	Ja
C	Bodemonderzoek en ondergrond				
C1	BTEX in winput op 20% van de normstelling. Blijven monitoren, duiden en herkomstanalyse waar mogelijk.	Nee	Nee	Nee	Nee
C2	In de waarnemingsputten worden PAK's, BTEX en andere vluchtige koolwaterstoffen aangetroffen in concentraties >0,1 ug/l. Blijven monitoren, duiden en herkomstanalyse waar mogelijk.	Nee	Nee	Nee	Nee
C3	Benzeen in 1 winput aangetroffen (>0,1 ug/l). Onderzoeken of alleen de verontreiniging in de Onnerpolder een risico is en hier maatregelen aan koppelen. WBG zal bij Onnen blijven monitoren voor trendbewaking bij de waarnemingsputten en de pompputten. Wanneer de gemeten concentraties hier aanleiding toe geven zal aanvullende monitoring voorgesteld worden.	Nee	Nee	Nee	Nee
C4	Bij geothermie kan schuin onder een gwbg geboord worden, risico's daarvan voor het watervoerende pakket waaruit drinkwater wordt gemaakt zijn niet in beeld. Onderzoek naar juridische mogelijkheid om geothermie onder gwbg te verbieden.	Nee	Mogelijk	Mogelijk	Nee
C	Puntbronnen				
D1	Bestaande benzineservicestations; mogelijk risico op de grondwaterwinning. ODG houdt hier toezicht, meenemen in gesprek met gemeenten (prioritering). Afstemming met uitvoeringsprogramma Drentsche Aa.	Nee	Nee	Nee	Nee

D2	Bestaande bestrijdingsmiddelenkosten; mogelijke risico's op de grondwaterwinning. Uitzoeken bevoegd gezag en daarmee in gesprek gaan.	Ja	Nee	Nee	Nee
D3	Onderzoek naar de aanwezigheid en staat van mestbassins en mestkelders in het gehele gwbg.	Ja	Nee	Nee	Nee

Maatregelen in het uitvoeringsprogramma Sellingen

Nr	Maatregel	Gericht op agrarische sector?	Ruimtelijke beheers-maatregel?	Schept nieuwe verplichtingen?	Direct effect op verontreinigingen beoogd
A1	Grondwaterbescherming (planologische bescherming)				
A1A	Beschermingsbeleid grondwater niet voldoende geborgd in Omgevingswet. Proces Omgevingswet volgen; waar landen rollen en verantwoordelijkheden, verandert er wat? Check of grondwater is meegenomen in de consultatierondes.	Nee	Ja	Nee	Nee
A1B	Contouren van het grondwaterbeschermingsbeleid zijn niet meegenomen in het bestemmingsplan van Westerwolde. Contact opnemen met de gemeenten om te vragen of het gwbg kan worden opgenomen in het bestemmingsplan. Na check op gwbg in huidige bestemmingsplan.	Nee	Ja	Mogelijk	Nee
A1C	Begrenzing gwbg niet duidelijk zichtbaar. Controle op aanwezigheid bebording gwbg.	Nee	Nee	Nee	Nee
A2	Bewustwording kwetsbaarheid grondwaterbeschermingsgebied				
A2A	Voorlichting geven middels een brief aan alle (landbouw)bedrijven en inwoners met een bijgesloten folder. Op websites van betrokken partijen (waterschap, waterbedrijf en provincie) FAQ's m.b.t. wonen en werken in een gwbg plaatsten.	Deels	Nee	Nee	Nee
A2B	Voorlichting geven middels een brief aan gemeenten en ODG met een bijgesloten informatieve folder.	Nee	Nee	Nee	Nee
A2C	In het oosten van het gwbg liggen 2 campings. Verhoogd risico gebruik bestrijdingsmiddelen. Handhaver (provincie) vragen langs te gaan om zo bewustwording te creëren.	Nee	Nee	Nee	Nee
A2D	Staat van riolering op particuliere terreinen zoals campings en bungalowparken is niet in beeld. Handhaver (provincie) vragen langs te gaan om bewustwording te creëren.	Nee	Nee	Nee	Nee
A2E	Gemeenten hebben verschillende bedreigingen niet goed in beeld. Jaarlijks	nee	Nee	Nee	nee

	gesprek met gemeenten (over WKO's e.d.).				
A3	Vergunningverlening en handhaving				
A3A	Vergunningverlening en handhaving niet goed op elkaar afgestemd. 1x per twee jaar voorlichtingssessie organiseren voor vergunningverleners en handhavers. Gericht uitnodigen.	Nee	Nee	Nee	Nee
A6	Onderhoud + bermbeheer				
	Gemeente, provincie, waterbedrijf en waterschap blijven in gesprek over het beleid van het beheer en onderhoud op lange termijn.	Nee	Nee	Nee	Nee
A9	Bestrijdingsmiddelen				
A9A	In één individuele winput zijn meerdere malen spoortjes van de stof 1,2-dichloorpropanaan aangetroffen. Geen maatregelen. Dit is en afbraakproduct van DTP. Betreft dus nalevering van historisch gebruik.	Nee	Nee	Nee	Nee
A9B	In één individuele winput zijn meerdere malen spoortjes van de stof 1,2-dichloorpropanaan aangetroffen. Onderzoek naar inname mogelijkheden bestrijdingsmiddelen gemeente Westerwolde. Strategiebepaling.	Nee	Nee	Nee	Nee
A10	Overige stoffen				
A10A	Het meetnet is sinds 2009 niet meer gemonitord op antropogene stoffen. Herkijken filosofie WBG op het analyseren van het meetnet op antropogene stoffen.	Nee	Nee	Nee	Nee
A10B	Opkomende stoffen die het halen van de KRW-doelstellingen bedreigen. Inrichten van een Early Warning meetnet.	Nee	Nee	Nee	Nee
A11	Wateraanvoer				
A11A	Wateraanvoer vanuit het IJsselmeer met gebiedsvreemd water mogelijk naar de hoofdwatgangen van het gebied. Nader onderzoeken van effecten als daar aanleiding voor is.	Nee	Nee	Nee	Nee
	Waterkwantiteit				
	Grondwaterstand te hoog/te laag. Onderzoeken effect winning op NNN.	Nee	Nee	Nee	Nee
B	Riolering				
B1	Geen inzicht in effect van IBA's, rioolstelsel en informatievoorziening in gwbg. Opnemen met de gemeente Westerwolde.	Nee	Nee	Nee	Nee
B2	Geen inzicht in effect persleiding in het gebied. Opnemen technische staat persleiding.	Nee	Nee	Nee	Nee
C	Bodemonderzoek en ondergrond				

C1	Bij geothermie kan schuin onder een gwbg geboord worden, risico's daarvan voor het watervoerende pakket waaruit drinkwater wordt gemaakt zijn niet in beeld. Onderzoek naar juridische mogelijkheid om geothermie onder gwbg te verbieden.	Nee	Nee	Mogelijk	Nee
D	Puntbronnen				
D1	Geen inzicht in de hoeveelheid en staat van bestaande mestbassins en mest kelders. Onderzoek naar de aanwezigheid en staat van mestbassins en mestkelders in het gehele gwbg.	Ja	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 = Stroomgebiedbeheerplan.
- 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.
- Stroomgebiedbeheerplan = 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

Op 3 juli 2025 ontvingen wij uw eindrapport van het onderzoek naar het waterbeleid van de provincie Groningen. In deze brief geven wij u onze reactie op de conclusies en de aanbevelingen uit uw onderzoeksrapport. De centrale vraag van uw onderzoek is:

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

In uw aanbiedingsbrief vraagt u ons om te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen, en aan te geven hoe wij met de aanbevelingen omgaan. Wij beginnen met een algemene reactie op de conclusies en aanbevelingen. Vervolgens reflecteren we meer specifiek op de conclusies en aanbevelingen en geven we aan hoe we met de aanbevelingen om willen gaan.

Algemene reactie

Wij lezen in uw rapport dat u concludeert dat de inspanningen die we leveren worden herkend en dat de provincie op een goede manier vormgeeft aan het waterbeleid. Tegelijk constateert u dat dit nog niet tot het gewenste resultaat leidt en dat de provincie zich stevig moet blijven inzetten op het waterbeleid. Ook wij hebben de ambitie om meer resultaat te boeken om te komen tot het robuuste watersysteem wat nodig is.

Wij constateren dat uw onderzoek zich niet heeft beperkt tot het beantwoorden van de hoofdvraag. U heeft uw inzichten gedeeld over een aantal specifieke thema's binnen het waterbeleid. Dit vinden wij een meerwaarde van uw onderzoeksrapport. Eén van uw constateringën willen wij er graag uitlichten. Het betreft de conclusie dat de strategische kaders in de Provinciale Omgevingsvisie, het Regionaal Waterprogramma en de Provinciale Omgevingsverordening op een juiste manier doorwerken naar het waterbeheerprogramma van de waterschappen. En dat wij jaarlijks met de waterschappen een bestuursrapportage bespreken, waarin zij aangeven in hoeverre de uitvoering van het waterbeheerprogramma, ofwel het waterbeleid, op koers ligt. U geeft aan dat door deze werkwijze de strategische kaders goed doorwerken naar de uitvoering.

Reflectie op de conclusies en beantwoording deelvragen

In uw onderzoek heeft u een drietal inhoudelijke deelonderwerpen specifiek belicht: waterkwantiteit en -veiligheid, oppervlaktewaterkwaliteit en grondwater. Per onderwerp heeft u er een hoofdstuk aan gewijd en bent u tot conclusies gekomen. Ook staan in uw rapport

gedetailleerdere antwoorden op de deelvragen van het onderzoek. Hierna staat onze reactie op de conclusies per deelonderwerp beschreven. Daarna gaan we in op de beantwoording van de deelvragen.

1. Waterkwantiteit en -veiligheid

U constateert dat zowel de watersysteembenadering als het principe water en bodem sturend zijn vastgelegd in ons ruimtelijke beleid. Wij zijn verheugd dat u dat heeft geconstateerd en dat u aangeeft dat in ons nieuwe omgevingsbeleid, dat momenteel in concept gereed is, verdere invulling wordt gegeven aan dit principe. U maakt de opmerking dat zowel de watersysteembenadering als het principe water en bodem sturend in de praktijk nog onvolledig zijn doorgevoerd. We constateren dat de grenzen van de maakbaarheid van het water- en bodemsysteem steeds meer in zicht komen. Mede om die reden hebben we nadrukkelijk het water en bodem als sturend principe opgenomen in onze concept Ontwerp Omgevingsvisie. Bewust hebben we dat principe als een rode draad door de verschillende beleidsthema's heen beschreven. Het is een principe dat nagenoeg iedere functie raakt en beïnvloedt en waar in een vroegtijdig stadium rekening mee moet worden gehouden.

2. Oppervlaktewaterkwaliteit

Uw conclusies ten aanzien van de oppervlaktekwaliteit onderschrijven wij. Helaas, want zoals u constateert voldoet geen enkel waterlichaam aan alle doelen van de KRW. Gelukkig constateert u echter ook dat de waterkwaliteit op onderdelen wel is verbeterd. Dat is zeker nog niet voldoende, om die reden zijn we inmiddels gestart met een KRW-impulsprogramma. Met extra personele inzet en middelen zetten we alles op alles om het doelbereik van de kwaliteit van het oppervlaktewater zo groot mogelijk te laten worden. U geeft daarnaast aan dat er weinig uitgewerkte en dwingende maatregelen zijn opgenomen in het Regionaal Waterprogramma en de KRW-factsheets om diffuse bronnen van verontreinigingen aan te pakken. Het gaat hier dan vooral om het gebruik van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De resultaatsverplichting op grond van de KRW is, zoals u terecht aangeeft een gezamenlijke opgave waarin Rijk, provincies en waterschappen taken hebben. Met elkaar hebben we in de afgelopen jaren onvoldoende doelbereik gerealiseerd. Gesprekken hierover met elkaar zijn geïntensiveerd en er is ook gezamenlijk extra actie op gezet. Daarbij worden de gemeenten inmiddels ook meegenomen. Met de komst van de Omgevingswet zien wij dat we meer mogelijkheden hebben gekregen om dwingender op te kunnen treden. Op welke wijze wij daar gebruik van kunnen en willen maken zal één van de onderwerpen zijn in de actualisatie van ons Regionaal Waterprogramma.

3. Grondwater

Ten aanzien van het deelonderwerp grondwater constateert u dat wij te veel gebruik hebben gemaakt van het vrijwillig instrumentarium. Veel maatregelen die in Uitvoeringsprogramma's van de gebiedsdossiers staan opgenomen beoordeelt u als niet doeltreffend genoeg. Dit is een constatering die overeenkomt met de uitkomsten van de landelijke evaluatie door het RIVM, zoals in uw rapportage staat weergegeven. Op dit moment zijn we gestart met de evaluatie van de huidige geldende Gebiedsdossiers. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie worden de trends in waterkwaliteit, de effectiviteit van maatregelen en de eventuele noodzaak tot meer ingrijpende

en minder vrijblijvende maatregelen onderzocht. Dit krijgt een vertaling in de op te stellen nieuwe Gebiedsdossiers (2025) en de daarbij behorende Uitvoeringsprogramma's (2026). De urgentie om effectieve maatregelen te nemen herkennen wij.

Terecht constateert u dat de grondwaterkwaliteit lokaal onder druk staat, dat nemen wij ook waar. U geeft daarbij aan dat drinkwaterbedrijven zich zorgen maken om het uitspoelen van nitraat en resten van gewasbeschermingsmiddelen. Deze constatering is voor wat betreft de situatie in Groningen niet aan de orde voor nitraat, wel voor bepaalde chemische stoffen. Dit betekent dat we ons moeten blijven inspannen om de huidige kwaliteit van ons grondwater te behouden en waar mogelijk verder te verbeteren.

4. Beantwoording deelvragen

Bij het beantwoorden van de deelvragen van uw onderzoek heeft u vooral beschrijvende inzichten opgenomen, waarin op onderdelen enkele kwalificaties zijn beschreven. Een aantal daarvan is al aan de orde gekomen in de conclusies (zie hierboven 1 t/m 3). Op een aantal andere inzichten die daar nog niet aan de orde zijn gekomen geven we graag onze reactie.

Wij zijn verheugd dat u heeft geconstateerd dat in ons beleid het vasthouden en bergen van water prioriteit krijgt boven het afvoeren van water. Het is van groot belang dit te blijven doen, zeker met het naar verwachting verder veranderende klimaat en in het kader van het zoetwatervraagstuk. De afhankelijkheid van het IJsselmeer is blijvend. Door de juiste maatregelen in de regio te nemen kunnen we de zelfvoorzienendheid vergroten. Wij zijn op dit moment in het kader van de herijking van het Deltaprogramma Zoetwater aan het inventariseren welke maatregelen in onze provincie hier effectief aan kunnen bijdragen.

U beschrijft verder dat de werkwijze die wij met onze waterschappen hanteren rondom de bestuursrapportage zijn vruchten afwerpt. De gevolgde werkwijze zorgt ervoor dat de strategische kaders goed doorwerken naar de uitvoering. U constateert dat het ertoe leidt dat het waterschap zo vroeg als mogelijk wordt betrokken in de planvorming. Wij zijn zelf ook content met de wijze waarop we in alle geledingen samenwerken met de waterschappen. Ten aanzien van de onderzochte casussen constateert u dat water geen doorslaggevende rol heeft gespeeld in de locatiekeuzes. Tegelijkertijd nuanceert u deze constatering, omdat de stikstoffabriek een verplichte locatiekeuze van het rijk was. En dat in de woningbouwplannen bij Zuidhorn wel veel aandacht is besteed aan de wateropgave bij het maken van de plannen en in de realisatie. Wij zijn blij met de algemene indruk die u heeft gekregen bij het onderzoeken van de casussen. In alle voornoemde casussen is het thema water zeker meegewogen en heeft het zijn stempel kunnen drukken.

Waar we ons niet in herkennen is uw stellingname op pagina 7, waar u het volgende schrijft: 'Met het gehanteerde instrumentarium is niet te verwachten dat de normen voor de grondwaterkwaliteit worden gehaald. De provincie neemt een risico de grondwaterkwaliteitsnormen uit de Kaderrichtlijn Water niet te halen.' Dat is onjuist, want volgens de officiële toetsing voldoet het grondwater in Groningen aan de kwaliteitsdoelen van de

Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook met het gehanteerde instrumentarium. Wel is het zo dat we diverse stoffen aantreffen in het grondwater die daar eigenlijk niet in zouden moeten zitten. Deze stoffen worden echter niet meegenomen in de toetsing voor de KRW. In het gesprek op 29 september met onze portefeuillehouder mevrouw Dekker, heeft u aangegeven dit punt nader te gaan bestuderen. Uw onderzoeker heeft ons op de hoogte gesteld van het feit dat uw college op 4 september 2025 heeft besloten ten aanzien van dit punt een erratum aan het rapport toe te voegen.

Aanbevelingen

In uw onderzoek geeft u op basis van uw conclusies de provincie een drietal aanbevelingen mee. Hierbij geven we een reactie op uw aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten, de provincie is bij uitstek de bestuurslaag die de regie kan voeren op het waterdossier. Werk het principe van water en bodem sturend verder uit.

Deze aanbeveling onderschrijven wij en het wordt vanuit het werkveld van ons gevraagd. In het gebiedsproces in het kader van het programma Toekomst Landelijk Gebied (TLG) hebben we laten zien dat we regie kunnen en willen voeren. In de zeven deelgebieden is water steeds een centraal thema geweest in de besprekingen met de gebiedspartners. In de zeven opgeleverde gebiedsplannen is water als sturend principe opgenomen en gekoppeld aan maatregelen die getroffen kunnen worden. Het rijk heeft de middelen die bestemd waren voor het uitvoeren van de gebiedsplannen voor andere beleidsterreinen bestemd. Desondanks kijken we samen met de partners in de deelgebieden wat we kunnen uitvoeren. De integraliteit die daarbij nodig is hebben we voor een deel binnen de TLG-processen al doorlopen en beschreven. Uw aanbeveling om op dat gedane werk voort te bouwen onderschrijven wij.

Naast de uitwerking van het principe water en bodem sturend op het deelgebied niveau van TLG zal het principe tevens uitgewerkt worden op een hoger schaalniveau. Ruimtelijke ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van een brede kustzone, de locatiekeuzes voor XXL-bedrijventerreinen of grote nieuwbouwlocaties vragen om een uitwerking op het schaalniveau van de provincie en/of Noord-Nederland. Deze ruimtelijke ontwikkelingen zijn in onze huidige concept Ontwerp Omgevingsvisie meegenomen en worden nader uitgewerkt in de beleidsprogramma's van de provincie.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, ontwikkel als hulpmiddel bij de besluitvorming een afwegingskader dat bevoegde gezagen gebruiken bij het vaststellen van vergunningen en ruimtelijke plannen.

Uw tweede aanbeveling bouwt voort op de eerste aanbeveling. U beveelt aan om bij de verdere uitwerking van het principe van water en bodem sturend te komen tot een afwegingskader. Wij zijn het met u eens dat het goed is een systematiek te ontwikkelen waarmee effecten van het toepassen van water en bodem sturend inzichtelijk worden gemaakt. Mede om daar in de motivering bij besluitvorming op de juiste manier rekening mee te kunnen houden. De provincie

is aan de slag met een afwegingskader dat per beleidsveld een andere invulling kan hebben. In de Ontwerp Omgevingsvisie worden deze kaders meegenomen, zoals voor woningbouw.

Aanbeveling 3: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, tref bij actuele risico's voor de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit zelf maatregelen.

Met de aanbeveling roept u ons op om meer te doen op het gebied van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Naast de kwaliteit verbeteren waar nodig, ook voorkomen dat de kwaliteit elders achteruitgaat. U beveelt verder aan om niet alleen gebruik te maken van vrijwillige instrumenten, maar ook het juridisch instrumentarium te gebruiken. Naast het door u aangedragen reguleren kan hierbij gedacht worden aan het vaker actualiseren van lozingsvergunningen en intensivering van het toezicht op de naleving van regels. Ook de 'Watertoets' zodanig toepassen bij besluiten en doorslaggevend laten zijn als KRW-doelen in het geding zijn is een mogelijkheid. Ook hier is het van belang de juiste mix van instrumenten in te zetten. Met het impulsprogramma KRW wordt hier op dit moment extra op ingezet.

Zoals eerder in deze brief gesteld biedt de Omgevingswet ons extra mogelijkheden om regulerend op te treden. Zowel in het kader van het voldoen aan de KRW-doelen, het opstellen van de nieuwe Gebiedsdossiers en bijbehorende Uitvoeringsprogramma's voor drinkwatergebieden als ook bij het traject rondom het aanwijzen van strategische voorraden voor drinkwaterwinning (ASV's) zullen we dat nadrukkelijk overwegen. Voor de aanwijzing van de ASV's loopt op dit moment een MER-procedure (milieueffectrapportage). Hieruit zal onder andere duidelijk moeten worden welke gebieden en beschermingsregimes nodig zijn voor de bescherming van ons toekomstige drinkwater. Eind 2026 is naar verwachting het moment dat onze voorstellen daaromtrent voorgelegd worden aan Provinciale Staten. Ook in dit proces zullen wij de inzichten uit uw rapportage meenemen.

Tenslotte

Wij vertrouwen erop dat we u met onze reflectie op de conclusies en aanbevelingen voldoende hebben geïnformeerd. Wij willen u dankzeggen voor het gehouden onderzoek en de inzichten die u ons heeft meegegeven. Het onderzoek zal een bijdrage gaan leveren aan de invulling van het toekomstige waterbeleid in de provincie Groningen.

Tot slot willen we u bedanken voor de prettige samenwerking tijdens de onderzoeksperiode.