

5 Water en Bodem Sturend in de omgevingsverordeningen

Julian Kevelam en Tessa Röttscheid¹

Water Bodem Sturend (WBS) houdt de politiek-bestuurlijke gemoederen flink bezig. Maar wat is de juridische status ervan? En welke rol vervult de provincie hierin? In hoeverre is invulling gegeven aan WBS in de omgevingsverordening en welke ongebruikte mogelijkheden zijn er om structurerende keuzes op te nemen in de omgevingsverordening? Is de omgevingsverordening überhaupt wel een geschikt instrument en is de provincie het juiste niveau om onderwerpen uit het WBS-beleid te reguleren en te borgen? Deze bijdrage beoogt antwoord te geven op deze vragen.

1 Inleiding

Water speelt een belangrijke rol in onze fysieke leefomgeving. Het is essentieel voor de gezondheid van mens en dier, de industrie en de landbouw. Hetzelfde geldt voor de bodem; een gezonde bodem levert een belangrijke bijdrage aan het in stand houden van een soortenrijk ecosysteem en draagt bij aan onze voedselzekerheid.² Aan het water- en bodemsysteem zitten evenwel ook grenzen. Zo is de kwaliteit van de grond- en oppervlaktewaterlichamen als bedoeld in de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW) in Europa lang niet overal zoals het zou moeten zijn,³ is voldoende en schoon

1 Mr. J. Kevelam is advocaat bij RNMW advocaten en geassocieerd medewerker bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Mr. T. Röttscheid is werkzaam als promovenda bij hetzelfde onderzoeksinstituut. Deze bijdrage is inhoudelijk op 31 januari 2025 afgesloten. Met ontwikkelingen nadien is derhalve geen of slechts zeer beperkt rekening gehouden.

2 *Kamerstukken II* 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 1.

3 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Publicatieblad nr. L 327 van 22/12/2000, p. 1-73. Deze richtlijn vereist dat op 15 december 2015 alle KRW-waterlichamen zich (in beginsel) in een goede toestand moeten bevinden. Zie voor een actuele stand van zaken rondom de uitvoering van de KRW-verplichtingen het rapport van het Europese Milieuagentschap: EEA, *Europe's state of water 2024 The need for improved water resilience*, EEA Report 07/2024, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. Uit het rapport volgt dat in 2021 ongeveer 37% van alle KRW-oppervlaktewaterlichamen in de EU in een (ten minste) goede ecologische toestand verkeerde. Dit is volgens het rapport 'overall' nauwelijks een verandering ten opzichte van het aantal dat in 2015 in een ten minste goede ecologische toestand verkeerde. Op individuele (biologische) kwaliteitselementen zou wel een verbetering zichtbaar zijn tussen 2015 en 2021, al geldt dat dan weer niet voor alle biologische kwaliteitselementen in alle typen KRW-oppervlaktewaterlichamen. Zo

drinkwater niet vanzelfsprekend en zorgen (natuurlijke en door de mens versterkte) processen als bodemdaling, wateroverlast en klimaatverandering voor schade aan gebouwen en infrastructuur. In een Kamerbrief van 25 november 2022⁴ (hierna: de Kamerbrief) wordt het beleidsuitgangspunt uitgesproken om bij besluiten over de indeling van ons land water en bodem sturend te laten zijn. Daarmee wordt bedoeld dat bij de ruimtelijke ordening de gesteldheid van de bodem en het water het vertrekpunt vormen, in plaats van andersom. Met het aantreden van het kabinet-Schoof in juli 2024 lijkt het uitgangspunt ‘Water en Bodem Sturend’ (hierna: WBS) te zijn veranderd in ‘Rekening houden met Water en Bodem’. Met de nieuwe terminologie, zo is de gedachte, wordt meer de nadruk gelegd op wat er wél kan, in plaats van wat er niet kan.⁵ Maar ook het nieuwe kabinet lijkt (vooralsnog) de kern van het WBS-beleid voort te willen zetten, althans, heeft daar niet expliciet afstand van genomen. Vandaar dat wij in de rest van deze bijdrage de term WBS-beleid blijven hanteren.⁶

In deze bijdrage bespreken wij hoe het WBS-beleid is neergedaald (of juist niet) in het instrument van de omgevingsverordening. De omgevingsverordening is immers een belangrijk instrument om te kunnen sturen op landgebruik en ruimtelijke ordening binnen een provincie, en daarmee op de belasting van het water- en bodemsysteem.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. In paragraaf 2 schetsen wij de contouren van het WBS-beleid en de ontwikkelingen hierin sinds de Kamerbrief. In paragraaf 3 onderzoeken wij de rol van de provincie in het WBS-beleid, waarbij wij expliciet stilstaan bij de taakopvatting van de provincie als gebiedsregisseur. In paragraaf 4

zou er bijvoorbeeld sprake zijn van een lichte verslechtering voor het (biologische) kwaliteitselement vis in rivieren en meren. In 2021 voldeed 29% van de KRW-oppervlaktewaterlichamen in de EU aan een goede chemische toestand. Dat is volgens het rapport een kleine verslechtering sinds 2015, wat zou zijn veroorzaakt door een combinatie van factoren (o.a. veranderingen in methodologie). Het niet halen van de chemische doelstelling voor deze wateren is bovendien grotendeels het gevolg van de zogeheten ‘ubiquitous, persistent, bioaccumulative and toxic substances’ (uPBts). Zonder deze stoffen zou 80% van de KRW-oppervlaktewaterlichamen in 2021 in een goede chemische toestand verkeren. Voor grondwaterlichamen voldeed in 2021 ongeveer 77% aan een goede chemische toestand. Dat is volgens het rapport vergelijkbaar met 2015. Met name nutriënten en pesticiden vormen een bedreiging voor de grondwaterlichamen. Voor grondwaterlichamen voldeed in 2021 daarnaast ongeveer 91% aan een goede kwantitatieve toestand. Dat zou nagenoeg onveranderd zijn sinds 2015, maar dit percentage staat wel onder druk door processen als klimaatverandering.

4 *Kamerstukken II 2022/23*, 27 625, nr. 592.

5 *Kamerstukken II 2024/25*, 27 625, nr. 688.

6 In de Kamerbrief van het kabinet-Schoof wordt opgemerkt dat veel van de structurende keuzes van het vorige kabinet (zie figuur 1) al door de provincies, gemeenten en waterschappen zijn opgenomen in ruimtelijke voorstellen en daarnaast ook veelal per stuk ter besluitvorming op tafel komen. In de Kamerbrief staat met name de relatie tussen het WBS-beleid en de woningbouwopgave centraal. Slechts een beperkt deel van de structurende keuzes heeft evenwel betrekking op het gebouwde gebied en op de woningbouwopgave. Zie *Kamerstukken II 2024/25*, 27 625, nr. 688, p. 2.

onderzoeken wij vervolgens hoe de provincies in de omgevingsverordeningen tot op heden invulling hebben gegeven aan de verschillende structurerende keuzes en maatregelen uit het WBS-beleid. Vanwege de (beperkte) omvang van deze bijdrage beperken wij ons daarbij tot het bespreken van een gering aantal structurerende keuzes. Daarmee willen wij niet zeggen dat de andere keuzes niet belangrijk zijn. In paragraaf 5 vindt een waardering plaats van de in paragraaf 3 en 4 opgenomen bevindingen, waarbij wij onder meer de vraag bespreken waar nog ongebruikte mogelijkheden liggen om de structurerende keuzes een plek te geven in de omgevingsverordeningen. Wij sluiten af met een conclusie in paragraaf 6, waarin wij antwoord geven op de vraag in hoeverre de omgevingsverordening een geschikt instrument en de provincie het juiste niveau is om aspecten c.q. onderwerpen uit het WBS-beleid te reguleren en te borgen.⁷

2 Ontwikkelingen in het WBS-beleid

2.1 Het startpunt; de Kamerbrief van 25 november 2022

De kern van het WBS-beleid wordt gevormd door de in de Kamerbrief genoemde zeven uitgangspunten vertaald naar 33 keuzes en bijbehorende maatregelen.⁸ In figuur 1 van deze bijdrage (onder paragraaf 3.4) zijn de uitgangspunten en structurerende keuzes beknopt weergegeven. Belangrijk uitgangspunt om water en bodem sturend te laten zijn, is bijvoorbeeld dat niet wordt afgewenteld (niet naar toekomstige generaties, andere gebieden of functies en niet van privaat naar publiek) en dat er meer rekening wordt gehouden met extremen (als gevolg van klimaatverandering). Daarnaast moet er meer aandacht komen voor meerlaagsveiligheid en een samenhangende aanpak voor wateroverlast, droogte en bodem. Bovendien moet er verstandiger om worden gegaan met de bodem, door deze minder af te dekken, minder te vergraven en niet te verontreinigen.⁹ Op twee uitgangspunten uit het WBS-beleid

7 Deze bijdrage is nadrukkelijk beperkt tot de doorwerking van het WBS-beleid in de omgevingsverordening. Wij zijn ons er evenwel terdege van bewust dat ook andere overheden, zoals waterschappen en gemeenten, (juridische) instrumenten in handen hebben om het WBS-beleid (bindend) door te laten werken (bijvoorbeeld door aanscherpingen van de waterschapsverordening of te sturen op landgebruik in omgevingsplannen). Hetzelfde geldt natuurlijk voor het Rijk, dat in generieke zin kan sturen op bijvoorbeeld ruimtegebruik (bijvoorbeeld door wijzigingen van de onder de Omgevingswet (hierna: Ow) hangende Algemene Maatregelen van Bestuur (hierna: AMvB's) in het bijzonder het Besluiten activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl)kl). Ook de provincie heeft andere instrumenten dan de waterschapsverordening om de structurerende keuzes door te laten werken, zoals het projectbesluit of een programma. Deze mogelijkheden blijven in deze bijdrage evenwel voor het overige onbesproken. In deze bijdrage richten we ons enkel op de structurerende keuzes die een relatie (kunnen) hebben met de omgevingsverordening.

8 Zie ook de Voortgangsrapportage Water en Bodem Sturend mei 2024, p. 4, bijlage II bij *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 670.

9 *Kamerstukken II 2022/23*, 27 625, nr. 592, p. 3-4.

gaan wij hier nog wat verder in, omdat daarop (onder meer in de juridische literatuur) de nodige kritiek is geuit en deze uitgangspunten medebepalend zijn voor de inzet van instrumentarium om de andere uitgangspunten, structurerende keuzes en maatregelen in te laten landen.¹⁰

2.2 Integrale (gebiedsgerichte) aanpak

Een van de uitgangspunten in het WBS-beleid is het stimuleren van een meer integrale (gebiedsgerichte) aanpak. Een integrale (gebiedsgerichte) aanpak houdt kort gezegd in dat verschillende opgaven, niet enkel op het gebied van water en bodem, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van energie, klimaat, woningbouw, etc. per gebied inzichtelijk worden gemaakt, op elkaar worden afgestemd, en zo veel mogelijk gelijktijdig worden getackeld.¹¹ De wens om gebiedsopgaven integraal aan te pakken is niet nieuw, sterker nog, die bestaat al geruime tijd.¹² Het is evenwel de vraag in hoeverre de Omgevingswet (Ow) een dergelijke integrale aanpak faciliteert, nu de sectorale beoordelingskaders (al dat niet afkomstig uit Europese milieuregeling) daarin niet beter zijn geïntegreerd dan in haar voorgangers, en bevoegdheden en taken op de verschillende beleidsterreinen nog steeds over veel verschillende overheidslagen zijn verdeeld. Een versnipperde taak- en bevoegdheidsverdeling is in het bijzonder goed zichtbaar op het terrein van het water(kwaliteits)beheer,¹³ zodat het streven naar een integraal beleid op mede dit terrein de nodige (afstemmings)-hobbels met zich brengt. De komst van de Ow heeft ook niet tot significante verbetering op dit punt geleid. Integraliteit kan bovendien leiden tot langdurige en stroperige (gebieds)processen, wat zich slecht verhoudt tot de harde (Europese) deadlines, uit

10 Zie bijvoorbeeld F.A.G. Groothuijse, ‘Kamerbrief “Water en Bodem Sturend, Een papieren tijger uit de oude doos”’, *TBR* 2023/27, afl. 3, p.212-226.

11 *Kamerstukken II* 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 4.

12 Zie bijvoorbeeld P.P.J. Driessen & B.J. Schueler, ‘Naar een integraler omgevingsbeleid’, in: T. de Gier & G. Jurgens (red.), *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, par. II.3.2. Zie tevens (en al veel ouder) par. III.2 uit de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening (*Kamerstukken II* 1973/74, 12 757, nr. 2.).

13 Zo stelt (het algemeen bestuur van) het waterschap een waterbeheerprogramma vast waarin onder meer maatregelen moeten zijn opgenomen om de KRW-doelen te behalen, maar kan het Rijk ook in generieke zin maatregelen treffen (zoals aanscherping van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen) om de waterkwaliteit te verbeteren en stelt de provincie (gedeputeerde staten) de ecologische doelen vast (een goed ecologisch potentieel) voor de in het regionale waterprogramma aangewezen sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen. Het is ook de provincie die in dat verband een beroep kan doen op een (algemene) uitzonderingsgrond in het regionale waterprogramma als de KRW-doelen in regionale KRW-waterlichamen niet tijdig worden gehaald. Het behalen van de KRW-doelen wordt ook wel aangemerkt als een gedeelde verantwoordelijkheid. Zie hierover bijvoorbeeld uitgebreid F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, *Scherper aan de wind: Koersen op KRW-doelbereik in 2027! Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2023, i.h.b. par. 3.11.

bijvoorbeeld de KRW.¹⁴ Een voorbeeld van een lang, stroperig en moeizaam proces vormde de totstandkoming van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG), waar het kabinet-Schoof recent de stekker uit heeft getrokken.¹⁵ Het doel van het NPLG was om door middel van een gebiedsgerichte aanpak maatregelen te nemen die de stikstofuitstoot verminderen, gecombineerd met acties voor natuurherstel, een betere water- en bodemkwaliteit en het behalen van de klimaatdoelen. Die maatregelen/plannen zouden vervolgens per provincie moeten worden uitgewerkt in de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (hierna: PPLG's). Het NPLG is niet geschrapt omdat het kabinet niet meer gelooft in een integrale benadering van opgaven, sterker nog er wordt gewerkt aan een nieuwe integrale aanpak, maar vanwege het vervallen van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur, waaruit veel van de maatregelen uit het NPLG zouden moeten worden gefinancierd.¹⁶ Met het wegvallen van het NPLG is ook de toekomst van de PPLG's onzeker geworden, al hebben sommige provincies (en waterschappen) wel aangegeven door te gaan met de in dat verband reeds ingezette processen. Daarmee zijn de maatregelen ter uitvoering van het PPLG, of in ieder geval de financiering daarvan – die invulling moesten geven aan het WBS-beleid – vooralsnog minder vanzelfsprekend dan voorheen.

2.3 Comply or explain

De structurerende keuzes uit de Kamerbrief zijn rijksbeleid. Dat betekent dat provincies daaraan niet zijn gebonden, tenzij zij dat beleid uitdrukkelijk ook als hun eigen beleid hebben overgenomen. Een aantal provincies heeft (onder meer) ter uitvoering van het WBS-beleid inmiddels dergelijk eigen beleid vastgesteld. Zo wordt in de provincie Fryslân gewerkt met het beleidsdocument 'Fryslân klimaatbestendig 2050+' dat (deels) de Friese invulling vormt van het WBS-beleid voor de provincie Fryslân als geheel en de verschillende deelgebieden (zand, klei, veen, wadden en bebouwd gebied).¹⁷ De uitgangspunten uit het WBS-beleid (zoals 'niet afwentelen' en 'meerlaagsveiligheid') zijn als leidende principes in het beleidsdocument overgenomen evenals een groot aantal structurerende keuzes en vormen daarmee eigen beleid waarvan de provincie Fryslân (en het Wetterskip Fryslân) alleen gemotiveerd kan afwijken.¹⁸ Voor zover het rijksbeleid niet in het eigen beleid is overgenomen, zullen

14 Zie over integraliteit in relatie tot de KRW ook: S. Wuijts e.a., *Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie*, Amersfoort: STOWA 2022 p. 22.

15 Zie nader over het NPLG: R.H.W. Frins & Th. Peters, 'Het Nationaal Programma Landelijk Gebied als programma in de zin van de Omgevingswet: een papieren tijger?', *TvAR* 2024/5, p. 302-318. Zie over het schrappen van dit programma uitgebreid *Kamerstukken II* 2024/25, Aanhangsel, 277.

16 *Kamerstukken II* 2024/25, Aanhangsel, 277.

17 Wetterskip Fryslân & Provincie Fryslân, *Klimaatbestendig 2050+. Water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting van Fryslân*, juli 2023.

18 Provinciale Staten van Fryslân hebben de toekomstvisie behandeld als onderdeel van het Fries Programma Landelijk Gebied. Zie over de voortgang hieromtrent sinds het wegvallen van het NPLG: Provincie Fryslân in samenwerking met Wetterskip Fryslân en de Friese gemeenten, *Frysk programma landelijk gebied voortgangsrapportage*, Leeuwarden 1 oktober 2024.

provinciale bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden het rijksbeleid wel moeten betrekken als een van de relevante af te wegen belangen, maar zij hebben de ruimte om na een belangenafweging af te wijken van het WBS-beleid, net zoals van ieder andere vorm van rijksbeleid.¹⁹ Er is dus primair een rijksbelang gemoeid met (de uitvoering van) het WBS-beleid. Als het alleen bij beleid blijft, en het Rijk het WBS-beleid niet juridisch bindend door laat werken in de decentrale ruimtelijke plan- en besluitvorming, dan is niet op voorhand juridisch geborgd dat het rijksbeleid ook als zodanig doorwerkt naar decentrale overheden. Bovendien zal het Rijk er vervolgens op moeten toezien dat het WBS-beleid ook daadwerkelijk bij de decentrale ruimtelijke plan- en besluitvorming wordt betrokken. In de Kamerbrief wordt niet ingegaan op de wijze waarop de structurerende keuzes, bijvoorbeeld middels instructie of instructieregels, doorwerken naar decentrale overheden. Voor de structurerende keuzes geldt daarnaast het uitgangspunt ‘comply or explain’. Dit uitgangspunt houdt in dat bestuursorganen het WBS-beleid volgen, waartoe zij overigens zoals hierboven opgemerkt niet juridisch verplicht zijn, tenzij zij uitleggen en motiveren waarom niet aan het rijksbeleid kan worden voldaan.²⁰ Groothuijse kenmerkte dit uitgangspunt eerder al terecht als de achilleshiel van het WBS-beleid, omdat dit principe decentrale bestuursorganen veel ruimte biedt om gemotiveerd van de structurerende keuzes af te wijken.²¹ Wat opvalt is dat het ‘comply or explain’-uitgangspunt niet terugkeert in de eerder aangehaalde Kamerbrief waarmee het kabinet-Schoof het WBS-beleid, in aangepaste (afgezwakte) vorm, continueert.²² Althans, het wordt niet (meer) genoemd als een van de belangrijkste uitgangspunten bij het ‘Rekening houden met Water en Bodem’-beleid. Of dit een bewuste keuze is geweest, is ons niet duidelijk, maar wij denken van niet en verwachten dat het om een simpele ‘knip en plak’-fout gaat. Wat daar verder ook van zij, ook zonder het expliciete ‘comply or explain’-principe geldt dat, zoals hierboven beschreven, decentrale overheden te allen tijde gemotiveerd van rijksbeleid kunnen afwijken.

2.4 Structurerende keuzes

De hiervoor besproken (zeven) uitgangspunten zijn vervolgens vertaald in 33 structurerende keuzes, onderverdeeld in verschillende thema’s (voldoende water, schoon en gezond water, ruimte voor water, bodem, bebouwd gebied) en uitgewerkt in gebieden waar het water- en bodemsysteem het meest onder druk staan (laagveengebied, verziltende kustgebieden en hoge zandgronden). Nu deze structurerende keuzes niet expliciet zijn ingetrokken of herzien door het kabinet-Schoof, gaan wij ervan uit dat deze juridisch gezien nog als beleid hebben te gelden. De 33 structurerende keuzes vallen weer uiteen in 55 maatregelen. Een van de structurerende keuzes binnen het thema ‘voldoende water’ is bijvoorbeeld het in kaart brengen van de omvang van alle grondwateronttrekkingen om zo toe te werken naar een robuust grondwatersysteem en de nadelige effecten van grondwateronttrekkingen te beperken.

19 Zie hierover ook Groothuijse 2023, i.h.b. par. 3.

20 Zie hierover nogmaals uitgebreid Groothuijse 2023, i.h.b. par. 3.2.

21 Groothuijse 2023, p. 213.

22 *Kamerstukken II* 2024/25, 27 625, nr. 688, p. 2.

Een andere structurerende keuze is het beperken van (de nadelige gevolgen van) koelwaterlozingen op grote rivieren binnen het thema ‘schoon en gezond’ water, waarvoor in de Kamerbrief een maatregel in de vorm van een aanpassing van de beoordelingssystematiek warmtelozingen is voorzien. Wat in algemene zin opvalt, is dat de structurerende keuzes en maatregelen telkens nog een nadere uitwerking en afweging behoeven, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van borging en wie aan de lat staat om de structurerende keuze/maatregel uit te werken, waarin de Kamerbrief zelf niet of nauwelijks voorziet. Deze nadere uitwerking is (deels) gebeurd in de nadien verschenen Landelijke Strategie en Interbestuurlijke Uitvoeringsagenda, de Voortgangsrapportage en de Borgingskalender, die wij hieronder bespreken.

2.5 Landelijke Strategie en Interbestuurlijke Uitvoeringsagenda, Voortgangsrapportage en Borgingskalender

In 2023 is met de ‘Landelijke Strategie en Interbestuurlijke Uitvoeringsagenda’ een volgende stap gezet in het WBS-beleid. De Uitvoeringsstrategie bevat de concrete stappen die gezet moeten worden voor elk van de in de Kamerbrief genoemde 33 structurerende keuzes.²³ De strategie leunt op twee principes: borging en samenwerking. *Borging* van de structurerende keuzes kan juridisch (aanpassing van wet- en regelgeving op nationaal, regionaal of lokaal niveau), maar ook bestuurlijk (bijvoorbeeld door middel van het sluiten van convenanten, intentieverklaringen, etc.), of door in te zetten op andere middelen, zoals communicatie en het aangaan van de dialoog. Naast borging van de WBS-keuzes wordt, om WBS maximaal mogelijk te maken, ook ingezet op *samenwerking* en kennisdeling met de regio’s. Daarvoor worden deels bestaande overleg- en samenwerkingsstructuren ingezet. In mei 2024 is daarnaast de (jaarlijkse) ‘Voortgangsrapportage Water en Bodem Sturend’ gepubliceerd.²⁴ Daarin worden enkele voorbeelden gegeven hoe WBS-beleid reeds doorwerkt in de praktijk en wordt een overzicht gegeven van per deelonderwerp al uitgevoerde acties.²⁵ Opvallend daarbij is dat veel van de structurerende keuzes een plek hebben gekregen in het (ontwerp-) NPLG, en recent, zoals hierboven vermeld, juist dat programma is gestopt. Het is afwachten of de structurerende keuzes ook een plek zullen krijgen in de opvolger van het NPLG.

De borgingsaanpak is vervolgens verder uitgewerkt in de Borgingskalender.²⁶ Het idee achter de Borgingskalender is dat daarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe de 33 structurerende keuzes zijn opgepakt en welke van de hiervoor besproken borgingsaanpakken (bestuurlijk, juridisch of anders) daarbij is of wordt gehanteerd. De

-
- 23 Landelijk Strategie en Interbestuurlijke Uitvoeringsagenda 2023-2024, p. 6, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 659.
 - 24 Voortgangsrapportage Water en Bodem Sturend, mei 2024, bijlage II bij *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 670.
 - 25 Voortgangsrapportage Water en Bodem Sturend, mei 2024, vanaf p. 12, bijlage II bij *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 670.
 - 26 Water en Bodem Sturend Uitgewerkte borgingskalender, mei 2024, bijlage I bij *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 670.

voorkeursvolgorde is daarbij dat eerst aan de slag wordt gegaan met bestuurlijke afspraken (woondeals e.d.) en programma's (Nationaal Waterprogramma, Delta-programma, Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater) en pas als dat niet mogelijk of wenselijk is, regelgeving in beeld komt.²⁷ Bovendien wordt, in lijn met het principe 'decentraal, tenzij' van de Ow, de voorkeur gegeven aan een decentrale uitwerking van de structurerende keuzes.²⁸ De inzet van rijksinstrumentarium moet als terugvaloptie worden gezien daar waar specifieke rijksregelgeving (denk aan de Beleidslijn grote rivieren) nodig is, of op een gegeven moment nadere regie vanuit het Rijk is vereist (bijvoorbeeld door de inzet van instructieregels in het geval van een zwaarwegend nationaal belang).

De Borgingskalender hanteert verder een zogeheten 'schilbenadering'. De schil bestaat uit twee typen instrumenten, juridische en niet-juridische instrumenten, verdeeld over drie schillen. In de eerste schil, het hart van het model, zit de Ow (met de bijbehorende instrumentenmix van omgevingsvisie, programma's, algemene regels, etc.). Hieronder vallen ook beleidsinstrumenten die op grond van deze wet kunnen worden ingezet. In de tweede schil zit 'het overig juridisch instrumentarium' (privaatrechtelijk (zoals beheers- en pachtovereenkomsten) en publiekrechtelijk (onteigening, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: VTH), het intrekken van vergunningen, etc.). In de derde, en laatste schil, zit het niet-juridisch instrumentarium (de 'zachte' instrumenten), zoals subsidies, voorlichting en gedragsstimulatie. Opgemerkt wordt dat de derde schil aan de orde is als de juridische instrumenten uit schil 1 en 2 niet toereikend of niet passend zijn.²⁹ Toepassing van de schilbenadering levert uiteindelijk twee sporen op die beschikbaar zijn voor doorwerking en borging per structurerende keuze; een integraal ruimtelijk spoor en een sectoraal gericht water en bodem spoor.

Er kan voorts een onderscheid worden gemaakt tussen directe instrumenten en indirecte instrumenten (ook wel ondersteunende instrumenten genoemd). Laatstgenoemde zijn niet primair gericht op het sturend laten zijn van water en bodem in de ruimtelijke ordening, maar dragen daar wel aan bij. Een voorbeeld van een direct instrument is het Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving,³⁰ dat een uitwerking vormt van de structurerende keuze nr. 21 over de locatie-keuze bij nieuwbouw.

27 Voortgangsrapportage Water en Bodem Sturend mei 2024, p. 11, bijlage II bij *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 670.

28 Water en Bodem Sturend Uitgewerkte borgingskalender, mei 2024, p. 4, bijlage I bij *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 670.

29 Water en Bodem Sturend Uitgewerkte borgingskalender, mei 2024, p. 7, bijlage I bij *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 670.

30 *Kamerstukken II 2023/24*, 27 625, nr. 670, p. 2.

Ruimtelijk afwegingskader

Het Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving helpt (onder meer) provincies om bij locatiekeuzes voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen een goede afweging te maken vanuit het water- en bodemsysteem. Het heeft geen juridische status. Bestuurlijk is afgesproken het kader toe te passen. Verdere (juridische) borging wordt onderzocht.³¹ In de Borgingskalender wordt opgemerkt dat het Ruimtelijk afwegingskader wordt gekoppeld aan de handreiking weging waterbelang, waarbij de doorwerking in de beleidscyclus is geborgd via (onder meer) de omgevingsverordening.³² Na publicatie van het bericht ‘Nieuwe water-eisen veroorzaken schok: De bouw van zo’n half miljoen woningen staat op losse schroeven’ van 3 mei 2024 in *De Telegraaf*,³³ ontstond er in de Tweede Kamer enige discussie over het kader.³⁴ Het beeld dat de bouw van 500.000 woningen op losse schroeven staat als gevolg van het Ruimtelijk afwegingskader herkende de (voormalige) ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet, mede omdat het Ruimtelijk afwegingskader als ondersteunend instrument slechts helpt om goede afwegingen te maken. Wel is inmiddels een motie aangenomen waarin wordt verzocht het Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving, de Landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving en de Landelijke Strategie en Interbestuurlijke Uitvoeringsagenda 2023-2024, nadrukkelijk te toetsen op vergaande beperkingen en randvoorwaarden voor woningbouwplannen, om te voorkomen dat de woningbouwopgave onevenredig bemoeilijkt wordt.³⁵ De Landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving gaat in op de vraag op welke manier het beste klimaatadaptief kan worden gebouwd gegeven een aantal thema’s (zoals hitte, droogte, wateroverlast, biodiversiteit, etc.). Structurerende keuze nr. 23 houdt verband met voormelde maatlat en vraagt overheden, vooruitlopend op de juridische borging ervan, de maatlat al zo veel mogelijk toe te passen.

3 Taakopvatting provincie bij uitvoering van het WBS-beleid

3.1 Algemeen

In de hiervoor besproken verschillende (beleids)documenten die over het WBS-beleid gaan, worden de provincies en hun rollen en bevoegdheden meerdere malen

31 Zie *Kamerstukken II* 2023/24, nr. 1924, aanhangsel.

32 Water en Bodem Sturend Uitgewerkte borgingskalender, mei 2024, p. 34, bijlage I bij *Kamerstukken II* 2023/24, 27 625, nr. 670.

33 Y. de Jong & M. Muller, ‘Nieuwe water-eisen veroorzaken schok: De bouw van zo’n half miljoen woningen staat op losse schroeven’, 3 mei 2024, *De Telegraaf*, www.telegraaf.nl.

34 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 27 625 en 30 015, nr. 666. Zie *Kamerstukken II* 2023/24, nr. 1924, Aanghangsel.

35 *Kamerstukken II* 2024/25, 27 625, nr. 680.

aangehaald. Alvorens hier nader op in te gaan, zal eerst in algemene zin de (wettelijke) grondslag van die taken en bevoegdheden in de Ow worden geïllustreerd voor zover relevant voor de uitvoering en borging van het WBS-beleid.³⁶ Dat is van belang om te bepalen waar de grenzen liggen om regels te stellen in de omgevingsverordening ter uitvoering van de structurerende keuzes.³⁷

3.2 Taken- en bevoegdheidsverdeling provincie water en bodem

Zoals in hoofdstuk 2 van deze bundel besproken, is in algemene zin in artikel 2.1 lid 1 Ow vastgelegd dat een bestuursorgaan van een provincie zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uitoefent met het oog op de doelen van de Ow. Deze doelen zijn opgenomen in artikel 1.3 Ow. Provincies hebben daarnaast – net als eenieder – een zorgplicht voor de fysieke leefomgeving ingevolge artikel 1.6 Ow. Er heeft in de Ow bovendien een specifieke (expliciete) taaktoedeling plaatsgevonden aan provincies, die terug te vinden is in artikel 2.18 Ow. De volgende taken en bevoegdheden zijn mogelijk relevant met het oog op de uitvoering en borging van het WBS-beleid.

In de eerste plaats wordt de provincie gezien als een gebiedsregisseur. Provincies hebben een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving.³⁸ Die verantwoordelijkheid is ook vastgelegd in de Ow. Zo zijn provinciebesturen volgens artikel 2.18 lid 1 aanhef en onder a Ow belast met de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. Deze taak wordt wel ingekaderd en begrensd door artikel 2.3 lid 2 Ow. Hieruit volgt dat een bestuursorgaan van een provincie een taak of bevoegdheid alleen uitoefent als dat nodig is met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of (voor zover hier relevant) voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Ow. Dit wordt ook wel het subsidiariteitsvereiste genoemd. Volgens jurisprudentie die is verschenen onder de oude wet- en regelgeving is er sprake van een provinciaal belang als dat belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende aspecten. Daarvan is doorgaans snel sprake.³⁹ Wij verwachten dat deze jurisprudentie ook onder het stelsel van de Omgevingswet relevant zal blijven.

36 Wij zullen – wat die taken en bevoegdheden betreft – niet (specifiek) ingaan op bodem(kwaliteits)aspecten. In veel gevallen zijn bestuursorganen van de gemeente het bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten die gaan over het aspect bodem(kwaliteit). Het voert binnen het bestek van deze bundelbijdrage te ver om daar (uitgebreid) op in te gaan.

37 Zie over de mogelijkheden om de structurerende keuzes te borgen in de waterschapsregelgeving ook: Ambient & FLO Legal 2023.

38 Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 78.

39 Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4732, r.o. 2.4.1 en ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1829, r.o. 13.3 en 13.4.

In de tweede plaats is het provinciebestuur op grond van artikel 2.18 lid 1 aanhef en onder c Ow verantwoordelijk voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, in verband met de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water.

In de derde plaats berust bij het provinciebestuur op het gebied van het beheer van watersystemen en zwemwaterbeheer ingevolge artikel 2.18 lid 1 aanhef en onder d Ow het beheer van watersystemen voor zover dat aan de provincie is toebedeeld, het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toebedeeld aan de waterschappen (met uitzondering van het beheer van primaire waterkeringen) en het beheer van de zwemwaterkwaliteit voor zover deze taak niet bij een ander bestuursorgaan berust.

In de vierde plaats kunnen bij omgevingsverordening (met inachtneming van de subsidiariteitseis als bedoeld in art. 2.3 lid 2 Ow) omgevingswaarden worden vastgesteld (zie art. 2.12 lid 1 Ow). Bij omgevingsverordening moeten met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen of beperken van wateroverlast in ieder geval omgevingswaarden worden vastgesteld voor de veiligheid van de bij de verordening aangewezen andere dan primaire waterkeringen, voor zover die niet bij het Rijk in beheer zijn en de gemiddelde kans op overstroming per jaar van de bij de verordening aangewezen gebieden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop de regionale wateren moeten zijn ingericht (art. 2.13 lid 1 aanhef en sub a en b Ow).

3.3 Instrumentarium ter invulling van de taak- en bevoegdheidsverdeling water en bodem

Ter invulling van de taak- en bevoegdheidsverdeling die voortvloeit uit artikel 2.18 Ow zijn aan de provincie enkele algemene en specifieke instrumenten ter beschikking gesteld.⁴⁰ Het provinciebestuur legt in de provinciale *omgevingsvisie* de strategische kaders vast voor onder meer de regionale watersystemen.⁴¹ De omgevingsvisie vindt haar uitwerking (voor zover relevant) in het regionale waterprogramma en de omgevingsverordening.

In het regionale waterprogramma worden voor de regionale wateren de wateren met een maatschappelijke drinkwaterfunctie vastgelegd.⁴² Verder bevat een regionaal waterprogramma de aanwijzing van regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen,

40 Provincies kunnen ook een *projectbesluit* vaststellen voor ruimtelijke ontwikkelingen van provinciaal belang (zie art. 5.44 Ow). Deze mogelijkheid blijft in deze paragraaf verder buiten beschouwing.

41 Art. 3.1 lid 2 Ow.

42 Art. 4.4 lid 1 Bkl. Het gaat dan in ieder geval om regionale wateren die worden gebruikt voor de onttrekking van voor de menselijke consumptie bestemd water en van waaraan dagelijks meer dan 10 m³ water wordt onttrokken, of van waaruit water wordt onttrokken voor meer dan 50 personen.

waarbij de kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen in overeenstemming met artikel 4 lid 3 KRW en voor die waterlichamen kan een goed ecologisch potentieel worden vastgesteld,⁴³ de aanwijzing van grondwaterlichamen en de aanwijzing van waterwinlocaties gelegen in KRW-oppervlakte-waterlichamen en grondwaterlichamen.⁴⁴ Ook bevat het regionale waterprogramma, voor zover hier relevant, de maatregelen als bedoeld in artikel 11 KRW.⁴⁵ Dat zijn de maatregelen die genomen moeten worden om achteruitgang van KRW-waterlichamen te voorkomen en de verbeterdoelstelling te behalen.

De *omgevingsverordening* is het instrument om regels over de fysieke leefomgeving te stellen.⁴⁶ Begrenzing van de mogelijkheid om hierin regels op te nemen vindt plaats op een aantal manieren.⁴⁷ In de eerste plaats moet de betreffende regel te herleiden zijn tot een van de in paragraaf 3.2 beschreven wettelijke provinciale taken. In de tweede plaats kunnen door het Rijk instructieregels zijn gesteld of instructies worden gegeven over de uitoefening van een provinciale taak of de inhoud van de omgevingsverordening.⁴⁸ In een omgevingsverordening moeten bijvoorbeeld regels worden gesteld over de bescherming van de kwaliteit van grondwater vanwege de waterwinning in de bij de omgevingsverordening aangewezen gebieden, voor die grondwaterlichamen waarvoor de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking is vastgesteld in het regionale waterprogramma.⁴⁹ In de derde plaats bevat artikel 2.2 Ow een algemene samenwerkings- en afstemmingsverplichting die ook van toepassing is op het stellen van regels in de omgevingsverordening in relatie tot de inzet van instrumentarium van andere overheden. Tot slot dient ook de eerder aangehaalde subsidiariteitseis als bedoeld in artikel 2.3 lid 2 Ow bij de vaststelling van regels in de omgevingsverordening in acht te worden genomen.

De provincie heeft ook toezichts- en sturingsinstrumenten, waarbij de belangrijkste het stellen van instructieregels of het geven van instructies zijn. Een instructie kan bijvoorbeeld aan het waterschapsbestuur worden gegeven als dat nodig is met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer.⁵⁰ Voor het overige volstaan wij op deze plek met een verwijzing naar hetgeen reeds in algemene zin is geschreven in hoofdstuk 2 van deze bundel over de figuur van instructies en instructieregels.

43 Art. 2.12 Bkl.

44 Art. 4.4 lid 1 en 2 Bkl.

45 Art. 4.4 lid 3 Bkl.

46 Art. 2.6 Ow.

47 Zie over de mogelijkheden om de structurerende keuzes te borgen in de waterschapsregelgeving en de begrenzingen daaromtrent ook: Ambient & FLO Legal 2023, p. 11-13.

48 Zie art. 2.24 en 2.25 lid 1 onder a sub 2 Ow en art. 2.34 lid 2 onder a Ow.

49 Art. 7.11 lid 1 onder b Bkl.

50 Art. 2.33 lid 2 onder d Ow.

3.4 Rol als gebiedsregisseur provincie ter invulling WBS-beleid

Provincies hebben – zoals eerder opgemerkt – een zorgplicht voor de fysieke leefomgeving en oefenen hun taken en bevoegdheden uit met het oog op de doelen van de Ow. De aspecten ‘water’ en ‘bodem’ maken hier – behorende tot de fysieke leefomgeving – integraal onderdeel van uit. Op basis hiervan is verdedigbaar dat het WBS-beleid met inachtneming van het subsidiariteitsvereiste (ook) als een provinciaal belang kan gelden, en als zodanig aangemerkt kan worden in provinciale omgevingsvisies. In de literatuur is erop gewezen dat uit het subsidiariteitsvereiste ook een plicht voor de nationale en provinciale overheid kan worden afgeleid om ook daadwerkelijk gebruik te maken van hun juridische instrumentarium om de doorwerking van de structurerende keuzes naar decentrale ruimtelijke plan- en besluitvorming te bewerkstelligen, als die keuzes door ‘lagere’ overheden niet of onvoldoende worden gerespecteerd. De provinciale belangen kunnen dan immers niet doelmatig en doeltreffend door de ‘lagere’ overheden worden behartigd, zodat het nodig is dat de provincie actief gebruik maakt van haar interbestuurlijke bevoegdheden. Dan is verdedigbaar dat er voor het provinciebestuur een actieve plicht voortvloeit uit het subsidiariteitsvereiste dat ter bescherming van provinciale belangen ook daadwerkelijk gebruik gemaakt moet worden van de aan de provincie toebedeelde bevoegdheden.⁵¹ Wij zien de basis voor deze actieve plicht niet enkel in het subsidiariteitsvereiste, maar met name gelezen in combinatie met de rol van de provincie als gebiedsregisseur.

Meer procedureel kan worden vastgesteld dat provincies in algemene zin vanuit hun wettelijke rol als gebiedsregisseur in ieder geval een belang hebben bij de (wijze van) uitvoering en borging van het WBS-beleid, ook al zouden provincies dat beleid niet expliciet als provinciaal belang overnemen in hun omgevingsvisies en/of regionale waterprogramma's. Het WBS-beleid heeft immers consequenties voor de ruimtelijke inrichting van ons land, waardoor het in het provinciale belang is om hier als gebiedsregisseur een rol in te hebben. De wettelijke regietaak is van belang voor de regionale gebiedsgerichte uitvoering en uitwerking van de structurerende keuzes. De uitvoering en borging van het WBS-beleid heeft ook consequenties voor de andere genoemde taken en bevoegdheden van de provincie. De provincie heeft vervolgens ook juridische sturingsinstrumenten gekregen richting het gemeente- en waterschapsbestuur om de rol als gebiedsregisseur met inachtneming van het subsidiariteitsvereiste waar te maken, zoals de instructieregelbevoegdheid.

51 Zie Groothuijse 2023. Opgemerkt moet worden dat deze uitleg van het subsidiariteitsvereiste niet te herleiden is tot de totstandkomingsgeschiedenis van de Omgevingswet en regelgeving.

3.5 Structurerende keuzes en maatregelen waarvoor de provincie aan de lat staat

In de structurerende keuzes en in de maatregelen uit de Kamerbrief wordt de provincie op veel plaatsen in de betreffende Kamerbrief expliciet genoemd. In al die gevallen kan een koppeling worden gelegd met de rol van de provincie bijvoorbeeld als gebiedsregisseur, beschermer van de grondwaterkwaliteit vanwege de winning van drinkwater en beheerder van (bepaalde) watersystemen of het houden van toezicht daarop, zoals beschreven in paragraaf 3.2. Meer specifiek wordt (mede) de provincie in 11 van de 33 structurerende keuzes expliciet genoemd.⁵² Het gaat dan bijvoorbeeld om het toewerken naar nieuwere en diverse drinkwaterbronnen (structurende keuze nr. 3),⁵³ het uitwerken en uitvoeren van maatregelen voor onder andere de KRW, de Nitraatrichtlijn en de Vogel- en de Habitatrichtlijn (structurende keuze nr. 5),⁵⁴ en het duurzaam beheren van landbouwgronden (structurende keuze nr. 27).⁵⁵ Bij de 55 maatregelen ter uitwerking van de structurerende keuzes wordt de provincie 20 keer genoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het instellen van een grondwaterplafond teneinde grip te krijgen op de hoeveelheid grondwater dat wordt onttrokken en weer wordt aangevuld (maatregel 1.1.1),⁵⁶ het opstellen van een landelijk drinkwaternetwerk (maatregel 1.1.3),⁵⁷ het uitwerken van maatregelen voor de restopgave van de KRW en de Nitraatrichtlijn in het kader van het (voormalige) NPLG (maatregel 1.1.16),⁵⁸ het vormgeven van bestuurlijke afspraken over een paragraaf bodem en ondergrond in de omgevingsvisie (maatregel 1.2.3)⁵⁹ en het opnemen van maatregelen in de gebiedsprogramma's om het grondwaterpeil te verhogen en de ontwatering te verminderen (maatregel 3.3.3).⁶⁰

Alleen als er een relatie is met de taak van de provincie, kunnen de structurerende keuzes mogelijk geborgd worden in de omgevingsverordening. Van de 55 maatregelen is doorwerking in een aantal gevallen (ook of onder meer) voorzien in de omgevingsverordening. In de eerder aangehaalde Borgingskalender wordt het begrip 'omgevingsverordening' meer specifiek 43 keer genoemd. Soms wordt daarbij bedoeld op de wijze van doorwerking (*het instrument*) waarin de maatregel moet landen, en soms op de wijze van borging van de doorwerking van de maatregel (*borging*). Zo dient de maatregel om een voorkeursvolgorde voor afgraven vast te stellen (maatregel 1.2.7 bij structurerende keuze nr. 19) te landen in de omgevingsverordening (of het omgevingsplan). De omgevingsverordening doet in dat verband dienst als *instrument* om de betreffende maatregel ter uitwerking van de structurerende keuze

52 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 7-22.*

53 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 7.*

54 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 7.*

55 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 22.*

56 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 13.*

57 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 13.*

58 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 14.*

59 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 18.*

60 *Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 29.*

in te laten landen. Maar de omgevingsverordening kan ook dienstdoen om doorwerking van een maatregel te verzekeren in het instrumentarium van de gemeente of het waterschap, bijvoorbeeld door hierin een daarop gerichte instructieregel op te nemen.

In figuur 1 staat per samengevatte structurerende keuze aangegeven of deze een relatie heeft met de provinciale taakopvatting (groen = ja; rood = nee en oranje = alleen relevant voor bepaalde provincies), zoals beschreven in paragraaf 3.2, zodat daarover eventueel regels gesteld kunnen worden in de omgevingsverordening, en of de omgevingsverordening volgens de Borgingskalender een instrumentele functie of borgingsfunctie heeft.⁶¹

Uitgangspunten WBS-beleid		
1. niet afwentelen; 2. rekening houden met extremen; 3. samenhang omgaan wateroverlast, droogte en bodem, 4. meerlaagsveiligheid; 5. minder bodemverstoring; 6. een integrale aanpak en 7. comply or explain.		
33 structurerende keuzes	Provinciale taak	Instrument en/of borging
1. Weerbaar maken hoofdwatersysteem tegen droogtes		n.v.t.
2. Grondwateronttrekkingen in beeld		Instrument
3. Nieuwe en diverse drinkwaterbronnen		Ov niet genoemd
4. Verminderen drinkwatergebruik		Ov niet genoemd
5. Uitvoeren maatregelen uit verschillende programma's o.a. ter uitvoering van Europese richtlijnen (o.a. KRW en Nitraatrichtlijn (hierna: NRL))		Instrument
6. Begrenzen koelwaterlozingen op de grote rivieren		n.v.t.
7. Ruimte voor vasthouden, bergen en afvoeren water in ruimtelijke inrichting, landgebruik en landbeheer		Instrument
8. Rekening houden met grotere peilfluctuaties en-aanpassingen van het IJsselmeer en het Markermeer		Ov niet genoemd
9. In beginsel geen landaanwinning in IJsselmeergebied		Instrument
10. Geen nieuwe bebouwing in uiterwaarden vallend onder de Beleidslijn grote rivieren		Instrument

61 Zie voor een soortgelijke exercitie maar dan voor de waterschapsverordening ook: Ambient & FLO Legal 2023, p. 14-15.

33 structurerende keuzes	Provinciale taak	Instrument en/of borging
11. Actualiseren reserveringszones rond dijken en de kust		Instrument
12. Biodiversiteit op dijken bevorderen en binnendijks inzetten op natuurlijke achteroevers		Instrument
13. Deel diepe polders reserveren voor waterberging		Instrument
14. Geen kustuitbreiding		Instrument
15. Regie op inrichting ondergrond versterken		Instrument en borging
16. Efficiënt gebruik ruimte, minder afdekken en waar mogelijk herstellen bodem bij verstedelijking en infrastructuur		Ov niet genoemd (verwezen wordt naar SK nr. 17).
17. Bestaand bebouwd gebied vermindering onnodige bodemafdekking		Ov niet genoemd
18. Behouden waardevolle landbouwgebieden		Instrument
19. Bodemverstoring door ontgravingen tegengaan en inzetten op hoogwaardig hergebruik grond		Instrument
20. Herijken aanpak bestaande en diffuse bodemverontreiniging		Instrument
21. Risico's overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid sturend bij locatiekeuze en inrichting woningbouw		Instrument
22. Benutten locaties waar in de toekomst ruimte nodig is voor waterberging, rivierafvoer en toekomstige dijkversterkingen niet (meer) voor bebouwing		Ov niet genoemd (verwezen wordt naar SK nr. 11).
23. Maatlat klimaatadaptie en natuurinclusieve bebouwde omgeving toepassen		Instrument
24. Sturen overheid op zo min mogelijk afdekking van de bodem		Ov niet genoemd
25. Grondwaterstand van 20 tot 40 cm onder maaiveld in laagveengebieden		Instrument
26. Minimaliseren aanvoer gebiedsvreemd water in laagveengebieden		Instrument

33 structurerende keuzes	Provinciale taak	Instrument en/of borging
27. Landbouwgronden duurzaam beheren in laagveen-gebieden		Instrument
28. Rijk en waterschappen inzetten voor aanvoer van zoetwater in verzilte kustgebieden		Instrument
29. Watergebruikers in verzilte kustgebieden rekening houden met en zelf maatregelen nemen om beter bestand te zijn tegen extreme droogte, watertekorten en verzilting		Ov niet genoemd
30. Langer vasthouden en minder snel afvoeren op hoge zandgronden		Ov niet genoemd (verwezen wordt naar SK nr. 7)
31. Grondwater peilen verhogen met 10 tot 50 cm in hoge zandgronden		Instrument
32. Gebiedsprocessen inzetten op herstel beekdalen op zandgronden en het verbeteren van de waterkwaliteit		Ov niet genoemd (verwezen wordt naar SK nr. 5).
33. Beperken grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden op hoge zandgronden		Ov niet genoemd (verwezen wordt naar SK nr. 5).

Figuur 1 Structurerende keuze en relatie met provinciale taakopvatting en instrumentele of borgingsfunctie Ov

4 WBS-beleid in de omgevingsverordeningen

4.1 Beperkt expliciete invulling van het WBS-beleid in de omgevingsverordeningen

Door alle provincies zijn inmiddels omgevingsverordeningen vastgesteld. Een quick-scan van die omgevingsverordeningen voor de regels ten aanzien van de thema's 'water' en 'bodem' levert het volgende op. Wat in algemene zin opvalt, is dat in het merendeel van de omgevingsverordeningen niet (in de toelichting bij de omgevingsverordeningen) expliciet wordt verwezen naar het WBS-beleid wanneer regels worden gesteld over onderdelen die raken aan de structurerende keuzes. Dat is deels te

verklaren vanwege de tijdslijn die onder meer wordt gegeven in de Borgingskalender voor het uitwerken van de structurerende keuzes en maatregelen. Zie hierover uitgebreid paragraaf 5.1.

Een aantal provincies is wel nadrukkelijk bezig met het uitwerken van het WBS-beleid in de omgevingsverordening. Daaraan gaat evenwel, in lijn met de Ow, eerst een beleidscyclus vooraf. Zo heeft de provincie Noord-Brabant het water- en bodembeleid opgenomen in de Brabantse Omgevingsvisie en het Regionaal Water en Bodem Programma.⁶² Op 1 oktober 2024 is een ontwerpaddendum op het Regionaal Water en Bodem Programma vastgesteld.⁶³ Dit document geeft (mede) expliciet invulling aan de manier waarop de provincie Noord-Brabant, in samenwerking met de waterschappen, invulling wenst te geven aan de opgave om te komen tot een robuust water- en bodemsysteem. Teneinde het WBS-beleid op provinciaal niveau te integreren, bestaat bijvoorbeeld het voornemen de begrenzing van in de omgevingsverordening opgenomen zoneringen, denk aan grondwaterbeschermingsgebieden,⁶⁴ aan te passen (te verruimen) evenals het daarbinnen gehanteerde beschermingsregime (aan te scherpen). Meer specifiek bestaat voor grondwaterbeschermingsgebieden het voornemen om (extra) beperkingen op te nemen voor het toedienen van mest/kunstmest en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (voor de prioritaire of meest bedreigde grondwaterbeschermingsgebieden).⁶⁵ Ook bestaat het voornemen instructieregels op te nemen ter bescherming van grondwatermeetpunten, omdat deze meetpunten door ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de woningbouwopgave, soms in gevaar komen.⁶⁶ De Landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving wordt eveneens opgenomen in de omgevingsverordening, als hulpmiddel om invulling te geven aan de voorwaarde dat er bij verstedelijking (zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied) rekening moet worden gehouden met klimaatadaptieve maatregelen.⁶⁷ Met het opnemen van dergelijke regels in de omgevingsverordening wordt uitvoering gegeven aan onder andere structurerende keuzes nrs. 2, 5 en 23 (zie figuur 1) en de daaronder hangende maatregelen.

Deels voorzien de structurerende keuzes in concrete maatregelen, waarvoor het soms niet nodig is om de omgevingsverordening aan te passen. Die maatregelen worden dan bijvoorbeeld in andere provinciale instrumenten, zoals het eerder aangehaalde regionale waterprogramma, opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld (deels) om structurende keuze nr. 5, het uitvoeren van maatregelen voor onder andere de KRW. Voor zover die maatregelen bijvoorbeeld inrichtingsmaatregelen betreffen (o.a. de aanleg

62 Provincie Noord-Brabant, *De kwaliteit van Brabant, Visie op de Brabantse leefomgeving*, Brabantse Omgevingsvisie, 2018 en Provincie Noord Brabant, *Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027*, 2022.

63 Provinciaal blad Provincie Noord Brabant 16 oktober 2024, 15804 (Ontwerp Addendum Regionaal water- en bodem programma Provincie Noord-Brabant 2022-2027).

64 Art. 7.11 lid 1 onder b Bkl.

65 Provinciaal blad Provincie Noord Brabant 16 oktober 2024, 15804, p. 33.

66 Provinciaal blad Provincie Noord Brabant 16 oktober 2024, 15804, p. 34-35.

67 Provinciaal blad Provincie Noord Brabant 16 oktober 2024, 15804, p. 13.

van een vistrap of de aanleg van natuurvriendelijke oevers) of maatregelen op de (rioolwater)zuiveringen, is het vaak voldoende dat die extra maatregelen uiteindelijk hun beslag krijgen in het (waterbeheerprogramma en) het regionale waterprogramma. In dat geval komt de omgevingsverordening dus niet (direct) om de hoek kijken. Dat is mogelijk alleen anders als bijvoorbeeld met het oog op het uitvoeren van een KRW-maatregel instructieregels worden gesteld in de omgevingsverordening. Verder kan worden gewezen op structurerende keuze nr. 29 waarbij met name wordt ingezet op borging door data en kennis.

Veel van de provinciale regels binnen de thema's 'water' en 'bodem' hebben wel een relatie met het WBS-beleid, maar zijn niet expliciet met het oog daarop gesteld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de rijksinstructieregel uit artikel 7.11 lid 1 sub b Bkl, dat verplicht om in een omgevingsverordening regels te stellen over de bescherming van de kwaliteit van grondwater bij voor de drinkwaterwinning aangewezen grondwaterlichamen. Uitvoering geven aan deze verplichting betekent direct dat ook invulling wordt gegeven aan (bijvoorbeeld) structurerende keuze nr. 5.

4.2 Invulling structurerende keuze nummer 21 (locatiekeuze bij woningbouw) en maatregel 1.1.14b (versterken bronaanpak gewasbeschermingsmiddelen)

Het gaat te ver om in het bestek van deze bundel te onderzoeken op welke wijze alle structurerende keuzes en maatregelen een relatie hebben met de provinciale taakbeschrijving van artikel 2.18 Ow (zie figuur 1) en of deze zijn opgenomen of geborgd in de twaalf omgevingsverordeningen. Bovendien hangt de keuze om een structurerende keuze in de omgevingsverordening te regelen ook samen met de vraag of andere overheden al invulling aan de betreffende keuze hebben gegeven, voor zover taken overlappen en meerdere instrumenten (van verschillende overheden) in de Borgingskalender worden genoemd. In deze paragraaf beperken wij ons daarom tot een quickscan van twee structurerende keuzes met een relatie tot de provinciale taakopvatting en een instrumentele functie, namelijk nr. 21 en nr. 5, waarbij wij binnen structurerende keuze nr. 5 (vanwege de omvang hiervan) enkel hebben gekeken naar maatregel 1.1.14b. De tekst van deze structurerende keuze en maatregel zijn hieronder integraal opgenomen:

Nr. 21: 'We maken de risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdalingen drinkwaterbeschikbaarheid sturend bij de locatiekeuze en inrichting van woningbouw. Hiermee voorkomen we dat we nieuwbouw gaan realiseren op locaties waar we later spijt van gaan krijgen. Provincies nemen in hun ruimtelijke arrangementen het (concept) richtinggevend kader mee.'⁶⁸

Maatregel 1.1.14b: 'Versterking bronaanpak gewasbeschermingsmiddelen'.

68 Met het richtinggevend kader wordt het Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving bedoeld.

Zonder uitputtend te willen en kunnen zijn, is ter uitvoering van structurerende keuze nr. 21 aan bijvoorbeeld de Overijsselse omgevingsverordening een extra afdeling toegevoegd, afdeling 4.4, met als titel ‘Sturen op water en bodem’. Daarin is bepaald dat in omgevingsplannen alleen nieuwe ontwikkelingen mogelijk mogen worden gemaakt als onderbouwd is dat deze ontwikkelingen bijdragen aan het behoud en het versterken van een klimaatrobuust water- en bodemsysteem.⁶⁹ Voor ontwikkelingen in het landelijk gebied geldt dat in ieder geval duidelijk gemaakt moet worden hoe deze bijdragen aan het regionaal perspectief water en bodem dat op die locatie van toepassing is.⁷⁰ Deze bepaling ziet ook op nieuwe woningbouwontwikkeling. In de toelichting bij de Omgevingsverordening Overijssel wordt hierover opgemerkt dat:

‘In plaats van het water- en bodemsysteem met technische ingrepen steeds weer aan te passen aan de functiewensen en effecten van klimaatverandering, kiest de provincie voor het uitgangspunt dat het water- en bodemsysteem sturend is voor het landgebruik. Functies voegen zich daarbij naar het peil of waterbeschikbaarheid.’

In bijvoorbeeld de Brabantse omgevingsverordening⁷¹ zijn in de artikelen 5.16 en 5.17 instructieregels opgenomen inhoudende dat omgevingsplannen die betrekking hebben op een waterwingebied (art. 5.16) of grondwaterbeschermingsgebieden (art. 5.17) uitsluitend worden vastgesteld indien deze strekken tot instandhouding van de openbare drinkwatervoorziening respectievelijk de bescherming van de kwaliteit van het grondwater en de bodem. Met voormelde instructieregels wordt gehandeld in lijn met structurerende keuze nr. 21 om de drinkwaterbeschikbaarheid sturend te laten zijn bij de locatiekeuze en inrichting van woningbouw (zijnde een ruimtelijke ontwikkeling). Ook kan worden gezegd dat hiermee in lijn wordt gehandeld met structurerende keuze nr. 5, namelijk voor het deel waarmee deze instructieregels de kwaliteit van grondwaterlichamen en de drinkwatervoorziening beschermen en daarmee uitvoering geven aan de KRW-doelstellingen.⁷² Dit illustreert dat een bepaalde regeling dus meerdere structurerende keuzes dienen. Of met deze regels echt *uitvoering* wordt gegeven aan structurerende keuze nr. 5 is evenwel de vraag, omdat artikel 7.11 lid 1 onder b Bkl zoals gezegd reeds bepaalt dat in een omgevingsverordening regels moeten worden gesteld over de bescherming van de kwaliteit van grondwater vanwege de waterwinning voor die grondwaterlichamen die een maatschappelijke drinkwaterfunctie hebben.

Maatregel 1.1.14b voorziet binnen structurerende keuze nr. 5 in het aanscherpen van de bronaanpak⁷³ van gewasbeschermingsmiddelen. Die maatregel voorziet in een aantal concrete stappen, waaronder de toelating van gewasbeschermingsmiddelen

69 Art. 4.13 lid 1 Omgevingsverordening Overijssel 2024 (provinciaal blad 13 december 2023, 14789, gewijzigd bij provinciaal blad 23 oktober 2024).

70 Art. 4.13 lid 2 Omgevingsverordening Overijssel 2024 (provinciaal blad 13 december 2023, 14789, gewijzigd bij provinciaal blad 23 oktober 2024).

71 Omgevingsverordening Noord-Brabant (provinciaal blad 14 december 2023, 14838).

72 Art. 5 en 7 KRW.

73 Bronaanpak richt zich op het *voorkomen* van het in het water brengen van stoffen.

koppelen aan de KRW-doelen.⁷⁴ Verdere uitwerking van de maatregel wordt overgelaten aan de provincies in het (voormalige) PPLG. De doorwerking (het instrument) van die verdere uitwerking is voorzien in de omgevingsverordening, waterschapsverordening en het omgevingsplan. De keuze om de omgevingsverordening in te zetten is dus mede afhankelijk van het antwoord op de vraag in hoeverre al van het andere instrumentarium gebruik is gemaakt. Borging van de doorwerking is voorzien middels bestuurlijke afspraken. Ter illustratie van deze maatregel kan worden gewezen op een bepaling uit de Drentse omgevingsverordening,⁷⁵ waarin is opgenomen dat het verboden is om binnen het ‘Grondwaterbeschermingsgebied de Drentsche AA – Spuitvrije Zone’ gewasbeschermingsmiddelen toe te passen of toe te laten passen.⁷⁶ Het gaat dan om een afstand van 4m vanaf de insteek van het oppervlaktewater. Hiermee wordt voorkomen (bronaanpak) dat dergelijke activiteiten het oppervlaktewater verontreinigen, zodat kan worden gezegd dat daarmee (mede) uitvoering wordt gegeven aan de structurerende keuze nr. 5, zonder dat daar overigens weer expliciet melding van wordt gemaakt in de toelichting bij de omgevingsverordening. Een ander voorbeeld is dat de provincie Gelderland in maart 2025 een verbod op niet-biologische bloembollenteelt in grondwaterbeschermingsgebieden heeft ingevoerd in de omgevingsverordening.⁷⁷

5 Waardering en ongebruikte mogelijkheden

5.1 Verklaring beperkte expliciete doorwerking WBS-beleid

Zoals eerder opgemerkt, is in de ‘Voortgangsrapportage Water en Bodem sturend’ (mei 2024) een voorkeursvolgorde opgenomen hoe het WBS-beleid door dient te werken. De volgorde is dat de doorwerking eerst plaatsvindt via bestuurlijke afspraken en programma’s en pas als dat niet mogelijk of wenselijk is, regelgeving in beeld komt. De regering ziet het uiteindelijk als een medeverantwoordelijkheid van de betrokken partners om daadwerkelijk invulling te geven aan de structurerende keuzes, maar zal wel toetsen of de structurerende keuzes ook daadwerkelijk in de gebiedsuitwerkingen zijn meegenomen. Hoe, is nog onduidelijk.⁷⁸ Zoals in paragraaf 4.1 is geconstateerd, heeft deze doorwerking nog weinig plaatsgevonden. Deels is vorenstaande verklaarbaar, bijvoorbeeld vanwege de planning uit de Borgingskalender die bepaalde

74 Water en Bodem Sturend Uitgewerkte borgingskalender, mei 2024, p. 20 bijlage I bij *Kamerstukken II* 2023/24, 27 625, nr. 670.

75 Omgevingsverordening provincie Drenthe 2023 (provinciaal blad 5 december 2023, 14379, laatstelijk gewijzigd bij provinciaal blad 19 februari 2025, 2668).

76 Voorbeeld is ontleend aan: L. Bos & F.A.G. Groothuijse, *Europese verplichtingen ten aanzien van nitraatconcentraties in grondwater. Provinciale verantwoordelijkheden, juridische instrumenten en risico’s*, TRIP Advocaten en Universiteit Utrecht, 26 augustus 2024.

77 Provinciaal blad provincie Gelderland 20 februari 2025, 2754.

78 Zie vanaf p. 9 van de Voorontwerp Nota Ruimte, bijlage bij *Kamerstukken* 2023/24, 29 435, nr. 267.

maatregelen pas later dan 2024 voorziet en omdat soms eerst Rijksinstructieregels moeten worden vastgesteld alvorens deze in de omgevingsverordening kunnen worden omgezet. De belangrijkste reden dat het WBS-beleid nog beperkt expliciet in de omgevingsverordeningen doorklinkt, lijkt ons erin te zijn gelegen dat er op verschillende overheidsniveaus in onderlinge afstemming (soms conflicterende) keuzes moeten worden gemaakt, waarbij deze keuzes vervolgens nog nader moeten worden uitgewerkt in concrete maatregelen. Pas dan komt de wijze van borging in beeld, waarbij – zoals aangegeven in paragraaf 2.3 – het WBS-beleid primair rijksbeleid is waarvan kan worden afgeweken. Verder is al aan de orde gekomen dat borging via regelgeving pas in tweede instantie wordt onderzocht. Het is dus niet vreemd dat het WBS-beleid nog maar weinig expliciet doorwerkt in de omgevingsverordeningen.

5.2 Ongebruikte mogelijkheden

Provincies zullen moeten inventariseren welke onderwerpen zich lenen voor regulering in een omgevingsverordening, met dien verstande dat provincies de voorkeursvolgorde in acht moeten nemen en dat het WBS-beleid als rijksbeleid dus volgens het Rijk in algemene zin niet direct via regelgeving zou moeten doorwerken. Als een bepaalde structurerende keuze of maatregel bijvoorbeeld al via een bestuurlijke afspraak wordt uitgevoerd, is de noodzaak voor regelgeving dus niet meer aan de orde. De voorkeursvolgorde voor doorwerking en borging veronderstelt in sommige gevallen een bepaalde periode die afgewacht wordt alvorens te bepalen of regelgeving nodig is. Wanneer dan de knoop wordt doorgemaakt dat regelgeving moet worden ingezet om een onderwerp te reguleren en wie dat besluit neemt, is evenwel onduidelijk. Bij de keuze om structurerende keuzes in de omgevingsverordening op te nemen spelen onzes inziens in ieder geval drie invalshoeken een rol.

In de eerste plaats vloeien de te reguleren onderwerpen voort uit het WBS-beleid als rijksbeleid dat bijvoorbeeld (indirect) via een programma of een rijksinstructieregel doorwerkt of – na omzetting – door moet (gaan) werken in de omgevingsverordening. In paragraaf 2.5 constateerden wij al dat in lijn met het principe ‘decentraal, tenzij’ van de Ow, de voorkeur wordt gegeven aan een decentrale uitwerking van de structurerende keuzes. Hierbij is de provincie voor wat betreft het moment van regulering en (wellicht) de wijze van regulering wel afhankelijk van (de keuzes van) het Rijk.

In de tweede plaats kan de provincie ook uit eigen beweging een structurerende keuze of maatregel uit het WBS-beleid als (van) provinciaal belang achten, opnemen in het eigen beleid en door laten werken via de omgevingsverordening. Ook hierbij zal de provincie afstemming moeten zoeken met Rijk, gemeenten en waterschappen, om te onderzoeken welke ruimte de provincie heeft om hier invulling aan te geven. Als een onderwerp immers al op nationaal niveau is of wordt geborgd of als de gemeente of het waterschap het onderwerp (met inachtneming van het subsidiariteitsvereiste) beter kan regelen, dan is regulering in en borging via de omgevingsverordening waarschijnlijk niet meer nodig.

In de derde plaats is verdedigbaar te stellen – zoals geconstateerd in paragraaf 3.3 – dat de provincie als gebiedsregisseur een actieve taak heeft om (waar nodig) doorwerking van de structurerende keuzes naar decentrale ruimtelijke plan- en besluitvorming te bewerkstelligen via de omgevingsverordening, als die keuzes door ‘lagere’ overheden niet of onvoldoende worden gerespecteerd. De provinciale belangen kunnen dan immers niet doelmatig en doeltreffend door de ‘lagere’ overheden worden behartigd. Ook hiervoor zal weer afstemming nodig zijn met gemeenten en waterschappen.

5.3 Integrale gebiedsgerichte aanpak

Zeker als het gaat om het bewerkstelligen van een integrale gebiedsgerichte aanpak als genoemd in paragraaf 2.2 kunnen wij ons voorstellen dat de provincie – vanuit de hiervoor beschreven drie invalshoeken – een voortrekkersrol op zich neemt. Om het WBS-beleid uit te voeren, zijn veelal (conflicterende) keuzes noodzakelijk. Het speelveld om die keuzes te maken, wordt in eerste instantie ingekaderd door de keuzes die op nationaal niveau worden gemaakt. Gemeenten zijn vervolgens primair verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening, maar de expertise over het regionale watersysteem en de grenzen daarvan zit bij de waterschappen. De te maken keuzes kunnen evenwel gemeentegrensoverschrijdend zijn en waterschappen mogen de te maken keuzes als functioneel decentraal lichaam slechts vanuit het behartigen van het waterbelang aanvliegen. Ook water- en bodemsystemen kunnen gemeentegrensoverschrijdend zijn. De provincie lijkt dan bij uitstek het geschikte overheidsniveau om dergelijke keuzes enerzijds te maken en anderzijds te borgen. Daarbij lijkt het ons van belang om een herziening van de provinciale omgevingsvisies en/of programma(s) voor te bereiden en daarin een paragraaf op te nemen met specifieke gebieden waarin men streeft naar een integrale gebiedsgerichte aanpak, waarbij het WBS-beleid een van de onderdelen is. Het Rijk, gemeenten en waterschappen zullen actief moeten worden betrokken bij de voorbereiding ervan, zodat alle belangen geïnventariseerd kunnen worden en kunnen worden afgewogen. De concrete uitwerking en borging van de keuzes kan vervolgens plaatsvinden in de omgevingsverordeningen.

Een aanknopingspunt voor het herzien van de provinciale omgevingsvisies en/of programma(s) zou kunnen zijn dat het Rijk de provincies in het NOVEX-startpakket heeft gevraagd om met een ‘stabiele gebiedsindeling op basis van water en bodem’ te komen.⁷⁹ Het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) concludeert dat de meeste provinciale voorstellen niet aangeven wat de mogelijke claims zijn vanuit water, of dit nu direct ruimtegebruik of functiecombinaties betreft, dan wel randvoorwaarden aan ander ruimtegebruik. De voorstellen gaan ook niet in op de relatie tussen aanpassingen in het hoofdwatersysteem en de regionale watersystemen. Over waterveiligheid, het hoofdwatersysteem en ruimte voor het hoofdwatersysteem doen de provincies in beperkte mate uitspraken. De provinciale voorstellen bieden geen

⁷⁹ Zie Planbureau voor de Leefomgeving, *Provinciale voorstellen voor omgevingsbeleid in nationale samenhang. Reflectie vanuit het PBL*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, mei 2024. Zie tevens: College van Rijksadviseurs, *Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX*, Den Haag: College van Rijksadviseurs, mei 2024, p. 37.

landelijk overzicht van de benodigde (reservering voor) ruimte voor water. In onze optiek zou het streven naar een gebiedsgerichte aanpak met inachtneming van het WBS-beleid gestroomlijnder kunnen plaatsvinden via provinciale omgevingsvisies en -programma's, waarin per deelgebied een gebiedsgerichte aanpak zou kunnen worden uitgewerkt. Vervolgens kunnen de (beleids)keuzes die hierin worden gemaakt, 'landen' of geborgd worden – voor zover nodig – in de omgevingsverordening.

Een integrale gebiedsgerichte aanpak is ook in de praktijk wenselijk (gebleken). Zo geeft de provincie Overijssel aan dat WBS in de provincie leidend is, maar ook dat de Kamerbrief generieke maatregelen noemt in het kader van waterveiligheid die niet haalbaar zijn in delen van Overijssel. Het gaat bijvoorbeeld om de regel niet te bouwen in diepe polders en op primaire waterkeringen in steden als Kampen, Deventer en Zwolle. Juist in die steden is de vraag naar woningen groot en is weinig andere ruimte beschikbaar. De provincie Overijssel bepleit daarom uitzonderingen op de algemene principes uit de Kamerbrief en verzoekt om een gebiedsgerichte uitwerking. Het is evenwel onduidelijk of dat ook voldoende (water)veiligheid biedt voor de lange termijn.⁸⁰ Verder vraagt de provincie Noord-Holland aan het Rijk om snel duidelijkheid te bieden over de toelaatbaarheid van buitendijkse woningbouw langs het IJsselmeer/Markermeer.⁸¹ Ook in deze gevallen kunnen provinciale omgevingsvisies en -programma's die zijn afgestemd met alle betrokken overheden bijdragen aan een soepeler uitvoering van het WBS-beleid.

De regering wil in samenwerking met de waterschappen verder de 'weging van het waterbelang' (voorheen watertoets) verbeteren en dwingender maken om de doorwerking van WBS te borgen, zo volgt uit de Kamerbrief. Groothuijse wijst erop dat er hierbij in zijn ogen juist vanwege de gebiedsgerichte coördinerende taak een belangrijke (regie)rol voor de provincies is weggelegd.⁸² Het provinciebestuur beschikt namelijk over juridisch bindende doorwerkings- en interventiebevoegdheden om ruimtelijk relevante waterbelangen bindend door te laten werken naar de gemeentelijke ruimtelijke plan- en besluitvorming. Daartoe zou het provinciebestuur de beleidsregels die de waterschappen hanteren bij de regulering van activiteiten ter bescherming van waterstaatswerken bijvoorbeeld in provinciale instructieregels voor gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming kunnen vertalen, waardoor de doorwerking van die beleidsregels naar de ruimtelijke besluitvorming juridisch kan worden gewaarborgd. Ook wijst hij op de mogelijkheid om de weging van het waterbelang in een vroegtijdig stadium verplicht te stellen, bijvoorbeeld bij omgevingsvisies. Tot op heden is dit nog niet verplicht gesteld.⁸³ Dit neemt niet weg dat provincies in onze optiek (ook) onverplicht de waterschappen kunnen betrekken bij het opstellen van beleid over te maken locatiekeuzes. Als de provincie streeft naar een integrale

80 Zie College van Rijksadviseurs 2024, p. 9.

81 Zie Planbureau voor de Leefomgeving 2024, p. 39.

82 Groothuijse 2023, p. 223.

83 De verplichting voor het afwegen van de waterbelangen op basis van art. 5.37 Bkl geldt overigens wel voor de omgevingsverordening, als de provincie regels over activiteiten stelt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 7.1 Bkl).

gebiedsgerichte aanpak, waarvan het WBS-beleid onderdeel is, is dit ook aan te bevelen.

6 Conclusie

In deze bijdrage is onderzocht hoe het WBS-beleid, dat in de kern wordt gevormd door de in de Kamerbrief genoemde structurerende keuzes, is neergedaald (of juist niet) in het instrument van de omgevingsverordening. Om een maatregel of structurerende keuze op te nemen in de omgevingsverordening dient een aantal hordes te worden genomen.

Ten eerste behelst de Kamerbrief slechts rijksbeleid, zodat de provincies niet juridisch verplicht zijn hieraan uitvoering te geven, tenzij zij dit beleid nadrukkelijk hebben overgenomen. Ook dan kan evenwel altijd van (eigen) beleid gemotiveerd worden afgeweken. Ten tweede komt regelgeving pas in beeld als bestuurlijke afspraken, programma's en ander 'soft' instrumentarium geen uitkomst bieden. Ten derde geldt dat als wordt aangenomen dat het WBS-beleid met inachtneming van het subsidiariteitsvereiste (ook) als een provinciaal belang kan hebben te gelden, er voor het provinciebestuur ook een actieve plicht is om daadwerkelijk gebruik te maken van de aan de provincie toebedeelde bevoegdheden, als 'lagere' overheden dat nalaten. Ten vierde geldt dat alleen als er een relatie is met de wettelijke taakopvatting van de provincie, zoals neergelegd in artikel 2.18 Ow, de structurerende keuze mogelijk kan landen of geborgd kan worden in de omgevingsverordening.

Wij concluderen verder dat in de Borgingskalender opname of borging van de structurerende keuzes en maatregelen niet in alle gevallen is voorzien in de omgevingsverordening. Daar waar in de structurerende keuzes en maatregelen de provincie expliciet wordt genoemd, gaat het veelal (ook) over de vormgeving van beleidsafspraken. In alle gevallen waar de provincie wordt aangehaald, kan evenwel een koppeling worden gelegd met de rol van de provincie als gebiedsregisseur, beschermer van de grondwaterkwaliteit vanwege de winning van drinkwater en beheerder van (bepaalde) watersystemen of het toezicht daarop, zodat daarover *in theorie* regels gesteld zouden kunnen worden in de omgevingsverordening. Zij het dat hierbij wel enkele grenzen, zoals genoemd in paragraaf 3.2, in acht moeten worden genomen.

Bij de keuze om structurerende keuzes op te nemen in de omgevingsverordening spelen onzes inziens drie invalshoeken een rol. Deze zijn beschreven in paragraaf 5.2. De provincie kan in onze optiek vanuit haar rol als gebiedsregisseur een voortrekkersrol op zich nemen om een integrale gebiedsgerichte aanpak te bewerkstelligen (paragraaf 5.3).

Gelet op de beleidscyclus van de Ow, is een beleidsbasis, bijvoorbeeld in het regionale waterprogramma of de omgevingsvisie, nodig om de omgevingsverordening aan te kunnen passen. Daar wordt door provincies aan gewerkt. In de omgevingsverordeningen wordt vaak niet expliciet verwezen naar het WBS-beleid, maar zij

bevatten wel regels die aan de thema's raken (al dan niet verplichtend op te nemen gelet op rijksregels). De belangrijkste reden dat het WBS-beleid nog beperkt *expliciet* in de omgevingsverordening doorklinkt (zie paragraaf 4), zal erin zijn gelegen dat er op verschillende overheidsniveaus in onderlinge afstemming (soms conflicterende) keuzes moeten worden gemaakt, waarbij deze keuzes vervolgens nog nader moeten worden uitgewerkt in concrete maatregelen. Pas dan komt de wijze van borging in beeld, waarbij – zoals aangegeven in paragraaf 2.3 – het WBS-beleid primair rijks-beleid is waarvan kan worden afgeweken.