

Onderzoeksplan

**Watertoets
in de provincies
Gelderland en Overijssel**

Onderzoeksplan

Onderzoek watertoets in de provincies
Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel

Augustus 2007

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
2	Achtergrond	5
2.1	De watertoets	5
2.2	Betrokken partijen en hun rollen en verantwoordelijkheden	6
2.3	Landelijk beeld watertoets	7
3	Beleid provincies	8
3.1	Invulling door provincies.....	8
3.2	Beleid provincie Gelderland.....	8
3.3	Beleid provincie Limburg.....	10
3.4	Beleid provincie Noord-Brabant.....	11
3.5	Beleid provincie Overijssel	12
4	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	14
4.1	Aanleiding onderzoek.....	14
4.2	Probleemstelling	15
5	Aanpak onderzoek.....	16
5.1	Normenkader	16
5.2	Afbakening.....	16
5.3	Onderzoeksmethoden	17
5.4	Uitbestedingstraject	18
5.5	Planning.....	18
Bijlage 1	Het watertoetsproces	19
Bijlage 2	Normenkader	20

1 Inleiding

Het klimaat in Nederland verandert, hetgeen gevolgen heeft voor de waterhuishouding. Het weer wordt extremer, met drogere zomers, een hogere jaarlijkse regenintensiteit, meer smeltwater dat via de rivieren Nederland binnenkomt en een stijging van de zeespiegel.

In de jaren negentig (met name 1993, 1995, 1998, en 1999) ondervonden verschillende delen van Nederland overlast van water. Dit heeft geleid tot een maatschappelijke en politieke discussie, waarbij de vraag werd gesteld of het systeem van waterbeheer wel zodanig is ingericht dat toekomstige ontwikkelingen zoals de klimaatverandering, de zeespiegelstijging, bodemdaling en de gevolgen in het gebruik van ruimte en grond opgevangen kunnen worden.

Mede door deze ontwikkelingen is water een belangrijk onderwerp geworden in de verschillende overheidslagen in Nederland. De provincie vervult op het gebied van water meerdere rollen en taken. Zo houdt zij toezicht op de waterschappen, is zij sturend ten aanzien van het opstellen van het integraal waterbeheersplan door waterschappen, kaderstellend ten aanzien van het oppervlaktewater, behorend ten aanzien van het grondwater en eveneens verantwoordelijk voor het opstellen van het waterhuishoudingsplan.

Gezien de maatschappelijke en politieke discussie rondom waterbeleid en de rollen en taken van de provincies hierin, hebben de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland besloten gezamenlijk onderzoek te doen naar aspecten van het waterbeleid van de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel. In de opstartfase heeft bovendien afstemming plaatsgevonden met de Randstedelijke Rekenkamer, Noordelijke Rekenkamer en Rekenkamer Zeeland.

Uit een breed verkennend vooronderzoek door de beide rekenkamers, waarbij de rol van de provincies en de aard en inhoud van het waterbeleid centraal stonden, is de watertoets als een belangrijk onderwerp naar voren gekomen voor nader gezamenlijk onderzoek. Immers, de provincie speelt in het watertoetsproces een belangrijke wettelijke rol in de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening. Uit het vooronderzoek komt naar voren dat er nog geen kwantitatief en kwalitatief overzicht bestaat van de toetsing van ruimtelijke plannen door de provincies en de verantwoording hiervan. Door het ontbreken van dergelijke kennis, is het niet traceerbaar in hoeverre de watertoets ook daadwerkelijk leidt tot een evenwichtige plaats van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening.

2 Achtergrond

2.1 De watertoets

Met de watertoets wordt bedoeld op het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het is één van de hulpmiddelen om het nieuwe waterbeleid voor de 21e eeuw vorm te geven.

De doelstelling van de watertoets wordt als volgt geformuleerd¹:

“Waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten.”

Het kader voor de Watertoets is het vigerend beleid (vierde Nota waterhuishouding, Waterbeleid 21e eeuw, Europese Kaderrichtlijn water, vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, beleidslijn Ruimte voor de rivier). De Watertoets wordt uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water. Met ingang van 1 november 2003 is de Watertoets wettelijk verplicht voor streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale en gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)², vanwege de verankering in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

Ieder plan of besluit bevat een waterparagraaf, die de keuzes gemotiveerd beschrijft ten aanzien van waterhuishoudkundige aspecten; het wateradvies van de waterbeheerder en de ruimtelijke ontwerpcriteria zijn daarin meegenomen. De beoordelingscriteria voor het wateradvies ontleent de waterbeheerder onder meer aan doelstellingen en vereisten uit het provinciale en nationale omgevingsbeleid (milieu, water en ruimte), uit de beheerplannen voor de rijkswateren en de regionale wateren en uit vastgestelde waterakkoorden, stroomgebiedsvisies, normering wateroverlast regionale watersystemen en gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes. Bij de Watertoets worden alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast bijvoorbeeld ook waterkwaliteit en verdroging) in het plan of besluit betrokken. De waterparagraaf is

¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Notitie watertoets: waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten, oktober 2001.

² Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft op 23 mei 2003 een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening bij de Tweede Kamer ingediend. Op 17 oktober 2006 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel. VROM streeft ernaar deze wet per 1 januari 2008 in werking te laten treden. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) vervangt de bestaande wetgeving en brengt veranderingen met zich mee voor de provincie. In plaats van een streekplan dienen provincies straks een structuurvisie op te stellen. De beleidsdoelen uit deze structuurvisie worden gerealiseerd in een door een gemeente op te stellen bestemmingsplan. Er is niet langer sprake van goedkeuring van de bestemmingsplannen door de provincie maar zij kunnen in een bestemmingsplanprocedure wel een aanwijzing geven of een zienswijze indienen.

een onderdeel van de toelichting op het plan of besluit en als zodanig niet juridisch bindend. Overigens vormt de waterparagraaf alleen in bestemmingsplannen of art.19 plannen een onderdeel van de toelichting. Andersoortige ruimtelijke plannen kennen niet per definitie een dergelijke toelichting.

Met de watertoets wordt beoogd het waterbelang evenwichtig mee te wegen ten opzichte van andere belangen. Wanneer andere belangen voorgaan ten opzichte van het waterbelang dient compensatie plaats te vinden. De benodigde compensatie dient daarbij onderdeel uit te maken van de belangenafweging.

2.2 Betrokken partijen en hun rollen en verantwoordelijkheden

Bij de watertoets zijn verschillende overheden in verschillende rollen betrokken. De onderstaande drie rollen kunnen daarbij worden onderscheiden.

1. De initiatiefnemer

De overheid die een ruimtelijke verandering wil doorvoeren:

- de overheid die zelf een plan ontwikkelt;
- de overheid die een plan of besluit moet vaststellen indien de initiatiefnemer een private partij is.

Het gaat hier vaak om een gemeente, maar ook de provincie (bijvoorbeeld bij streek-, reconstructie- of infrastructuurplannen) en het Rijk (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat bij infrastructuurplannen) kunnen de rol van initiatiefnemer vervullen.

2. De waterbeheerder

De overheid met een beheersverantwoordelijkheid voor water:

- de regionale waterbeheerder (waterschappen);
- de grondwaterbeheerder (provincie);
- de rijkswaterbeheerder (Rijkswaterstaat).

Het is mogelijk dat meerdere waterbeheerders bij een ruimtelijk plan een rol spelen.

3. De beoordelaar

Het bevoegd gezag dat uiteindelijk het plan (deels) goed- of afkeurt, eventueel geadviseerd door de provinciale of rijks-planologische commissie die het plan toetst aan het ruimtelijk beleid (de provincie toetst bestemmingsplannen en zogenoemde vrijstellingsbesluiten; art. 19-WRO procedures). De provincie kan van haar bevoegdheid om aanwijzingen (aan de gemeente) te geven gebruik maken, maar in de praktijk komt dit zelden of nooit voor.

Verschillende overheden kunnen, afhankelijk van het type plan, ook meerdere rollen vervullen.

Voorbeeld: de watertoets en de rollen en verantwoordelijkheden bij een bestemmingsplan:

- Initiatiefnemer is de gemeenteraad.
- Waterbeheerders zijn waterschap, Rijkswaterstaat, provincie en/of soms gemeente.
- Beoordelaar is de provincie (Gedeputeerde Staten).

Om tot een goede beschrijving te komen van de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding is het nodig om het watertoetsproces te doorlopen. In bijlage 1 is dit proces schematisch weergegeven.

2.3 Landelijk beeld watertoets

Op landelijk niveau is de effectiviteit van de watertoets geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Directoraat Generaal Water). De evaluatie werd uitgevoerd door een landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets³. De uitkomsten van de evaluatie zijn neergelegd in de rapportage '*Watertoetsproces op weg naar bestemming, Landelijke Evaluatie Watertoets, november 2006*'. De evaluatie gaat niet in op de provincies afzonderlijk en richt zich niet op de invulling van de rollen die provincies hebben met betrekking tot de watertoets.

Uit de evaluatie komt onder meer naar voren dat de kracht van de watertoets gelegen is in een vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke planprocessen. Geconcludeerd wordt dat dit in de praktijk in voldoende mate gebeurt, maar dat er nog ruimte is voor verbetering. Voorts komt uit de evaluatie naar voren dat de inzet van de watertoets bij locatiekeuzes nog onvoldoende is. Daarnaast plaatst de evaluatie kanttekeningen bij de kwaliteit van de uitgebrachte wateradviezen en waterparagrafen. Verder is de juridische borging en de aandacht voor financiering en compensatie in ruimtelijke plannen nog onvoldoende.

³ In werkgroep hadden zitting: K. van den Broek (Provincie Utrecht, voorzitter), B. Broekhans (Rijkswaterstaat RIZA, secretariaat), H. post (waterschap Reest en Wieden), H. Velthorst (Gemeente Arnhem), M. Firet (Provincie Gelderland), A. de Kruijf (Rijkswaterstaat Noord-Brabant), M. Burgering (Ministerie VROM, VROM-inspectie Regio Zuid), W. Zeeman (Ministerie van LNV, Dienst Landelijke Gebied), J. van Dijk (Rijkswaterstaat RIZA, projectleider, schrijver).

3 Beleid provincies

3.1 Invulling door provincies

Alle betrokken provincies hebben initiatieven ontplooid om de implementatie van de watertoets te faciliteren, in de vorm van digitale wateratlassen, handleidingen, checklisten, overzichten van kaderstellend provinciaal waterbeleid, installatie van waterloketten bij waterbeheerders, etc.

De streekplannen, partiële herzieningen daarvan of streekplanuitwerkingen zijn inmiddels door de betrokken provincies in overeenstemming gebracht met het waterhuishoudkundig belang (in veel gevallen leidend tot restricties voor kapitaalintensieve ruimtelijke ontwikkelingen waar dat vanuit oogpunt van waterhuishoudkundig belang niet wenselijk is), of dit zal in de nabije toekomst worden afgerond.

In de volgende paragraaf wordt per provincie kort ingegaan op de belangrijkste documenten in het kader van de watertoets. De beschrijving is derhalve niet uitputtend.

3.2 Beleid provincie Gelderland

Per 1 november 2003 is de watertoets wettelijk verankerd in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. In Gelderland is de watertoets ingevoerd op 1 januari 2002. Het beleid uit het Streekplan, Gelders Milieuplan en het Waterhuishoudingsplan vormt in Gelderland de kaders voor de watertoets: een ruimtelijk plan of besluit mag geen slechtere waterhuishoudkundige situatie creëren dan het beleid in het Streekplan, het Milieuplan en het Waterhuishoudingsplan aangeven (WHP).

De planvormingsprocessen van het Waterhuishoudingsplan en het Streekplan zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Dat is terug te zien in de betreffende teksten over wateraspecten. Door onder andere noodzakelijk overleg met regio's is het streekplan echter een half jaar later vastgesteld dan het WHP en door bestuurlijke keuzes (o.a. n.a.v. het verwerken van inspraakreacties) verschillen de teksten van het streekplan soms iets van die van in het WHP. De intenties zijn daarbij echter gelijk gebleven. Bovendien zijn de stroomgebiedsvisies, vastgesteld door GS in 2002, een belangrijke basis geweest voor beide plannen. Daarom hebben de stroomgebiedsvisies tot de vaststelling van het WHP en het streekplan als toetsingskader gediend.

Derde Waterhuishoudingsplan Gelderland: 2005-2009 (WHP3)

Het derde Gelderse Waterhuishoudingsplan formuleert voor de periode 2005-2009 een aantal doelstellingen en maatregelen om de waterhuishouding in de provincie structureel te verbeteren. Water is daarbij soms sturend, soms meeordenend in ruimtelijke ontwikkelingen. Deze sturende en mee-ordenende wateropgaven zijn in de bovengenoemde stroomgebiedsvisies in beeld gebracht. Een uitgebreide beschrijving van het instrument watertoets staat in §5.3 van het waterhuishoudingsplan.

Streekplan 2005 “Kansen voor de regio’s”

In 1996 is het vorige Gelderse streekplan opgesteld. Hierin was reeds aandacht voor de relatie tussen ruimtelijke ordening en water. Tijdens de voorbereiding van het streekplan 2005 is dan ook het ‘watertoetsproces’ doorlopen. In het streekplan zijn diverse streekplanuitwerkingen aangekondigd, waarvoor ook een watertoets van toepassing is. In bijlage 2 van het streekplan zijn bovendien de wateradviezen van de Gelderse waterbeheerders opgenomen in de zogenaamde ‘waterparagraaf’.

Wateratlas

De wateratlas Gelderland is een digitaal naslagwerk op basis van kaarten. In de wateratlas is een aanzet gemaakt om het kaartmateriaal ten behoeve van de toets Water - Ruimtelijke Ordening te ontsluiten. Het doel van de RO-Wateratlas is: “Een hulpmiddel om in het prilste stadium van voorbereiding van besluiten met Ruimtelijke kanten, de gevolgen/relaties met het waterbeheer mee te nemen, waardoor Water een evenwichtige plaats krijgt in de ruimtelijke besluiten”.

Checklijst Water en Ruimte, 2003

De checklijst Water en Ruimte is gebaseerd op het streekplan 1996. In dit streekplan waren reeds ruimtelijk relevante wateraspecten opgenomen. De checklist is onder andere voor het uitvoeren van de “watertoets” een hulpmiddel om plannen te maken met een goede afstemming van water en ruimte, en om die op overzichtelijke wijze te beoordelen. Gemeentelijke initiatiefnemers, waterbeheerders en provinciale beoordelaars kunnen de checklijst gebruiken vanaf het eerste overleg in de planvorming. De lijst kan dienst doen om water en ruimte gezamenlijk in het ontwerpproces te brengen. Voor de latere toetsfase brengt de checklijst de relevante onderwerpen helder in beeld.

Werkafspraken watertoets in Gelderland

De provincie Gelderland heeft op verschillende manieren afspraken gemaakt met externe partijen over de watertoets. Zo hebben Gedeputeerde Staten in 2003 bijvoorbeeld middels een brief aan gemeenten en waterschappen kenbaar gemaakt wat zij van hen verwachten ten aanzien van de watertoets. Daarnaast zijn in 2003/2004 in een zogenaamd ‘WateRO-overleg’ van onderafdelingshoofden RO en de afdeling water van de provincie Gelderland met de coördinatoren watertoets van waterschappen diverse werkafspraken gemaakt.

3.3 Beleid provincie Limburg

Watertoetsloket

De verantwoordelijkheid voor het waterbeheer in Limburg is verdeeld over de waterschappen (regionale wateren), de provincie (grondwater) en Rijkswaterstaat (rijkswateren). Om de efficiency en klantgerichtheid te bevorderen en de inzet van waterbeheerders goed af te stemmen, werken waterbeheerders vanaf 30 juni 2004 samen in een watertoetsloket. Limburg beschikt over twee watertoetsloketten die zijn ondergebracht bij de waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas. In de periode januari 2004 tot maart 2007 hebben deze watertoetsloketten gezamenlijk 1666 wateradviezen afgegeven.

Nota 'Plaats voor water; implementatie van de watertoets in Limburg' juni 2004

Deze GS-nota maakt de watertoets voor gemeenten, waterschappen, de Provincie, maar ook andere personen of instanties die met water van doen hebben inzichtelijk en geeft duidelijke spelregels voor de procedures.

Handreiking ruimtelijke ontwikkeling Limburg, ordening en ontwikkeling in balans, oktober 2005

In het kader van de wettelijke verplichting van de watertoets per 1 november 2003 en de verankering hiervan in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, is informatie over 'wanneer de watertoets nodig is' en 'wat dit betekent', neergelegd in deze handreiking.

Evaluatie watertoets provincie Limburg, maart 2006

Evaluatie van de GS-nota 'Plaats voor Water; implementatie van de watertoets in Limburg'. In de evaluatie watertoets provincie Limburg is de implementatie van de watertoets in Limburg geëvalueerd.

Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL 2006)

Het waterbeleid in het POL 2006 omvat de strategische hoofdlijnen voor het provinciale waterhuishoudkundig beleid. De operationele uitwerking vindt plaats via POL-aanvullingen, uitwerkingen of partiële herzieningen die bij de verschillende waterparagrafen in het POL genoemd zijn. Samen met deze uitwerkingen en herzieningen vormt het waterbeleid in het POL 2006 het nieuwe provinciale waterhuishoudingsplan. Het provinciale waterbeleid is o.a. uitgewerkt in de vorm van de operationele doelen uit het Reconstructieplan (2004) en de Herijking Vitaal Platteland Zuid-Limburg (2005).

3.4 Beleid provincie Noord-Brabant

Werkgroep Watertoets Noord -Brabant

De werkgroep watertoets is een werkgroep onder de Nationale Regiegroep Water. De werkgroep signaleert en agendeert ontwikkelingen en knelpunten bij de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening (beleidsmatig en uitvoerend) bij de waterbeheerders, doelgroepen en betrokken overheden en desgewenst bij de Nationale Regiegroep Water en de rijksoverheid. Het betreft informatie-uitwisseling en het in beeld brengen van de invulling van het instrument watertoets, zodat waterbeheerders in Brabant over dezelfde kennis beschikken. Tevens wordt geadviseerd bij beleidsontwikkelingen enerzijds en anderzijds kan informatie over beleidsontwikkelingen uitgedragen worden binnen de eigen organisatie. Deelnemers aan de werkgroep zijn vertegenwoordigers van waterschappen, enkele gemeenten, Brabant Water, Rijkswaterstaat en Provincie.

Als hulpmiddel bij het maken van ruimtelijke plannen heeft de provincie sinds kort de Digitale grondwateratlas Noord-Brabant ontwikkeld. Hiermee biedt zij allerlei informatie m.b.t. grondwater digitaal aan derden aan. Vanuit de werkgroep wordt bijvoorbeeld geadviseerd over het gedeelte Grondwatertoetsviewer dat nog in de atlas komt.

Brabant in Balans, Streekplan Noord-Brabant 2002, Provinciale Staten, februari 2002

De hoofdlijnen voor het provinciaal ruimtelijk beleid zijn in dit streekplan vastgelegd. In het streekplan worden vijf principes gehanteerd om het ruimtelijk beleid tot 2012 uiteen te zetten en het hoofdoel 'zorgvuldig ruimtegebruik' te realiseren. In hoofdstuk 3.1 wordt meer aandacht gevraagd voor de onderste lagen en wordt de watertoets verplicht gesteld voor waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en projecten. In globale zin wordt het hoe en waarom van de watertoets beschreven. Vanuit de afdeling water is er betrokkenheid geweest tijdens de totstandkoming van het Streekplan. Dit is niet vastgelegd in een aparte waterparagraaf in het Streekplan.

De reconstructieplannen en gebiedsplannen zijn voor Noord-Brabant ook belangrijk in het watertoetsproces omdat hier locatiekeuzen in worden gemaakt. De watertoets is toegepast bij de totstandkoming van de plannen.

Brochure 'Ruimte en water. De watertoets voor balans tussen ruimtelijke plannen en water', september 2003

Informatiebrochure opgesteld door de Provincie met betrekking tot de watertoets gericht op met name gemeenten.

'Verder met Water' Partiele herziening waterhuishoudingsplan 2003-2006

In het waterhuishoudingsplan is het beleid van de provincie met betrekking tot de waterhuishouding (grond- en oppervlakte water in Brabant) in 5 kernthema's weergegeven. Dit provinciaal plan dat rekening houdt met het rijksbeleid, vormt de basis voor maatregelen voor de waterschappen. Het waterhuishoudingsplan is, in verband met de Kaderrichtlijn water, in januari 2006 bij PS-besluit verlengd tot uiterlijk 22-12-2009.

Werkafspraken Watertoets in Brabant, oktober 2004

De werkafspraken hebben als doel de werkwijze voor de watertoets in Brabant voor de waterbeheerders en de provinciale plantoetsers te beschrijven. De nadruk bij deze werkafspraken ligt op de watertoets bij gemeentelijke plannen maar de afspraken zijn in hoofdlijnen ook toepasbaar op andere plannen.

3.5 Beleid provincie Overijssel

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.

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

De Handreiking en Beoordeling Ruimtelijke plannen heeft de status van beleidsregel en geeft aanwijzingen over zowel de procesgang als de inhoud van bestemmingsplannen. Hierin 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. Daartoe zijn vorderingen gemaakt om water procedureel te verankeren in de afweging van ruimtelijke plannen via de Watertoets en het verplichte vooroverleg met waterschappen over bestemmingsplannen. Dit heeft geresulteerd in de partiele herziening Ruimte en water van het streekplan en waterhuishoudingsplan.

Partiële herziening Ruimte en water, maart 2006

In het kader van de Startnotitie water zijn de gebieden verkend waar sprake is van een verhoogd risico op wateroverlast. Voor zover deze gebieden liggen in de nabijheid van bebouwingskernen is nagegaan of deze gebieden in aanmerking komen als Primair Watergebied, hetgeen inhoudt dat daar de “waterfunctie primair is en zwaarder weegt dan andere, daarmee strijdige belangen”. Dit heeft geresulteerd in een heroverweging van stedelijke ontwikkelingsrichtingen. De verkenning heeft ook gegevens opgeleverd over gebieden waar de waterfunctie niet primair is, maar waar het risico op wateroverlast wel van betekenis is. Als handreiking voor een optimale uitvoering van de watertoets zijn deze gebieden op een kaart aangeduid als Aandachtsgebied wateroverlast. Met de partiële herziening is daarnaast een ruimtelijk kader vastgesteld voor het dagelijks beheer van grond- en oppervlaktewater, waarmee tevens de zonering van het landelijk gebied is aangepast.

Partiële herziening grondwaterbescherming, maart 2006

Dit betreft een actualisatie van het streekplan en het milieubeleidsplan voor het grondwaterbeschermingsbeleid in het licht van verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water. Er is gekozen voor minder milieuregels en meer sturing via het ruimtelijk ordeningsspoor. Het voorzorgsprincipe blijft daarbij gelden. Het instrumentarium voor de sturing via het ruimtelijk spoor is in ontwikkeling.

Watertoetsoverleg

De provincie voert met de waterschappen halfjaarlijks overleg, gericht op een eenduidige invulling van de wateradviestaak als onderdeel van de watertoets. Doel van het overleg is informatieuitwisseling over onderwerpen die verband houden met de wateradviestaak van de waterschappen en de doorwerking van het advies in het ruimtelijk plan.

4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

4.1 Aanleiding onderzoek

Uit het verkennende vooronderzoek dat door de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland is uitgevoerd, blijkt dat de Watertoets een relevant thema is, namelijk om de volgende redenen:

- De provincie vervult in het Watertoetsproces drie rollen: initiatiefnemer (bijvoorbeeld voor streekplannen), waterbeheerder (voor grondwater gerelateerde aspecten) en beoordelaar (bijvoorbeeld bij het toetsen van bestemmingsplannen). De provincies hebben daarmee een belangrijke rol in de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening, deze rollen liggen bovendien bij wet vast.
- Een kwantitatief en kwalitatief overzicht en verantwoording van de toetsing door de provincies van ruimtelijke plannen waaruit blijkt in welke mate rekening is gehouden met het provinciale waterbeleid in inrichtingsplannen en ruimtelijke ordeningsplannen ontbreekt zodat niet traceerbaar is in welke mate de watertoets ook daadwerkelijk leidt tot een evenwichtige plaats van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening.
- Er ontbreekt een overzicht van de wijze waarop en de omvang waarmee compensatie is toegepast voor ruimtelijke ontwikkelingen die nadelig zijn vanuit waterhuishoudkundig oogpunt en in welke mate gebruik wordt gemaakt van het kostenveroorzakingsbeginsel. Daarbij leeft ook de vraag of de provinciale kaders voor compensatie voldoende helder zijn gesteld.

Mede naar aanleiding van de bovenstaande redenen achten de Rekenkamers een onderzoek naar de Watertoets van belang.

4.2 Probleemstelling

Naar aanleiding van hetgeen in bovenstaande paragrafen is beschreven, kan de doelstelling van het onderzoek als volgt worden geformuleerd:

Inzicht geven in de wijze waarop de vier provincies invulling geven aan de watertoets (als initiatiefnemer en waterbeheerder) en inzicht geven in de mate waarin de provincies de watertoets gebruiken om het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening te waarborgen (als beoordelaar).

De hoofdvraag die hieruit afgeleid kan worden, luidt dan als volgt:

Voldoet de invulling die de provincies vanuit hun drie rollen geven aan de watertoets aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen in ieder geval relevant:

- 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?

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de aanpak van het onderzoek.

5 Aanpak onderzoek

5.1 Normenkader

Voor de toetsing en uiteindelijke beoordeling van de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel ten aanzien van de watertoets en de doorwerking van de watertoets in de ruimtelijke plannen, maken de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland gebruik van een door hun opgesteld normenkader. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2.

Het normenkader kan gedurende de uitvoering van het onderzoek worden aangevuld met indicatoren, onder andere met betrekking tot de verschillende aspecten van de watertoets, zoals vastgelegd in specifieke regelgeving, beleidskaders en verordeningen van de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel.

5.2 Afbakening

De Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland zullen het onderzoek in de periode van augustus 2007 - januari 2008 uitvoeren. Het onderzoek vindt in de vier provincies op basis van hetzelfde onderzoeksplan plaats. Over de onderzoeken zal per provincie separaat worden gerapporteerd. Wel zal er een vergelijking op hoofdlijnen tussen de provincies plaatsvinden.

De watertoets is met ingang van 1 november 2003 verplicht. De beleidshorizon van dit onderzoek loopt van november 2003 tot januari 2007.

Om doublures te voorkomen, wordt nauw afgestemd met onderzoeken die de Inspectie Verkeer en Waterstaat (V&W) en de Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) op het terrein van de watertoets uitvoeren.

5.3 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland naar de verschillende aspecten van de watertoets omvat verschillende methoden en fasen.

Allereerst worden door middel van deskstudy de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincies ten aanzien van de watertoets nader in kaart gebracht.

Vervolgens zullen ter verdieping en toetsing interviews worden gehouden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de invulling en uitvoering hiervan en zullen andere relevante partijen (waterschappen, gemeenten) benaderd worden voor een interview. Van deze interviews worden verslagen gemaakt die aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

Ter ondersteuning van de informatie uit de interviews zullen tevens dossiers worden bekeken. Per rol zal met een selecte steekproef dossiers worden geselecteerd. De omvang van de steekproef wordt mede bepaald door het aantal keren dat de provincie de verschillende rollen sinds 1 november 2003 heeft ingevuld.

Voorts zullen de rekenkamers het verzamelde feitenmateriaal uit de deskstudy en de verdiepende interviews verwerken in een nota van bevindingen. Daarbij zal het door hun opgestelde normenkader als leidraad dienen. De nota van bevindingen zal voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan de provincies worden voorgelegd. Indien nodig worden, op basis van de ambtelijke reactie, feitelijke onjuistheden gecorrigeerd.

Vervolgens wordt de bestuurlijke nota opgesteld, waarin tevens conclusies en aanbevelingen worden opgenomen. Deze wordt voor bestuurlijk hoor- en wederhoor aan het college van Gedeputeerde Staten van de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel voorgelegd.

Na ontvangst van de bestuurlijke reactie wordt de bestuurlijke nota aangevuld met het nawoord van de rekenkamers. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan Provinciale Staten van de vier betreffende provincies.

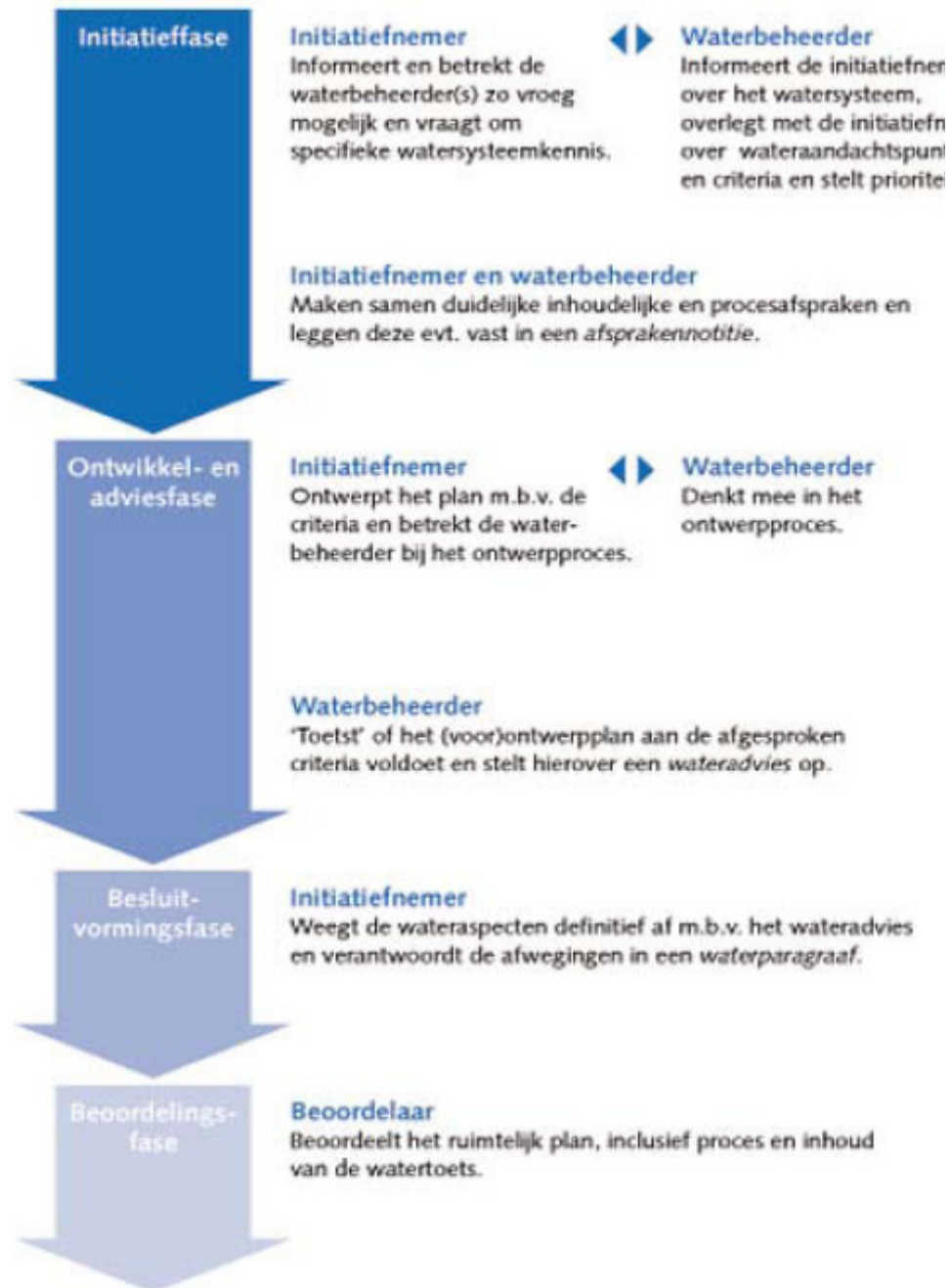
5.4 Uitbestedingstraject

Voor de uitvoering van het onderzoek naar de watertoets zullen beide rekenkamers op onderdelen externe expertise inzetten. De rekenkamers zijn eindverantwoordelijk voor de inhoud van het onderzoek. De uitvoering zal in nauwe samenwerking tussen de beide Rekenkamers plaatsvinden.

5.5 Planning

De uitvoering van het onderzoek zal in augustus 2007 starten. De verwachting is dat het rapport begin 2008 wordt aangeboden aan Provinciale Staten van de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel.

Bijlage 1 Het watertoetsproces



Bijlage 2 Normenkader

PROVINCIE ALS BEOORDELAAR
<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);• 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 voor alle processen vastgelegd:<ul style="list-style-type: none">– Duidelijk;– Gedragen;– Naleving;– Archivering.
<p>Uitvoeringsorganisatie:</p> <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 PS.
<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 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;
 - Infrastructuurplannen;
 - 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

<ul style="list-style-type: none"> • Afweging wateraspecten aan de hand van het wateradvies; • Verantwoording in waterparagraaf: <ul style="list-style-type: none"> – Expliciet en evenwichtig. • Informatievoorziening aan PS.
<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.

Besluitvormingsfase

- Volgt de opvolging van het advies;
- Eventuele vervolgacties wanneer advies niet (geheel) wordt opgevolgd;
- Informatievoorziening aan PS.

Beleidsprestaties (periode november 2003-januari 2007):

- 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.