

Water(toets) in zicht: helder of troebel?

Onderzoek naar de toepassing van de watertoets in de provincie Overijssel

**Bestuurlijke nota en
nota van bevindingen**

Water(toets) in zicht: helder of troebel?

Onderzoek naar de toepassing van de
watertoets in de provincie Overijssel

Bestuurlijke nota en nota van bevindingen

Inhoudsopgave

Deel 1: Bestuurlijke nota

1.	Inleiding	1
1.1.	Aanleiding	1
1.2.	Doel- en vraagstelling	2
1.3.	Onderzoeksaanpak	2
1.4.	Leeswijzer	3
2.	Conclusies	5
2.1.	Kernconclusie	5
2.2.	Deelconclusies	6
3.	Aanbevelingen.....	11
3.1.	Context: nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening.....	11
3.2.	Aanbevelingen	13
4.	Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel	15
5.	Nawoord Rekenkamer	19

Deel 2: Nota van bevindingen

1.	Inleiding	25
1.1.	Aanleiding	25
1.2.	Vraagstelling	26
1.3.	Onderzoeksaanpak	26
2.	Watertoets en provinciale rollen	29
2.1.	Instrument watertoets in de ruimtelijke ordening.....	29
2.2.	De provincie als initiatiefnemer	31
2.3.	De provincie als grondwaterbeheerder.....	32
2.4.	De provincie als planbeoordelaar	33
3.	Watertoets provincie Overijssel in praktijk	35
3.1.	Inleiding.....	35
3.2.	Algemeen beeld	36
3.3.	Provincie Overijssel als planbeoordelaar	37
3.4.	Provincie Overijssel als initiatiefnemer	40
3.5.	Provincie Overijssel als grondwaterbeheerder	41
3.6.	Betrokkenheid Provinciale Staten bij watertoets	42
3.7.	Omgang met gevolgen nieuwe Wro voor watertoets	43

Bijlagen

Bijlage 1	Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur	47
Bijlage 2	Overzicht bestudeerde dossiers	49
Bijlage 3	Betrokkenen onderzoek.....	51
Bijlage 4	Gehanteerd normenkader.....	53
Bijlage 5	Gehanteerde checklist voor dossieronderzoek	57

Deel 1: Bestuurlijke nota

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De verandering van het klimaat in Nederland heeft gevolgen voor de waterhuishouding. In de jaren 90 ondervonden verschillende delen van Nederland overlast van water en de inschatting is dat de gevolgen voor de waterhuishouding ook de komende jaren merkbaar zullen zijn. Hiermee kunnen we stellen dat water om meer ruimte vraagt. Dit vergt een sterk bewustzijn van de aanwezigheid van water bij de inrichting en bebouwing van ons land. Ook op provinciaal niveau is water daarmee een belangrijk dossier in de provinciale beleidsvoorbereiding en besluitvorming geworden.

In dit onderzoek staat binnen het waterbeleid de watertoets centraal. De watertoets is belangrijk met het oog op een goede inpassing van water in ruimtelijke plannen. De toets moet er aan bijdragen mogelijke negatieve effecten van water, zoals wateroverlast, matige waterkwaliteit of verdroging van natuurgebieden, te voorkomen en tegelijkertijd mogelijke kansen voor het watersysteem te benutten. De watertoets betreft het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.

Uit gezamenlijk vooronderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland kwamen signalen dat in Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland relatief weinig kwantitatief en kwalitatief overzicht zou bestaan van de toetsing van ruimtelijke plannen door de provincies en de verantwoording daarvan. Dit maakt het lastig traceerbaar in hoeverre de watertoets ook daadwerkelijk leidt tot een evenwichtige plaats van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening.

Dit tezamen vormde reden voor de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland voor een rekenkameronderzoek naar de watertoets.

De Rekenkamer Oost-Nederland en de Zuidelijke Rekenkamer werkten samen in dit onderzoek. De reden hiervoor is de behoefte aan het uitwisselen van leerervaringen en het kunnen trekken van conclusies op grond van vergelijkbaar onderzoek bij meerdere provincies. Voor de uitvoering van het onderzoek hebben de rekenkamers samengewerkt met onderzoekers van adviesbureau Berenschot.

1.2. Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Inzicht geven in de mate waarin de provincie Overijssel de watertoets gebruikt om het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening te waarborgen.

Provincies participeren vanuit drie rollen in het watertoetsproces.

- *Initiatiefnemer* van ruimtelijke veranderingen. Provincies werken onder meer aan streek-, reconstructie- en infrastructurele plannen.
- *(Grond)waterbeheerder*. Vanuit deze rol zijn provincies verantwoordelijk voor de kwaliteit en het beheer van het grondwater.
- *Beoordelaar* van ruimtelijke plannen. Het waterbelang is een van de belangen die de provincie in deze hoedanigheid meeweegt om tot een besluit ((deels) goedkeuren of goedkeuring onthouden) te komen.

Vanuit het doel en de provinciale rollen is de onderstaande centrale vraagstelling voor het onderzoek afgeleid.

Voldoet de invulling die de provincie geeft aan de watertoets, vanuit haar drie rollen (initiatiefnemer, waterbeheerder en beoordelaar), aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden?

Dit onderzoeksrapport richt zich op de provincie Overijssel over de periode november 2003 tot januari 2007. Na afronding van de vier bestuurlijke nota's over de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel, zal de rekenkamer in een aparte brief richting Provinciale Staten de leerpunten over en weer beschrijven.

1.3. Onderzoeksaanpak

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

Documentstudie

Het onderzoek is gestart met een documentstudie teneinde de provinciale watertoetsrollen in kaart te brengen. Hiervoor is gebruik gemaakt van provinciale documenten en andere literatuur.

Dossieronderzoek

Vervolgens zijn concrete plandossiers geanalyseerd. Hiertoe zijn de dossiers van twaalf ruimtelijke plannen - verdeeld over de drie rollen - opgevraagd en bestudeerd.

Interviews

Ter verdieping en toetsing van de bevindingen uit de documentstudie en het dossieronderzoek zijn ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen bij de

watertoets geïnterviewd. Naast interviews bij de provincie zijn ook gesprekken gevoerd met partners van de provincie, zoals waterschappen, en Rijkswaterstaat.

1.4. Leeswijzer

In dit rekenkamerrapport zijn zowel de conclusies en aanbevelingen (deel 1: bestuurlijke nota) als de bevindingen opgenomen (deel 2: nota van bevindingen).

Deel 1: de bestuurlijke nota gaat in op de aanleiding en doel- en vraagstelling van het onderzoek. Vervolgens komen in hoofdstuk 2 de conclusies en in hoofdstuk 3 de aanbevelingen in beeld. De reactie van Gedeputeerde Staten vindt u terug in hoofdstuk 4, waarna de Rekenkamer het nawoord heeft geformuleerd in hoofdstuk 5.

Deel 2: de nota van bevindingen behandelt uitgebreider de onderzoeksmethodiek in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 2 wordt vervolgens een toelichting gegeven op de rol van de watertoets in de ruimtelijke ordening en de processtappen en producten die volgens het landelijke format voor het watertoetsproces de basis vormen voor de provinciale rollen van planbeoordelaar, initiatiefnemer en grondwaterbeheerder.

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd. Er is onderscheid gemaakt tussen de doeltreffendheid en doelmatigheid per provinciale rol. Ook wordt ingegaan op de betekenis van de nieuwe Wro voor het watertoetsproces.

2. Conclusies

In dit hoofdstuk formuleert de Rekenkamer Oost-Nederland haar conclusies. In paragraaf 2.1 een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 2.2 presenteert de rekenkamer negen deelconclusies.

2.1. Kernconclusie

De centrale vraagstelling die de rekenkamer in dit onderzoek hanteert, luidt:

Voldoet de invulling die de provincie vanuit de drie rollen (initiatiefnemer, waterbeheerder en beoordelaar) geeft aan de watertoets aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden?

In het onderstaande beantwoordt de rekenkamer de centrale vraagstelling. Dit antwoord kan worden gezien als de kernconclusie van het onderzoek.

Goede stappen gezet...

De provincie Overijssel heeft de afgelopen jaren in samenwerking met gemeenten en waterschappen goede stappen gezet richting een effectieve toepassing van de watertoets in ruimtelijke plannen.

Provincie vult rollen vanuit watertoets grotendeels in...

De rolvervulling van de provincie Overijssel als initiatiefnemer, waterbeheerder en planbeoordelaar is in de afgelopen jaren ook beter geworden. De provincie Overijssel vult de rollen van planbeoordelaar, waterbeheerder en initiatiefnemer actief in. In de rol van waterbeheerder organiseert de provincie zichzelf nog niet altijd voldoende tijdig aan tafel bij gemeenten. Het risico hiervan is dat waterbelangen onvoldoende in ruimtelijke plannen worden meegenomen.

Inzicht in effectiviteit watertoets is gebrekkig...

Het uiteindelijke doel van het instrument watertoets is ervoor te zorgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen. Op het niveau van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten is het nog niet goed mogelijk om achteraf vast te stellen of dit doel met de huidige inzet van het instrument watertoets wordt gerealiseerd. Dit komt doordat in het watertoetsproces de afsprakennotities en wateradviezen niet altijd transparant zijn vastgelegd en doordat waterparagrafen soms nog weinig expliciete en inhoudelijke afwegingen bevatten. Vanuit een systeemverantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening monitort de provincie Overijssel daarnaast niet systematisch in hoeverre gemeenten en waterschappen onderling de watertoets in individuele gevallen toepassen.

2.2. Deelconclusies

In aansluiting op de centrale vraagstelling van het onderzoek en als uitwerking van het antwoord op deze vraagstelling formuleert de Rekenkamer negen deelconclusies.

Deelconclusie 1

Het watertoetsproces is de afgelopen jaren verbeterd.

De afgelopen jaren heeft een leerproces plaatsgevonden in het werken met de watertoets in de provincie Overijssel.

Uit het feit dat de provincie in haar planbeoordelingsprocedure anticipeert op de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (een terughoudende opstelling in de planbeoordeling) en de werkprocessen van de PCFL recentelijk zijn aangepast kan worden afgeleid dat de provincie de werkprocessen verbetert op basis van leerervaringen.

De watertoets heeft ertoe bijgedragen dat gemeenten, waterschappen en provincie elkaar beter en soms ook vroeger in het planproces vinden en in sommige gevallen ook het onderling vertrouwen is verbeterd.

Hierdoor krijgen wateraspecten een duidelijker plaats in ruimtelijke afwegingen en winnen de ruimtelijke plannen vanuit wateroogpunt bezien dan ook langzaam maar zeker aan kwaliteit.

Deelconclusie 2

'Aan de voorkant' heeft de provincie een goede implementatie van de watertoets richting gemeenten en waterschappen gestimuleerd.

De provincie Overijssel heeft de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen om gemeenten aan de voorkant van het planproces te ondersteunen.

Zo heeft zij - ter ondersteuning van het ruimtelijk beleid van gemeenten in 2003 een Handreiking en Beoordeling Ruimtelijke Plannen opgesteld. Hierin is de waterparagraaf en het volgen van de watertoets als onderdeel van een ruimtelijk plan verplicht gesteld. De provincie heeft duidelijk verwoord welke eisen zij stelt aan het watertoetsproces.

Richting de waterschappen onderhoudt de provincie een halfjaarlijks overleg. Hierin wisselen provincie en waterschappen informatie uit over de invulling van de wateradviestaak en de doorwerking van de adviezen in de ruimtelijke ordening.

Deelconclusie 3

Taken in het kader van de watertoets zijn binnen de provinciale organisatie duidelijk belegd.

Hoewel de provincie geen formele watertoetscoördinator heeft aangesteld, kennen zowel de eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid als de eenheid Water en Bodem een vast aanspreekpunt voor de watertoets.

Toelichting Rekenkamer

De bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten (zie hfd. 4) was voor het bestuur de Rekenkamer aanleiding om in haar nawoord (zie hfd 5.) tot bijstelling van deelconclusie 3 te komen. Oorspronkelijk luidde deze conclusie als volgt:

Taken in het kader van de watertoets zijn binnen de provinciale organisatie duidelijk belegd, maar bij de planbeoordeling kan de interne samenwerking worden verbeterd.

Hoewel de provincie geen formele watertoetscoördinator heeft aangesteld, kennen zowel de eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid als de eenheid Water en Bodem een vast aanspreekpunt voor de watertoets.

Toch is de samenwerking binnen de provinciale organisatie op een enkel punt nog voor verdere verbetering vatbaar. De provinciale planbeoordelaars vergeten nog regelmatig intern terug te koppelen aan de provinciale wateradviseurs over wat er met hun wateradviezen is gebeurd.

Deelconclusie 4

In de rol van initiatiefnemer voert de provincie de watertoets uit en betreft zij waterbeheerders tijdig in het proces.

In de rol van initiatiefnemer draagt de provincie Overijssel het belang van de watertoets uit door het eigen ruimtelijk beleid te watertoetsen, hetgeen geresulteerd heeft in de partiele herziening Ruimte en Water. Hiermee heeft de provincie in feite de watertoets uitgevoerd over het geldende streekplan.

Hoewel de waterschappen vinden dat het watertoetsproces in dit geval inhoudelijk meer op had kunnen leveren, zijn zij in het algemeen positief over de uitvoering van de watertoets door de provincie Overijssel in haar rol als initiatiefnemer. Zij betreft de waterschappen dan tijdig bij haar eigen ruimtelijke plannen.

Deelconclusie 5

In de rol van waterbeheerder probeert de provincie zo vroeg mogelijk betrokken te raken bij ruimtelijke plannen. Dit lukt steeds beter, maar nog niet altijd. Hierdoor is het risico aanwezig dat (provinciale) waterbelangen niet evenwichtig (want te laat) in plannen worden meegenomen.

De provincie Overijssel probeert als waterbeheerder zo vroeg mogelijk betrokken te raken over grondwaterzaken bij ruimtelijke plannen. De provincie streeft ernaar nog voor het artikel 10 BRO vooroverleg te worden betrokken bij het planproces door de gemeente. Dit gebeurt nog niet altijd.

Deelconclusie 6

De feitelijke planbeoordeling door de provincie is (met uitzondering van plannen die raken aan provinciale belangen) weinig inhoudelijk, hetgeen in lijn is met de provinciale sturingsfilosofie.

De provincie Overijssel heeft in de Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen vastgelegd welke eisen zij als planbeoordelaar stelt aan de waterparagraaf van een (gemeentelijk) ruimtelijk plan. Daarnaast hanteert de provincie een planbeoordelingsformulier voor een eenduidige toetsing van ruimtelijke plannen.

De provincie toetst bij ruimtelijke plannen of daar een waterparagraaf inzit. Indien een bestemmingsplan geen waterparagraaf bevat, wordt deze er op verzoek van de provincie en/of het waterschap later toegevoegd.

De provinciale beoordelaars kijken verder niet zozeer inhoudelijk naar de waterparagraaf. Het opstellen van een kwalitatief goede waterparagraaf vindt zij de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het niet voldoen aan de inhoudelijke kwaliteitseisen is voor de provincie dan ook geen reden om aan een vastgesteld plan goedkeuring te onthouden of het plan terug te sturen, tenzij het om provinciale belangen gaat.

Deelconclusie 7

Het watertoetsproces is voor de verschillende rollen die de provincie vervult vaak niet op basis van formele stukken te reconstrueren. Hierdoor kan niet goed worden vastgesteld in welke mate de provinciale toepassing van de watertoets bijdraagt aan een expliciete en evenwichtige afweging van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen.

Over de documentatie van het watertoetsproces concludeert de rekenkamer dat de formele procesgang vaak niet goed uit de plandossiers valt op te maken. In het voorliggende onderzoek heeft de rekenkamer verschillende dossiers bestudeerd waarin de provincie in wisselende rollen (initiatiefnemer, waterbeheerder en planbeoordelaar) vertegenwoordigd was.

Documenten die volgens de watertoets opgesteld zouden moeten worden (afsprakennotitie, wateradvies, waterparagraaf met inhoudelijke afwegingen) ontbraken soms in deze dossiers of konden aan kwaliteit winnen.

Hoewel vaak wel zichtbaar is dat er enige watertoets heeft plaatsgevonden, was het de rekenkamer door het ontbreken van een goede inhoudelijke verslaglegging soms niet duidelijk:

- welke inhoudelijke afspraken over de omgang met waterbelangen tussen initiatiefnemer en waterschap zijn gemaakt;
- wat de initiatiefnemer met een wateradvies heeft gedaan;
- hoe waterdoelstellingen ten opzichte van andere doelstellingen zijn afgewogen.

Deelconclusie 8

Provinciale Staten vervullen vooral een kaderstellende rol in het waterbeleid.

Water als inhoudelijk beleidsthema heeft de aandacht van Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten betrekken Provinciale Staten dan ook actief bij beleidskader op dit terrein. In de onlangs in Provinciale Staten besproken startnotitie Omgevingsvisie speelt klimaatverandering - en als gevolg daarvan water - een belangrijke rol. Provinciale Staten zijn betrokken geweest bij de streekplanherziening Ruimte en Water en bij het beleid ten aanzien van grondwaterbeschermingsgebieden.

Deelconclusie 9

Op het niveau van Provinciale Staten noch op het niveau van Gedeputeerde Staten bestaat systematisch inzicht in de mate waarin waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen gerealiseerd worden.

Het uiteindelijke doel van het instrument watertoets is ervoor te zorgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen *expliciet en op evenwichtige wijze* in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen. Procesmatig wordt het instrument vooral op ambtelijk niveau toegepast.

Wel is het van belang dat op bestuurlijk niveau verantwoording wordt afgelegd over de toepassing van het instrument. Doordat in het watertoetsproces de afsprakennotities, wateradviezen en waterparagrafen weinig expliciete en inhoudelijke afwegingen bevatten, is het voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten niet goed mogelijk om achteraf vast te stellen of de watertoets werkelijk leidt tot een evenwichtige beschouwing van waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen.

Dit heeft als gevolg dat op het niveau van Provinciale Staten er geen zekerheid wordt verkregen dat waterbelangen voldoende geborgd zijn in ruimtelijke plannen.

3. Aanbevelingen

De conclusies van de Rekenkamer laten zien dat de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt bij de toepassing van de watertoets in de provincie Overijssel. Tegelijkertijd maken de conclusies ook duidelijk dat de Rekenkamer op verschillende punten nog ruimte voor verbetering ziet. Met het oog op deze verbeterpunten en in het licht van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening formuleert de Rekenkamer in het onderstaande haar aanbevelingen.

In het onderstaande benoemt de Rekenkamer eerst een aantal relevante ontwikkelingen vanuit de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de nieuwe Waterwet (paragraaf 3.1). Vervolgens formuleert de Rekenkamer vijf aanbevelingen (paragraaf 3.2).

3.1. Context: nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) dateert uit 1965. In de loop der jaren is deze wet verschillende keren gewijzigd. Daardoor is de wet onoverzichtelijk en ingewikkeld geworden. Dit is de aanleiding geweest om de wet grondig te herzien.

De kern van het wetsvoorstel nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening is dat iedere overheidslaag haar belangen zo optimaal en doelmatig mogelijk met eigen instrumenten kan behartigen.

Enkele belangrijke elementen uit de nieuwe Wro zijn:

- *Een procedure- en vormvrije structuurvisie als strategische en zelfbindend beleidsdocument.*
Het rijk, provincies en gemeenten zijn straks verplicht hun beleid neer te leggen in één of meerdere ruimtelijke structuurvisies. Deze structuurvisie vervangt de huidige planologische kernbeslissingen (pkb's), streekplannen en structuurplannen. De structuurvisies zijn vorm- en procedurevrij. De watertoets is hierbij dan ook juridisch niet verplicht.
- *Goedkeuring van bestemmingsplannen vervalt*
Het beleid dient te worden vastgelegd in structuurvisies. De uitvoering van dit beleid krijgt in principe vorm door het bestemmingsplan. Met de komst van de nieuwe Wro verandert de bestemmingsplanprocedure, deze wordt grofweg gehalveerd. Om de bestemmingsplanprocedure te verkorten, komt de huidige goedkeuring van het bestemmingsplan en de verklaring van geen bezwaar door Gedeputeerde Staten (GS) te vervallen.

- *Nieuw Besluit ruimtelijke ordening (Bro)*
In lijn met het huidige Besluit Ruimtelijke Ordening omvat ook het nieuwe Bro een overlegverplichting. Deze wordt echter wat ruimer; de aanduiding met wie precies moet worden overlegd wordt geschrapt. Het wordt aan de praktijk overgelaten hoe het overleg wordt gevoerd.
- *Provinciale verordening*
De provincie (PS) kan straks met een provinciale verordening algemene regels stellen over de inhoud van bestemmingsplannen. Deze regels moeten wel betrekking hebben op bovengemeentelijke, ruimtelijk relevante belangen.
- *Inpassingsplan*
De provincie kan zelf een inpassingsplan maken, indien een bepaalde ontwikkeling van provinciaal belang is. Zo'n inpassingsplan is inhoudelijk gelijk aan een bestemmingsplan en heeft dezelfde status. De provincie heeft hierbij vanaf het begin de regie over het hele proces en dient hierbij ook de watertoets toe te passen.
- *Aanwijzingsbevoegdheid: proactief en reactief*
Gedeputeerde Staten hebben in de nieuwe wet de mogelijkheid om, bij de vaststelling van een bestemmingsplan door een gemeente, een bindende aanwijzing te geven. Er zijn twee soorten aanwijzingen: proactief (voorafgaand aan een specifiek geval) of reactief (incidentele afkeuring).
- *Zienswijze indienen*
Als een betrokken overheid, zoals de waterbeheerder, van mening is dat het bestemmingsplan of inpassingsplan niet voldoet, kan zij binnen een termijn van zes weken een zienswijze indienen. Het indienen van een zienswijze is vereist om later eventueel beroep te kunnen instellen bij de Raad van State. Indien de initiatiefnemer van het bestemmingsplan of inpassingsplan de zienswijze ongegrond verklaart, kunnen betrokkenen zoals de waterbeheerder beroep aantekenen bij de Raad van State.

De provincie Overijssel bereidt zich volop voor op de invoering van de nieuwe Wro, hetgeen naar verwachting midden 2008 plaats zal vinden. Gedeputeerde Staten hebben in september 2007 een discussiestuk voor Provinciale Staten "Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening" opgesteld, waarin voorstellen zijn opgenomen voor de wijze waarop het provinciaal ruimtelijke beleid kan worden gerealiseerd vanaf het moment dat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking treedt. Ook werkt de provincie aan het opstellen van een omgevingsvisie. Hierin worden verschillende bestaande plannen zoals het streekplan, het milieubeleidsplan en ook het waterhuishoudingsplan, bij elkaar gebracht in één integrale visie. De kans op tegenstrijdigheden in uitgangspunten tussen verschillende plannen kan hiermee beperkt worden. De aanbevelingen van de Rekenkamer beogen ondersteunend te werken aan de reeds in gang gezette provinciale ontwikkelingen.

3.2. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies van de rekenkamer en in het licht van de hiervoor geschetste context van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, formuleert de Rekenkamer vijf aanbevelingen.

Aanbeveling 1

(gericht aan Gedeputeerde Staten)

Leg de watertoets 'vroeger' in het planproces neer door provinciale waterbelangen vóór het vooroverleg bij gemeenten in te brengen.

Doordat in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening de goedkeuring van Gedeputeerde Staten vervalt, neemt het belang van vooroverleg toe. Dit vraagt om een actieve houding van de provincie (en ook het waterschap) richting gemeenten. Provinciale wensen en eisen dienen al in een vroeg stadium van het planproces aan gemeenten kenbaar te worden gemaakt.

De provinciale organisatie streeft er op dit moment al naar om nog voor het artikel 10 BRO vooroverleg betrokken te worden bij het planproces, maar dit lukt nog niet altijd.

Aanbeveling 2

(gericht aan Gedeputeerde Staten)

Stimuleer de toepassing van een watertoets op gemeentelijke structuurvisies.

Door de watertoets meer op het niveau van een gemeentelijke structuurvisie uit te voeren, worden de waterbelangen in een breder geheel geplaatst dan bij een bestemmingsplan het geval is. Dit kan ervoor zorgen dat water vroeger in het ruimtelijk planproces - bij lokale locatiekeuzen - een belangrijke rol speelt. De provincie zou op dit punt een stimulerende rol moeten vervullen richting gemeenten en aandringen op een watertoets op het niveau van de gemeentelijke structuurvisie.

Aanbeveling 3

(gericht aan Gedeputeerde Staten)

Leg afspraken en afwegingen in ruimtelijke planprocessen beter vast.

Inhoudelijke afspraken en afwegingen die de provincie inbrengt in ruimtelijke plannen moeten beter worden vastgelegd. Dit wordt in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening belangrijker aangezien de provinciale goedkeuring verdwijnt, maar de wel de mogelijkheid wordt geboden om een zienswijze te geven op een ontwerp-bestemmingsplan. Een goede vastlegging van inhoudelijke afspraken is van belang voor een eventueel beroep bij de Raad van State. Een goede dossiervorming is daarnaast belangrijk omdat Gedeputeerde Staten in de nieuwe situatie sneller (binnen 6 weken) een zienswijze moeten geven of in beroep

moeten gaan. Een goede dossiervorming maakt het dan makkelijker om de planvorming te reconstrueren.

Aanbeveling 4

(gericht aan Gedeputeerde Staten)

Vergewis jezelf met enige regelmaat van de kwaliteit van de afweging van wateraspecten in ruimtelijke plannen.

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening gaat uit van beleidsruimte voor gemeenten. Dit houdt in dat provincie die ruimte aan gemeenten biedt. Tegelijkertijd vindt de rekenkamer dat Gedeputeerde Staten vanuit een systeemverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en vanuit een sleutelpositie in de afstemming tussen ruimte, water en milieu op gezette tijden inzicht moeten organiseren in hoe gemeenten omgaan met de geboden beleidsruimte. Daarom zouden Gedeputeerde Staten met een zekere regelmaat inzicht moeten organiseren in de kwaliteit van afweging van wateraspecten in ruimtelijke plannen op lokaal en regionaal niveau.

Aanbeveling 5

(gericht aan Gedeputeerde Staten en aan Provinciale Staten)

Maak duidelijke afspraken over een periodieke informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de kwaliteit van de belangenafweging in watergerelateerde ruimtelijke plannen.

In verschillende documenten hebben Provinciale Staten de provinciale doelstellingen voor waterbeleid vastgesteld. Op enig moment moeten Provinciale Staten ook kunnen controleren of deze doelstellingen worden gerealiseerd. Een deel van de waterdoelstellingen moet in ruimtelijke plannen worden veiliggesteld.

Periodiek zouden Gedeputeerde Staten dan ook richting Provinciale Staten moeten aangeven in welke mate provinciale waterbelangen worden meegewogen in ruimtelijke plannen.

4. Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel

Geachte heer Bruggink,

Door de Rekenkamer Oost-Nederland is onderzoek verricht naar de toepassing van de watertoets in ruimtelijke plannen in Overijssel. U hebt onderzocht of de invulling die de provincie geeft aan de haar toebedeelde rollen volgens de watertoets, voldoet aan de eisen die daaraan kunnen worden gesteld.

Op 27 februari 2008 zond u ons per e-mail de bestuurlijke nota "Water(toets) in zicht: helder of troebel?". U vraagt ons te reageren op de in de bestuurlijke nota opgenomen conclusies en aanbevelingen.

De deelconclusies 1 tot en met 5 kunnen wij in grote lijnen onderschrijven. U constateert dat de provincie Overijssel de afgelopen jaren in samenwerking met gemeenten en waterschappen goede stappen heeft gezet richting een effectieve toepassing van de watertoets in ruimtelijke plannen.

Uw opmerking bij conclusie 3, wat betreft de interne terugkoppeling binnen de provinciale organisatie over wat er met het interne deeladvies is gebeurd in het integrale artikel 10 advies, kunnen wij niet goed plaatsen. Over de interne afstemming zijn werkafspraken gemaakt. In conclusie 5 signaleert u dat de provincie zichzelf in de rol van waterbeheerder nog niet altijd voldoende tijdig aan tafel organiseert bij gemeenten. Het risico dat u in verband daarmee schetst is feitelijk nihil, immers in het stadium van vooroverleg volgens artikel 10 BRO, geeft de provincie, weliswaar in de rol van planbeoordelaar, een integraal advies zodat provinciale waterbelangen evenwichtig in het plan worden meegenomen.

Deelconclusie 8 betreft een constatering.

Uw deelconclusies 6, 7 en 9 delen wij niet en behoeven enige nuancering. Daar gaan wij hierna, in samenhang met de daaruit volgende aanbevelingen, in twee hoofdthema's nader op in.

Monitoring in relatie tot kwaliteit watertoets

De aanleiding voor uw onderzoek was het vermoeden dat er bij de provincie relatief weinig kwantitatief en kwalitatief overzicht zou bestaan van de toetsing van ruimtelijke plannen en de verantwoording daarvan in relatie tot de watertoets. Het accent van uw conclusies en aanbevelingen ligt in het verlengde daarvan.

U beveelt aan afspraken en afwegingen in ruimtelijke planprocessen beter vast te leggen en inzicht te organiseren in de kwaliteit van de belangenafweging van wateraspecten in ruimtelijke plannen op lokaal en regionaal niveau.

Deze aanbevelingen raken aan een aantal uitgangspunten van de (wijze en mate van) sturing door de provincie bij ruimtelijke plannen van gemeenten. Namelijk decentraal wat kan en centraal wat moet. Dat betekent dat wij terughoudend zijn bij de beoordeling van plannen en de verantwoordelijkheid op een zo laag mogelijk niveau leggen, ook als het gaat om de afstemming over waterbelangen. In algemene zin hebben wij een goede afstemming tussen gemeenten en waterschappen gestimuleerd. Onze bemoeienis via het artikel 10 overleg richt zich vooral op een kwalitatief goede waterparagraaf in het gemeentelijke (bestemmings)plan. In de beginfase van de watertoets was dit een concreet aandachtspunt voor alle plannen. Bedacht moet worden dat in het begin van de periode die u onderzocht hebt sprake was van gewenning aan het nieuwe instrument watertoets en de verschillende rollen van de betrokken partijen. In de loop van de jaren is een meer vanzelfsprekende watertoets-relatie ontstaan waardoor de kwaliteit van latere waterparagrafen en wateradviezen voor ruimtelijke plannen in het algemeen beduidend beter is.

Bij verschil van inzicht tussen gemeente en waterschap over de uitleg van het beleid voor water en ruimtelijke ordening hebben wij een bemiddelende en/of richtinggevende rol gespeeld, zonedig op bestuurlijk niveau. Dat speelde vooral in de beginperiode van de watertoets. Bestuurlijke overleggen omdat de waterbelangen niet goed zouden zijn verankerd zijn over vastgestelde bestemmingsplannen de laatste jaren niet of nauwelijks gevoerd. In de ontwerpfase worden de waterbelangen goed meegenomen. Voor ons is dat een teken dat de watertoets goed werkt en het doel van de watertoets daarmee wordt gehaald. Gemeenten en waterschappen hebben daarmee zelf hun verantwoordelijkheid genomen.

Als provincie nemen wij onze taak als beoordelaar van bestemmingplannen serieus en zetten vooral in op het bevorderen van een goede toepassing van de watertoets als procesinstrument. Bij meer recente plannen sturen wij op kwaliteit van de waterparagraaf als provinciale belangen in het geding zijn. Dit is meer in lijn met de sturingsfilosofie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Voor categorieën van “eenvoudige” plannen, ofwel plannen met weinig ruimtelijke impact, stellen wij ons terughoudend op met de beoordeling, ook wat betreft de watertoets. Dat kan ook omdat tussen gemeenten en waterschappen afspraken gemaakt zijn over de invulling van de watertoetsvereisten.

Uw conclusie dat de provinciale beoordelaars niet zozeer inhoudelijk naar de waterparagraaf kijken, doet tekort aan de kwaliteit van onze integrale artikel 10 adviezen. Daar waar wateraspecten relevant zijn voor de belangenafweging vindt een inhoudelijke beoordeling plaats en worden er zonedig opmerkingen over gemaakt. Daarbij geldt overigens wel dat de kwaliteit van een bestemmingsplan primair de verantwoordelijkheid is van de gemeente.

Uw conclusie 7 dat het op niveau van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten achteraf niet goed is vast te stellen of met de huidige inzet van het instrument watertoets het doel wordt gerealiseerd, is te algemeen gesteld.

De watertoets is een plangebonden instrument.

In beginsel wordt voor elk plan de watertoets uitgevoerd en is per plan de uitkomst van het watertoetsproces in het dossier terug te vinden.

Bij de archivering door de provincie gaan wij niet uit van een compleet overzicht van alle ambtelijke tussenstappen en mondelinge overleggen tussen partijen die in het kader van de watertoets worden gezet.

Wij richten ons op de rol van de provincie in de ruimtelijke planprocessen en een goede weergave van de resultaten van overleg in een advies of integrale notitie. Aan de formele vereisten wordt voldaan.

Wat wij niet archiveren zijn alle documenten en notities die in het beginstadium van het planproces in de afstemmingsmomenten tussen gemeente en waterschap worden geproduceerd. Wij gaan ervan uit dat gemeenten en waterschappen dat zelf archiveren.

Uw rapport introduceert in feite een extra maatlat welke noch door de wet noch bijvoorbeeld door de VROM-Inspectie wordt gehanteerd. Daar waar de waterbelangen relevant zijn is onze inbreng ook terug te vinden in de dossiers.

Volgens ons is er geen aanleiding om een totaaloverzicht bij te houden over de mate waarin de watertoets bijdraagt aan de realisering van waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen.

Een totaaloverzicht voegt niets toe en is voor overige aspecten die van belang zijn voor ruimtelijke plannen ook niet gebruikelijk. Nog afgezien van de vraag of de wetgever aan de provincie als beoordelaar ook de taak heeft toegedacht van het maken van een totaaloverzicht van de uitkomst van watertoetsprocedures.

Gelet op het voorgaande delen wij uw conclusie 9 niet. Zeker de laatste opmerking onder conclusie 9 gaat ons te snel. Het ontbreken van een overzicht betekent nog niet dat waterbelangen onvoldoende zijn gewaarborgd.

Materieel gezien worden de waterbelangen voldoende geborgd in ruimtelijke plannen. Wij zijn van mening dat dit losstaat van een algemeen systematisch overzicht.

Uw met het voorgaande verband houdende aanbeveling 5, "Maak afspraken over een periodieke informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de kwaliteit van de belangenafweging in watergerelateerde ruimtelijke plannen", denken wij als volgt in te vullen.

De sturingsfilosofie voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kan wat ons betreft leiden tot een themagerichte beoordeling van bestemmingsplannen, waaronder de (kwaliteit van de) watertoets. Dit komt ook tegemoet aan uw aanbeveling 4.

De beoordeling van de mate waarin beleidsdoelen op het gebied van water en ruimtelijke ordening worden gerealiseerd en de terugkoppeling daarover aan Provinciale Staten, zien wij meer in het kader van de algemene beleidsmonitoring en verslaglegging daarover, onder meer over

de omgevingsvisie. Dit staat los van de watertoets. Gelet op de positie van Provinciale Staten is de periodieke informatievoorziening gericht op hoofdlijnen van beleid.

Overigens merken wij op dat wat betreft de plannen die de provincie als initiatiefnemer opstelt, Provinciale Staten direct zicht hebben op de toepassing van de watertoets bij de vaststelling van het betreffende plan.

Verbetering afstemming

Uw eerste aanbeveling, om provinciale waterbelangen in een planproces vóór het vooroverleg bij gemeenten in te brengen, komt overeen met de huidige praktijk van afstemming en vooroverleg met gemeenten.

Onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zijn wij voornemens om afspraken te maken met gemeenten over de wijze waarop het vooroverleg wordt gevoerd. Wat betreft de waterbelangen in ruimtelijke plannen en afstemming met waterschappen zal eenzelfde lijn gevolgd worden.

Wij zullen uw aanbevelingen 2, 3 en 4 betrekken bij de inrichting van de werkprocessen in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de invulling van onze rol in de relatie met gemeenten en waterschappen.

Wij merken op dat de wetgever heeft gekozen voor een scheiding van verantwoordelijkheden van elke bestuurslaag en uitgaat van een goede samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. De nieuwe wet biedt ons instrumenten om bijvoorbeeld over de watertoets in zijn algemeenheid voor te schrijven waaraan een gemeentelijk plan moet voldoen. Een andere mogelijkheid is daarover met gemeenten afspraken te maken. Voor zover het provinciale belangen betreft biedt de wet ons voldoende instrumenten om die belangen te waarborgen. Het provinciebestuur zal in de eerste helft van 2008 keuzes maken over de sturingsfilosofie volgens de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Omdat uw onderzoek breder is ingezet, samen met de Rekenkamer Zuid-Nederland, zijn wij er overigens in geïnteresseerd hoe de resultaten zich verhouden tot de overige onderzochte provincies en tot welke verbeterpunten dat kan leiden. Wij verzoeken u dit aan ons mee te delen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

5. Nawoord Rekenkamer

Het bestuur van de Rekenkamer heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten op het rekenkamerrapport 'Water(toets) in zicht: helder of troebel?'.

De Rekenkamer constateert dat Gedeputeerde Staten de deelconclusies 1 tot en met 5 in grote lijnen onderschrijven. Hieronder wil de Rekenkamer op enkele door GS aangestipte punten nader ingaan.

Gedeputeerde Staten geven aan het deel van conclusie 3 over de interne terugkoppeling binnen de provinciale organisatie over de opvolging van het integrale artikel 10 advies niet goed te kunnen plaatsen. De Rekenkamer stelt in aansluiting daarop vast dat er op dit punt te weinig aansluiting is tussen de nota van bevindingen en de genoemde conclusie. Omdat daarmee de onderbouwing van (dit deel van) conclusie 3 onvoldoende is uitgewerkt, heeft de Rekenkamer deze conclusie bijgesteld.

Gedeputeerde Staten geven bij conclusie 5 aan dat het door de Rekenkamer geschetste risico feitelijk nihil is. De Rekenkamer wil met conclusie 5 (in samenhang met aanbeveling 2) stimuleren dat de provincie niet alleen bij het wettelijk vereiste vooroverleg van bestemmingsplannen actief is, maar ook probeert om reeds in het stadium van de vormgeving van gemeentelijke structuurvisies de waterbelangen naar voren te brengen.

Naar het oordeel van de Rekenkamer borgt de provincie daarmee de verbinding van provinciale waterbelangen in ruimtelijke ordening nog effectiever.

De Rekenkamer is dan ook content met de toezegging van Gedeputeerde Staten om aanbeveling 2 (over het watertoetsen van gemeentelijke structuurvisies) te betrekken bij de inrichting van werkprocessen in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de invulling van de provinciale rol in relatie met gemeenten en waterschappen.

Gedeputeerde Staten geven aan de deelconclusies 6, 7 en 9 niet te delen. De Rekenkamer geeft in het onderstaande haar mening over waar de verschillen van inzicht tussen Gedeputeerde Staten en de Rekenkamer liggen.

De provincie Overijssel heeft een verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van de watertoets. De Rekenkamer concludeert ook dat de provincie hieraan mede invulling heeft gegeven door in de beginperiode gemeenten en waterschappen op weg te helpen met het watertoetsproces.

De provincie hanteert in de ruimtelijke ordening een sturingsfilosofie van "decentraal wat kan en centraal wat moet". Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de provincie in de watertoets de planbeoordelende rol invult.

- Daar waar geen provinciale belangen in het geding zijn, stelt de provincie zich terughoudend op. De Rekenkamer begrijpt dit, maar vindt dat dit niet mag impliceren dat de provincie geheel niet omkijkt naar de wijze waarop gemeenten en waterschappen invulling hebben gegeven aan de geboden beleidsruimte.

Zoals de provincie Overijssel aan de voorkant een goede implementatie van het watertoetsproces bij gemeenten en waterschappen heeft gestimuleerd, zou de provincie van een systeemverantwoordelijkheid voor een goede en evenwichtige ruimtelijke ordening ook op gezette tijden (bijvoorbeeld steekproefsgewijs) 'aan de achterkant' inzicht moeten organiseren in welke mate gemeenten en waterschappen op lokaal en regionaal niveau invulling geven aan de geboden beleidsruimte. Pas dan is in de ogen van de Rekenkamer het systeem waarin provincie beleidsruimte geeft aan waterschappen en gemeenten sluitend.

De Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen benadrukt deze systeemverantwoordelijke rol ook en stelt zelfs dat de provincie de beleidsruimte (eventueel per gemeente) kan terugdraaien, bijvoorbeeld als bij herhaling blijkt dat een gemeente het ruimtelijk beleid onvoldoende serieus neemt.

- Daar waar het provinciaal waterbelang in ruimtelijke plannen wel aanwezig is, zal vanuit het doel van de watertoets om waterbelangen expliciet af te wegen, de provincie een transparant en gedocumenteerd watertoetsproces (met inhoudelijke afsprakennotities, wateradviezen en waterparagrafen) moeten verzekeren.

Het begrip 'expliciet' in de doelstelling van de watertoets impliceert immers dat de advisering over en afweging van waterbelangen in ruimtelijke plannen controleerbaar en daarmee reconstrueerbaar worden vastgelegd. De Rekenkamer ziet in deze een rol voor de provincie Overijssel om deze transparante vastlegging te bewaken. Een reconstrueerbaar watertoetsproces moet er ook toe leiden dat - meer dan nu het geval - het mogelijk is na te gaan in hoeverre waterdoelstellingen *evenwichtig* in ruimtelijke plannen zijn afgewogen.

In het licht van het bovenstaande constateert de Rekenkamer dat Gedeputeerde Staten evenwel toezeggen de aanbevelingen 2 tot en met 4 te zullen betrekken bij de inrichting van de werkprocessen in het kader van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de invulling van de provinciale rol in de relatie met gemeenten en waterschappen.

Ten aanzien van de aanbeveling 5 stellen Gedeputeerde Staten dat zij de beoordeling van de (mate van) realisatie beleidsdoelen op het gebied van water en ruimtelijke ordening en de informatievoorziening daarover aan Provinciale Staten vooral te zien in het licht van de algemene beleidsmonitoring en verslaglegging daarover.

De Rekenkamer heeft begrip voor deze zienswijze, maar vindt dat in ieder geval Gedeputeerde Staten vanuit een verantwoordelijkheid voor een goede invulling van de watertoets op alle niveaus op gezette tijden inzicht moeten organiseren in de wijze waarop gemeenten en

waterschappen op lokaal en regionaal niveau invulling geven aan de geboden beleidsruimte.

Het is aan Provinciale Staten om aan te geven hoe en in hoeverre ze hierover geïnformeerd willen worden.

Gedeputeerde Staten verzoeken de Rekenkamer tot slot om informatie te geven over hoe de uitkomsten van het onderzoek voor de provincie Overijssel zich verhouden tot de uitkomsten voor de overige onderzochte provincies alsmede tot welke verbeterpunten dit kan leiden. Voor deze informatie verwijst de Rekenkamer naar een extra brief die u in juni aanstaande ontvangt. Hierin zullen enkele aandachtspunten aan de orde komen over de vergelijking tussen de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel.

Deel 2: Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Uit een vooronderzoek naar waterbeleid- en waterbeheer van de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland kwam de watertoets naar voren als een relevant onderwerp voor onderzoek.

De watertoets houdt in het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Uit gezamenlijk vooronderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland kwamen signalen dat in Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland relatief weinig kwantitatief en kwalitatief overzicht zou bestaan van de toetsing van ruimtelijke plannen door de provincies en de verantwoording daarvan. Dit maakt het lastig traceerbaar in hoeverre de watertoets ook daadwerkelijk leidt tot een evenwichtige plaats van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening.

Dit tezamen vormde reden voor de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland voor een rekenkameronderzoek naar de watertoets met als doel:

- inzicht geven in de wijze waarop de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel invulling geven aan de watertoets (als initiatiefnemer en als waterbeheerder);
- inzicht geven in de mate waarin deze provincies de watertoets gebruiken om het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening te waarborgen (als beoordelaar).

Het onderzoek richtte zich op de periode november 2003 tot januari 2007.

De rekenkamers hebben bewust elkaar opgezocht voor een gezamenlijk onderzoek. De reden hiervoor is de behoefte aan het uitwisselen van leerervaringen en het trekken van conclusies op grond van vergelijkbaar onderzoek bij meerdere provincies. Voor de uitvoering van het onderzoek hebben de rekenkamers samengewerkt met onderzoekers van adviesbureau Berenschot.

1.2. Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag voor het rekenkameronderzoek naar de watertoets luidde:

Voldoet de invulling die de provincies vanuit hun drie rollen (initiatiefnemer, waterbeheerder en beoordelaar) geven aan de watertoets aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden?

Deze hoofdvraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- Welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ten aanzien van de verschillende rollen?
- Hoe verhouden die rollen zich tot elkaar?
- Welke eisen (kunnen) worden gesteld aan de verschillende rollen?
- In hoeverre voldoet de invulling van de provincies aan deze eisen?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de invulling door de provincies verder te verbeteren?

1.3. Onderzoeksaanpak

Normenkader

Voor het onderzoek naar de invulling van de provinciale rollen bij de toepassing van de watertoets hebben de Rekenkamer Oost-Nederland en de Zuidelijke Rekenkamer een normenkader gebruikt. Hierin is onderscheid gemaakt tussen de drie provinciale rollen van beoordelaar, initiatiefnemer en waterbeheerder. De basis voor het normenkader vormde de inhoudelijke interpretatie van de doelstelling van de watertoets zoals deze is beschreven in de notitie “Maatstaf Effectiviteit Watertoets. Doelstelling van de Watertoets SMART geïnterpreteerd voor de Evaluatie Watertoets” (mei 2005). In bijlage 4 is het normenkader opgenomen.

Doeltreffendheid

- Heeft de provincie door de manier waarop zij haar drie watertoetsrollen heeft ingevuld gewaarborgd dat de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing zijn genomen bij ruimtelijke plannen?
- Hebben Gedeputeerde Staten Provinciale Staten adequaat geïnformeerd over de wijze waarop zij heeft gewaarborgd dat de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing zijn genomen bij ruimtelijke plannen?

Doelmatigheid

- Hadden deze resultaten ook met minder middelen (tijd en menskracht) bereikt kunnen worden en/ of hadden met de ingezette mensen en middelen ook meer resultaten geboekt kunnen worden?

Deze eisen (doeltreffendheid en doelmatigheid) zijn met het normenkader operationeel gemaakt.

Onderzoeksmethoden

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

Documentstudie

Het onderzoek is gestart met een documentstudie teneinde de provinciale watertoetsrollen in kaart te brengen. Hiervoor is gebruik gemaakt van provinciale documenten en andere literatuur. Een overzicht van de onderzochte beleidsdocumenten treft u aan in bijlage 1.

Dossieronderzoek

Vervolgens zijn concrete plandossiers geanalyseerd. Iedere provincie heeft hiervoor zelf 12 dossiers geselecteerd en aangedragen, verdeeld over de drie rollen: 2 dossiers voor de rol als waterbeheerder, 2 voor de rol als initiatiefnemer en 8 voor de rol als planbeoordelaar. Zie voor een overzicht van de onderzochte dossiers bijlage 2. De dossiers hadden betrekking op de periode 2003 tot en met 2006 en waren gelijkmatig verspreid over deze periode. Er is gekozen om de provincies zelf dossiers te laten aandragen, omdat er geen totaaloverzicht is van het aantal ruimtelijke plannen waarop de watertoets zou moeten zijn toegepast. Het was daarom niet mogelijk om binnen de randvoorwaarden van de evaluatie een methodologisch verantwoorde steekproef te trekken. Om deze reden is de oorspronkelijke ambitie uitspraken te doen over het percentage getoetste plannen door de rekenkamers losgelaten. Het uitgevoerde dossieronderzoek geeft een wel indicatie van het verloop van het watertoetsproces en de dossiervorming daarvan. Bij de waterschappen is getoetst of de geselecteerde dossiers een redelijke doorsnede vormden. Voor het dossieronderzoek is een checklist gebruikt (zie bijlage 5).

Interviews

Ter verdieping en toetsing van de bevindingen uit de documentstudie en het dossieronderzoek zijn ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen bij de watertoets geïnterviewd. Naast interviews bij de provincie zijn ook gesprekken gevoerd met waterschappen en Rijkswaterstaat als partners van de provincie. Voor de waterschappen zijn groeps gesprekken (watertafels) georganiseerd. Een overzicht van de respondenten vindt u in bijlage 3.

2. Watertoets en provinciale rollen

2.1. Instrument watertoets in de ruimtelijke ordening

Water als (mede-) ordenend principe in de ruimtelijke ontwikkeling

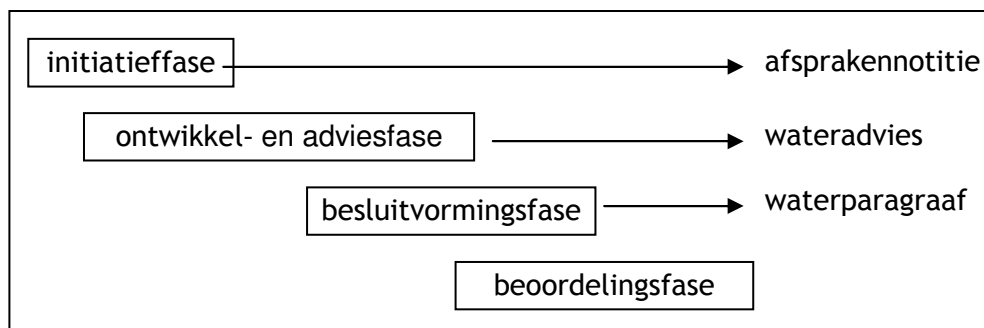
De watertoets is met ingang van 1 november 2003 verplicht. Deze verplichting geldt op grond van het Besluit ruimtelijke ordening voor streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale structuurplannen, gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en de ruimtelijke onderbouwing bij vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, WRO. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (juli 2003) hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afgesproken dat de watertoets ook wordt toegepast bij ruimtelijke plannen en besluiten die niet genoemd zijn in het Besluit ruimtelijke ordening. Dat betekent dat ook voor niet-wettelijke plannen zoals structuurvisies en gebiedsvisies een watertoets moet worden uitgevoerd.

In de Watertoets wordt gekeken naar 11 waterhuishoudkundige aspecten: veiligheid, wateroverlast, riolering, watervoorziening, volksgezondheid, bodemdaling, verdroging, natte natuur, grondwateroverlast, grondwaterkwaliteit en oppervlaktewaterkwaliteit.

De Watertoets is vormgegeven vanuit de uitgangspunten: samenwerken vanuit eigen verantwoordelijkheid, vroegtijdigheid, binnen bestaande ruimtelijke kaders, flexibiliteit, bestaand beleid en maatwerk. Het doel van de Watertoets is om ervoor te zorgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij de ruimtelijke plannen van het Rijk, de provincies en de gemeenten.

In het watertoetsproces worden vier fasen doorlopen: een initiatiefase, een ontwikkel- en adviesfase, een besluitvormingsfase en een beoordelingsfase. De eerste drie fasen leveren ieder een eigen product op: een afsprakennotitie, een wateradvies en een waterparagraaf.

Schematisch kunnen deze fasen en producten binnen het watertoetsproces als volgt worden weergegeven.



Het watertoetsproces is nauw verweven met de ruimtelijke ordeningsprocedure. Het idee hierachter is, dat waterhuishoudkundige doelstellingen vroegtijdig bij de planvorming betrokken worden zodat deze gewogen kunnen worden bij de besluitvorming.

Provincies participeren vanuit drie rollen in het watertoetsproces.

- *Initiatiefnemer* van ruimtelijke veranderingen. Provincies werken aan streek-, reconstructie- en infrastructurele plannen.
- *(Grond)waterbeheerder*. Vanuit deze rol zijn provincies verantwoordelijk voor de kwaliteit en het beheer van het provinciale grondwater.
- *Beoordelaar* van ruimtelijke plannen. Het waterbelang is een van de belangen die de provincie in deze hoedanigheid meeweegt om tot een besluit ((deels) goedkeuren of goedkeuring onthouden) te komen.

Nieuwe Wro en nieuwe Waterwet

In juli 2008 treedt de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) in werking. Met de komst van de nieuwe wet, die gebaseerd is op de uitgangspunten 'minder regels', 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en 'verantwoordelijkheid nemen voor het eigen beleid', verandert de provinciale rol in de watertoets. Een aantal ingrijpende wijzigingen zijn:

- *Een procedure- en vormvrije structuurvisie als strategische en zelfbindend beleidsdocument.*
Provincies zijn straks verplicht hun ruimtelijk beleid neer te leggen in één of meer ruimtelijke structuurvisies. Deze structuurvisies vervangen de huidige streekplannen. De structuurvisies zijn vorm- en procedurevrij. De watertoets is hierbij dan ook juridisch niet verplicht.
- *Goedkeuring van bestemmingsplannen vervalt*
Het beleid dient te worden vastgelegd in structuurvisies. De uitvoering van dit beleid krijgt in principe vorm door het bestemmingsplan. Om de bestemmingsplanprocedure te verkorten, komt de huidige goedkeuring van het bestemmingsplan en de verklaring van geen bezwaar door Gedeputeerde Staten te vervallen.
- *Nieuw Besluit ruimtelijke ordening (Bro)*
In lijn met het huidige Besluit Ruimtelijke Ordening omvat ook het nieuwe Bro een overlegverplichting. Deze wordt echter wat ruimer; de aanduiding met wie precies moet worden overlegd wordt geschrapt.
- *Provinciale verordening*
De provincie (Provinciale Staten) kan straks met een provinciale verordening algemene regels stellen over de inhoud van bestemmingsplannen. Deze regels moeten wel betrekking hebben op bovengemeentelijke, ruimtelijk relevante belangen.
- *Inpassingsplan*
De provincie kan zelf een inpassingsplan maken, indien een bepaalde ontwikkeling van provinciaal belang is. Zo'n inpassingsplan is inhoudelijk gelijk aan een bestemmingsplan en heeft dezelfde status. De provincie heeft hierbij vanaf het begin de regie over het hele proces en dient hierbij ook de watertoets toe te passen.

- *Aanwijzingsbevoegdheid: proactief en reactief*
Gedeputeerde Staten hebben in de nieuwe wet de mogelijkheid om, bij de vaststelling van een bestemmingsplan door een gemeente, een bindende aanwijzing te geven. Er zijn twee soorten aanwijzingen: proactief (voorafgaand aan een specifiek geval) of reactief (incidentele afkeuring).
- *Zienswijze indienen*
Als een betrokken overheid, zoals de waterbeheerder, van mening is dat het bestemmingsplan of inpassingsplan niet voldoet, kan zij binnen een termijn van zes weken een zienswijze indienen.
Het indienen van een zienswijze is vereist om later eventueel beroep te kunnen instellen bij de Raad van State. Indien de initiatiefnemer van het bestemmingsplan of inpassingsplan de zienswijze ongegrond verklaart, kunnen betrokkenen zoals de waterbeheerder beroep aantekenen bij de Raad van State.

In september 2006 is het wetsvoorstel voor de nieuwe Waterwet ingediend bij de Tweede Kamer. De verwachting is dat deze wet pas na 1 januari 2009 in werking zal treden. Toch verdient zij op deze plaats aandacht, aangezien zij (onder meer) grote veranderingen in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op watergebied met zich mee zal brengen.

Met de nieuwe Waterwet wordt de provincie verantwoordelijk voor de vertaling van het nationale beleid naar regionale doelen en regionaal beleid. Verder ziet zij toe op de afstemming met andere beleidsterreinen, stelt zij regionale normen vast, kent zij functies toe aan het regionale watersysteem en houdt zij toezicht op de waterschappen. Operationele taken zoals het grondwaterbeheer worden voor het grootste deel overgedragen aan de waterschappen. Dit heeft consequenties voor de provinciale rol van waterbeheerder in het watertoetsproces. Voor operationele watertaken beperkt de provincie zich tot vergunningverlening voor bepaalde categorieën van grondwateronttrekkingen en infiltraties.

2.2. De provincie als initiatiefnemer

Indien de provincie een streekplan, reconstructieplan of infrastructureel plan opstelt, dient zij in het licht van de watertoets de volgende stappen te doorlopen.

Initiatieffase

- De provincie informeert en betreft de waterbeheerders zo vroeg mogelijk en vraagt om specifieke watersysteemkennis.
- De provincie maakt met de waterbeheerder duidelijke inhoudelijke en procesafspraken en legt deze eventueel vast in een afsprakennotitie.
- De provincie maakt (indien verplicht) met de waterbeheerder een globale risicoanalyse en maakt afspraken over de wijze van kostenanalyse in relatie tot de gesignaleerde watergerelateerde effecten.

Ontwikkel- en adviesfase

- De provincie ontwerpt het plan en betreft de waterbeheerder bij het ontwerpproces.
- De provincie verzorgt daarnaast conform de overeengekomen methodiek een analyse van de watergerelateerde kosten van het ruimtelijk initiatief.

Besluitvormingsfase

- De provincie weegt de wateraspecten definitief af m.b.v. het wateradvies en verantwoordt de afwegingen in een waterparagraaf.

2.3. De provincie als grondwaterbeheerder

De provincie is verantwoordelijk voor het kwantitatieve grondwaterbeheer. Zij verleent vergunningen voor het onttrekken van grondwater. Sommige provincies hebben hun grondwatertaken (gedeeltelijk) overgedragen aan de waterschappen. In dat geval zijn de waterschappen dus ook (deels) verantwoordelijk voor het waarborgen van de grondwaterbelangen in het watertoetsproces.

Wat betreft de grondwaterkwaliteit heeft de provincie een taak in het beheer van grondwaterbeschermingsgebieden. Dit is echter een passieve vorm van beheer in de vorm van vergunningverlening. Buiten de grondwaterbeschermingsgebieden is er geen bevoegd gezag voor grondwaterkwaliteit.

Als er bij een ruimtelijk plan meerdere relevante waterbeheerders zijn, spreken de waterbeheerders onderling af wie de inbreng van de verschillende waterbeheerders coördineert. Elke waterbeheerder houdt zijn eigen verantwoordelijkheid voor het aandragen en prioriteren van waterinformatie en wateraandachtspunten. De volgende stappen dient de waterbeheerder te doorlopen in het watertoetsproces. Deze stappen zijn afkomstig uit de handreiking Watertoets en gelden dus ook voor de provincie in haar rol als (grond)waterbeheerder.

Initiatieffase

- De provincie informeert de initiatiefnemer over het grondwatersysteem, overlegt met de initiatiefnemer over wateraandachtspunten en criteria en stelt prioriteiten.
- De provincie maakt met de initiatiefnemer duidelijke inhoudelijke en procesafspraken welke eventueel worden vastgelegd in een afsprakennotitie.
- De provincie maakt (indien verplicht) met de initiatiefnemer een globale risicoanalyse¹ en maakt afspraken over de wijze van kostenanalyse in relatie tot de gesignaleerde watergerelateerde effecten.

¹ De risico- en kostenanalyse is in de Nota Ruimte verplicht gesteld bij locatiekeuzes en grootschalige herinrichting van bestaand stedelijk gebied.

Ontwikkel- en adviesfase

- De provincie denkt mee in het ontwerpproces.
- De provincie scherp de risicoanalyse zo nodig aan en levert bijdragen aan de kostenanalyse.
- De provincie 'toetst' of het (voor)ontwerpplan en de analyse van de watergerelateerde risico's en kosten aan de afgesproken criteria voldoen en stelt hierover een wateradvies op.

Besluitvormingsfase/ beoordelingsfase

- De provincie is als waterbeheerder niet betrokken bij de besluitvorming van de initiatiefnemer.
- De provincie is als planbeoordelaar wel betrokken bij de beoordelingsfase. Zie hiervoor de paragraaf 2.4.

2.4. De provincie als planbeoordelaar

Als planbeoordelaar beoordeelt de provincie het ruimtelijk plan, inclusief proces, inhoud en de analyse van de watergerelateerde risico's en kosten van de watertoets.

Elke provincie beschikt over een commissie die advies uitbrengt aan de colleges van B&W en Gedeputeerde Staten over de goedkeuring van vastgestelde bestemmingsplannen². In Provincie Brabant en Limburg is er een Provinciale Commissie voor Gemeentelijke Plannen (PCGP). In Overijssel en Gelderland is de Provinciale Planologische Commissie (PPC) samengevoegd met de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (PCFL). In de PCGP/ PCFL nemen deel: Provincie, VROM, LNV, RWS, waterschappen en Natuur- en Milieuorganisaties. De commissie adviseert het provinciaal bestuur over de goedkeuring van (gemeentelijke) ruimtelijke plannen en heeft daarmee een belangrijke functie in het planbeoordelingsproces. De PCGP/ PCFL maakt voor de planbeoordeling onderscheid tussen drie categorieën opmerkingen.

- Categorie 1: opmerkingen over planelementen die in haar ogen onaanvaardbaar zijn.
- Categorie 2: opmerkingen, waarbij de aanvaardbaarheid van het planelement onduidelijk is omdat de toelichting geen of onvoldoende motivering en/of gegevens bevat.
- Categorie 3: opmerkingen ter verhoging van de kwaliteit van het plan. Dergelijke opmerkingen spelen geen doorslaggevende rol bij de advisering over vastgestelde plannen.

Opmerkingen van de PCGP/ PCFL over de watertoets zijn doorgaans categorie 2 opmerkingen.

Vanuit het proces van planbeoordeling zijn de volgende type plannen te onderscheiden.

Bestemmingsplannen

1. Op grond van artikel 10 BRO dient de gemeente bij de voorbereiding van structuur- en bestemmingsplannen overleg te plegen met onder andere de provincie. Het voorontwerp wordt al

² De commissie kan ook adviseren over ontwerpplannen, in de praktijk komt dat echter niet veel meer voor.

dan niet besproken in de PCGP/PCFL. De provincie levert een (ambtelijk) pré-advies over het voorontwerp aan de gemeente. Water is één van de aspecten waar de provincie het plan op beoordeelt.

2. De gemeente stelt het ontwerpplan op dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld.
3. Het vastgestelde bestemmingsplan dient goedgekeurd te worden door Gedeputeerde Staten. De PCGP/ PCFL stelt hiervoor een advies op aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten nemen dit advies in de regel integraal over.

Uitwerkings/wijzigingsplannen (artikel 11 WRO)

Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders het plan moeten uitwerken of het plan kunnen wijzigen (binnen van te voren vastgelegde grenzen). De uitwerkingsplannen en/of wijzigingsplannen moeten - met uitzondering van de plannen die op basis van artikel 11, lid 7 WRO zijn vastgesteld - door Gedeputeerde Staten worden goedgekeurd. Ook hiervoor geldt dat de PCGP/ PCFL aan Gedeputeerde Staten adviseert over goedkeuring.

Artikel 19, lid 1 WRO

Gemeenten kunnen op grond van artikel 19, lid 1 vrijstellingsaanvragen binnenkrijgen. Indien de gemeente vrijstelling wil verlenen aan de aanvrager, dient ze een vrijstellingsbesluit te nemen. In dit besluit dient te worden opgenomen: een beschrijving van het betrokken project, de ruimtelijke onderbouw en de afwegingen die aan het verlenen van vrijstelling ten grondslag liggen. Gedeputeerde Staten dienen een verklaring van geen bezwaar af te geven over het gemeentelijke vrijstellingsbesluit. Ook hiervoor geldt dat de PCGP/ PCGL aan Gedeputeerde Staten *mag* adviseren over het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bezwaar. Wel is Gedeputeerde Staten verplicht de inspecteur te horen.

Artikel 19, lid 2 WRO

Artikel 19 lid 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt de mogelijkheid aan provincies om in overeenstemming met de inspecteur voor de ruimtelijke ordening, een aantal categorieën aan te geven waarvoor geen afzonderlijke verklaring van geen bezwaar meer vereist is. Gemeenten kunnen voor die categorieën zelf vrijstellingsbesluiten nemen.

3. Watertoets provincie Overijssel in praktijk

3.1. Inleiding

Het provinciale waterbeleid is opgenomen in het Waterhuishoudingsplan 2000+. Het plan vormt het kader voor de uitvoering van het waterbeleid door de waterschappen en vindt zijn doorvertaling in het streekplan. Het provinciale milieubeleid is vastgelegd in het milieubeleidsplan. In de provinciale milieuverordening zijn onder andere de grondwaterbeschermingsgebieden aangegeven. Deze zijn opgenomen in het streekplan.

In de Startnotitie Water 2004 heeft de provincie Overijssel vastgelegd dat water een meer leidende rol moest krijgen in de ruimtelijke ontwikkeling. Zij heeft hiertoe de nieuwe inzichten op watergebied (die onder andere voortvloeiden uit de stroomgebiedvisie Vecht - Zwarte Water) doorvertaald in het streekplan. Dit heeft geleid tot de partiële herziening Ruimte en Water (maart 2006).

Om sturing te geven aan het ruimtelijk beleid van gemeenten heeft de provincie in 2003 een Handreiking en Beoordeling Ruimtelijke Plannen opgesteld. Hierin is de waterparagraaf en het volgen van de watertoets als onderdeel van een ruimtelijk plan verplicht gesteld. De provincie heeft duidelijk verwoord welke eisen zij aan het watertoetsproces stelt.

Sturingsfilosofie watertoets

De provincie heeft met de partiële herziening Ruimte en Water haar verantwoordelijkheid genomen om de watertoets uit te voeren over haar eigen ruimtelijk beleid.

Ten aanzien van lokale ruimtelijke plannen legt de provincie een grote verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer van het plan om de watertoets uit te voeren. De provincie beoordeelt bij ruimtelijke plannen wel of er een waterparagraaf aanwezig is, maar kijkt niet inhoudelijk naar deze waterparagraaf tenzij deze plannen de provinciale waterbelangen raken. Men gaat ervan uit dat gemeente en waterschap er samen uitkomen. Dit sluit aan bij de heersende sturingsfilosofie die ook is verwoord in de Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen uit 2003.

“Wij willen onszelf terughoudend opstellen bij het toetsen van gemeentelijke ruimtelijke plannen. (...) Ten aanzien van de doorwerking van het streekplanbeleid willen wij zo selectief mogelijk te werk gaan. Dat wil zeggen: toespitsen op zaken van bovengemeentelijk belang en voor de lokale zaken een ruime mate van beleidsruimte overlaten aan de gemeenten. Het streekplan geeft aan waar de accenten behoren te liggen. (...)

Hier passen twee kanttekeningen bij:

1. Minder mag. Gemeenten maken binnen het ruimtelijk beleid hun eigen afweging en zijn niet gehouden om de maximale mogelijkheden te benutten.
2. De verruiming kan (ook per gemeente) worden teruggedraaid. Bijvoorbeeld als een evaluatie van ons beleid daar aanleiding toe geeft of als bij herhaling blijkt dat een gemeente het ruimtelijk beleid onvoldoende serieus neemt. (...)

Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen (2003), pagina 10

Organisatie

De provincie heeft geen formele watertoetscoördinator ingesteld. Wel kennen zowel de eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid als de eenheid Water en Bodem een vast aanspreekpunt voor de watertoets en zijn tussen deze eenheden werkafspraken vastgelegd ten aanzien van advisering bij ruimtelijke plannen.

Verder voert de provincie halfjaarlijks overleg met de waterschappen. In dit overleg bespreken provincie en waterschappen onderwerpen die met de watertoets verband houden. Doel hiervan is informatie-uitwisseling over de wateradviestaak van de waterschappen en de doorwerking van de adviezen in de ruimtelijke ordening.

3.2. Algemeen beeld

Uit de interviews bleek dat provincie en waterschappen de watertoets een waardevol instrument vinden. Geïnterviewden gaven aan dat door de watertoets er meer vooroverleg tussen waterschap en gemeenten is gekomen, er meer vertrouwen tussen de partijen is ontstaan en water een duidelijker plaats heeft gekregen in de ruimtelijke afwegingen. Tegelijkertijd geven vrijwel alle geïnterviewden aan dat de formele procesgang (afsprakennotitie, transparantie waterparagraaf) niet altijd wordt gevolgd of te reconstrueren is. Naar het idee van betrokkenen wordt het watertoetsproces niet zozeer de letter, maar naar de geest gevolgd.

Zeker in de beginperiode van de watertoets heeft de provincie een stimulerende houding aangenomen voor het uitvoeren van de watertoets bij ruimtelijke plannen.

Vanaf de invoering van de watertoets in 2002 heeft de provinciale organisatie ingezet op een uniforme benadering van de wateradviestaak

van de waterschappen en het correct weergeven en afwegen van wateraspecten in de waterparagraaf van ruimtelijke plannen. In de Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen (2003) heeft de provincie Overijssel daarvoor regels opgenomen.

De handreiking, maar ook de ruimtelijke vertaling van de stroomgebiedsvisie Vecht-Zwarte Water in de streekplanherziening Ruimte en water hebben bijgedragen aan de onderlinge relaties tussen gemeenten, waterschappen en provincie op het gebied van water in ruimtelijke plannen.

In de volgende drie paragrafen geven we aan hoe en in welke mate de provincie de verschillende rollen in het watertoetsproces (planbeoordelaar, waterbeheerder en initiatiefnemer) heeft vervuld.

3.3. Provincie Overijssel als planbeoordelaar

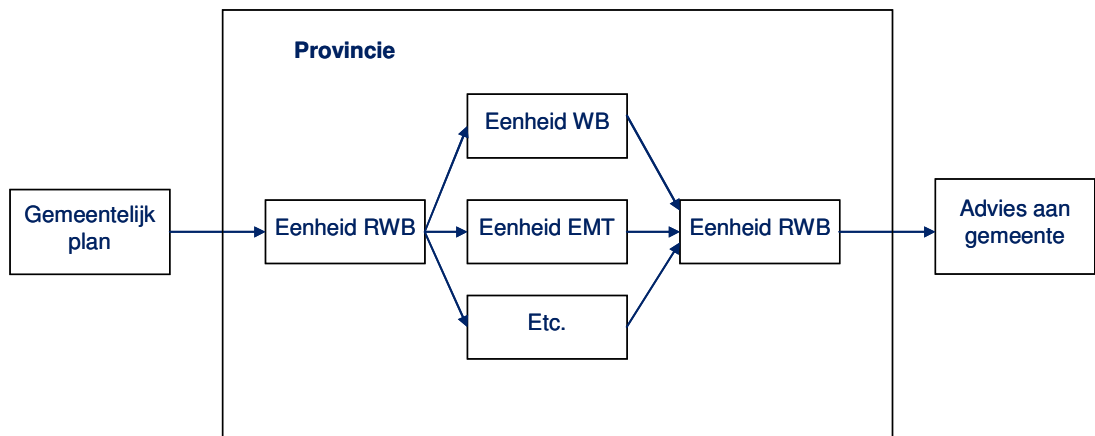
In de periode 2003 tot en met 2006 beoordeelde de provincie ongeveer:

- 600 voorontwerpbestemmingsplannen
- 600 vastgestelde bestemmingsplannen
- 23 structuurplannen
- 240 artikel 11 plannen (wijzigings- en uitwerkingsplannen)
- 1300 artikel 19 plannen (exclusief art. 19 lid 2 WRO)

Volgens de provincie bevat circa 50% van de bestemmingsplannen relevante elementen op watergebied. Voor de artikel 19 plannen ligt dit percentage op circa 25. Dit is een ruwe schatting.

Het beoordelingsproces van voorontwerpbestemmingsplannen

De gemeentelijke plannen komen binnen bij de Eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid. Deze eenheid beoordeelt op basis van 'expert judgement' of het plan doorgestuurd dient te worden naar andere provinciale eenheden, zoals de Eenheid Water en Bodem. Alle geconsulteerde eenheden stellen een deeladvies over het plan op, dat door de Eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid wordt gebundeld tot één advies voor de gemeente. Schematisch ziet dat er zo uit:



De Eenheid RWB werkt met een planbeoordelingsformulier. Aan de hand hiervan wordt gecheckt of het plan voldoet aan de formele vereisten en aan het provinciaal beleid. In de Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen staat precies omschreven welke eisen aan het watertoetsproces worden gesteld. Eén van de vereisten is dat een plan een waterparagraaf bevat. Als dit afwezig is, wordt direct contact opgenomen met de gemeente.

Wanneer geeft de provincie wel / niet een inhoudelijke beoordeling van waterhuishoudkundige aspecten in een ruimtelijk plan?

Voor plannen waar provinciale waterbelangen niet spelen, geldt over het algemeen dat de provincie deze vanuit waterhuishoudkundige doelstellingen niet beoordeelt. Bij deze plannen vindt de provincie een akkoord van het waterschap op het plan vaak voldoende, terwijl zij bij andere plannen zelf een inhoudelijke beoordeling geeft. Een dergelijke inhoudelijke beoordeling geeft de provincie indien:

- 1) Het een 'eigen' provinciaal project betreft
- 2) Het de waterbelangen raakt zoals deze verwoord in het streekplan;
- 3) Het plan één of meer onderdelen raakt die de Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen specifiek benoemt. Deze onderdelen zijn:
 - veiligheid, hoogwateropvang, wateroverlast en verdroging.
 - de ontwikkeling van nieuwe woon- en werkgebieden en het herinrichten van bestaand stedelijk gebied.
 - de duurzaamheid van watersystemen
 - de inzet van water ten behoeve van de groene ruimte.
 - de gevolgen van functies en bestemmingen op het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR).

Over de planbeoordeling bij voorontwerpbestemmingsplannen constateert de Rekenkamer het volgende:

- De provincie ziet elk voorontwerpbestemmingsplan, maar beoordeelt daarvan vanuit de watertoets alleen de plannen die de provinciale waterbelangen raken. Dit is in lijn met de provinciale sturingsfilosofie. Zij controleert niet of gemeente en waterschap op lokaal niveau goede afspraken hebben gemaakt. Men gaat ervan uit dat gemeente en waterschap er samen uitkomen.
- De Eenheid Water en Bodem toetst een (bestemmings)plan aan het provinciaal Waterhuishoudingsplan, het streekplan, de stroomgebiedsvisie Vecht - Zwarte Water en maakt gebruik van de Handreiking en Beoordeling Ruimtelijke Plannen.
- De provincie beschikt niet over een systeem waaruit zij op een geaggregeerd niveau kan afleiden wat de uitkomsten van uitgevoerde watertoetsen zijn geweest.
- Tijdens de dossierstudie is voor zeven bestemmingsplannen het provinciale planbeoordelingsproces bekeken. Gebleken is dat deze bestemmingsplannen alle een waterparagraaf bevatten. In één geval is er een waterparagraaf gekomen nadat de provincie de gemeente

- hierom verzocht. In twee gevallen is de paragraaf toegevoegd nadat het waterschap hierom verzocht.
- Uit de beperkte dossierstudie is gebleken dat de waterparagraaf vaak een beschrijving van het huidige watersysteem en procesmatige informatie bevat, bijvoorbeeld of er contact tussen gemeente en waterschap is geweest. Inhoudelijke afspraken over de omgang met waterbelangen in de toekomstige situatie worden in de onderzochte dossiers niet altijd duidelijk vastgelegd. Indien de provincie de inhoudelijke uitkomsten van het overleg tussen gemeente en waterschap wil weten, wordt dan (telefonisch) overleg gevoerd met het waterschap, zo bleek uit interviews.
 - In het ontwerpstadium geeft de provincie in voorkomende gevallen aan dat de waterparagraaf aangepast moet worden.
 - Toen de watertoets net was ingevoerd heeft de provincie wel eens opgetreden als bemiddelaar tussen gemeente en waterschap. De laatste jaren is deze bemiddelende rol minder nodig omdat gemeenten en waterschap elkaar in de regel beter weten te vinden.
 - Verschillende respondenten gaven aan dat er ook inhoudelijk een leerproces heeft plaatsgevonden: het aspect water wordt sinds de invoering van de watertoets in 2003 steeds beter meegenomen door gemeenten.
 - De provincie kijkt bij de planbeoordeling ook naar het aspect compensatie. In principe stelt de provincie hier drie eisen aan: koppeling in tijd, ruimte en geld. Dit wil zeggen dat compensatie meteen moet plaatsvinden, in hetzelfde (stroom)gebied en dat de veroorzaker betaalt (kostenveroorzakingsbeginsel).
 - Volgens betrokkenen geniet de kosten- en risicoanalyse uit de Nota Ruimte nog weinig bekendheid. Deze risico- en kostenanalyse is verplicht gesteld bij locatiekeuzes en grootschalige herinrichting van bestaand stedelijk gebied. De risico- en kostenanalyse dient om overstromingen, verdroging en overlast van grond- of oppervlaktewater zoveel mogelijk te voorkomen. De initiatiefnemer van een plan dient het initiatief tot een dergelijke risico- en kostenanalyse te nemen.

Het beoordelingsproces van vastgestelde plannen

In Overijssel is de PPC met een aantal andere commissies samengevoegd tot de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (PCFL). De PCFL adviseert Gedeputeerde Staten over de goedkeuring van plannen. De waterschappen zijn in de PCFL vertegenwoordigd.

De toetsing door de PPC/PCFL is de afgelopen 15 jaar sterk in ontwikkeling geweest. De commissie adviseert sinds 1992 al niet meer over ontwerpplannen. Voor vastgestelde plannen is een systeem van machtigingen opgezet. De PCFL-leden stellen een aantal randvoorwaarden aan de plannen, zoals: Is er een waterparagraaf? Is er vooroverleg geweest? Stemt het waterschap in? Zijn de bedenkingen in alle redelijkheid weerlegt? Wanneer de plannen aan deze randvoorwaarden voldoen, mag de secretaris van de PCFL ze afhandelen. Dit geldt momenteel voor praktisch alle plannen. De subcommissie van de PCFL die

de plannen toetst komt nog maar zelden bijeen. Aan de PCFL worden jaarlijks 200 à 250 plannen voorgelegd. De overige plannen staan vermeld op de 'GS-lijst' (plannen met een ambtelijk mandaat).

Bovenstaande houdt in dat de goedkeuring van plannen als volgt verloopt: De eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid stelt een ontwerpbesluit op voor Gedeputeerde Staten. Hierbij gaat ze na of het advies uit het voortraject goed is verwerkt. Indien nodig betreft zij andere eenheden van de provincie bij het opstellen van het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit wordt vervolgens getoetst door de secretaris van de PCFL. Indien aan de randvoorwaarden van de PCFL-leden wordt voldaan, wordt het ontwerpbesluit voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten nemen het ontwerpbesluit (bijna altijd) over.

Ten aanzien van de planbeoordeling bij vastgestelde plannen constateert de Rekenkamer het volgende:

- Volgens respondenten is er bij de beoordeling van vastgestelde plannen weinig zicht op de feitelijke doorwerking van de watertoets. De secretaris van de PCFL checkt vooral óf er een watertoets heeft plaats gevonden en beoordeelt de argumentatie. Daarbij gaven respondenten aan dat de waterparagraaf in vastgestelde plannen soms lastig te vinden is en vaak geen inhoudelijke overwegingen bevatten.
- Het komt weinig voor dat Gedeputeerde Staten goedkeuring aan een plan onthouden. Als dit toch gebeurt dan vindt hier vooraf bestuurlijk overleg over plaats tussen Gedeputeerde Staten en het college van burgemeester en wethouders.
- Het komt volgens geïnterviewden uit de provinciale organisatie inmiddels niet meer voor dat een vastgesteld bestemmingsplan geen waterparagraaf bevat.

Werkwijze artikel 11 en artikel 19 plannen

Art 11, art 19.2 en art 19.3 plannen hoeven meestal niet getoetst te worden door de provincie. Het gaat hier om kleine plannen (vergroting agrarisch bouwblok, wijziging bestemming van woonhuis naar kantoorpand, dakkapellen en dergelijke). Hierbij is de gemeente zelf verantwoordelijk voor de afweging. De waterschappen hebben voor deze kleine plannen procedure-afspraken met de gemeenten gemaakt.

3.4. Provincie Overijssel als initiatiefnemer

Door de partiële herziening Ruimte en Water op te stellen heeft de provincie in feite de watertoets uitgevoerd over het geldende streekplan. Het opstellen van deze partiële herziening is een intensief traject geweest. Hierdoor is het netwerk tussen provincie, gemeenten en waterschappen versterkt. De waterschappen zijn over het algemeen positief over de uitvoering van de watertoets door de provincie als zij initiatiefnemer is en geven aan dat de provincie hen goed bij ruimtelijke plannen betreft.

Desalniettemin vinden zij dat het proces bij de partiële herziening Ruimte en Water inhoudelijk gezien op onderdelen meer op had kunnen leveren.

Uit de dossierstudie komt naar voren dat waterschappen inhoudelijk betrokken worden bij de ruimtelijke plannen van de provincie³. Waterhuishoudkundige aspecten vormen in deze plannen onderdeel van de afweging over de vormgeving van het ruimtelijk plan. Bij de Partiële herziening regionaal bedrijventerrein Twente stelt het betrokken waterschap wel dat zij niet tijdig bij het project betrokken is geweest en dat bij de locatiekeuze onvoldoende recht is gedaan aan het ordende principe van water.

Hoewel uit de dossiers wel kan worden afgeleid dat de watertoets materieel is uitgevoerd, is de documentatie van het watertoetsproces (in bijvoorbeeld een afsprakennotitie, wateradvies en dergelijke) niet altijd transparant vastgelegd.

Rol van initiatiefnemer bij infrastructurele plannen

In het voorliggende onderzoek is niet specifiek gekeken naar hoe de watertoets bij een infrastructureel plan is uitgevoerd. Bij deze plannen worden in het streekplan globale tracés opgenomen. De provinciale organisatie gaf desgevraagd aan dat waterschappen voorafgaand aan het opstellen van een bestemmingsplan voor een tracé (in de ontwerp- en studiefase) worden betrokken.

3.5. Provincie Overijssel als grondwaterbeheerder

De provincie is voor haar hele grondgebied grondwatervoorraadbeheerder en is verantwoordelijk voor de grondwaterbescherming met het oog op de drinkwatervoorziening. Hiertoe heeft de provincie Overijssel 26 grondwaterbeschermingsgebieden aangewezen. Voor de grondwaterbeschermingsgebieden geldt de 'Verordening voor de Fysieke Leefomgeving'. Gemeenten moeten voor activiteiten in het grondwaterbeschermingsgebied een ontheffing aanvragen van de Verordening voor de Fysieke Leefomgeving of via een bestemmingsplanprocedure de activiteit mogelijk maken. Hier zit de provincie dus niet in een adviserende rol, maar in een vergunningverlenende of toetsende rol.

Het aantal bestemmingsplannen dat betrekking heeft op het grondwatervoorraadbeheer (dus onttrekkingen) is minimaal. Wel komen er soms plannen binnen die het grondwaterstromingspatroon beïnvloeden. Het gaat hier bijvoorbeeld om verdiepte aanleg van wegen of parkeergarages. Ondanks dat dit meestal geen invloed heeft op de grondwatervoorraad denkt de provincie toch mee over dit soort plannen. Het aantal plannen dat betrekking heeft op grondwaterbeschermingsgebieden bedraagt per jaar ongeveer vijf.

Idealiter wordt er in een vroegtijdig stadium (nog voor het art. 10 BRO overleg) meegedacht over het gemeentelijk plan door de provincie. Er wordt onder andere meegedacht hoe invulling gegeven kan worden aan

³ De volgende dossiers zijn bestudeerd waarin de provincie als initiatiefnemer is opgetreden: Partiële herziening Ruimte en Water, Partiële herziening regionaal bedrijventerrein Twente.

het standstill-principe (de grondwaterkwaliteit mag tenminste niet verslechteren). Dit gebeurt volgens een respondent van de Eenheid Water en Bodem nog niet altijd. Wel bevat het advies dat de provincie op grond van het art 10 overleg opstelt (vanuit haar beoordelende rol) een hoofdstuk grondwater(bescherming). Voor zover relevant neemt de provincie Overijssel dit dus standaard mee.

In interviews werd aangegeven dat de aandacht voor waterkwaliteitsaspecten in de watertoets minder groot is dan de aandacht voor kwantitatieve aspecten. Als verklaring hiervoor gaven geïnterviewden aan dat waterkwaliteitsaspecten meestal geen ruimtelijke component kennen.

Uit analyse van twee dossiers⁴ blijkt dat de provincie de rol van waterbeheerder in deze dossiers heeft vervuld; uit verschillende stukken blijkt dat advisering heeft plaatsgevonden. Wel is de documentatie van het doorlopen watertoetsproces weinig transparant. In beide dossiers was een wateradvies opgesteld, maar ontbrak een herkenbare afsprakennotitie. Uit de dossierstudie werd niet duidelijk of de provincie gevolgd heeft wat de initiatiefnemer met het wateradvies heeft gedaan.

3.6. Betrokkenheid Provinciale Staten bij watertoets

Water als beleidsthema heeft de volle aandacht van Provinciale Staten. In de onlangs besproken startnotitie Omgevingsvisie speelt klimaatverandering - en als gevolg daarvan water - een belangrijke rol. Provinciale Staten zijn ook - in een kaderstellende rol - betrokken geweest bij de streekplanherziening Ruimte en Water en bij het beleid ten aanzien van grondwaterbeschermingsgebieden.

Provinciale Staten moeten ervan uit kunnen gaan dat het ruimtelijk beleid conform de overeengekomen beleidslijnen en binnen de afgesproken kaders wordt uitgevoerd. De watertoets hoort daar onverkort bij. De provincie heeft vanuit haar sturingsfilosofie in de ruimtelijk ordening geen bemoeienis met alle ruimtelijke plannen in Overijssel.

Doordat de provincie vanuit haar (plan)beoordelende rol geen overzicht bijhoudt van de inhoudelijke uitkomsten van het watertoetsproces bij ruimtelijke plannen en evenmin vanuit een systeemverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening binnen de provincie Overijssel systematisch evalueert in hoeverre gemeenten en waterschappen onderling de watertoets in individuele gevallen toepassen, is op het niveau van Provinciale Staten geen overzicht beschikbaar van de mate van realisatie van waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen. Door hier (periodiek) op te evalueren, zou de provincie dit inzicht kunnen verkrijgen.

⁴ De volgende dossiers zijn bestudeerd waarin de provincie als grondwaterbeheerder is opgetreden: Bestemmingsplan A1-zone, Hoveniersbedrijf Nilantweg 8 Zwolle.

Het doel van het instrument watertoets is ervoor te zorgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen *expliciet* en *op evenwichtige wijze* in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen. Doordat in het watertoetsproces de afsprakennotities, wateradviezen niet altijd transparant zijn vastgelegd en doordat waterparagrafen soms nog weinig expliciete en inhoudelijke afwegingen bevatten, is het op het niveau van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten niet altijd goed mogelijk om achteraf vast te stellen of de watertoets werkelijk leidt tot een evenwichtige beschouwing van waterdoelstellingen in individuele ruimtelijke plannen.

3.7. Omgang met gevolgen nieuwe Wro voor watertoets

De provincie Overijssel bereidt zich volop voor op de invoering van de nieuwe Wro, hetgeen naar verwachting midden 2008 plaats zal vinden. Gedeputeerde Staten hebben in september 2007 een discussiestuk voor Provinciale Staten "Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening" opgesteld, waarin voorstellen zijn opgenomen voor de wijze waarop het provinciaal ruimtelijke beleid kan worden gerealiseerd vanaf het moment dat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking treedt.

De provincie ziet het centrale principe "decentraal wat kan, centraal wat moet" uit de nieuwe Wro als een logisch vervolg op de sturingsfilosofie die de provincie al hanteert; de provincie heeft zich de afgelopen jaren al meer terughoudend en selectief opgesteld in de bemoeienis met gemeentelijk ruimtelijk beleid en hebben gemeenten daarmee meer beleidsruimte gegeven.

Toch liggen voor de provincies nog veel keuzen over hoe te anticiperen op de nieuwe Wro. Een eerste aanzet voor een beargumenteerde inzet van de instrumenten uit de nieuwe Wro is gedaan in het discussiestuk "Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro".

Beoogde toepassing watertoets bij nieuwe Wro

Verschillende geïnterviewden droegen met het oog op de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening als verbeterpunt aan dat de watertoets meer op het niveau van een gemeentelijke structuurvisie uitgevoerd zou moeten worden. Daarmee zouden de waterbelangen in een breder geheel geplaatst kunnen worden dan bij een bestemmingsplan het geval is. Dit zou ervoor zorgen dat water vroeger in het ruimtelijk planproces - bij lokale locatiekeuzen - een belangrijke rol speelt, iets wat nu nog onvoldoende het geval is. De provincie zou op dit punt een stimulerende rol kunnen vervullen richting gemeenten en aandringen op een watertoets op het niveau van een gemeentelijke structuurvisie.

Nieuwe waterwet

Bij inwerkingtreding van de nieuwe waterwet blijft de provincie verantwoordelijk voor grondwaterbeschermingsgebieden. De verantwoordelijkheid voor vergunningverlening voor

grondwateronttrekkingen verandert wel: de provincie blijft verantwoordelijk voor onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening, de koude- warmteopslagsystemen en voor industriële onttrekkingen die groter zijn dan 500.000 m³ per jaar. Het waterschap wordt verantwoordelijk voor alle andere onttrekkingen. De provincie blijft verantwoordelijk voor het strategische grondwatervoorraadbeheer.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur

Provinciale documenten

Waterhuishoudingsplan 2000+

In dit plan is het beleid van de provincie m.b.t. tot de waterhuishouding opgenomen. Het plan vormt het kader voor de uitvoering van het waterbeleid door de waterschappen en vindt zijn doorvertaling in het streekplan.

Milieubeleidsplan/provinciale milieuverordening

In dit plan is het milieubeleid van de provincie vastgelegd. In de provinciale milieuverordening zijn de grondwaterbeschermingsgebieden aangegeven. Beide vinden hun doorvertaling in het streekplan.

Streekplan 2000+

Het Streekplan geeft de hoofdlijnen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling voor de lange termijn aan voor Overijssel, waarin wordt verwezen naar de watertoets als belangrijk instrument bij ruimtelijke ontwikkelingen om te bepalen of deze inpasbaar blijken en of compensatie nodig is.

Handreiking en Beoordeling Ruimtelijke plannen, 2003

In de Handreiking en Beoordeling Ruimtelijke Plannen is de waterparagraaf en het volgen van de watertoets als onderdeel van een ruimtelijk plan verplicht gesteld. De handreiking fungeert o.a. als checklist voor gemeenten bij het opstellen van hun bestemmingsplan.

Startnotitie water 2004 (PS/2004/1)

In de Startnotitie Water is vastgelegd dat water een meer leidende rol moet krijgen in de ruimtelijke ontwikkeling. Dat betekent onder andere dat bij locatiekeuzes het risico op wateroverlast een punt van afweging moet zijn.

Partiële herziening Ruimte en water, maart 2006

In het kader van de Startnotitie water is verkend in welke gebieden sprake is van een verhoogd risico op wateroverlast. In de streekplanherziening zijn deze gebieden aangeduid als 'Primair Watergebied', hetgeen inhoudt dat daar de waterfunctie primair is en zwaarder weegt dan andere, daarmee strijdige belangen. Er zijn ook gebieden aangewezen als 'Aandachtsgebied wateroverlast'. Hier is de waterfunctie niet primair, maar is het risico op wateroverlast wel van betekenis.

Stroomgebiedsvisie Vecht-Zwarte water

De resultaten van de stroomgebiedsvisie zijn vertaald in de partiële herziening Ruimte en Water.

Algemene documenten

Beleidslijn 'Ruimte voor de rivier', 1996.

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000. Waterbeleid voor de 21^e eeuw; geef water de ruimte en de aandacht die het verdient.

Kaderrichtlijn Water, 2000.

Nederland Leeft Met Water, 2001. Bestuurlijke notitie watertoets; Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten.

Nederland Leeft Met Water, 2007. Aanvulling Handreiking Watertoets 2.

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening, 2008.

RIZA, 2003. De Watertoets leeft! Evaluatie van de bekendheid met en toepassing van de watertoets.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2003. Besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets).
Vierde Nota Waterhuishouding, 1998.

Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, 2005.

VROM, 2006. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte!

VROM, 2006. Overzicht verschillen oude WRO - nieuwe Wro.

VROMRaad, 2007. Stuur op mooi Nederland!

Watertoetsproces op weg naar bestemming; Landelijke Evaluatie Watertoets, 2006.

Werkgroep Watertoets, 2005. Maatstaf Effectiviteit Watertoets; Doelstelling van de Watertoets SMART geïnterpreteerd voor de Evaluatie Watertoets.

Zuidelijke Rekenkamer & Rekenkamer Oost-Nederland, 2007. Startnotitie; Onderzoek watertoets in de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel.

Bijlage 2 Overzicht bestudeerde dossiers

Vanwege het ontbreken van een kwantitatief overzicht van uitgevoerde watertoetsen, hebben de onderzoekers de provincie gevraagd om zelf 12 dossiers te selecteren, die volgens haar een goede indicatie geven van hoe zij omgaat met het watertoetsproces. Van deze 12 dossiers moesten er 2 een beeld geven van de provincie als initiatiefnemer, 4 van de provincie als waterbeheerder en 4-6 van de provincie als beoordelaar. De dossiers moesten betrekking hebben op de periode 2003 tot en met 2006 en ook gelijkmatig verspreid zijn over deze periode. Bij de waterschappen is getoetst of de geselecteerde dossiers een redelijke doorsnede vormden. De volgende dossiers zijn bestudeerd.

Provincie als initiatiefnemer

- Partiële herziening regionaal bedrijventerrein Twente
- Partiële herziening ruimte & water

Provincie als waterbeheerder

- Hoveniersbedrijf Nilantsweg 8 Zwolle
- Bestemmingsplan A1-zone

Provincie als beoordelaar

- Bestemmingsplan Steenwijkerland
- Rijssen Holten; Vletgaarsmaten 2004
- Bestemmingsplan, herzieningen en wijzigingen Zwolle; villapark Bergkloosterweg
- Bestemmingsplan Olst-Wijhe; Olst West 2005.
- Bestemmingsplan Hardenberg; Buitengebied Gramsbergen
- Bestemmingsplan Almelo; Nijreessingel
- Bestemmingsplan Borne; Bornse Maten

Bijlage 3 Betrokkenen onderzoek

Geïnterviewden uit de provinciale organisatie

1. De heer Hendriks
Eenheid Water en Bodem, hoofd (startgesprek)
2. Mevrouw Clasié
Eenheid Water en Bodem, teamleider Integraal Waterbeleid (startgesprek)
3. De heer Wortman
Eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid, teamleider (startgesprek)
4. De heer Klem
Eenheid Water en Bodem, watertoetscoördinator
5. De heer Groenhof
Eenheid Water en Bodem, medewerker grondwater
6. De heer Stoffer
Eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid, medewerker RO
(planbeoordelaar)
7. De heer Van Lottum
Provinciale Commissie van de Fysieke Leefomgeving, secretaris
8. De heer Jansen
Gedeputeerde landelijk gebied en water
9. De heer Rietkerk
Gedeputeerde ruimte en milieu

Geïnterviewde waterbeheerders

1. De heer Vrielink
Waterschap Groot Salland, beleidsmedewerker hydrologie en ruimtelijke ordening
2. De heer Legtenberg
Waterschap Velt en Vecht, adviseur ruimtelijke plannen
3. De heer Kwakkel
Waterschap Regge en Dinkel, accountmanager gemeenten
4. De heer Van Tiel
Rijkswaterstaat Oost-Nederland, watertoetscoördinator

Bijlage 4 Gehanteerd normenkader

PROVINCIE ALS BEOORDELAAR
Beleidscontext: <ul style="list-style-type: none">• Doelstellingen waterbeleid;• Wijze waarop verbinding is gelegd met ruimtelijke ordening;• Provinciale instrumenten om het waterbelang te volgen en de positie van de watertoets daarin;• Toetsingscriteria watertoets (thema's);• Betrokken afdelingen en welke afdeling voert de regie vanuit de provincie.
Input: <ul style="list-style-type: none">• Beschikbare middelen (tijd/geld) voor toetsing;• Werkwijze voor alle processen vastgelegd:<ul style="list-style-type: none">– Duidelijk;– Gedragen;– Naleving;– Archivering.
Uitvoeringsorganisatie: <ul style="list-style-type: none">• Uitdragen belang van de watertoets in 'woord en daad';• Schifting ontwerpplannen die voor beoordeling in aanmerking komen;• Werkwijze toetsing conceptplannen:<ul style="list-style-type: none">– Doorgeleiding integraal of selectie;– Verantwoordelijkheden en bevoegdheden;– Criteria voor beoordeling:<ul style="list-style-type: none">♦ Expliciete en evenwichtige afweging.• Werkwijze toetsing definitieve plannen:<ul style="list-style-type: none">– Doorgeleiding integraal of selectie;– Verantwoordelijkheden en bevoegdheden afdelingen / sectoren;– Criteria voor beoordeling en wel / niet verlenen goedkeuring:<ul style="list-style-type: none">♦ Expliciete en evenwichtige afweging.• Informatievoorziening aan Provinciale Staten.
Beleidsprestaties (periode november 2003 - januari 2007): <ul style="list-style-type: none">• Aantal ontwerpplannen dat ter beoordeling wordt voorgelegd;• Aantal ontwerpplannen waarop de watertoets is toegepast;• Aantal ontwerpplannen waarop watertoets onterecht niet is toegepast;• Gemaakte 'wateropmerkingen' door de beoordelaar bij de plannen en opvolging daarvan in de definitieve plannen.

PROVINCIE ALS INITIATIEFNEMER

Beleidscontext:

- Doelstellingen waterbeleid;
- Wijze waarop verbinding is gelegd met ruimtelijke ordening;
- Provinciale instrumenten om het waterbelang te volgen en de positie van de watertoets daarin;
- Toetsingscriteria watertoets (thema's);
- Type plannen met waterhuishoudkundige relevantie, waarbij provincie initiatiefnemer is:
 - Streekplan;
 - Uitwerkingen van het Streekplan;
 - Reconstructieplannen;
 - Infrastructurele plannen;
 - Etc.
- Frequentie van opstellen/ aanpassen van deze plannen;
- Betrokken afdelingen en welke afdeling voert de regie vanuit de provincie.

Input:

- Beschikbare middelen (tijd/geld) voor toetsing;
- Werkwijze in alle fasen vastgelegd:
 - Duidelijk;
 - Gedragen;
 - Naleving;
 - Archivering.

Uitvoeringsorganisatie:

Initiatieffase

- Betrokkenen (zowel intern als extern);
- Interne procesgang;
- Betrokkenheid waterbeheerders:
 - Rol en taak;
 - Timing;
 - Stadium;
 - Procesafspraken vastleggen in notitie.
- Globale risico-analyse en afspraken over wijze van kostenanalyse (met waterbeheerder).

Ontwikkel- en adviesfase

- Waterbeheerder betrokken bij ontwerpproces;
- Analyse van de watergerelateerde kosten;

Besluitvormingsfase

- Afweging wateraspecten aan de hand van het wateradvies;
- Verantwoording in waterparagraaf;

<ul style="list-style-type: none"> - Expliciet en evenwichtig. • Informatievoorziening aan Provinciale Staten.
<p>Beleidsprestaties (periode november 2003-januari 2007):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aantal ontwerpplannen dat ter beoordeling wordt voorgelegd; • Aantal ontwerpplannen waarop de watertoets is toegepast; • Aantal ontwerpplannen waarop watertoets onterecht niet is toegepast; • Gemaakte 'wateropmerkingen' door de beoordelaar bij de plannen en opvolging daarvan in de definitieve plannen.

PROVINCIE ALS WATERBEHEERDER
<p>Beleidscontext:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doelstellingen waterbeleid; • Wijze waarop verbinding is gelegd met ruimtelijke ordening; • Provinciale instrumenten om het waterbelang te volgen en de positie van de watertoets daarin; • Toetsingscriteria watertoets (thema's); • Type plannen met gevolgen voor grondwater; • Frequentie van opstellen/ aanpassen van deze plannen; • Betrokken afdelingen en welke afdeling voert de regie vanuit de provincie.
<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbare middelen (tijd/geld) voor toetsing; • Werkwijze in alle fasen vastgelegd: <ul style="list-style-type: none"> - Duidelijk; - Gedragen; - Naleving; - Archivering.
<p>Uitvoeringsorganisatie:</p> <p><i>Initiatieffase</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informeert initiatiefnemer; • Procesafspraken vastleggen in afsprakennotitie; • Globale risico-analyse en afspraken over wijze van kostenanalyse (met initiatiefnemer). <p><i>Ontwikkel- en adviesfase</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Scherpt risico-analyse aan en levert bijdrage aan kostenanalyse; • Toetst het ontwerpplan en stelt wateradvies op. <p><i>Besluitvormingsfase</i></p>

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Volgt de opvolging van het advies;• Eventuele vervolgacties wanneer advies niet (geheel) wordt opgevolgd;• Informatievoorziening aan Provinciale Staten. |
| |
| Beleidsprestaties (periode november 2003-januari 2007: <ul style="list-style-type: none">• Aantal ontwerpplannen dat ter beoordeling wordt voorgelegd;• Aantal ontwerpplannen waarop de watertoets is toegepast;• Aantal ontwerpplannen waarop watertoets onterecht niet is toegepast;• Gemaakte 'wateropmerkingen' door de beoordelaar bij de plannen en opvolging daarvan in de definitieve plannen. |

Bijlage 5 Gehanteerde checklist voor dossieronderzoek

De provincie als initiatiefnemer

Plan:

Fase	Checkvraag	Ja	Nee	Niet duidelijk
I.	a. Heeft de provincie voorafgaand aan het ontwerp inlichtingen ingewonnen bij de betrokken waterbeheerder(s)? b. Heeft de provincie haar afspraken met de waterbeheerder(s) vastgelegd in een afsprakennotitie?			
II.	c. Heeft de provincie haar plan voorgelegd aan de waterbeheerder(s) voor een wateradvies?			
III.	d. Heeft de provincie het wateradvies meegewogen in haar definitieve plan? e. Heeft de provincie haar afwegingen gefomuleerd in een waterparagraaf? f. Geeft de provincie aan of en zo ja hoe zij compensatie toepast?			

Overige bevindingen:

De provincie als waterbeheerder

Plan:

Fas Checkvraag	Ja	Nee	Niet duidelijk
I. a. Heeft de provincie voorafgaand aan of vroeg in de planvorming contact gezocht met de initiatiefnemer? b. Heeft de provincie haar afspraken met de initiatiefnemer vastgelegd in een afsprakennotitie?			
II. c. Heeft de provincie met de initiatiefnemer meegedacht d. Heeft de provincie een wateradvies opgesteld? e. Wordt in dit advies een verband gelegd met de f. Geeft de provincie aan waar en hoe gecompenseerd			
III. g. Heeft de provincie gevolgd wat de initiatiefnemer met			
IV. h. Houdt de provincie in de gaten of de beoordelaar (provinciale afdeling RO) haar wateradvies meeweegt bij de beoordeling van het definitieve plan?			

Overige bevindingen:

De provincie als beoordelaar

Plan:

Fase Checkvraag	Ja	Nee	Niet duidelijk
IV. a. Heeft de provincie gekeken of de initiatiefnemer een waterparagraaf in zijn plan heeft opgenomen? b. Als dit niet het geval was: heeft de provincie hier consequenties aan verbonden? c. Heeft de provincie gekeken of de waterparagraaf en het wateradvies met elkaar overeenstemmen? d. Als dit niet het geval was: heeft de provincie hier consequenties aan verbonden? e. En: heeft de provincie aangegeven of en zo ja hoe de initiatiefnemer voor compensatie dient te zorgen?			

Overige bevindingen: