

## **Water(toets) in zicht: helder of troebel?**

Onderzoek naar de toepassing van de watertoets in de provincie Gelderland

**Bestuurlijke nota en  
nota van bevindingen**



# **Water(toets) in zicht: helder of troebel?**

Onderzoek naar de toepassing van de  
watertoets in de provincie Gelderland

**Bestuurlijke nota en nota van bevindingen**



# Inhoudsopgave

## Deel 1: Bestuurlijke nota

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
1.1.	Aanleiding .....	1
1.2.	Doel- en vraagstelling .....	1
1.3.	Onderzoeksaanpak .....	2
1.4.	Leeswijzer .....	3
<b>2.</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Kernconclusie .....	5
2.2.	Deelconclusies .....	5
<b>3.</b>	<b>Aanbevelingen.....</b>	<b>11</b>
3.1.	Context: nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening.....	11
3.2.	Aanbevelingen .....	13
<b>4.</b>	<b>Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland .....</b>	<b>15</b>
<b>5.</b>	<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>21</b>

## Deel 2: Nota van bevindingen

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>27</b>
1.1.	Aanleiding .....	27
1.2.	Vraagstelling .....	28
1.3.	Onderzoeksaanpak .....	28
<b>2.</b>	<b>Watertoets en provinciale rollen .....</b>	<b>31</b>
2.1.	Instrument Watertoets in de ruimtelijke ordening.....	31
2.2.	De provincie als initiatiefnemer .....	33
2.3.	De provincie als grondwaterbeheerder.....	34
2.4.	De provincie als planbeoordelaar .....	35
<b>3.</b>	<b>Watertoets provincie Gelderland in praktijk .....</b>	<b>37</b>
3.1.	Inleiding.....	37
3.2.	Algemeen beeld uitvoering watertoets .....	41
3.3.	Provincie Gelderland als planbeoordelaar .....	42
3.4.	Provincie Gelderland als initiatiefnemer .....	45
3.5.	Provincie Gelderland als grondwaterbeheerder .....	46
3.6.	Betrokkenheid Provinciale Staten.....	46
3.7.	Omgang met gevolgen nieuwe Wro voor watertoets .....	48

## **Bijlagen**

<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur .....</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht bestudeerde dossiers .....</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Betrokkenen onderzoek.....</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Gehanteerd normenkader.....</b>	<b>57</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Gehanteerde checklist voor dossieronderzoek .....</b>	<b>61</b>

## **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 Gelderland 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 Gelderland over de periode november 2003 tot januari 2007. Na afronding van de vier bestuurlijke nota's over de provincies Overijssel, Limburg, Noord-Brabant en Gelderland, 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 elf 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, Rijkswaterstaat en gemeentelijke waterambassadeurs.

#### 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: hoofdstuk 1 van 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 elf 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 Gelderland heeft de afgelopen jaren in samenwerking met gemeenten en waterschappen goede stappen hebben gezet richting een effectieve toepassing van de watertoets in ruimtelijke plannen.

Maar rolinvulling watertoets op onderdelen nog onvoldoende...

Toch is de provinciale rolinvulling in de watertoets op onderdelen nog onvoldoende, waardoor er risico's zijn voor borging van waterbelangen in ruimtelijke plannen.

Geen systematisch inzicht in effectiviteit watertoets

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.

Op het niveau van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten is het nog niet goed mogelijk om achteraf vast te stellen of de watertoets werkelijk leidt tot een evenwichtige beschouwing van waterdoelstellingen in individuele ruimtelijke plannen.

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.

Evenmin monitort de provincie Gelderland systematisch de kwaliteit van ruimtelijke ordening buiten de ruimtelijke hoofdstructuur. Dit is in strijd met de inhoud van het streekplan, dat stelt dat de provincie dit op afstand monitort.

### 2.2. Deelconclusies

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

### *Deelconclusie 1*

*Er is duidelijk sprake geweest van een groeiproces in het werken met de watertoets.*

Afgezet tegen de situatie van een aantal jaar geleden zijn met het instrument watertoets goede stappen gezet; In de loop der jaren is de bekendheid met de watertoets en de uitvoering van de toets gegroeid. Gemeenten, waterschappen en provincie vinden elkaar ook sneller dan voorheen en ruimtelijke plannen winnen volgens betrokkenen vanuit wateroogpunt gezien dan ook aan kwaliteit.

### *Deelconclusie 2*

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

In lijn met de Nota Ruimte en vooruitlopend op de nWro stelt de provincie - zoals beschreven in het Streekplan - zich terughoudend op in de bemoeienis met lokale / regionale plannen. Het initiëren, uitwerken en uitvoeren van plannen met een lokaal of regionaal belang wordt zo veel mogelijk bij gemeenten en andere organisaties belegd.

Desalniettemin heeft de provincie met checklists, correspondentie met gemeenten en waterschappen, cursussen en bijeenkomsten een goede toepassing van de watertoets in ruimtelijke plannen gefaciliteerd. Binnen de provinciale organisatie is een watertoetscoördinator aangesteld die intern als vraagbaak fungeert, maar deze rol ook vervult voor externe partijen (zoals gemeenten, waterschappen en adviesbureaus).

### *Deelconclusie 3*

*Water speelt nog onvoldoende een rol bij locatiekeuzen.*

Een probleem blijft dat water onvoldoende een rol speelt bij de keuze voor locaties. Vaak komt de watertoets in beeld als de locatiekeuze al is gemaakt, terwijl vaak juist in dit stadium de grootste winst kan worden behaald. Ondanks provinciale inspanningen op het terrein van planbegeleiding in de richting van gemeenten, betrekken gemeenten waterbeheerders over het algemeen nog steeds dermate laat in het ruimtelijk planproces dat nog wel aanpassingen mogelijk zijn in de inrichting van een plangebied, maar de locatiekeuze al vaststaat.

### *Deelconclusie 4*

*In de rol van initiatiefnemer bij het Streekplan 2005 heeft de provincie Gelderland de watertoets zorgvuldig doorlopen, maar vervolgens onvoldoende regie gevoerd op de streekplanuitwerking zoekzones.*

De provincie heeft bij als initiatiefnemer van het Streekplan 2005 de watertoets zorgvuldig doorlopen. Bij de streekplanuitwerking zoekzones heeft de provincie ervoor gekozen om deze (inclusief de uitvoering van de watertoets) in de regio's te leggen. Hoewel de provincie daarbij wel actief heeft gewezen op het belang van een goede watertoets, heeft zij

daarop vervolgens onvoldoende regie gevoerd. Dit heeft er - in de optiek van de waterschappen - toe geleid dat kansen zijn gemist.

De Rekenkamer is van mening dat - ook bij het bewust in de regio leggen van Streekplanuitwerkingen - een regierol van de provincie gewenst is. Uiteindelijk blijft de provincie als initiatiefnemer (eind)verantwoordelijk voor een goede toepassing van de watertoets in deze uitwerkingen.

#### *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 4 te komen. Oorspronkelijk luidde deze conclusie als volgt:

*In de rol van initiatiefnemer bij het Streekplan 2005 heeft de provincie Gelderland de watertoets zorgvuldig doorlopen, maar vervolgens onvoldoende regie gevoerd op de streekplanuitwerkingen.*

De provincie heeft bij als initiatiefnemer van het Streekplan 2005 de watertoets zorgvuldig doorlopen. Bij de streekplanuitwerking heeft de provincie ervoor gekozen om deze (inclusief de uitvoering van de watertoets) in de regio's te leggen. Hoewel de provincie daarbij wel actief heeft gewezen op het belang van een goede watertoets, heeft zij daarop vervolgens onvoldoende regie gevoerd. Dit heeft er - in de optiek van de waterschappen - toe geleid dat kansen zijn gemist.

De Rekenkamer is van mening dat - ook bij het bewust in de regio leggen van Streekplanuitwerkingen - een regierol van de provincie gewenst is. Uiteindelijk blijft de provincie als initiatiefnemer (eind)verantwoordelijk voor een goede toepassing van de watertoets in deze uitwerkingen.

#### *Deelconclusie 5*

*De toepassing van de watertoets bij infrastructurele plannen is wisselend van kwaliteit.*

De provinciale organisatie geeft aan dat de procesgang van de watertoets bij infrastructurele plannen wisselend van kwaliteit en voor verbetering vatbaar is.

#### *Deelconclusie 6*

*De provincie vervult als waterbeheerder feitelijk geen rol in het watertoetsproces.*

Het beheer van ondiep grondwater is overgedragen aan de waterschappen. Daarmee treden de waterschappen in de praktijk deels namens de provincie op als grondwaterbeheerder en participeren zij in die hoedanigheid in het watertoetsproces.

#### *Deelconclusie 7*

*De interne routing van provinciale advisering en goedkeuring bij ontwerp en vastgestelde bestemmingsplannen verlopen gestructureerd.*

Voor de advisering en planbeoordeling ten aanzien van ruimtelijke plannen is de interne procesgang binnen de provinciale organisatie duidelijk. Daarmee is bekend in welke verhouding de provinciale afdelingen samenwerken in hun advisering over en toetsing van deze ruimtelijke plannen. Deze blijkt ook in de praktijk te worden toegepast.

#### *Deelconclusie 8*

*De feitelijke planbeoordeling door de provincie is over het algemeen weinig controleerbaar. Hierdoor is niet transparant in hoeverre bij ruimtelijke plannen de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en evenwichtig in beschouwing zijn genomen.*

De producten die formeel volgens de watertoets opgesteld moeten worden (afsprakennotitie, wateradvies, waterparagraaf met inhoudelijke afwegingen) ontbreken veelal in plandossiers of kunnen aan kwaliteit winnen. Zo is uit waterparagrafen meestal niet op te maken welke afwegingen gemaakt zijn en stellen waterparagrafen elementen als kostenveroorzakingsbeginsel en compensatie niet of nauwelijks aan de orde. Formeel gesproken wordt daarmee niet aan de eisen van de watertoets voldaan.

De provincie beoordeelt de waterparagraaf niet zozeer inhoudelijk, tenzij het om provinciale belangen gaat. Wel stelt de provincie in de rol van beoordelaar als harde voorwaarde dat een watertoets heeft plaatsgevonden. Het verloop van het watertoetsproces is veelal echter niet transparant in de plandossiers terug te vinden. Doorgaans moet dat 'uit het plan zelf gelezen' worden. Ook de feitelijke planbeoordeling van de provincie op waterhuishoudkundige aspecten is regelmatig niet expliciet in de plandossiers opgenomen.

#### *Deelconclusie 9*

*De provincie monitort onvoldoende op de kwaliteit van het watertoetsproces bij ruimtelijke plannen in het multifunctioneel gebied.*

De provincie Gelderland heeft in het Streekplan uit 2005 een duidelijke keuze gemaakt om haar aandacht te richten op een provinciale ruimtelijke hoofdstructuur, bestaande uit het zogenaamde groen-blauw raamwerk en het rood raamwerk.

Buiten de ruimtelijke hoofdstructuur ziet de provincie volgens het streekplan voor zichzelf een rol om op afstand te monitoren. De provincie geeft vooralsnog weinig systematisch invulling aan deze rol. Het gevolg is dat er geen periodiek inzicht is in de kwaliteit van het watertoetsproces in ruimtelijke plannen die zich buiten de provinciale ruimtelijke hoofdstructuur bevinden.

#### *Deelconclusie 10*

*Provinciale Staten worden vooral in de kaderstelling van waterbeleid en ruimtelijk beleid betrokken.*



Gedeputeerde Staten betrekken Provinciale Staten vooral in het stellen van inhoudelijke kaders voor het waterbeleid. Zo zijn Provinciale Staten actief betrokken bij kaders als het Streekplan, het Waterhuishoudingsplan en worden de Staten ook betrokken bij de uitwerking van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (nWRO).

#### *Deelconclusie 11*

*Op het niveau van Provinciale Staten noch op het niveau van Gedeputeerde Staten is er een periodiek inzicht in de mate waarin waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen gerealiseerd worden. Wel hebben Gedeputeerde Staten in 2006 een analyse uitgevoerd naar de doorwerking van enkele provinciale waterbelangen in bestemmingsplannen.*

Het uiteindelijke doel van de watertoets als procesinstrument 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 en doordat kwantitatieve overzichten van uitgevoerde watertoetsen niet systematisch worden bijgehouden, is het voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten niet goed mogelijk om periodiek te controleren 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.

Door hier op te evalueren, zoals is gedaan bij een inventarisatie van bestemmingsplannen in 2006, is alsnog een inzicht verkregen in de mate waarin waterdoelen zijn meegenomen in ruimtelijke plannen. Deze provinciale evaluatie over de doorwerking van waterdoelen in bestemmingsplannen (uit 2006) laat zien dat bij deze plannen de afgelopen jaren waterdoelen onvoldoende evenwichtig in beschouwing zijn genomen, hetgeen overigens strookt met de uitkomst van de landelijke evaluatie watertoets uit 2006.



### 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 Gelderland. 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 dit hoofdstuk zes aanbevelingen.

In het onderstaande benoemt de Rekenkamer eerst een aantal relevante ontwikkelingen vanuit de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (paragraaf 3.1). Vervolgens formuleert de Rekenkamer haar 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 is zich aan het bezinnen op haar nieuwe rol. Eind 2007 hebben Gedeputeerde Staten een concept Wro-agenda opgesteld. Deze agenda geeft de bandbreedte aan waarbinnen de provincie Gelderland de keuzes voor het nieuwe Wro-instrumentarium moet maken. Gedeputeerde Staten bespreken deze Wro-agenda met gemeenten, regio's, rijk en waterschappen. Na deze consultatie moet in maart / april 2008 aan Provinciale Staten een bijgestelde Wro-agenda worden voorgelegd. 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 nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening formuleert de Rekenkamer zes 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. Dat betekent dat ook voor de watertoets de provinciale organisatie tijdig op de hoogte moet zijn van gemeentelijke plannen en met gemeenten goede procesafspraken maakt.

### *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.*

De provincie zou de inhoudelijke afspraken en afwegingen die de provincie inbrengt in ruimtelijke plannen beter moeten vastleggen. 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 provincies 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)

*Beperk het toezicht op de kwaliteit van de afweging van wateraspecten in ruimtelijke plannen niet enkel tot de ruimtelijke hoofdstructuur.*

De provincie Gelderland kiest ervoor om in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening de sturingsfilosofie uit het Streekplan 2005 te handhaven. Dit betekent dat het provinciaal ruimtelijk beleid zich toespitst op de tweeledige provinciale ruimtelijke hoofdstructuur, bestaande uit het groenblauwe raamwerk en het rode raamwerk. In het streekplan stelt de provincie dat zij het ruimtelijk beleid buiten de provinciale hoofdstructuur wel op afstand wil monitoren. Dit veronderstelt volgens de rekenkamer dat de provincie periodiek inzicht organiseert in de kwaliteit van het watertoetsproces, óók bij ruimtelijke plannen die buiten de provinciale hoofdstructuur vallen.

#### *Aanbeveling 6*

(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 provinciale 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 Gelderland**

Geachte heer Bruggink,

Wij hebben kennis genomen van het door u uitgevoerde onderzoek naar de toepassing van de watertoets in de provincie Gelderland. Wij hechten eraan een paar algemene opmerkingen te maken voordat wij ingaan op uw conclusies en aanbevelingen.

Ten eerste valt het ons op dat u, gezien vanuit de doelstelling van het onderzoek, geen uiteenzetting geeft over welke verwachting u van de provincie bij de watertoets heeft -in haar verschillende rollen- en vervolgens toetst op die verwachtingen. Wij hechten eraan om onze positie t.a.v. de verschillende provinciale rollen helder uiteen te zetten, omdat die bepalend is voor de inkleuring van onze reactie op uw rapport. Wij onderkennen de volgende provinciale rollen bij de watertoets en vullen die als volgt in:

- 1 Een stimulerende rol voor de implementatie van de watertoets. Hoewel dit geen formele rol is van de provincie, hebben wij deze vanaf 2002 vrijwillig opgepakt en in dat kader diverse activiteiten ontplooid.
- 2 De provincie als initiatiefnemer van plannen met ruimtelijke impact: in deze rol zijn wij verantwoordelijk voor een goed watertoetsproces.
- 3 De provincie als planbeoordelaar: Zoals u bekend geeft de provincie Gelderland haar rol in het watertoetsproces als beoordelaar van ruimtelijke plannen een specifieke "inkleuring" op grond van de in het Streekplan Gelderland 2005 verwoorde sturingsfilosofie. Dat is een keus van Provinciale Staten. Deze sturingsfilosofie anticipeerde op de in de Nota Ruimte van het Rijk en in het wetsvoorstel Wro neergelegde gedachten t.a.v. decentralisatie van verantwoordelijkheden en het toekennen van bevoegdheden voor de doorwerking van eigen beleid. Deze sturingsfilosofie bepaalt de wijze waarop wij plannen toetsen, dus ook hoe wij beoordelen op de watertoets.
- 4 De provincie als waterbeheerder: met de waterschappen hebben wij de afspraak dat zij eerstverantwoordelijk zijn voor deze inbreng in ruimtelijke processen, waardoor wij feitelijk geen rol als waterbeheerder vervullen.

U gaat uit van een andere sturingsfilosofie, niet alleen onder de huidige WRO, maar ook onder de nieuwe Wro.

Ten tweede zijn wij van mening dat u niet al uw conclusies voldoende onderbouwd hebt, omdat u op basis van één casus algemene uitspraken doet zoals bij de deelconclusies 4 en 5.

Ten derde is de formulering in uw "Bestuurlijke Nota" niet altijd even scherp. Zo lijkt het soms te gaan over de provinciale rol, terwijl het

feitelijk gaat om de gemeentelijke rol. Dit speelt bij deelconclusies 3 en 8.

Onderstaand treft u onze reacties op uw conclusies en aanbevelingen uit de "Bestuurlijke nota" (deel 1) aan. Deze reacties moet u wel lezen in het licht van vorengenoemde algemene opmerkingen.

#### *Deelconclusie 1*

*Er is duidelijk sprake geweest van een groeiproces in het werken met de watertoets.*

Wij herkennen dat er een groeiproces bij alle betrokken partijen is geweest in het werken met de watertoets.

#### *Deelconclusie 2*

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

Wij danken u voor uw positieve conclusies over onze implementatie-activiteiten.

#### *Deelconclusie 3*

*Water speelt nog onvoldoende een rol bij locatiekeuzen.*

Met deze conclusie doelt u op een bevinding uit ons -overigens niet representatieve- onderzoek uit 2006. Het gaat hier om locatiekeuzes door gemeenten en niet door de provincie oftewel hoe vullen de gemeenten hun rol als initiatiefnemer in.

#### *Deelconclusie 4*

*In de rol van initiatiefnemer bij het Streekplan Gelderland 2005 heeft de provincie Gelderland de watertoets zorgvuldig doorlopen, maar vervolgens onvoldoende regie gevoerd op de streekplan-uitwerkingen.*

Ter nuancering van deelconclusie 4 merken wij op, dat met de beleidsmatige keuze die -vanuit onze sturingsfilosofie- in het streekplan is gedaan om de regio's uit te nodigen een voorzet te doen voor de door ons vast te stellen streekplanuitwerking zoekzones, een dilemma is opgeworpen. Immers, met die uitnodiging is aan de regio's ook opgedragen hun verantwoordelijkheid te nemen in het watertoetsproces. Dat laat natuurlijk onverlet dat alleen wij de wettelijke bevoegdheid hebben om streekplanuitwerkingen vast te stellen en als initiatiefnemer verantwoordelijk blijven voor het watertoetsproces. Overigens hebben de waterschapsbesturen niet laten blijken dat zij ontevreden waren over de uitvoering van de watertoets in dit kader.

Daarnaast merken wij op dat uw conclusie is gebaseerd op één van de vijf streekplan-uitwerkingen, waarbij deze de enige is waarbij de regio's een rol hebben gekregen. Wij zetten daarom vraagtekens bij uw veralgemenisering van de conclusie naar alle streekplanuitwerkingen.

#### *Deelconclusie 5*

*De toepassing van de watertoets bij infrastructurele plannen is wisselend van kwaliteit.*

U merkt op dat wij in onze rol als initiatiefnemer van infrastructurele plannen de watertoets beter zouden kunnen toepassen dan nu het geval is. Uit de lijst van door u geraadpleegde bronnen maken wij op dat u



onderzoek hebt verricht naar de toepassing van de watertoets in het kader van één project, namelijk het project N 837 Arnhem-Heteren. Wij vinden uw conclusie dan ook onvoldoende onderbouwd.

*Deelconclusie 6*

*De provincie vervult als waterbeheerder feitelijk geen rol in het watertoetsproces.*

Dit is een juiste constatering.

*Deelconclusie 7*

*De interne routing van provinciale advisering en goedkeuring bij ontwerp en vastgestelde bestemmingsplannen verlopen gestructureerd.*

Wij danken u voor deze positieve conclusie.

*Deelconclusie 8*

*De feitelijke planbeoordeling door de provincie is over het algemeen weinig controleerbaar. Hierdoor is niet transparant in hoeverre bij ruimtelijke plannen de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en evenwichtig in beschouwing zijn genomen.*

U refereert hier aan onvolledige waterparagrafen in ruimtelijke plannen. Als planbeoordelaar zijn wij niet verantwoordelijk voor het hele watertoetsproces en zijn wij ook niet degene die waterparagrafen schrijven. Bij gemeentelijke plannen is de gemeente daarvoor verantwoordelijk. Voor zover wij conform onze sturingsfilosofie plannen toetsen nemen wij de kwaliteit van het watertoetsproces en de producten daarvan daarin mee. Wij achten daarbij een goede juridische doorwerking van het afgewogen waterbelang in de voorschriften van plannen belangrijker dan een toelichtende waterparagraaf.

Wij willen verder nog opmerken dat in onze ogen schriftelijke vastlegging van al onze overwegingen tijdens de planbeoordeling tot onnodige bureaucrativering van de bedrijfsvoering leidt.

*Deelconclusie 9*

*De provincie monitort onvoldoende op de kwaliteit van het watertoetsproces bij ruimtelijke plannen in het multifunctioneel gebied.*

Zie onze algemene opmerking over onze rolopvatting van planbeoordeling.

U merkt op, dat de provincie volgens het streekplan, ook buiten de provinciale ruimtelijke hoofdstructuur, voor zichzelf een rol ziet in het monitoren van de kwaliteit van het watertoetsproces. Ons is niet duidelijk aan welke passage in het streekplan u deze opmerking ontleent. In de Nota van bevindingen wordt er overigens ook geen melding van gemaakt. Wij merken op dat wij geen wettelijke taak hebben om de kwaliteit van het watertoetsproces te monitoren en in onze planbeoordeling richten wij ons derhalve vooral op de vraag of op inhoudelijke gronden goedkeuring aan een voorliggend gemeentelijk plan moet worden onthouden. De door u positief beoordeelde implementatie-activiteiten en facilitering van de watertoets hebben wij geheel vrijwillig opgepakt.

Daarnaast merken wij op dat wij prioriteit geven aan een goede inhoudelijke doorwerking van ons beleid boven het voldoen aan een goed proces.

#### *Deelconclusie 10*

*Provinciale Staten worden vooral in de kaderstelling van waterbeleid en ruimtelijk beleid betrokken.*

Ja, zo is de -vaak wettelijke- verdeling van bevoegdheden tussen PS en GS.

#### *Deelconclusie 11*

*Op het niveau van Provinciale Staten noch op het niveau van Gedeputeerde Staten is er een periodiek inzicht in de mate waarin waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen gerealiseerd worden. Wel hebben Gedeputeerde Staten in 2006 een analyse uitgevoerd naar de doorwerking van enkele provinciale waterbelangen in bestemmingsplannen.*

U vraagt aandacht voor een periodieke informatievoorziening aan ons en aan Provinciale Staten over de mate waarin waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen worden verwezenlijkt. Aan periodieke informatievoorziening over het bereiken van de doelstellingen van ons waterbeleid hebben wij reeds invulling gegeven door waterberging, natte natuur en wateren van het hoogste ecologische niveau - onderdelen van het groen-blauw raamwerk - als indicatoren op te nemen in de Monitor Streekplan die wij momenteel voorbereiden.

Daarnaast voeren wij momenteel een enquête uit onder de gemeenten (Inventarisatie Stedelijk Waterbeheer, Peildatum 1 januari 2008) waarin de onderwerpen natte natuur, wateren van het hoogste ecologische niveau en waterberging worden meegenomen. Deze enquête is voor deze onderwerpen een herhaling van de enquête in 2006. Wij stellen Provinciale Staten op de hoogte bij afwijkingen of knelpunten in de uitvoering van het door hen vastgestelde beleid.

#### *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.*

Uw aanbeveling om afspraken en afwegingen eerder in ruimtelijke planprocessen vast te leggen nemen wij ter harte. De nieuwe Wro "dwingt" ons immers vroegtijdiger dan tot nu toe met gemeenten te overleggen.

#### *Aanbeveling 2 (gericht aan Gedeputeerde Staten)*

*Stimuleer de toepassing van een watertoets op gemeentelijke structuurvisies.*

Wij kunnen en willen als wij met gemeenten vroegtijdig overleg hebben over ruimtelijke plannen, de watertoets en onze waterdoelstellingen - zeker ook bij locatiekeuzen en structuurvisies- onder de aandacht brengen.

#### *Aanbeveling 3 (gericht aan Gedeputeerde Staten)*

*Leg afspraken en afwegingen in ruimtelijke planprocessen beter vast.*

Deze aanbeveling betreft vermoedelijk onze rol als initiatiefnemer. Als planbeoordelaar komen wij immers pas achteraan in planprocessen in beeld en hebben het watertoetsproces tot dan toe niet meegemaakt. Wij zijn van mening dat wij dit in onze rol als initiatiefnemer moeten blijven

doen. Indien u deze opmerking maakt vanuit onze rol als planbeoordelaar dan verwijzen wij naar onze reactie op deelconclusie 8.

*Aanbeveling 4 (gericht aan Gedeputeerde Staten)*

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

Zie onze algemene inleiding over onze roloppvatting van planbeoordeling.

*Aanbeveling 5 (gericht aan Gedeputeerde Staten)*

*Beperk het toezicht op de kwaliteit van de afweging van wateraspecten in ruimtelijke plannen niet enkel tot de ruimtelijke hoofdstructuur.*

U bepleit ook voor de toekomst, een vlakdekkende en generieke bemoeienis van de provincie met water. Echter onder de nieuwe Wro zijn wij verplicht keuzes te maken in wat wij van provinciaal belang vinden, omdat wij alleen dáárvoor doorwerkingsinstrumenten kunnen inzetten. Wij verwijzen u hiervoor naar de Wro-agenda, die PS onlangs heeft vastgesteld.

*Aanbeveling 6 (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.*

Zie onze reactie bij deelconclusies 9, 10 en 11.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Gelderland



Commissaris  
van de Koningin



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 drie algemene opmerkingen maakt bij het rekenkamerrapport. Deze opmerkingen hebben betrekking op een aantal conclusies van de Rekenkamer. Hieronder wordt ingegaan op deze opmerkingen van GS.

1. GS geeft aan dat de Rekenkamer geen uiteenzetting geeft van de provinciale rollen bij de watertoets en dat de rekenkamer uitgaat van een andere sturingsfilosofie. De Rekenkamer verwijst naar hoofdstuk 2 en 3 van de nota van bevindingen voor respectievelijk een uitgebreide uiteenzetting van de watertoets en de provinciale rollen en voor een beschrijving van de Gelderse praktijk. Ten aanzien van de 'specifieke inkleuring' van de sturingsfilosofie merkt de rekenkamer allereerst op dat zij oog heeft gehad voor de stimulerende rol van de provincie bij de implementatie van de watertoets (zoals verwoord in deelconclusie 2). Ten tweede deelt de Rekenkamer niet de mening van GS dat zij een andere sturingsfilosofie voor de watertoets hanteert. De Rekenkamer verwijst in dat verband naar het Gelderse Streekplan 2005 waar in paragraaf 1.5 de hoofdkenmerken ten aanzien van de ruimtelijke hoofdstructuur worden uiteengezet. Hier wordt de provinciale rol in het multifunctionele gebied aangeduid als 'toelaten' en 'beperkt monitoren en inspireren'. De Rekenkamer ziet de rol van 'beperkt monitoren' in het licht van de door haar gemaakte opmerkingen bij deelconclusie 9.

Het bovenstaande mag geenszins gezien worden als een pleidooi van de Rekenkamer tot een 'vlakdekkende en generieke bemoeienis van de provincie met water'. Deze woorden gebruiken Gedeputeerde Staten in reactie op aanbeveling 5.

De Rekenkamer vindt evenwel dat de Gelderse sturingsfilosofie niet mag impliceren dat de provincie geheel niet omkijkt naar de wijze waarop in het multifunctionele gebied invulling is gegeven aan de geboden beleidsruimte.

De provincie zou in het belang van een goede en evenwichtige ruimtelijke ordening ook in het multifunctionele gebied op gezette tijden (bijvoorbeeld steekproefsgewijs) inzicht moeten organiseren in welke mate gemeenten en waterschappen invulling geven aan de geboden beleidsruimte. Pas dan is in de ogen van de Rekenkamer het systeem waarbinnen de provincie beleidsruimte geeft aan lokale overheden sluitend.

2. GS plaatst kanttekeningen bij de onderbouwing van deelconclusies 4 en 5. Ten aanzien van de vierde conclusie wil de rekenkamer juist benadrukken dat bij de streekplanuitwerking waarbij de planvorming zoveel mogelijk in de regio's is belegd, de provincie onvoldoende regie heeft gevoerd. De Rekenkamer erkent dat de conclusie gelezen kan worden als dat zij voor alle streekplanuitwerkingen geldt. Dit is niet het geval waardoor deelconclusie 4 is gepreciseerd.

Bij de vijfde conclusie merkt de Rekenkamer op deze niet alleen is onderbouwd door een enkele casus maar dat ook in meerdere interviews is aangegeven dat de watertoets, zoals doorlopen bij infrastructurele plannen, wisselend van kwaliteit is.

3. GS geeft aan dat de formulering in de bestuurlijke nota ten aanzien van conclusie 3 en 8 niet even scherp is. Naar de mening van de Rekenkamer is bij conclusie 3 voldoende duidelijk weergegeven dat het primair gaat om de rolinvulling van gemeenten. Bij conclusie 8 wordt duidelijk gemaakt dat het gaat planbeoordelende rol vanuit de provincie. Deze rol heeft betrekking op de rol van de provincie richting gemeenten. Voorts merkt GS over conclusie 8 op dat zij een goede juridische doorwerking van het afgewogen waterbelang in de voorschriften van plannen belangrijker acht dan een toelichtende waterparagraaf. Verder merkt GS op dat de schriftelijke vastlegging van overwegingen tot onnodige bureaucratiesering van de bedrijfsvoering leidt. De Rekenkamer wijst in dit verband naar de twee begrippen waaraan het watertoets proces moet voldoen te weten *expliciet* en *evenwichtig*. Dit betekent volgens de Rekenkamer dat daar waar het provinciaal waterbelang in ruimtelijke plannen aanwezig is, 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 GS van Gelderland 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.

Tot slot behandelt de Rekenkamer nog twee reacties van Gedeputeerde Staten. Deze hebben betrekking op deelconclusie 11 respectievelijk aanbeveling 3.

- Ten aanzien van de deelconclusie 11 stellen Gedeputeerde Staten dat zij met de Monitor Streekplan en de Inventarisatie Stedelijk Waterbeheer invulling geven aan een periodieke informatievoorziening over de mate waarin waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen worden gerealiseerd.  
De Rekenkamer is positief over deze vormen van monitoring en evaluatie. In aanvulling hierop -zo vindt de Rekenkamer- zouden 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 in het multifunctionele gebied invulling geven aan de geboden beleidsruimte.

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

- De Rekenkamer richt zich bij aanbeveling 3 in algemene zin op zowel de provinciale rol van initiatiefnemer als van (plan)beoordelaar. Daar waar de aanbeveling ingaat op de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State wordt de planbeoordelende rol bedoeld.





## **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 operationeel gemaakt door een zogenaamde meetlat op te stellen.

### ***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 11 dossiers geselecteerd en aangedragen, verdeeld over de drie rollen. 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 partners van de provincie, zoals waterschappen, Rijkswaterstaat en een gemeentelijke waterambassadeur. Voor de waterschappen zijn groepsgesprekken (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*

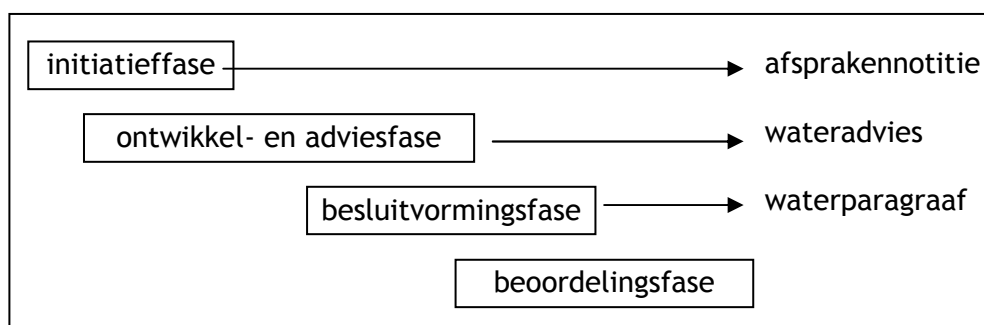
De watertoets is met ingang van 1 november 2003 breed geïmplementeerd. De watertoets wordt toegepast in het verlengde van het Besluit ruimtelijke ordening bij streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale structuurplannen, gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en de ruimtelijke onderbouwing 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 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.

#### *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 (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.

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 risicoanalyse<sup>1</sup> en maakt afspraken over de wijze van kostenanalyse in relatie tot de gesignaleerde watergerelateerde effecten.

---

<sup>1</sup> 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 bestemmingsplannen<sup>2</sup>. 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.

Vanuit het proces van planbeoordeling zijn de volgende voor de provincie relevante plannen te onderscheiden.

#### *Bestemmingsplannen*

1. Op grond van artikel 10 BRO dient de gemeente bij de voorbereiding van structuur- en bestemmingsplannen zonnig overleg te plegen met onder andere de provincie. Het voorontwerp wordt in de meeste provincies niet meer 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.

---

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

*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 in de regel 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 onderbouwing 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/ PCFL aan Gedeputeerde Staten *mag* adviseren over het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bezwaar. In Gelderland speelt de PCFL op dit punt geen rol. Wel zijn 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 op basis waarvan colleges van B&W vrijstellingen kunnen afgeven zonder dat daarvoor nog een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten nodig is.

### 3. Watertoets provincie Gelderland in praktijk

#### 3.1. Inleiding

Het *Streekplan Gelderland 2005* geeft de beleidskaders aan voor de ruimtelijke ontwikkelingen in Gelderland tot de periode 2015. De doelen uit het *Waterhuishoudingsplan 3; 'Water leeft in Gelderland'* (2005 - 2009) zijn -voor zover ruimtelijk relevant- doorvertaald in het Streekplan. Daarmee is het Streekplan het kader voor zowel de te realiseren doelen als voor de te volgen sturingsfilosofie op het gebied van water.

#### Doelstellingen in grote lijnen

Het Streekplan kent zowel doelen op het gebied van waterkwantiteit als waterkwaliteit. Voor wat betreft waterkwantiteit ('droge voeten') zijn in overleg met gemeenten en waterschappen zoekzones voor waterberging bepaald en begrensd<sup>3</sup>. Deze zijn nader uitgewerkt in de *Streekplanuitwerking Waterberging*. Verder zijn waterwingebieden en grondwater- en oppervlaktewaterbeschermingsgebieden aangewezen, ieder met hun eigen specifieke beschermingsregime. Op het gebied van waterkwaliteit speelt - bezien vanuit de provincie - met name *natuur* een rol. Concreet gaat het dan om:

- 'natte' natuur
- bescherming van HEN (Hoogste Ecologische Niveau)-wateren
- weidevogel- en ganzengebieden.

#### Sturingsfilosofie

In lijn met de Nota Ruimte en vooruitlopend op de nieuwe Wro hanteert de provincie -zoals beschreven in het Streekplan- een terughoudende sturingsfilosofie.

Zo geeft het Streekplan 2005 aan;

- *"een globaal generiek beleidskader te hanteren en uit te gaan van het subsidiariteitsbeginsel, waardoor een ruim beleidskader ontstaat voor -in regionaal verband samenwerkende- gemeenten om zelf of samen met partners vorm te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen"* en;
- *"een duidelijke provinciale ruimtelijke hoofdstructuur te hanteren gericht op die gebieden waar provinciaal ruimtelijke belangen in het geding zijn. Het provinciale beschermings- en ontwikkelingsbeleid wordt toegespitst op die gebieden."* (Streekplan 2005, pagina 18)

---

<sup>3</sup> Overigens is bij de Streekplanuitwerking gebleken dat de berging grotendeels in de watergangen zelf kon worden gevonden. Daarmee verviel de noodzaak voor veel bergingsgebieden.

Het provinciaal ruimtelijk beleid is daarmee selectief en spitst zich toe op een tweeledige provinciale ruimtelijke hoofdstructuur, bestaande uit het groenblauwe raamwerk en het rode raamwerk. In het groenblauwe raamwerk ligt het beleidsaccent op het beschermen en versterken van aanwezige kwetsbare waarden en belangen. In het rode raamwerk ligt het accent op ontwikkelingsbeleid in de sfeer van stedelijke functies en intensieve land- en tuinbouwteelten.

Naast deze twee raamwerken zijn multifunctionele gebieden onderscheiden. Deze gebieden maken géén onderdeel uit van de provinciale ruimtelijke hoofdstructuur. Vooral voor deze gebieden is het provinciale beleid globaal en beperkt.

De provinciale beleidsdoelstellingen op het gebied van water concentreren zich grotendeels op het groenblauwe raamwerk.<sup>4</sup> Bij plannen die betrekking hebben op het groenblauwe raamwerk (water en natuur) participeert de provincie zo nodig actief in processen en vindt er een inhoudelijke toets van de ruimtelijke plannen plaats. Bij ruimtelijke ontwikkelingen in het rode raamwerk (stedelijke functies en infrastructuur) en in het multifunctionele gebied behoren volgens de provinciale sturingsfilosofie primair tot het domein van gemeenten.

De rolverdeling tussen verschillende overheden ziet er daarmee in grote lijnen als volgt uit:

Het initiëren, uitwerken en uitvoeren van plannen met een lokaal of regionaal belang belegt de provincie zo veel mogelijk bij gemeenten en andere organisaties. Zolang de plannen binnen de provinciale kaders worden ontwikkeld, stelt de provincie zich terughoudend op. Ook toetsing van dergelijke plannen vindt niet of marginaal plaats. Uitgangspunt van de provincie is dat de betrokken partijen zelf tot een goed en gedragen plan moeten komen en dat de provincie daarin geen rol heeft. Wanneer waterschappen vinden dat ze onvoldoende gehoord zijn, kunnen ze een zienswijze indienen bij de gemeenteraad. Wanneer deze de waterschappen niet tegemoet komt, kunnen waterschappen een bedenking bij de provincie indienen en wanneer dat in hun ogen onvoldoende effect sorteert in uiteindelijk in beroep gaan bij de Raad van State.

In de praktijk maken de waterschappen weinig gebruik van deze instrumenten. Ze zijn -volgens eigen zeggen- erg terughoudend in het maken van een vuist, mede omdat men de goede verhoudingen niet op het spel wil zetten. Dit overigens met uitzondering van het waterschap Rivierenland die wel regelmatig zienswijzen indient bij de gemeenteraad.

---

<sup>4</sup> In het rode raamwerk spelen overigens wel locatiekeuzen die in de Streekplanuitwerking zoekzones aan de orde zijn gekomen.

De provincie is van mening dat met deze werkwijze de provinciale en landelijke waterbelangen goed zijn geborgd. Ook stellen diverse betrokkenen uit de provinciale organisatie dat de provincie ook buiten het groenblauwe raamwerk haar verantwoordelijkheid neemt. Zo blijft ze energie steken in de ondersteuning van vooral middelgrote en kleine gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening. In hoeverre gemeenten dat ook zo ervaren, is niet onderzocht.

De waterschappen hebben zich uiteindelijk geschikt in hun rol en kunnen terugkijkend begrip opbrengen voor de gekozen invulling. Doordat de provincie de waterschappen niet had betrokken in de keuze om terughoudend op te treden bij lokale en regionale plannen, voelden waterschappen zich op dat moment overvallen. Een formele, bestuurlijke afspraak tussen de provincie en de waterschappen over de nieuwe invulling van de toetsing is niet gemaakt. Aan de andere kant is de sturingsfilosofie wel als zodanig beschreven in het Streekplan. Waterschappen hebben daartegen geen zienswijzen ingediend.

### **Organisatie en uitvoering watertoets**

Binnen de afdeling RO is een watertoetscoördinator aangesteld die als vraagbaak fungeert voor de afdelingen RO en Water maar ook externen (gemeenten, waterschappen, adviesbureaus) bedient. De watertoetscoördinator geeft hiermee invulling aan een vierde (officieuze) rol van de provincie in de watertoets, namelijk het stimuleren van de toepassing van dit instrument bij het opstellen van ruimtelijke plannen. In dat verband heeft de provincie vanaf 2002 verschillende initiatieven ontplooid om tot een goede implementatie van de toets te komen. Daarbij lag de focus zowel op gemeenten en waterschappen als op de provincie zelf. De volgende activiteiten zijn volgens de provincie ondernomen.

#### *Richting gemeenten en waterschappen*

- *Checklijst Ruimte en Water (2002)*

Dit document is opgesteld in samenwerking met de waterschappen en geeft een toelichting op de verschillende rollen binnen de watertoets en een schematische weergave van de wijze waarop wateraspecten in een plan geregeld kunnen worden.

- *WateRO-overleg (2001- 2004)*

Afstemend ambtelijk overleg tussen provincie (afdelingen Ruimtelijke Ordening en Water) en waterschappen. Belangrijk thema was de rol van provincie als beoordelaar.

- *GS-brief aan gemeenten (2003; afschrift naar waterschappen)*

Brief met verwachtingen van provincies richting gemeenten inzake de toepassing van de watertoets met de toelichting dat de stroomgebiedsvisies het inhoudelijke toetsingskader zijn en de checklijst een hulpmiddel.

- *Cursus water voor gemeenten (2004)*  
Gericht op RO-ambtenaren, per waterschapsgebied georganiseerd en betaald samen met de waterschappen. 80% van de gemeenten heeft hieraan deelgenomen.
- *Ambtelijke werkafspraken tussen provincie en waterschappen (2004)*  
Onderwerp was de rol van provincie als beoordelaar. Onder meer is afgesproken dat waterschappen hun adviezen naar de afdeling RO sturen en de afdeling RO een lijst met binnengekomen plannen naar de waterschappen.
- *Cursus inzicht in RO-processen (2005)*  
Gericht op beleidsmedewerkers van waterschappen en de provincie. Georganiseerd en betaald samen met waterschappen.
- *GS-brief aan gemeenten (5 juni 2007)*  
Deze brief bevat het verzoek om de planologische vastlegging van waterberging en natte natuur voor 1 januari 2008 te regelen voor zover dat nog niet is gedaan. Dit naar aanleiding van een inventarisatie bij gemeenten naar de mate waarin de gemeenten waterberging en natte natuur/HEN-wateren in bestemmingsplannen hebben geregeld. Het Streekplan gaat er immers vanuit dat dit voor het einde van 2007 is gerealiseerd. Deze vastlegging is nog onvoldoende geregeld en de meeste gemeenten zullen de einddatum niet halen (16% is op tijd). Met de brief zijn voorbeeldvoorschriften voor bescherming natte natuur in de bestemmingsplannen meegestuurd. Voor waterberging zijn deze opgenomen in de Streekplanuitwerking waterberging. Deze brief was ten tijde van het onderzoek overigens openbaar maar niet actief aan Provinciale Staten verstrekt.

#### *Provincie-intern*

- *Procesanalyse watertoets (2002)*  
Een procesanalyse gericht op de mate waarin de provincie al aandacht besteedt aan wateraspecten in diverse planvormingsprocessen.
- *Werkafspraken (2004)*  
Deze werkafspraken hebben betrekking op overleg tussen afdeling water en onderafdeling ontgrondingen (provincie als initiatiefnemer) en tussen afdeling water en afdeling RO (provincie als planbeoordelaar).



## *Overleggen*

Los van deze afzonderlijke initiatieven en los van de watertoets heeft de provincie op reguliere basis contact met de waterschappen op zowel bestuurlijk (1 maal per jaar), directie- (2 maal per jaar) als ambtelijk niveau.

Verder tracht de provincie vroegtijdig in gesprek te raken met gemeenten over (voorgenomen) ruimtelijke plannen om zodoende de provinciale belangen te kunnen uitdragen en borgen. In dit verband spreekt de provincie ook wel over 'planbegeleiding' in plaats van over plantoetsing. Ook wijst de provincie daarbij op het belang van de watertoets. Verder spoort de provincie in periodieke overleggen op ambtelijk niveau gemeenten aan de provinciale doelen te verankeren in bestemmingsplannen (met name de doelstellingen van provinciaal belang waaronder de waterberging en natte natuur met beschermingsgebieden). Omdat dit laatste tot op heden onvoldoende effect sorteert, heeft de provincie -zoals hierboven opgemerkt- de gemeenten aangespoord de provinciale doelen op korte termijn op te nemen in de bestemmingsplannen.

### **3.2. Algemeen beeld uitvoering watertoets**

Afgezet tegen de situatie van een aantal jaar geleden zijn met het instrument watertoets volgens alle geïnterviewden goede stappen gezet; het waterbelang is ermee onder gemeenten op de kaart gezet en meer dan voorheen wordt nu bij ruimtelijke plannen nagedacht over waterhuishoudkundige aspecten. Als effect van de watertoets zien de meeste geïnterviewden ook dat waterschappen en gemeenten elkaar steeds beter vinden. Het waterbelang speelt daarmee een veel grotere rol dan voorheen.

Dit neemt niet weg dat betrokkenen in interviews ook nog de nodige kanttekeningen plaatsten; er zijn stappen gezet, maar er is volgens de meeste geïnterviewden ook nog een weg te gaan. Zo hoeft de ontwikkeling van het instrument watertoets volgens hen niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat op strategisch niveau de waterbelangen standaard goed worden meegenomen in de planvorming. Er bestaat nog te veel onbekendheid over de grondwaterstromen en ook bij initiatiefnemers is er vaak sprake van een te beperkt inzicht in water. Ook gaf een geïnterviewde uit de provinciale organisatie aan dat het ook binnen de provinciale organisatie soms nodig is om medewerkers op de noodzaak van de watertoets te wijzen.

Verder wordt breed gedeeld dat water onvoldoende een rol speelt bij de keuze voor locaties. Dit terwijl juist in dat stadium de grootste winst kan worden behaald. De overwegingen in dat stadium zijn echter vaak politiek van karakter, grondposities spelen een rol en het proces kan jaren lopen.

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.

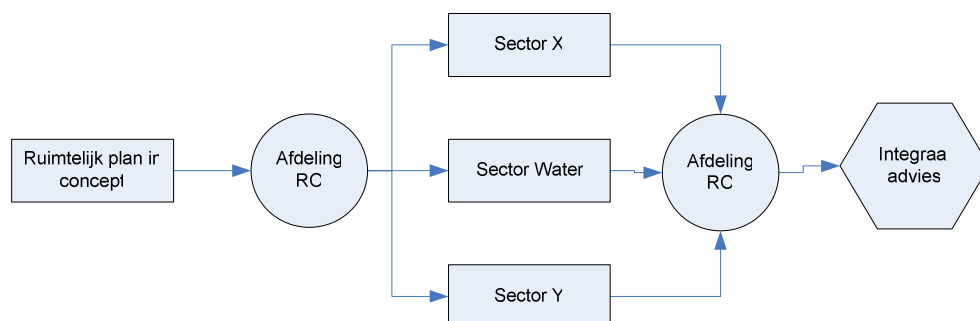
### 3.3. Provincie Gelderland als planbeoordelaar

#### Werkwijze toetsing ontwerpplannen

Op verzoek van colleges van B&W brengen de provinciale diensten conform artikel 10 van de BRO advies uit over ontwerp gemeentelijke bestemmingsplannen en ontwerp regionale structuurplannen. Zoals hiervoor beschreven, beperkt de provincie zich bij de advisering over wateraspecten tot de plannen die betrekking hebben op het groenblauwe raamwerk en alle plannen in grondwaterbeschermingsgebieden (ook als deze in het multifunctioneel gebied liggen).

De plannen worden door de gemeente naar de afdeling RO gestuurd waar drie gebiedscoördinatoren zijn aangesteld voor (1) Veluwe, (2) Oost-Gelderland en (3) Rivierengebied/Stadsregio Arnhem-Nijmegen. De ontwerpplannen worden in principe door de afdeling RO geschift en doorgeleid naar de relevante afdelingen (waaronder de afdeling Water). Overigens vindt de schifting in de praktijk doorgaans niet plaats en worden alle plannen doorgestuurd naar de afdelingen die vervolgens de relevantie voor hun werkveld moeten bepalen. De afdelingen stellen - met het Streekplan en het Waterhuishoudingsplan als uitgangspunten - een deeladvies op dat wordt teruggestuurd naar de afdeling RO. Deze afdeling stelt vervolgens een totaaladvies op dat aan de desbetreffende initiatiefnemer wordt toegestuurd. De dossierstudie wijst uit dat de aanwezigheid van formele toetsdocumenten (afsprakennotitie, wateradvies en een inhoudelijk goede waterparagraaf) geen harde toetsingscriteria vormen. In verreweg de meeste gevallen zijn deze documenten niet aanwezig of - in het geval van de waterparagraaf - beschrijvend van karakter zonder dat de provincie daaraan consequenties verbindt. Inhoudelijk komen elementen als kostenveroorzakersbeginsel en compensatie niet of nauwelijks aan de orde. Overigens stelt de provincie wel als harde voorwaarde dat er een watertoets heeft plaatsgevonden. Doorgaans moet dat volgens de gesprekspartners 'uit het plan gelezen' worden, een bevinding die ook tijdens de dossierstudie is gedaan. Transparant is het proces daarmee niet.

In grote lijnen ziet het proces er als volgt uit.



### **Werkwijze toetsing definitieve plannen**

Nadat het ontwerp bestemmingsplan is vastgesteld door de Gemeenteraad wordt het voor goedkeuring door Gedeputeerde Staten naar de afdeling RO van de provincie toegestuurd. Deze afdeling stelt vervolgens een ambtelijk advies op om het plan geheel of gedeeltelijk goed of af te keuren. Hiertoe beoordeelt de afdeling RO het plan op afwijkingen ten opzichte van het voorontwerp, de verwerking van het provinciale advies en beziet de ingediende bedenkingen. Verder toetst de afdeling het plan aan Europees, rijks- en provinciaal beleid. De andere afdelingen worden hier in de regel niet bij betrokken. De provincie heeft ervoor gekozen om vanaf 2005 voor wat betreft wateraspecten alleen de ruimtelijke plannen te beoordelen die in het groenblauwe raamwerk vallen.

Het ambtelijke advies wordt door de commissie 'vastgestelde plannen' van de PCFL<sup>5</sup> beoordeeld en op haar beurt brengt zij advies uit aan Gedeputeerde Staten over het onthouden van (gedeeltelijke) goedkeuring. Dit laatste in de vorm van een pré-GS besluit<sup>6</sup>. In de meeste gevallen worden de plannen conform het advies geaccordeerd. Een aantal plannen wordt aan de hand van een schriftelijke procedure afgehandeld en slechts een beperkt aantal 'zware' plannen staan geagendeerd. Wanneer geheel of gedeeltelijk goedkeuring wordt onthouden, heeft de initiatiefnemer officieel een jaar de tijd om het plan met inachtneming van de overwegingen van Gedeputeerde Staten te herzien.

Wateraspecten (inclusief de toepassing van de watertoets) spelen volgens de provincie zeer zelden een rol bij het (deels) onthouden van goedkeuring aan een ruimtelijk plan. Waarom eventueel goedkeuring is onthouden, is niet nader onderzocht.

---

<sup>5</sup> PCFL staat voor de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving. Deze commissie adviseert GS over de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen (en herzieningen) en regionale structuurplannen.

<sup>6</sup> Een aantal plannen wordt aan de hand van een schriftelijke procedure afgehandeld en slechts een beperkt aantal 'zware' plannen staan geagendeerd. De commissie 'vastgestelde plannen' van de PCFL komt een keer in de drie weken bij elkaar, waarbij er gemiddeld 10 plannen staan geagendeerd. In totaal gaat het jaarlijks om gemiddeld 300 plannen.

## Cijfers

Om een indicatie te geven van aantallen ontwerp en vastgestelde plannen die langs de provincie Gelderland gaan, nemen we hieronder een aantal jaarcijfers op.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bestemmingsplannen waarop door GS een Besluit is genomen	525	432	338	310	335	304	264
Idem art. 11 WRO	166	97	116	110	124	83	82
Idem art. 19 WRO	596	321	532	336	326	286	265
Art. 10 BRO advies	287	346	425	442	520	257	257
Ontwerp bestemmingsplannen waarover de PCFL heeft geadviseerd	7	-	-	-	-	-	-

## Uitkomsten planbeoordeling

Uit analyse van zes dossiers over ruimtelijke plannen waarin de provincie een rol als planbeoordelaar had, komt het volgende beeld naar voren:

- Uit de meeste dossiers kon niet worden afgeleid in welke mate de provincie invulling heeft gegeven aan haar rol als planbeoordelaar.
- Het inhoudelijke wateradvies was niet altijd uit de dossiers te halen en de waterparagraaf gaf ook niet altijd weer hoe de waterbelangen in het ruimtelijke plan zijn gewogen.
- Bij twee dossiers kwam de provinciale rolinvulling wel herkenbaar naar voren. Dit gold bijvoorbeeld voor het Bestemmingsplan Wamel Kloosterhof fase 1 (gemeente Maas en Waal).

### *Aanwijsbare planbeoordeling door provincie: Bestemmingsplan Wamel Kloosterhof fase 1*

In een brief aan het college van B&W van de gemeente Maas en Waal stelt de provincie het volgende over het bestemmingsplan; “bij de beoordeling in het kader van de watertoets constateren wij een verschil in de benodigde ruimte voor waterberging en het advies van het waterschap Rivierenland. In het plan ontbreekt de motivatie waarom van het wateradvies van het waterschap wordt afgeweken. Het benodigde oppervlak voor waterberging is ruimtelijk relevant en dient in het kader van het bestemmingsplan juist op de plankaart en in de tekst te zijn opgenomen. Dit om (toekomstige) wateroverlast te voorkomen. Wij gaan ervan uit dat u in overleg met het waterschap tot overeenstemming komt over de benodigde en te bestemmen oppervlakte en dat u de plankaart daarmee in overeenstemming brengt....”

De bovenstaande uitkomsten komen voort uit een beperkte steekproef van dossiers. De uitkomsten uit de dossierstudie zijn daarmee op zichzelf niet representatief.

Door de meeste geïnterviewden werd echter bevestigd dat het instrument watertoets op verschillende onderdelen beter kan worden toegepast. Zo worden afspraken tussen gemeenten en waterschappen doorgaans niet formeel worden vastgelegd in een afsprakennotitie. Een wateradvies wordt doorgaans wel vastgesteld. Of een gemeente zich aan het wateradvies houdt of daar (al dan niet beredeneerd) van afwijkt, is meestal niet te uit een waterparagraaf af te leiden. Ook is een waterparagraaf veelal nog onvoldoende op de inhoudelijke motieven van de uiteindelijke waterhuishoudkundige keuzen gericht en is regelmatig geen aandacht voor compensatie en kosten.

### **3.4. Provincie Gelderland als initiatiefnemer**

De provincie als initiatiefnemer is aan de orde bij bijvoorbeeld het opstellen van het streekplan, streekplanuitwerkingen, ruimtelijke visies, infrastructurele plannen en ontgrondingen. Dit komt niet meer dan enkele keren per jaar voor.

Bij het Streekplan 2005 is het watertoetsproces met alle waterbeheerders doorlopen. De provincie heeft toen volgens eigen zeggen getracht om - vanuit het perspectief van de watertoets - het 'ideale' proces te volgen. Dit wordt door de waterschappen onderkend. Hoewel zij van mening zijn dat er op sommige punten geredeneerd vanuit het waterbelang andere keuzes gemaakt hadden kunnen worden, hebben ze begrip voor de afwegingen en zien ook zij het Streekplan als 'schoolvoorbeeld' van een goede toepassing van de watertoets. Ook de landelijke 'waterdoelen' hebben een plaats gekregen in het Streekplan, dat is opgesteld indachtig het uitgangspunt 'water als ordenend principe'.

Bij de uitwerkingen van het streekplan is de hierboven beschreven werkwijze ook gevolgd. Voor de 'Streekplanuitwerking zoekzones stedelijke functies' is de planvorming zoveel mogelijk in de regio's gelegd. De provincie heeft de regio's opgeroepen de waterbeheerders vroegtijdig te betrekken. De indruk van de provincie is dat dit ook is gebeurd, maar feitelijk heeft ze dit niet actief gevolgd, laat staan er actief op gestuurd.

De waterschappen kijken met gemengde gevoelens terug naar het gevolgde proces bij deze streekplanuitwerking. Sommige regio's hebben volgens hen de vrijheid gegrepen en de watertoets niet toegepast. Waterschap Rijn en IJssel heeft zich volgens eigen zeggen moeten invechten om in het planproces een voet aan de grond te krijgen. Dezelfde ervaringen heeft Waterschap Rivierenland met de Regio Rivierengebied, waarbij de watertoets uiteindelijk toch nog goed is verlopen. De waterschappen zijn van mening dat de provincie zich wat te makkelijk en zonder overleg heeft teruggetrokken. Het uiteindelijke gevolg is volgens de waterschappen dat weliswaar geen grote problemen zijn opgetreden maar er wel kansen zijn gemist.

De mate waarin de watertoets bij infrastructurele plannen wordt doorlopen is -volgens een aantal provinciale medewerkers- nog wisselend en voor verbetering vatbaar.

### **3.5. Provincie Gelderland als grondwaterbeheerder**

Als grondwaterbeheerder verleent de provincie Gelderland vergunningen voor onttrekkingen van grote hoeveelheden grondwater. Ook kan de provincie ontheffingen verlenen voor bepaalde activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden.

Deze taken staan los van de watertoets en hebben betrekking op de rol van de provincie als vergunningverlener.

De provincie heeft als grondwaterbeheerder in de watertoets een afspraak gemaakt met de waterschappen dat de waterschappen het eerste aanspreekpunt zijn voor de watertoets, ook voor grondwater. De waterschappen betrekken de provincie er vervolgens bij.

Vooruitlopend op de delegatie van het ondiepe grondwater naar de waterschappen (in 2009), verwacht de provincie dat de waterschappen het ondiepe grondwater in haar advisering betrekken. De waterschappen kunnen daarbij advies van de provincie vragen. Waar ruimtelijke plannen het diepe grondwater raken, is de provincie als grondwaterbeheerder in beeld bij de watertoets. Deze laatste situatie komt echter weinig voor.

### **3.6. Betrokkenheid Provinciale Staten**

Provinciale Staten hebben volgens de geïnterviewden weinig aandacht voor het instrument 'watertoets'. Meer strategische onderwerpen als de verdrogingsproblematiek en groen-blauwe diensten (betalen van boeren voor waterberging op hun land) hebben wel nadrukkelijke aandacht van Provinciale Staten.

Provinciale Staten hebben met name een kaderstellende rol. Vanuit die rol stellen Provinciale Staten streekplan(herzieningen) vast. De uitwerkingen daarvan zijn een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Met de komst van de nieuwe Wro verandert dat overigens, omdat het streekplan verdwijnt en de structuurvisie er voor in de plaats komt die altijd door Provinciale Staten moet worden vastgesteld.

Op dit moment moeten Provinciale Staten 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.

Doordat de provincie vanuit haar (plan)beoordelende rol geen overzicht bijhoudt van de inhoudelijke uitkomsten van het watertoetsproces bij ruimtelijke plannen, is op het niveau van Provinciale Staten geen overzicht beschikbaar van de mate van realisatie van waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen. Door hier op te evalueren, zoals is gedaan bij de inventarisatie van bestemmingsplannen in 2006, is alsnog een inzicht verkregen in de doorwerking van waterhuishoudkundige doelen in ruimtelijke plannen.

*Analyse van doorwerking in gemeentelijke plannen: inventarisatie bestemmingsplannen (2006)*

Om na te gaan in hoeverre provinciale waterdoelstellingen doorwerken in gemeentelijke plannen, heeft de provincie Gelderland in 2006 hiernaar een inventarisatie<sup>7</sup> uitgevoerd door dertig bestemmingsplannen te beoordelen.

Uit deze inventarisatie kwam naar voren dat:

- waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen achterwege blijven en ruimtelijke keuzen onvoldoende gemotiveerd worden in relatie tot wateraspecten;
- de juridische borging van wateraspecten in de voorschriften en op de plankaart van het bestemmingsplan veelal niet plaatsvindt;
- Aspecten als compensatie en het kostenveroorzakersbeginsel onderbelicht blijven en;
- Locatiekeuzen maar weining (mede) op de waterhuishoudkundige omstandigheden gebaseerd worden.

Dit provinciespecifiek beeld is overigens in grote lijnen vergelijkbaar met de uitkomsten van de landelijke evaluatie watertoets uit 2006.

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 en waterparagrafen weinig expliciete en inhoudelijke afwegingen bevatten, is het voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten niet goed mogelijk om periodiek te controleren of de watertoets werkelijk leidt tot een evenwichtige beschouwing van waterdoelstellingen in ruimtelijke plannen.

De provinciale evaluatie over de doorwerking van waterdoelen in bestemmingsplannen (uit 2006) laat zien dat bij deze plannen de afgelopen jaren waterdoelen onvoldoende evenwichtig in beschouwing zijn genomen, hetgeen strookt met de uitkomst van de landelijke evaluatie watertoets uit 2006.

---

<sup>7</sup> Provincie Gelderland, *De watertoets in de Gelderse bestemmingsplannen*; analyse van de plannen uit de landelijke evaluatie van de watertoets (2006)

### 3.7. Omgang met gevolgen nieuwe Wro voor watertoets

Per 1 juli 2008 treedt de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) in werking, waardoor de beoordelingsrol van de provincie bij bestemmings- en regionale structuurplannen komt te vervallen. Bovendien krijgt de provincie de beschikking over nieuwe instrumenten om haar ruimtelijke doelen te verwezenlijken. De vraag is hoe dwingend de provincie zich zal gaan manifesteren. Dat is volgens alle betrokkenen uiteindelijk een politieke keuze.

De provincie is zich aan het bezinnen op haar nieuwe rol. In ieder geval wil de provincie vroegtijdig bij het planvormingsproces van gemeentes betrokken raken. Rondom specifieke beleidsthema's uit het Streekplan 2005 (bijvoorbeeld bescherming van HEN-wateren) wordt bekeken welke instrumenten (bijvoorbeeld provinciale verordeningen) kunnen worden aangewend om de waterbeleidsdoelen te halen. De intentie van de provincie daarbij is het accent te leggen op proactieve sturing, dat wil zeggen geen interventie naar aanleiding van tekortschieten, maar voorkomen van tekortschieten. Dat het waterschap voor watervragen het eerste loket is, blijft daarbij het uitgangspunt.

#### *Provinciale oriëntatie op gevolgen nWro: Wro-agenda*

Eind 2007 hebben Gedeputeerde Staten een concept Wro-agenda opgesteld. Deze agenda geeft de bandbreedte aan waarbinnen de provincie Gelderland de keuzes voor het nieuwe Wro-instrumentarium moet maken. Gedeputeerde Staten bespreken deze Wro-agenda met gemeenten, regio's, rijk en waterschappen. Na deze consultatie moet in maart / april 2008 aan Provinciale Staten een bijgestelde Wro-agenda worden voorgelegd.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Wro-agenda 2008-2009; toepassing van de Wro-instrumenten voor realisering van het Gelderse provinciale beleid (versie 7 november 2007)



## **Bijlagen**



## **Bijlage 1   Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur**

Beleidslijn 'Ruimte voor de rivier', 1996.

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

Provincie Gelderland, Nederland Leeft Met Water & Accanto, 2003.

Checklijst water & ruimte voor plannen van regio en gemeente; Bedoeld voor initiatiefnemers, waterbeheerders en RO-beoordelaars.

Provincie Gelderland, 2004. Water leeft in Gelderland; Derde Waterhuishoudingsplan Gelderland 2005-2009.

Provincie Gelderland, 2005. Streekplan Gelderland 2005; Kansen voor de regio's.

Provincie Gelderland, 2006. De watertoets in de Gelderse bestemmingsplannen; analyse van de plannen uit de landelijke evaluatie van de watertoets.

Provincie Gelderland, 2007. Jaarplan 2007, Afdeling Ruimtelijke Ordening; "De omslag".

Provincie Gelderland, 2004. Hernieuwde afspraken provincie en waterschappen d.d. 22 september 2004 in WateRO-overleg.

Provincie Gelderland, 2004. Notitie aan WateRO over watertoets en rol waterschap / provincie.

Provincie Gelderland, 2004. Verslag van gesprek over Watertoets en ontgrondingen.

Provincie Gelderland, 2003. Memo over de inzet Afdeling Water bij toetsen bestemmingsplannen.

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!

Waterschappen 'Veluwe', 'Rijn en IJssel', 'Rivierenland' en 'Vallei en Eem', 2004. Brieven waarin de waterschappen akkoord gaan met de procedure rond het opstellen van het Streekplan.

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 zelf 10-12 dossiers te selecteren, die volgens haar een goede indicatie geven van hoe zij omgaat met het watertoetsproces. Van deze 12 dossiers gaven er 2 een beeld van de provincie als initiatiefnemer, 3 van de provincie als waterbeheerder en 6 van de provincie als beoordelaar. De dossiers hadden betrekking op de periode 2003 tot en met 2006 en zijn ook gelijkmatig verspreid over deze periode. Bij de waterschappen is getoetst of de geselecteerde dossiers een redelijke doorsnede vormden. De volgende dossiers zijn bestudeerd.

### *Provincie als initiatiefnemer:*

- Provinciale weg N837
- Streekplanuitwerking zoekzones stedelijke functies en landschappelijke versterking

### *Provincie als waterbeheerder:*

- Waterfront Harderwijk
- Nunspeet de Kolk
- Verkenning intergemeentelijk lokaal bedrijventerrein gemeenten Hattem, Heerde en Oldenbroek

### *Provincie als beoordelaar:*

- Bestemmingsplan Breedeweg Gemeente Groesbeek
- Bestemmingsplan Buitengebied, binnendijks Gemeente Maasdriel
- Bestemmingsplan Buitendijks Gebied 2005 Lingewaard
- Bestemmingsplan Wamel Kloosterhof fase 1, Gemeente West Maas en Waal
- Bestemmingsplan ISEV Gemeente Ede
- Bestemmingsplan Buitengebied 2005 Hengelo/Vorden gemeente Bronckhorst



## **Bijlage 3 Betrokkenen onderzoek**

### **Geïnterviewden uit de provinciale organisatie**

1. Mevrouw ir. A.J. Baks  
Dienst Milieu en Water, beleidsmedewerker afdeling Water
2. De heer ir. N. van Doorn  
Dienst Ruimte, Economie en Welzijn, hoofd afdeling Ruimtelijke Ordening
3. Mevrouw drs. M.A. Firt,  
Dienst Ruimte, Economie en Welzijn, watertoetscoördinator
4. De heer ir. T.J. Spek  
Dienst Milieu en Water, beleidsmedewerker afdeling Water
5. De heer mr. C.J. Steenmeijer  
Dienst Milieu en Water, afdelingshoofd Water
6. De heer ing. T.J. Streppel  
Secretaris Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving
7. De heer dr. J.C. Verdaas  
Gedeputeerde Ruimtelijke Ordening
8. De heer H.W.C.G. Keerweer  
Gedeputeerde Landelijk gebied en Water

### **Geïnterviewde waterschappen**

1. Mevrouw I. de Lange  
Waterschap Rijn en IJssel
2. De heer H. Kraal  
Waterschap Rivierenland

### **Andere organisaties**

1. De heer O. van Gilst  
Waterambassadeur, gemeente Leerdam
2. De heer J. van Tiel  
Rijkswaterstaat Oost-Nederland





## Bijlage 4 Gehanteerd normenkader

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

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

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

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

## 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: