

## Water in zicht

Toepassing van de watertoets  
in de provincie Noord-Brabant

28 mei 2008

ISBN 978-90-8768-015-2

## Inhoudsopgave

1	Doorwerking van water in ruimtelijke plannen	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Achtergrond: de watertoets	4
1.3	Nieuwe Wro en nieuwe Waterwet	5
1.4	Leeswijzer	7
2	Het onderzoek	8
2.1	Aanleiding	8
2.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
2.3	Onderzoeksaanpak	9
2.3.1	Afbakening van het onderzoek	9
2.3.2	Normenkader	9
2.3.3	Onderzoeksmethoden	10
3	Watertoets en provinciale rollen	12
3.1	Watertoetsproces	12
3.2	Provinciale rollen	14
3.2.1	De provincie als initiatiefnemer	14
3.2.2	De provincie als grondwaterbeheerder	15
3.2.3	De provincie als beoordelaar	16
3.3	Ruimtelijke ontwikkeling en de watertoets	17
3.3.1	Compensatie en risico- en kostenanalyse	18
4	Watertoets provincie Noord-Brabant	20
4.1	Provinciaal waterbeleid	20
4.2	Vormgeving watertoetsproces door provincie Noord-Brabant	21
4.2.1	Organisatie	21
4.2.2	Rolinvulling	22
5	Bevindingen	28
5.1	Uitvoering provinciaal beleid	28
5.2	Uitvoering rollen	29
5.2.1	Initiatiefnemer	29
5.2.2	Waterbeheerder	31
5.2.3	Beoordelaar	32
5.3	Omgang met gevolgen nWro voor watertoets	34
5.4	Betrokkenheid Provinciale Staten bij watertoets	35
6	Conclusies en aanbevelingen	36
6.1	Inleiding	36

6.2	Conclusies	37
6.3	Aanbevelingen	39
7	Reactie Gedeputeerde Staten	42
8	Nawoord rekenkamer	44
Bijlage 1	Normenkader	46
Bijlage 2	Geraadpleegde documenten	50
Bijlage 3	Onderzochte dossiers	52
Bijlage 4	Checklist dossieronderzoek watertoets	54
Bijlage 5	Geïnterviewde personen	56

# 1 Doorwerking van water in ruimtelijke plannen

## 1.1 Inleiding

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

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

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

## 1.2 Achtergrond: de watertoets

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

De doelstelling van de watertoets wordt als volgt geformuleerd<sup>1</sup>:

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

Het kader voor de watertoets is het vigerend beleid (vierde Nota waterhuishouding, Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw, Europese Kaderrichtlijn water, vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, beleidslijn Ruimte voor de rivier). De watertoets wordt

---

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

uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water.

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

De watertoets heeft betrekking op alle waterhuishoudkundige aspecten. Voorbeelden daarvan zijn veiligheid, wateroverlast, riolering, watervoorziening, volksgezondheid, bodemdaling, verdroging, natte natuur, grondwateroverlast, grondwaterkwaliteit en oppervlaktewaterkwaliteit.<sup>2</sup> De watertoets is vormgegeven vanuit de uitgangspunten: samenwerken vanuit eigen verantwoordelijkheid, vroegtijdigheid, binnen bestaande ruimtelijke kaders, flexibiliteit, bestaand beleid en maatwerk. Met de watertoets wordt beoogd het waterbelang evenwichtig mee te wegen ten opzichte van andere belangen. Wanneer andere belangen voorgaan ten opzichte van het waterbelang dient compensatie plaats te vinden. De benodigde compensatie dient daarbij onderdeel uit te maken van de belangenafweging.

### 1.3 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.

Belangrijke veranderingen zijn<sup>3</sup>:

- Provincies worden, net als Rijk en gemeenten, verplicht hun beleid neer te leggen in een structuurvisie. Met deze structuurvisie vervallen de huidige provinciale streekplannen. In de structuurvisie dienen locatiekeuzen voor water en ruimtelijke ontwikkelingen te worden opgenomen. Structuurvisies kennen geen verplichte vorm en procedures en dus ook geen juridische verplichting voor de watertoets.
- De goedkeuringsbevoegdheid van GS voor gemeentelijke plannen (rol provincie als beoordelaar in huidige watertoetsproces) verdwijnt. Daarmee

---

<sup>2</sup> Bron: Handreiking Watertoets 2, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003.

<sup>3</sup> Bron: De Watertoets in beweging. De gevolgen van de nieuwe Wro en Waterwet voor de Watertoets. Landelijke Werkgroep Watertoets, mei 2007.

komt een belangrijk vangnet voor onvoldoende doorlopen watertoetsprocedures te vervallen.

- Provincies krijgen de bevoegdheid bij verordening regels te stellen over de inhoud van bestemmingsplannen (bovengemeentelijke belangen). Gemeenten moeten de regels van een provinciale verordening binnen een jaar verwerken in hun bestemmingsplan.
- GS hebben de mogelijkheid om, bij de vaststelling van een bestemmingsplan door een gemeente, (proactief of reactief) een aanwijzing te geven.
- Indien provincies van mening zijn dat een ontwerp bestemmingsplan niet voldoet, dan kunnen zij binnen zes weken een zienswijze op het ontwerp indienen om alsnog regionale belangen in het plan te verankeren.
- Voor projecten van provinciaal belang krijgen provincies de bevoegdheid een inpassingsplan op te stellen. Inpassingsplannen zijn inhoudelijk gelijk aan bestemmingsplannen. Ook bij deze plannen dient dus een watertoets te worden toegepast

In september 2006 is het wetsvoorstel voor de nieuwe Waterwet ingediend bij de Tweede Kamer. De verwachting is dat deze wet na 1 september 2009 in werking zal treden. Deze wet betekent (onder meer) een verandering in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van water. De watertoets vormt overigens geen onderwerp van de nieuwe Waterwet.

Belangrijke veranderingen zijn:

- Met de nieuwe Waterwet wordt de provincie verantwoordelijk voor de vertaling van het nationale beleid naar regionaal beleid en regionale doelen.
- De provincie krijgt een sleutelpositie in de (interne en externe) afstemming tussen ruimtelijk beleid en waterbeleid. Zij dient te zorgen voor zowel de verticale afstemming (doorvertaling rijksnota's naar regionaal niveau) als de horizontale afstemming (tussen de verschillende beleidsvelden op provinciaal/regionaal niveau). Deze afstemming vindt voor een belangrijk deel plaats via de provinciale plannen. Zij vormen het kader waarbinnen de waterschappen (maar ook de gemeenten) hun taak uitoefenen.
- In de Waterwet wordt uitgegaan van getrappt toezicht op lagere overheden; in beginsel houdt de provincie toezicht op de waterschappen en het Rijk op de provincies. Het zwaartepunt in het toezicht blijft op provinciaal niveau liggen.
- Operationele taken zoals het grondwaterbeheer worden voor het grootste deel overgedragen aan de waterschappen.

Op basis van de nieuwe wetgeving wordt de provincie systeemverantwoordelijk voor de vertaling van het nationale beleid naar regionale doelen. Daarmee blijft de watertoets, voor de provincie vanuit een ander perspectief, van belang bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen de aanleiding van het onderzoek, de probleemstelling en onderzoeksvragen, en de onderzoeksaanpak aan de orde.

Hoofdstuk 3 betreft een toelichting op de rol van de watertoets in de ruimtelijke ordening en de processtappen en producten die volgens het landelijk format voor het watertoetsproces de basis vormen voor de provinciale rollen van initiatiefnemer, waterbeheerder en planbeoordelaar. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van het proces van de watertoets in de provincie Noord-Brabant. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen gepresenteerd. Daarbij wordt ook ingegaan op de betekenis van de nieuwe Wro voor het watertoetsproces en op de betrokkenheid van Provinciale Staten bij de watertoets. Hoofdstuk 6 tenslotte bevat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bijlagen bevatten achtereenvolgens het normenkader, de geraadpleegde documenten, de onderzochte dossiers, de checklist voor dossieronderzoek en een overzicht van de geïnterviewde personen.

## 2 Het onderzoek

### 2.1 Aanleiding

Gezien de maatschappelijke en politieke discussie rondom waterbeleid en de rollen en taken van de provincies hierin, hebben de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland naar aanleiding van een gezamenlijk vooronderzoek naar waterbeleid en waterbeheer besloten gezamenlijk onderzoek te doen naar de watertoets in de provincies Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel.

Uit het gezamenlijke vooronderzoek kwam naar voren dat de provincies Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel niet beschikken over een kwantitatief en kwalitatief overzicht van de provinciale toetsing van ruimtelijke plannen op wateraspecten. Hierdoor was niet traceerbaar in hoeverre de watertoets ook daadwerkelijk leidt tot een evenwichtige plaats van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening. Daarnaast is geconstateerd dat de provincies niet beschikken over een overzicht van de wijze waarop en de omvang waarmee compensatie wordt toegepast voor ruimtelijke ontwikkelingen die nadelig zijn vanuit waterhuishoudkundig oogpunt en de mate waarin (vanaf 2006) gebruik wordt gemaakt van het kostenveroorzakingsbeginsel. Onduidelijk was of de kaders voor compensatie wel voldoende helder gesteld zijn.

Reden voor de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland voor een rekenkameronderzoek naar de watertoets. De verdere rapportage zal gericht zijn op de provincie Noord-Brabant, tenzij anders vermeld.

### 2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek stelt de Zuidelijke Rekenkamer zich ten doel:

- Inzicht te geven in de wijze waarop de provincie Noord-Brabant invulling geeft aan de watertoets (als initiatiefnemer en als waterbeheerder);
- Inzicht te geven in de mate waarin de provincie Noord-Brabant de watertoets gebruikt om het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening te waarborgen (als beoordelaar).

De rekenkamer heeft de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

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



De centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

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

## 2.3 Onderzoeksaanpak

### 2.3.1 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsvonden in de periode augustus 2007 - februari 2008. Op basis van dezelfde startnotitie vindt het onderzoek in Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel plaats. Per provincie zal separaat worden gerapporteerd. Wel zal er na afronding van het onderzoek een vergelijking op hoofdlijnen tussen de provincies plaatsvinden.

De watertoets is met ingang van 1 november 2003 verplicht. De periode waar het onderzoek betrekking op heeft loopt van november 2003 tot januari 2007.

Om onderzoeksdoublures te voorkomen heeft afstemming plaatsgevonden met de onderzoeken die de Inspectie Verkeer en Waterstaat (V&W) en de Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) op het terrein van de watertoets uitvoeren.

### 2.3.2 Normenkader

De rekenkamer hanteert voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen normen waaraan de bevindingen kunnen worden getoetst. Het normenkader vloeit voort uit de inhoudelijke interpretatie van de doelstelling van de watertoets zoals deze is beschreven in de notitie 'Handreiking watertoets 2'<sup>4</sup>. De handreiking verduidelijkt de rollen, verantwoordelijkheden en taken van overheden en particulieren. Daarnaast beschrijft de handreiking voor vrijwel elke ruimtelijke planprocedure hoe het watertoetsproces is in te passen in de planprocedure.

Hieraan toegevoegd zijn normen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het watertoetsproces en de invulling van de provinciale watertoetsrollen te toetsen. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de provinciale rollen van initiatiefnemer, waterbeheerder en beoordelaar.

---

<sup>4</sup> Bron: Handreiking Watertoets 2, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003.

Met betrekking tot doeltreffendheid gaat het om de volgende normen:

- De provincie Noord-Brabant heeft door een adequate invulling van haar rollen gewaarborgd dat de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing zijn genomen bij ruimtelijke plannen.
- Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten adequaat geïnformeerd over de wijze waarop zij hebben gewaarborgd dat de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing zijn genomen bij ruimtelijke plannen.

Betreffende doelmatigheid gaat het om de vraag of:

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

De normen zijn samengevoegd in het normenkader en opgenomen in bijlage 1.

### 2.3.3 Onderzoeksmethoden

#### *Documentstudie*

De rekenkamer heeft het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. Gestart is met een inventarisatie en een eerste analyse van beschikbare provinciale en landelijke documenten zoals onder andere beleidsnotities, waterhuishoudingplannen en rapporten van landelijke inspecties. Met behulp van deze documentstudie zijn de provinciale taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de drie rollen in kaart gebracht. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2.

#### *Dossierstudie*

In de tweede fase heeft een nadere analyse plaatsgevonden van dossiers waarin een watertoets is doorlopen voor bijvoorbeeld een bestemmings-, wijzigings-, of reconstructieplan. In principe wordt voor alle plannen die bij de directie ROH binnen komen een watertoets doorlopen. In eerste instantie houdt dit in dat plantoetsers van de directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving (ROH) nagaan of de plannen een waterparagraaf bevatten. Indien dat het geval is en grondwateraspecten niet of nauwelijks in het geding zijn beoordelen de plantoetsers de plannen zelf. In alle andere gevallen wordt de afdeling Oppervlaktewater en/of Grondwater van de directie Ecologie bij het watertoetsproces betrokken. De directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving (ROH) heeft in ieder geval tot 2006 geen afzonderlijk overzicht bijgehouden van plannen waarbij de afdeling Oppervlakte- en/of Grondwater bij betrokken zijn geweest. Om toch een indicatie te krijgen van het verloop van het watertoetsproces in beide gevallen heeft de provincie Noord-Brabant op verzoek van de rekenkamer zelf 12 dossiers geselecteerd en aangedragen.

Bij de selectie van de dossiers heeft een verdeling plaatsgevonden naar de drie rollen en een gelijkmatige verspreiding over de beleidsperiode 2003-2006. Aan de waterschappen is vervolgens de vraag voorgelegd of de geselecteerde dossiers een goede weergave zijn van de praktijk. Dit werd door de waterschappen bevestigd. De rekenkamer heeft zelf niet kunnen vaststellen of dit een representatief beeld is.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de onderzochte dossiers. In bijlage 4 is een checklist opgenomen die gehanteerd is bij de analyse van de dossiers.

### *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 groeps gesprekken (watertafels) georganiseerd. Een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 5.

## 3 Watertoets en provinciale rollen

### 3.1 Watertoetsproces

In het watertoetsproces kunnen drie rollen en vier fasen worden onderscheiden. Het betreft de rollen van initiatiefnemer, waterbeheerder en beoordelaar. De fasen betreffen achtereenvolgens een initiatieffase, een ontwikkel- en adviesfase, een besluitvormingsfase en een beoordelingsfase.

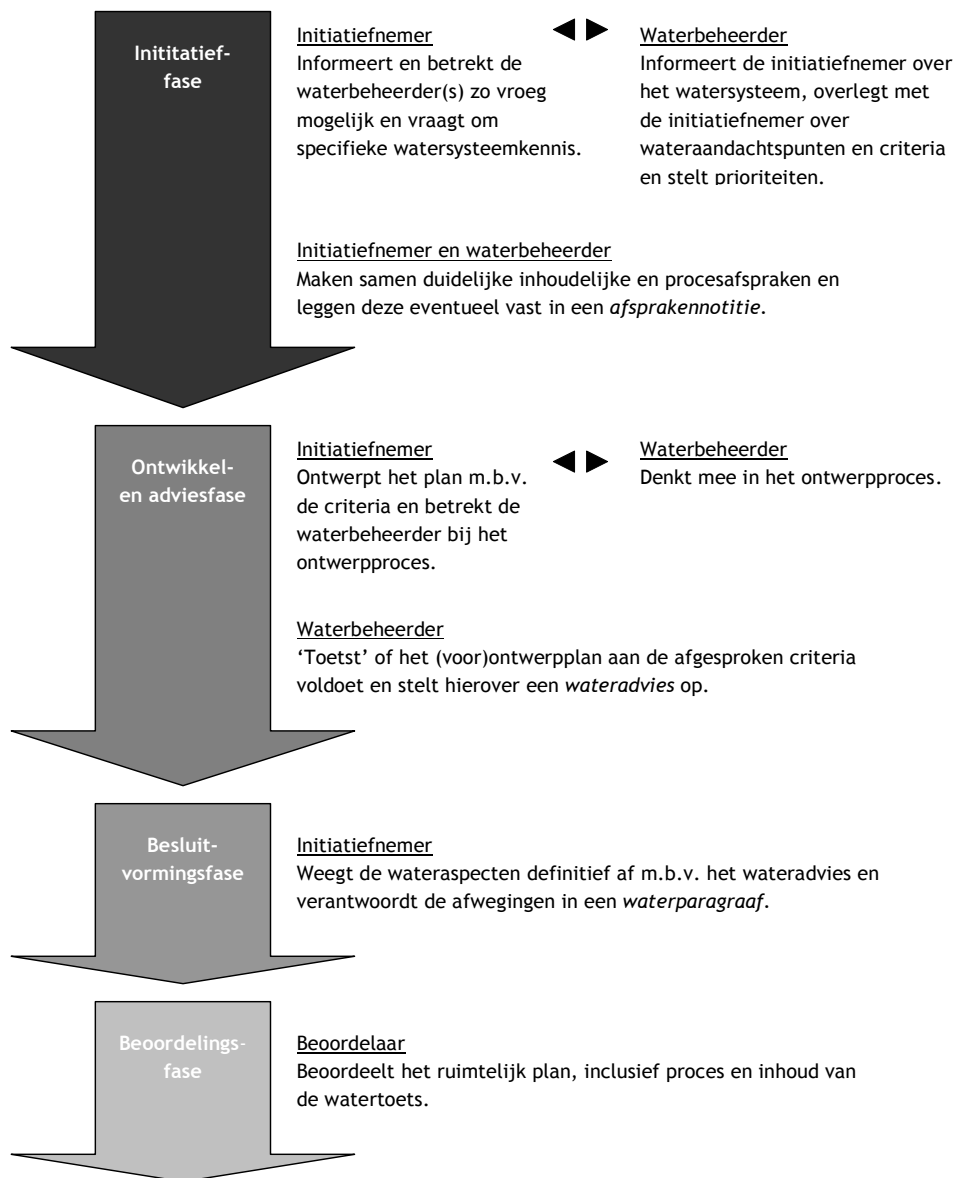
In de 'Aanvulling handreiking Watertoets 2' (2007) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden de rollen als volgt gedefinieerd:

*De initiatiefnemer* is de initiatiefnemende overheid, of als de initiatiefnemer een private partij is, de overheid die formeel bevoegd is om het plan of besluit vast te stellen, waarin het initiatief is vervat. Afhankelijk van het type plan of besluit kunnen gemeenten, provincies en rijksoverheden de rol van initiatiefnemer vervullen.

*De waterbeheerder* is de overheid die formeel verantwoordelijk is voor het waterbeheer in het plangebied. Onderscheiden worden regionale waterbeheerders (waterschappen en soms gemeenten), de grondwaterbeheerder (provincie) en de rijkswaterbeheerder (regionale directie van Rijkswaterstaat).

*De beoordelaar* is de overheid die het plan of besluit al dan niet geheel of gedeeltelijk goedkeurt. Afhankelijk van het type plan of besluit is provincie of rijk beoordelaar.

In navolgend schema worden de rollen en fasen van het watertoetsproces weergegeven.



Figuur 1: schema watertoetsproces (bron: Handreiking Watertoets 2, 2003)

Provincies kunnen in het watertoetsproces gelijktijdig zowel de rol van initiatiefnemer, waterbeheerder als beoordelaar vervullen. In onderstaande paragrafen wordt nader op deze rollen van de provincie ingegaan.

## 3.2 Provinciale rollen

### 3.2.1 De provincie als initiatiefnemer

Indien provincies een streekplan, reconstructieplan of infrastructuurplan opstellen, dienen zij, als initiatiefnemer, ten behoeve van de watertoets de volgende stappen te doorlopen<sup>5</sup>.

#### **Initiatieffase**

- De provincie stelt relevante waterbeheerder(s) op de hoogte van het voorgenomen plan en betreft deze zo vroeg mogelijk bij de planvorming.
- De provincie vraagt aan de waterbeheerder(s) om specifieke watersysteemkennis (kenmerken, kansen en beperkingen van het watersysteem).
- De waterbeheerder(s) en de provincie komen in gezamenlijk overleg tot afspraken over de inhoud (wateraandachtspunten en/of concrete criteria) en het procesverloop van de watertoets.
- De waterbeheerder(s) en de provincie leggen, in ieder geval bij zware plannen en besluiten, de afspraken over de inhoud en het proces vast in een afsprakennotitie en zorgen er zondig voor dat de afspraken bestuurlijk gedekt zijn.

#### **Ontwikkel- en adviesfase**

- De provincie ontwikkelt het (voor)ontwerpplan rekening houdend met de afgesproken aandachtspunten en/of criteria vanuit water en betreft de waterbeheerder daarbij.
- De provincie vraagt advies aan de waterbeheerder(s). Het (voor)ontwerpplan van de provincie kan een concept waterparagraaf bevatten.

#### **Besluitvormingsfase**

- De provincie maakt aan de hand van het wateradvies van de waterbeheerder(s) een definitieve integrale afweging in het ruimtelijk plan.
- De provincie bespreekt de effecten van planaanpassingen met de waterbeheerder(s) om samen tot oplossingen te komen voor in of ten gevolge van het wateradvies geconstateerde problemen.
- De provincie verantwoordt zich over gemaakte keuzes ten aanzien van water en het doorlopen proces in een waterparagraaf.
- De provincie stelt het plan formeel vast en legt het, indien nodig<sup>6</sup>, ter goedkeuring voor aan de beoordelaar.

---

<sup>5</sup> Bron: Handreiking Watertoets 2, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003.

<sup>6</sup> Het gaat hierbij om ruimtelijke procedures waarvoor een goedkeuringsbesluit of een verklaring van geen bezwaar nodig is van een hogere overheid (in dit geval de rijksoverheid), voordat het plan in werking kan treden.

### 3.2.2 De provincie als grondwaterbeheerder

De rol van provincies als waterbeheerder heeft alleen betrekking op het grondwater. Provincies zijn in dat geval verantwoordelijk voor het kwantitatieve grondwaterbeheer. Zij verlenen vergunningen voor het onttrekken van grondwater. Provincies kunnen ervoor kiezen het grondwaterbeheer over te dragen aan de waterschappen. Wat de kwaliteit van het grondwater betreft hebben provincies alleen een taak in grondwaterbeschermingsgebieden als vergunningverlener.

In een watertoetsproces kunnen meerdere waterbeheerders (gelijktijdig) relevant zijn. Als dat het geval is spreken de betreffende waterbeheerders onderling af wie de inbreng van de verschillende waterbeheerders coördineert. In de praktijk is dat meestal de waterbeheerder met het grootste belang. Elke waterbeheerder behoudt wel zijn eigen verantwoordelijkheden.

Indien provincies als waterbeheerder in het watertoetsproces betrokken zijn dienen zij in de verschillende fasen de volgende stappen te doorlopen<sup>7</sup>:

#### Initiatieffase

- De provincie informeert de initiatiefnemer over kenmerken, kansen en beperkingen van het grondwatersysteem die van belang zijn voor de voorbereiding van het plan. Voorzover mogelijk geeft de provincie mogelijkheden aan om negatieve effecten op het grondwatersysteem te voorkomen.
- De provincie formuleert samen met de initiatiefnemer wateraandachtspunten en/of criteria en stelt daarbij prioriteiten.
- De provincie maakt samen met de initiatiefnemer afspraken over de inhoud (wateraandachtspunten en/of concrete criteria) en het procesverloop van de watertoets.
- De provincie en initiatiefnemer leggen, in ieder geval bij zware plannen en besluiten, de afspraken over de inhoud en het proces vast in een afsprakennotitie en zorgen er zonodig voor dat de afspraken bestuurlijk gedekt zijn.

#### Ontwikkel- en adviesfase

- De provincie denkt met de initiatiefnemer mee bij de ontwikkeling van het (voor)ontwerpplan over de kansen en beperkingen voor grondwater.
- De provincie geeft de noodzaak en mogelijkheden van compensatie aan.
- De provincie toetst het (voor)ontwerpplan aan de afgesproken criteria en geeft op basis daarvan een wateradvies. Dit advies stuurt zij binnen de vooraf afgesproken termijn naar de initiatiefnemer en in afschrift naar de beoordelaar.

---

<sup>7</sup> Bron: Handreiking Watertoets 2, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003.

### **Besluitvormingsfase/ beoordelingsfase**

De provincie is als waterbeheerder niet betrokken bij de besluitvormings- en beoordelingsfase.

### **3.2.3 De provincie als beoordelaar**

Provincies nemen in de watertoets de rol van planbeoordelaar in bij gemeentelijke bestemmingsplannen, de artikel 19, lid 1 WRO procedures en regionale structuurplannen. Deze beoordeling maakt onderdeel uit van de beoordeling van ruimtelijke plannen van gemeenten als geheel; de provincie beoordeelt ruimtelijke plannen en kijkt daarbij mede naar de toepassing van de watertoets.

Bij provincies is de formele beoordelaar GS. Bij de beoordeling worden zij geadviseerd door een provinciale planologische commissie (PPC).

Als beoordelaar zijn provincies in het watertoetsproces alleen betrokken bij de beoordelingsfase. In deze fase dienen de volgende stappen te worden doorlopen:

- De provincie beoordeelt of het ruimtelijke plan aan de ruimtelijke beleidskaders voldoet en betreft het wateradvies bij de beoordeling. Zij kijkt daarbij naar het doorlopen watertoetsproces en naar de inhoud van de gemaakte afwegingen.
- De provincie keurt het plan al dan niet geheel of gedeeltelijk goed.

Navolgend schema bevat een overzicht van bestemmingsplanprocedure:



#### Bestemmingsplanprocedure

1. Op grond van artikel 10 Bro dient de gemeente bij de voorbereiding van structuur- en bestemmingsplannen overleg te plegen met onder andere de provincie. Het voorontwerp wordt al dan niet besproken in de PPC. De provincie levert een (ambtelijk) 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 ontwerpplan dient goedgekeurd te worden door GS. De PPC stelt hiervoor een advies op aan GS.

#### *Uitwerkings/wijzigingsplannen (artikel 11 WRO)*

Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat B&W het plan moeten uitwerken of het plan kunnen wijzigen (binnen van te voren vastgelegde grenzen). De uitwerkingsplannen en/of wijzigingsplannen moeten door GS worden goedgekeurd. Ook hiervoor geldt dat de PPC aan GS 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. GS dienen een verklaring van geen bezwaar af te geven over het gemeentelijke vrijstellingsbesluit. Ook hiervoor geldt dat de PPC GS kan adviseren over het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bezwaar. GS zijn verplicht de inspecteur te horen.

#### *Artikel 19, lid 2 WRO*

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

### 3.3 Ruimtelijke ontwikkeling en de watertoets

De Nota Ruimte, vastgesteld op 27 februari 2006, bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen:

- een sterke economie;
- een veilige en leefbare samenleving;
- een aantrekkelijk land.

De nota geeft de hoofdlijnen van beleid weer, waarbij het kabinet kiest voor 'decentraal wat kan, en centraal wat moet'. Decentrale overheden krijgen meer beleidsvrijheid waardoor de besluitvorming over de inrichting van de ruimte dichter bij de direct belanghebbende komt te liggen. In de Nota Ruimte is vastgelegd waaraan ruimtelijke plannen moeten voldoen (basiskwaliteiten).

Tevens wordt in de nota de zogenaamde Ruimtelijke Hoofdstructuur onderscheiden. Dit zijn gebieden die het kabinet van nationaal belang acht. Voor Noord-Brabant zijn dit Brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant, Brabantstad, nationale landschappen, het Groene Woud en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De basiskwaliteit is de ondergrens van alle ruimtelijke plannen, dus datgene waar een ruimtelijk plan minimaal aan moet voldoen. De Nota Ruimte bevat hiervoor generieke regels, waaraan alle betrokken partijen zijn gebonden. Het betreft:

- inhoudelijke (wettelijke) eisen zoals bijvoorbeeld het bundelingsbeleid, het locatiebeleid, milieuwetgeving en veiligheid;
- procesmatige eisen zoals bijvoorbeeld de watertoets;
- financiële eisen zoals het 'veroorzakingsbeginsel' dat negatieve effecten niet mogen worden afgewenteld op de maatschappij.

### 3.3.1 Compensatie en risico- en kostenanalyse

In de Nota Ruimte is opgenomen dat provincies, gemeenten en waterschappen vanaf 2006 nadelige effecten op kwantiteit en kwaliteit van grond- en oppervlaktewater bij locatiekeuzes en herinrichting van bestaand bebouwd gebied dienen te voorkomen of te verminderen en te compenseren door consequent uitwerking te geven aan de uitgangspunten van het ruimtelijke waterbeleid en door een analyse te maken van zowel de risico's wat betreft verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater als de kosten van het beperken van deze risico's.

Compensatie wordt in de 'Aanvulling Handreiking Watertoets 2' gedefinieerd als het creëren van nieuwe waarden die gelijk zijn aan de waarden die verloren (dreigen te) zullen gaan. Indien die waarden onvervangbaar zijn, heeft compensatie betrekking op het creëren van zo gelijk mogelijke waarden.

Bij de watertoets staat het voorkomen van negatieve effecten op het watersysteem voorop. Is voorkomen niet mogelijk en realisatie van het plan maatschappelijk wel noodzakelijk, dan dient compensatie aan de orde te komen. In het watertoetsproces vervullen waterbeheerders een belangrijke rol in het signaleren van de noodzaak tot compensatie en het aanreiken van oplossingen. Zij kunnen al in de fase van de planontwikkeling, aan de hand van de gemaakte afspraken met de initiatiefnemer over wateraspecten en de daaraan verbonden criteria, bepalen of en in hoeverre compensatie nodig is.

Voorts kan de waterbeheerder ook in het stadium van het wateradvies signaleren dat compensatie nodig is. Bijvoorbeeld als blijkt dat het plan niet aan de criteria voldoet en de waterbeheerder geen andere mogelijkheid dan compensatie ziet om dit op te lossen, of als de noodzaak tot compensatie al eerder is gesignaleerd, maar volgens de waterbeheerder onvoldoende is geregeld in het ruimtelijke plan.

In de waterparagraaf dient, indien dit aan de orde is, door de initiatiefnemer te worden ingegaan op de gesignaleerde noodzaak voor compensatie, de compenserende maatregelen en afspraken over financiering en uitvoering hiervan.

Compensatie ten behoeve van het waterbeheer is niet iets nieuws dat met de watertoets geïntroduceerd is. Compensatie is bijvoorbeeld ook aan de orde bij de uitvoering van de Wet op de waterkering, de Wet beheer rijkswateren en de beleidslijn Ruimte voor de Rivier. Met de watertoets is compensatie voor de volle breedte van het waterbeheer echter expliciet in beeld gekomen.

Uit het bovenstaande volgt tevens dat in het kader van de watertoets het maken van een risico- en kostenanalyse bij locatiekeuzes vanaf de inwerkingtreding van de Nota Ruimte verplicht is. In de 'Aanvulling Handreiking Watertoets 2', die in 2007 is opgesteld door het Landelijke Bestuurlijk Overleg, wordt nadrukkelijker ingegaan op de integratie van risico- en kostenanalyse bij locatiekeuzes en herinrichting van bestaand bebouwd gebied met betrekking tot verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater. Omdat deze aanvullende handreiking buiten de onderzoeksperiode van de rekenkamer valt zijn de eisen die hierin worden gesteld ten aanzien van een risico- en kostenanalyse niet meegenomen in het onderzoek van de rekenkamer. Wel is gekeken of de provincie vanaf de inwerkingtreding van de Nota Ruimte in het kader van de watertoets aandacht heeft besteed aan risico- en kostenanalyses.

## 4 Watertoets provincie Noord-Brabant

### 4.1 Provinciaal waterbeleid

De hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid van de provincie Noord-Brabant zijn vastgelegd in het streekplan Noord-Brabant 2002<sup>8</sup>. Een belangrijk punt van aandacht binnen dit beleid vormen wateraspecten bij de ontwikkeling en totstandkoming van ruimtelijke plannen<sup>9</sup>. Met betrekking tot water zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- streven naar een robuust watersysteem;
- niet afwentelen;
- voorkomen van verdroging;
- water meer ruimte geven;
- water schoonhouden.

Om bovenstaande punten een plek te geven in de ruimtelijke planvorming heeft de provincie, vooruitlopend op de wettelijke verankering van de watertoets (november 2003), in het streekplan onder meer de watertoets verplicht gesteld. Aangegeven wordt dat in de watertoets een groot aantal waterhuishoudkundige aspecten aan de orde kan komen, waaronder bescherming tegen overstromingen, voorkomen van wateroverlast (elders), de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en het tegengaan van verdroging.

In 2003 is de provincie, in samenwerking met de waterbeheerders in Noord-Brabant<sup>10</sup>, gestart met het project 'invoering watertoets', met als doel de watertoets bij alle betrokken partijen te verankeren. Dit heeft onder andere geleid tot de ontwikkeling van de volgende producten:

- De brochure 'Ruimte en water. De watertoets voor balans tussen ruimtelijke plannen en water' (september 2003). In deze brochure wordt de toepassing van de watertoets bij het opstellen van ruimtelijke plannen en projecten nader uitgewerkt.
- Werkafspraken watertoets in Brabant (oktober 2004). In deze notitie wordt de werkwijze voor de watertoets in Brabant voor waterbeheerders en de provinciale plantoetsers beschreven. Deze werkwijze is gebaseerd op anderhalf jaar ervaring met het omgaan met de watertoets door alle betrokken partijen. De notitie geldt ten aanzien van de procedure van de watertoets als provinciale beleidsregel. In paragraaf 4.2.2 wordt nader op de werkwijze van de provincie ten aanzien van de watertoets ingegaan.

---

<sup>8</sup> Brabant in balans, Streekplan Noord-Brabant 2002, vastgesteld door Provinciale Staten op 22 februari 2002.

<sup>9</sup> Bij het beoordelen, initiëren en ondersteunen van ruimtelijke ontwikkelingen hanteert de provincie de zogenoemde lagenbenadering. De onderste laag wordt gevormd door het watersysteem en de bodemhuishouding.

<sup>10</sup> Waterschap de Dommel, Waterschap Aa en Maas, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap Rivierenland, Hoogheemraadschap Alm en Biesbosch, Rijkswaterstaat.

## 4.2 Vormgeving watertoetsproces door provincie Noord-Brabant

### 4.2.1 Organisatie

Binnen de provinciale organisatie zijn twee directies belast met de uitvoering van het provinciaal beleid: de directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving (ROH) en de directie Ecologie. De directie Ecologie is grondwaterbeheerder. Binnen deze directie is bureau Grondwater belast met het verstrekken van wateradviezen. De directie ROH en bureau Oppervlaktewater zijn belast met de beoordeling van gemeentelijke ruimtelijke plannen. De directie ROH bereidt de GS-besluiten voor. De provincie heeft, met het oog op een deugdelijke functiescheiding, de advisering en beoordeling bewust bij verschillende organisatie-eenheden en medewerkers neergelegd.

GS worden in hun rol als formele beoordelaar geadviseerd door een subcommissie van de Provinciale Planologische Commissie (PPC), namelijk de Provinciale Commissie Gemeentelijke Plannen (PCGP). In de PCGP zitten vertegenwoordigers van de provincie, de waterschappen, Rijkswaterstaat, de ministeries van Verkeer en Waterstaat (VW), Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken (EZ), gemeenten, bedrijfsleven en natuurorganisaties<sup>11</sup>.

Binnen het bureau Grondwater van de directie Ecologie van de provincie is een watertoetscoördinator aangesteld. Deze zorgt onder meer voor de verdeling van ruimtelijke plannen onder relevante wateradviseurs, stelt de afzonderlijke adviezen samen, onderhoudt contacten met waterbeheerders en watertoetsmedewerkers van de waterschappen en zorgt voor afstemming met andere taakvelden als dat nodig is<sup>12</sup>.

Verder is binnen bureau Grondwater van de directie Ecologie van de provincie een procesondersteuner voor de watertoets aangesteld. In samenwerking met de watertoetscoördinator registreert deze onder andere alle binnenkomende aanvragen voor een watertoets(overleg), legt vast wie inbreng bij een plan leveren en wie het plan hebben, houdt adviestermijnen in de gaten, verwerkt het uiteindelijke advies in een standaard officiële brief en zorgt ervoor dat deze wordt geparafeerd door het bureauhoofd Grondwater en wordt verzonden naar de initiatiefnemer en (een kopie) naar de waterbeheerder(s). Verder draagt de procesondersteuner zorg voor het centrale archief watertoets (centrale archiefkast en gemeenschappelijke digitale schijf). Daarin worden de officiële adviezen en alle overige relevante documentatie met betrekking tot doorlopen watertoetsprocessen opgeslagen (verslagen van overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder(s) met daarin de afspraken die zijn gemaakt, ontvangstbevestigingen, schema's van betrokken partijen bij het

---

<sup>11</sup> Bron: Werkafspraken Watertoets in Brabant. Provincie Noord-Brabant, oktober 2004.

<sup>12</sup> Bron: Protocol advisering en beoordeling bij de watertoets door bureaus Grond- en Oppervlaktewater. Provincie Noord-Brabant, januari 2007.

proces en de adviesbrieven)<sup>13</sup>. De plandossiers zelf worden echter in de archieven van de directie ROH opgeslagen.

De waterschappen zijn voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen het eerste aanspreek- en meldpunt (loket) voor de watertoets in de provincie. Ieder waterschap regelt dit op eigen wijze. In de Werkafspraken Watertoets in Brabant is vastgelegd dat ieder waterschap zowel de initiatiefnemer als de relevante waterbeheerder(s) een signaal geeft als in een plan grond- en/of rijkswater in het geding zijn. Dit laat onverlet dat initiatiefnemers, zoals verwoord in de Handreiking Watertoets 2, zelf verantwoordelijk blijven voor het betrekken van de relevante waterbeheerder(s).

Naast overleg in het kader van de watertoets komt het thema ‘water’ ook in de volgende provinciale overleggen aan de orde:

- De provincie en de waterschappen komen op ambtelijk niveau maandelijks samen in een Regiegroep Water. Onder deze Regiegroep ressorteren verschillende werkgroepen, waaronder de Werkgroep Watertoets. Deze werkgroep is vanaf 2005 actief en heeft als doel om het draagvlak voor de watertoets bij betrokkenen te vergroten. De werkgroep is erop gericht om (beleids)ontwikkelingen en knelpunten bij de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening (zowel beleidsmatig als qua uitvoering) te signaleren en te agenderen bij betrokken partijen. In de werkgroep zijn vertegenwoordigd gemeenten, de waterschappen, Brabantwater, de provincie en RWS.
- De provincie en de waterschappen komen op bestuurlijk niveau (watergraven en de betrokken gedeputeerde) circa vijf maal per jaar bijeen.
- De provincie en de gemeenten voeren regelmatig overleg in het Milieu Overleg Lokale Overheden (MOLO). Water is in dit overleg een van de aandachtsgebieden.

#### 4.2.2 Rolinvulling

Zoals uit hoofdstuk 3 naar voren komt, kan de provincie Noord-Brabant in principe alle rollen in het watertoetsproces vervullen:

- initiatiefnemer bij provinciale ruimtelijke plannen en infrastructurele projecten;
- waterbeheerder voor grondwateraspecten;
- beoordelaar van alle gemeentelijke en regionale plannen.

Als waterbeheerder is de provincie verantwoordelijk voor het opstellen van adviezen voor alle plannen waarin grondwateraspecten relevant zijn. Het betreft met name adviezen inzake:

---

<sup>13</sup> Bron: Protocol advisering en beoordeling bij de watertoets door bureaus Grond- en Oppervlaktewater. Provincie Noord-Brabant, januari 2007.

- grondwaterbeschermingsgebieden (primair bevoegd gezag);
- reconstructie-, gebieds- en uitwerkingsplannen en (afwijkingen van) het Streekplan (secondair bevoegd gezag);
- glastuinbouw gebieden, bedrijventerrein, tracébesluiten, beschermd gebied waterhuishouding en waterpotentiegebied (bovenregionaal).

In het streekplan 2002 heeft de provincie de watertoets verplicht gesteld. Vervolgens heeft zij ervoor geijverd de systematiek van de watertoets bij alle betrokken partijen te verankeren. Dit betekent in principe dat zij en alle andere betrokken partijen het watertoetsproces dienen te doorlopen conform de stappen, zoals die in hoofdstuk 3 bij de verschillende fasen in het proces zijn beschreven. In de door de provincie opgestelde notitie 'Werkafspraken watertoets in Brabant' heeft de provincie deze stappen nader vertaald. Hieronder wordt daarop ingegaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de verschillende fasen in het watertoetsproces: initiatief-, ontwerp-, besluitvormings- en beoordelingsfase.

### **Initiatieffase**

De provincie acht de initiatieffase cruciaal, omdat in deze fase waterkansen en -randvoorwaarden nog bij de uitgangspunten voor het ontwerp kunnen worden meegenomen. De eerste werkafpraak is dan ook dat initiatiefnemers de waterbeheerder(s) zo vroeg mogelijk bij een nieuw ruimtelijk plan betrekken. Om dit te realiseren is afgesproken dat voor initiatiefnemers het betreffende waterschap het eerste aanspreekpunt (loket) is voor de watertoets (afpraak 2) en dat waterschappen het initiatief nemen voor een periodiek watertoetsoverleg met elke gemeente (afpraak 3). Tijdens dit overleg bespreken initiatiefnemer (veelal gemeenten) en het betreffende waterschap het (voornemen tot het) nieuwe ruimtelijke plan van de initiatiefnemer. Daarbij staat het waterbelang centraal.

Het overleg tussen de initiatiefnemer en het waterschap dient voor ieder voorgenomen plan uit te monden in inhoudelijke en procesafspraken die schriftelijk moeten worden vastgelegd. Het overleg kan tot verschillende conclusies met verschillende vervolgstappen leiden:

- De conclusie dat in het plan geen waterbelangen spelen. Dit wordt vastgelegd in het verslag van het overleg en daarmee eindigt het watertoetsproces;
- De conclusie dat waterbelangen een beperkte rol spelen in het plan. In het verslag van het overleg wordt dan vastgelegd welke belangen dat zijn, hoe daarmee dient te worden omgegaan en wat eventuele vervolgfafspraken zijn;
- De conclusie dat waterbelangen een grote(re) rol spelen in het plan. In het verslag van het overleg worden dan in ieder geval vervolgfafspraken vastgelegd. Veelal betreffen deze (meerdere) vervolfoverleggen waarbij dan ook andere waterbeheerders aanwezig zullen zijn.

### Ontwerpfase

In deze fase stelt de initiatiefnemer een ontwerpplan<sup>14</sup> op. Het waterschap waar de initiatiefnemer het betreffende plan aanmeldt, dient te controleren of nog andere waterbeheerders (andere waterschappen, de provincie en Rijkswaterstaat) bij het watertoetsproces betrokken dienen te worden. Als dat zo is stelt het waterschap de initiatiefnemer en de betreffende waterbeheerder(s) daarvan op de hoogte. De initiatiefnemer is dan verplicht de betreffende waterbeheerder(s) ook bij het ontwerpproces te betrekken en om advies te vragen.

Eén van de taken van de waterbeheerder(s) in de ontwerpfase is om de effecten van het plan op het watersysteem in kaart te brengen en mogelijkheden aan te dragen waarmee de doelstellingen van het waterbeleid kunnen worden gerealiseerd.

Het resultaat van deze fase voor de initiatiefnemer is een ontwerpplan dat voldoet aan de afgesproken criteria en ontwerpeisen en dat een (eerste) ingevulde waterparagraaf bevat. De betreffende waterbeheerder(s) toetst/toetsen het plan hierop en stelt/stellen vervolgens een wateradvies op, waarin staat waar zij wel en niet mee kunnen instemmen. Met betrekking tot het wateradvies is afgesproken dat daarin vooral aandacht wordt besteed aan de ruimtelijke en planologische aspecten van water in het plan (afpraak 4).

Overige afspraken met betrekking tot het wateradvies:

- Afspraak 5: de waterbeheerders (waterschappen en provincie) spreken met de initiatiefnemer af dat zij bij een voorontwerp bestemmingsplan hetzelfde plan voor (art.10-)overleg krijgen voorgelegd om te voorkomen dat zij het wateradvies op een andere versie richten.
- Afspraak 6: Bij een Zelfstandige Projectprocedure (ZPP) maakt het advies van de waterbeheerder onderdeel uit van het plan dat de initiatiefnemer naar de provincie stuurt voor de verklaring-van-geen-bezwaar.
- Afspraak 7: Het verslag van het watertoetsoverleg is onvoldoende om als wateradvies te dienen. Waterbeheerders dienen de initiatiefnemer altijd per brief een wateradvies te geven. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van passages uit het verslag.
- Afspraak 8: Waterbeheerders sturen géén adviezen rechtstreeks of in afschrift naar de planbeoordelaars van de directie ROH, maar sturen het advies alleen naar de initiatiefnemer. Deze voegt een kopie van het advies bij het plan, als zij dit voor beoordeling naar de provincie stuurt.
- Afspraak 9: Zijn meerdere waterbeheerders betrokken dan heeft een gezamenlijk wateradvies de voorkeur. De waterbeheerders spreken onderling af hoe ze dat doen.
- Afspraak 10: Worden ZPP's aan de waterbeheerder(s) voorgelegd die door tijdsdruk niet in het periodiek watertoetsoverleg zijn besproken en

---

<sup>14</sup> Bij bestemmingsplannen wordt dit het voorontwerpplan genoemd. Bij zelfstandige projectprocedures ex art. 19.1 WRO (ZPP) betreft het een uitgewerkt plan met ruimtelijke onderbouwing.



waarover een snelle reactie van de waterbeheerder gewenst is dan kan per e-mail worden gereageerd.

### **Besluitvormingsfase**

In deze fase van het watertoetsproces dient de initiatiefnemer wateraspecten af te wegen met behulp van het wateradvies en de afwegingen te verantwoorden in een waterparagraaf.

In het Streekplan 2002 worden de eisen weergegeven waaraan een waterparagraaf dient te voldoen. 'In een waterparagraaf dient te worden beschreven :

- 1 De doorwerking van de wateraspecten in de locatiekeuze, het ontwerp, de (her)inrichting en het beheer van het gebied (zie onderstaand kader);
- 2 De wijze waarop de inbreng en het advies van de waterbeheerders is meegenomen;
- 3 De invulling van eventuele mitigatie, compensatie van waterhuishoudkundige effecten;
- 4 Afspraken over de financiering en de uitvoering van het plan;
- 5 De wijze waarop water doorwerkt in het ruimtelijke plan (water als (onderdeel van) bestemming in plankaart, voorschriften, toelichting en beschrijving op hoofdlijnen.
- 6 Indien wordt afgeweken van de wateradviezen, een motivering hiervoor en een toelichting hoe met de afwijking wordt omgegaan.'

#### Wateraspecten bij ruimtelijke plannen

##### Locatiekeuze:

- Rivierbed grote rivieren
- Ruimte voor de rivier
- Waterbergingsgebieden
- Potentieel natte gebieden
- Grondwaterbeschermingsgebieden
- Infiltratie- en brongebieden
- Omgeving hydrologisch kwetsbare natuurgebieden
- Beek- en kreekherstel, ecologische verbindingzones langs waterlopen

##### Ontwerp en inrichting:

- Neerslagwater afkoppelen van de riolering
- Infiltratie van neerslagwater in de bodem
- Berging van water in vijvers
- Bodem, grond- en oppervlaktewater schoon houden
- Duurzaam bouwen
- Waterlopen en waterfuncties integreren en bestemmen
- Toepassen regels grondwater-bescherming uit streekplan en Provinciale Milieuvordering

##### Uitvoering en Beheer:

- Voorkomen van grondwateroverlast; bouwrijp maken, losmaken grond
- Geen gebruik van bestrijdingsmiddelen bij beheer van groen en verhardingen
- Regels grondwaterbescherming uit PMV
- Afspraken over beheer en onderhoud van watervoorzieningen

Bron: Brabant in balans, Streekplan Noord-Brabant 2002.

### **Beoordelingsfase**

In deze fase stelt de provincie in haar rol als beoordelaar (bevoegd gezag) vast of gemeentelijke ruimtelijke plannen de toets van de 'goede ruimtelijke ordening' kunnen doorstaan. Het betreft (met name) bestemmingsplannen en artikel 19.1 WRO-procedures/Zelfstandige projectprocedures (ZPP's). Water vormt bij de beoordeling één van de onderdelen; gekeken wordt of water een volwaardige rol speelt (afpraak 13).

Bij het beoordelen van bestemmingsplannen van gemeenten kan onderscheid worden gemaakt naar voorontwerpplannen en (door de gemeenten) vastgestelde plannen.

#### *Gang van zaken bij voorontwerpplannen*

In het kader van artikel 10 Bro dienen gemeenten hun voorontwerpplannen te bespreken met de provincie, in casu de plantoetsers van de directie ROH. Deze plantoetsers kunnen zich daartoe laten adviseren door experts binnen en buiten de provincie op verschillende terreinen, waaronder water (afpraak 12). In principe stelt een milieuplanoloog van de directie ROH een deeladvies op met betrekking tot wateraspecten in de voorontwerpplannen. Daarbij vormen de waterparagraaf en het wateradvies van de waterbeheerder(s) belangrijke criteria. De beoordeling kan leiden tot drie verschillende uitspraken: het voorontwerpplan is goed (1), onvolledig (2)<sup>15</sup> of onaanvaardbaar (3)<sup>16</sup>.

Uiteindelijk stellen de plantoetsers, al dan niet op basis van deeladviezen van de experts binnen de provincie op de verschillende terreinen, een totaal advies op en sturen dit naar de gemeente. Naast de directie ROH beoordeelt ook de PCGP de voorontwerpplannen en voorziet deze van een advies. Dit advies wordt afzonderlijk naar de gemeente gestuurd. GS spelen in deze fase geen rol.

Zowel de directie ROH als de PCGP maken voor de planbeoordeling onderscheid tussen drie categorieën opmerkingen.

- Categorie I: opmerkingen over planelementen die onaanvaardbaar zijn.
- Categorie II: opmerkingen, waarbij de aanvaardbaarheid van het planelement onduidelijk is omdat de toelichting geen of onvoldoende motivering en/of gegevens bevat.
- Categorie III: opmerkingen ter verhoging van de kwaliteit van het plan.

#### *Gang van zaken bij vastgestelde plannen*

Ook de door de gemeenten vastgestelde bestemmingsplannen dienen door de provincie beoordeeld te worden. Dit gebeurt door een jurist van de directie ROH en de PCGP. De jurist kan daarbij ook advies vragen aan een waterdeskundige van de bureaus Grondwater en Oppervlaktewater. Gekeken wordt met name wat de

---

<sup>15</sup> De waterparagraaf ontbreekt of is onvolledig.

<sup>16</sup> Een plan is inhoudelijk onacceptabel gezien het vastgestelde beleid en/of regelgeving.

betreffende gemeente met de adviezen ten aanzien van het voorontwerp en eventuele zienswijzen<sup>17</sup> heeft gedaan. De directie ROH en de PCGP adviseren GS vervolgens over de goedkeuring van een plan; is niets met de opmerkingen gedaan, dan luidt het advies om goedkeuring te onthouden. Zijn de opmerkingen (deels) naar behoren verwerkt dan wordt (gedeeltelijke) goedkeuring van het plan geadviseerd. Het uiteindelijke GS-besluit wordt naar de gemeente gestuurd.

#### *Gang van zaken bij Zelfstandige Projectprocedures*

Gemeenten dienen voor de uitvoering van plannen, die niet in het vigerende bestemmingsplan passen, een vrijstelling te verlenen op grond van artikel 19, lid 1 van de WRO (ZPP). Dat mogen zij alleen doen als de provincie (GS) voor de betreffende plannen een ‘verklaring van geen bezwaar’ afgeeft. De gemeente dient daarvoor een aanvraag in bij de provincie. Deze aanvraag dient in ieder geval een ruimtelijke onderbouwing met een beschrijving van de effecten op de waterhuishouding en een advies van de waterbeheerder(s) te bevatten<sup>18</sup>. Alle ZPP's worden besproken in het interne provinciale IAP-overleg (interne afstemming plannen). Daarnaast adviseert de inspectie VROM GS over de aanvragen. Wijken ZPP's af van het Streekplan, dan worden ze ook aan de PCGP voor advies voorgelegd.

---

<sup>17</sup> Gemeenten dienen de adviezen van de directie ROH en de PCGP met betrekking tot het voorontwerpplan te verwerken. Daarmee krijgt het plan de status van ontwerpplan. Tegen dit plan kan iedereen een zienswijze inbrengen.

<sup>18</sup> In de provinciale circulaire ‘Toepassing artikel 19 WRO; de zelfstandige projectprocedure’ (oktober 2003) is een checklist voor (verplichte) informatie opgenomen.

## 5 Bevindingen

### 5.1 Uitvoering provinciaal beleid

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie Noord-Brabant zich, vanaf de ondertekening van de Startovereenkomst op 14 februari 2001 waarbij Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zich bestuurlijk hebben gebonden aan toepassing van de watertoets, actief heeft ingezet om deze toepassing te waarborgen. Zo heeft de provincie in het Streekplan (2002) de watertoets verplicht gesteld en is in 2003, in samenwerking met de waterbeheerders in Noord-Brabant, gestart met het project 'Invoering watertoets'.

Dit project heeft onder andere geleid tot de ontwikkeling van twee (gezamenlijke) producten: de brochure 'Ruimte en water. *De watertoets voor balans tussen ruimtelijke plannen en water*' (september 2003) en 'Werkafspraken watertoets in Brabant (oktober 2004). Verder heeft de provincie een intern protocol opgesteld om een goede implementatie van grondwater in de adviesfase van het watertoetsproces door de bureaus Grondwater en Oppervlaktewater te waarborgen.

Uit interviews met betrokkenen bij het watertoetsproces is naar voren gekomen dat de partners van de provincie in het proces van mening zijn dat de provincie actief in woord en daad uitdraagt dat de watertoets een belangrijk instrument is om het waterbelang in RO-plannen te borgen. Zij zien met name een meerwaarde in het overleg dat de provincie met hen voert in de fase voorafgaand aan de planvorming. Veelal benadrukt de provincie in deze overleggen al het belang van water en schetst de (beleids)kaders, waar initiatiefnemers bij het ontwikkelen van plannen rekening mee dienen te houden.

Naar zeggen van vertegenwoordigers van de waterschappen en Rijkswaterstaat heeft het watertoetsproces met de opstelling van de werkafspraken in 2004 een positieve impuls gekregen. Sindsdien is de samenwerking tussen de betrokken partijen in het watertoetsproces intensiever geworden en is het waterbewustzijn bij gemeenten toegenomen.

Verder blijkt uit interviews met betrokkenen binnen de provincie dat de provincie zich met het oog op de inwerkingtreding van de nWro beraadt op nieuwe vormen van borging van de waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Daarbij kan worden gedacht aan het sluiten van een convenant met de (andere) waterbeheerders en gemeenten in de provincie waarin wordt vastgelegd dat de watertoets wordt uitgevoerd. Een andere mogelijkheid is, indien (politiek) gewenst, in een provinciale verordening de watertoets over provinciale belangen op te nemen.

## 5.2 Uitvoering rollen

### 5.2.1 Initiatiefnemer

De provincie neemt in het watertoetsproces de rol van initiatiefnemer in als zij een Streekplan, Uitwerkingsplannen van het Streekplan, Gebiedsplannen (West-Brabant), Reconstructieplannen (Oost-Brabant), Milieu Effect Rapportages (MER) en infrastructurele plannen opstelt. In dit verband acht de rekenkamer het opmerkelijk dat de provincie zich zelf in de 'Werkafspraken watertoets in Brabant' in het kader van de watertoets alleen de rol van adviseur voor grondwater (waterbeheerder) en de rol van planbeoordelaar toe-eigent. De provincie heeft hiervoor ook geen afzonderlijke procesbeschrijving/werkwijze op papier vastgelegd.

Uit interviews met betrokken partijen is overigens naar voren gekomen dat, als de provincie zelf initiatiefnemer is, zij het watertoetsproces veelal wel doorloopt zoals zij dat ook van andere initiatiefnemers verlangt. Aan de hand van een tweetal geselecteerde dossiers van bovenstaande plannen en aanvullende interviews met betrokkenen is nagegaan in hoeverre de provincie als initiatiefnemer vervolgens ook de (inhoudelijke) eisen met betrekking tot de watertoets naleeft, die zij stelt aan initiatiefnemers.

#### **Initiatieffase**

Indien wateraspecten een rol spelen bij ruimtelijke plannen dienen initiatiefnemers de betreffende waterbeheerder(s)<sup>19</sup> zo vroeg mogelijk over het voornemen tot planontwikkeling te informeren en hen bij deze planontwikkeling te betrekken. Uit het dossieronderzoek en de interviews is gebleken dat de provincie zich hier, met uitzondering van een enkel geval in de beginperiode na het verplicht stellen van de watertoets, over het algemeen goed aan houdt. Vaak krijgt de betrokkenheid, van met name waterschappen, vorm in deelname aan een commissie<sup>20</sup>, project- of stuurgroep<sup>21</sup>. De waterschappen zijn tevreden over de wijze waarop de provincie hen betreft bij de planvorming.

Binnen de provincie zijn het met name de directie ROH en bureau Infra die provinciale ruimtelijke plannen opstellen. Uit interviews met betrokkenen is gebleken dat zij de bureaus Grond- en Oppervlaktewater van de directie Ecologie niet altijd direct bij alle plannen betrekken, maar pas in een later stadium om advies vragen. Dat wordt door de betreffende personen betreurd.

Naar zeggen van de geïnterviewde vertegenwoordigers van RWS heeft de provincie, in haar rol als initiatiefnemer, RWS de afgelopen jaren niet betrokken bij haar

---

<sup>19</sup> Indien de provincie initiatiefnemer is zijn dat Rijkswaterstaat voor rijkswateren, waterschappen voor oppervlaktewater en de bureaus Grond- en Oppervlaktewater van de directie Ecologie van de provincie voor grondwateraspecten.

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld reconstructie- en gebiedscommissies, waaraan naast de provincie en de waterschappen ook gemeenten, ministeries en belangenorganisaties deelnemen.

<sup>21</sup> Bijvoorbeeld bij Uitwerkingsplannen van het Streekplan.

planontwikkeling. Zij achten het niet onwaarschijnlijk dat bij de betreffende plannen rijkswateren ook niet in het geding waren of, indien dat wel het geval was, de provincie het regionaal overleg, waar RWS Noord-Brabant lange tijd afwezig is geweest, heeft benut om haar waterpartners te attenderen op haar plannen.

Wat het vastleggen van afspraken met de waterbeheerder(s) in de initiatieffase betreft heeft de rekenkamer geconstateerd dat de onderzochte dossiers geen, zoals wettelijk voorgeschreven, afsprakennotities bevatten, waarin wordt ingegaan op zaken zoals waterkansen, criteria waarop het wateradvies zal worden gebaseerd en betrokkenheid van de waterbeheerder(s) bij de planvorming. Overigens heeft de rekenkamer opgemerkt dat de provincie in de 'Werkafspraken watertoets in Brabant' het begrip 'afsprakennotitie' ook niet expliciet hanteert.

#### **Ontwikkel- en Besluitvormingsfase**

De rekenkamer heeft op basis van de in het onderzoek betrokken ruimtelijke plannen en aanvullende interviews geconstateerd dat de provincie haar concept plannen in de onderzoeksperiode niet altijd formeel heeft voorgelegd aan de betreffende waterbeheerder(s) voor een wateradvies. Wel heeft zij de betreffende plannen vrijwel altijd van een waterparagraaf voorzien.

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de provincie bij één plan de waterparagraaf heeft aangevuld met het wateradvies en ook heeft aangegeven hoe zij in het plan rekening houdt met dit advies. Logischerwijs geldt dat niet voor het plan dat de provincie niet voor advies aan de waterbeheerder(s) heeft voorgelegd. De provincie verantwoordt in de waterparagraaf van dit plan wel, evenals bij het andere plan, de door haar gemaakte keuzes ten aanzien van relevante wateraspecten. Over de manier waarop en de mate waarin de provincie het waterbelang in haar plannen meeweegt lopen de meningen van de betrokken waterbeheerders overigens uiteen. Sommige zijn hierover tevreden, terwijl andere vinden dat de provincie daar meer aandacht aan zou moeten besteden.

Verder is uit de dossiers en de interviews naar voren gekomen dat de provincie in haar waterparagrafen doorgaans geen, zoals met ingang van 2006 is voorgeschreven in de Nota Ruimte, expliciete risico- en kostenanalyses opneemt. Geïnterviewden binnen de provincie en de waterschappen zien in een risico- en kostenanalyse een instrument om eerder in het proces afwegingen te kunnen maken waarom iets wel of niet kan vanuit het oogpunt van water. Hoewel er nog niet of nauwelijks mee gewerkt wordt in het kader van de watertoets, zien zij de meerwaarde van een risico- en kostenanalyse wel in.

In de onderzochte dossiers besteedt de provincie wel, zij het summier, aandacht aan compensatie. Er wordt alleen aangegeven dat de provincie nadelige effecten zal compenseren, maar er wordt niet uiteengezet hoe dat plaats zal vinden en hoe de controle daarop zal worden vormgegeven. Verder is uit interviews met betrokkenen gebleken dat het begrip compensatie ook vaak in verband wordt gebracht met

natuurcompensatie en niet met het maken van afspraken over de compensatie van nadelige effecten voor het watersysteem.

## 5.2.2 Waterbeheerder

Zoals reeds eerder opgemerkt is de provincie als grondwaterbeheerder met name verantwoordelijk voor het verstrekken van adviezen inzake plannen betreffende grondwaterbeschermingsgebieden, reconstructie-, gebieds- en uitwerkingsplannen, (afwijkingen van) het Streekplan, glastuinbouwgebieden, bedrijventerreinen, tracébesluiten, beschermd gebied waterhuishouding en waterpotentiegebieden.

Eén van de afspraken is dat initiatiefnemers voor wateraspecten in hun plannen als eerste contact opnemen met het betreffende waterschap. Daar wordt dan aan de hand van een door de provincie opgestelde lijst met criteria besloten of de provincie als grondwaterbeheerder bij het betreffende plan betrokken dient te worden. Uit interviews met betrokkenen binnen zowel de provincie als de waterschappen is naar voren gekomen dat deze afspraak in de praktijk niet altijd bevredigend werkt. De waterschappen vinden de criteria te 'ruim', waardoor plannen, waarvan zij vinden dat ze consequenties hebben voor grondwater, toch niet door de provincie van een advies worden voorzien. Door geïnterviewden binnen de provincie is aangegeven dat aan de verbetering van dit proces wordt gewerkt, door het opzetten van een digitale 'grondwatertoetsviewer'. Overigens zijn zij van mening dat de waterschappen vaak ook niet inzien dat grondwateraspecten in RO-plannen in het geding zijn en daardoor de provincie niet (tijdig) bij de planvorming betrekken.

Uit het dossieronderzoek en de interviews met betrokkenen is voorts gebleken dat, hoewel de provincie over het algemeen vrijwel altijd in de ontwerpfase (actief) met de initiatiefnemer meedenkt, overleggen in de meeste gevallen niet uitmonden in een afsprakennotitie. Wel blijken alle onderzochte dossiers een door de provincie opgesteld wateradvies te bevatten. In het ene geval, waarin de provincie wel afspraken met de initiatiefnemer had vastgelegd in een afsprakennotitie, wordt in het wateradvies ingegaan op de in deze notitie geformuleerde doelstellingen en criteria. Bij de andere plannen wordt in het wateradvies wel verwezen naar provinciale waterdoelstellingen, maar valt niet af te leiden aan welke criteria de provincie de betreffende plannen heeft getoetst om tot een advies te komen.

Uit interviews met betrokkenen is aangegeven dat de provincie wel over een algemene checklist (werkdocument) beschikt voor grondwateradvisering, met aspecten waarop in een plan gelet moet worden. De advisering per aspect vindt vervolgens niet volgens vaste criteria plaats, maar is naar zeggen van de geïnterviewden maatwerk. De geïnterviewde vertegenwoordigers van de waterschappen zijn wat dit betreft van mening dat het ontbreekt aan heldere provinciale kaders voor grondwater. Op welke criteria de provincie haar adviezen baseert is hen niet altijd duidelijk. De geïnterviewden binnen de provincie zijn van

mening dat de kaders voor grondwater helder zijn vastgelegd in plannen zoals het Streekplan, Waterhuishoudingsplan en reconstructieplannen. De toepassing hiervan achten zij echter wel maatwerk.

Tot slot heeft de rekenkamer geconstateerd dat in één wateradvies expliciet aandacht is besteed aan compensatie. Of bij de andere plannen compensatie wel of niet nodig is, valt uit de betreffende wateradviezen niet af te leiden.

Uit interviews met betrokkenen is naar voren gekomen dat de provincie haar wateradviezen afstemt met overige betrokken waterbeheerders (waterschappen en indien relevant RWS). Daarna verstuurt iedere waterbeheerder het eigen advies, afzonderlijk ondertekend, naar de initiatiefnemer. De doorwerking van de adviezen van de waterbeheerders in de planvorming beoordelen de geïnterviewden over het algemeen als goed. Het gebeurt volgens hen zelden dat een initiatiefnemer het wateradvies van de betrokken waterbeheerder(s) niet in het betreffende plan overneemt. Of het plan in de praktijk ook wordt uitgevoerd zoals bedoeld, wordt niet actief door de waterbeheerder(s) in de gaten gehouden.

### 5.2.3 Beoordelaar

De provincie beoordeelt in het kader van de watertoets (met name) gemeentelijke (voorontwerp) bestemmingsplannen en artikel 19.1 WRO-procedures/Zelfstandige project procedures (ZPP's).

De (voorontwerp) bestemmingsplannen worden beoordeeld door plantoetsers van de directie ROH. Met betrekking tot wateraspecten kunnen zij een deeladvies laten opstellen door een medewerker van bureau Oppervlaktewater. Betrokken geïnterviewden binnen de provincie hebben aangegeven dat de plantoetsers van de directie ROH plannen doorsturen voor advies waarvan zij menen dat er grote waterbelangen in het geding zijn of vermoeden dat het watertoetsproces onvoldoende is doorlopen. Er wordt wat dit betreft niet gewerkt met checklisten. Als de plantoetsers vinden dat in een plan voldoende wordt ingegaan op het (provinciale) waterbelang, beoordelen zij het plan zelf, verwerken dit in een directieadvies en sturen dat door naar de PCGP.

De waterparagraaf vormt de basis voor de beoordeling van de betreffende plannen door de provincie in het kader van de watertoets. In interviews met betrokkenen binnen de provincie en de waterschappen is aangegeven dat de provincie in de praktijk bij de meeste plannen wel nagaat of de initiatiefnemer een waterparagraaf heeft opgesteld. De vertegenwoordigers van de waterschappen zijn van mening dat de provincie echter niet altijd nagaat of de initiatiefnemer zijn afweging, zoals verwoord in de waterparagraaf, heeft gemaakt op basis van het wateradvies van de waterbeheerder(s). De resultaten van het dossieronderzoek bevestigen dit beeld. De betrokken geïnterviewden binnen de provincie hebben aangegeven dat de



plantoetsers van de directie ROH wel altijd een opmerking maken bij de beoordeling van plannen als daarbij het wateradvies ontbreekt.

De waterparagraaf en het wateradvies van de waterbeheerder(s) vormen bij de beoordeling van de plannen door de plantoetsers van directie ROH belangrijke criteria. Uit het dossieronderzoek en interviews met betrokkenen blijkt dat in de plannen, die worden doorgestuurd naar bureau Oppervlaktewater, veelal het grondwateradvies ontbreekt, dan wel de waterparagraaf van matige kwaliteit is en/of niet alle relevante waterbeheerders betrokken zijn geweest.

Het ontbreken van het grondwateradvies komt volgens de geïnterviewden binnen de provincie vaak voor, omdat initiatiefnemers (gemeenten) bij waterbeheer alleen denken aan waterschappen en niet aan de provincie. De vertegenwoordigers van RWS hebben aangegeven dat initiatiefnemers zich bij plannen, waar rijkswateren in het geding zijn, vaak ook niet bewust zijn dat deze voor een wateradvies aan RWS voorgelegd dienen te worden. Zij zouden dan ook graag zien dat de provincie, als beoordelaar van zowel het proces als de inhoud van de watertoets, initiatiefnemers hier actiever en in een vroeg stadium op zou wijzen<sup>22</sup>. Nu blijkt vaak pas bij de behandeling in de PCGP dat plannen niet van een wateradvies door RWS zijn voorzien, terwijl dat wel had moeten. Uit interviews met betrokkenen binnen de provincie en de waterschappen is overigens naar voren gekomen dat de adviseur van bureau Oppervlaktewater wel contact opneemt met een waterschap als het oppervlaktewateradvies in een plan ontbreekt, dan wel met bureau Grondwater als het grondwateradvies ontbreekt. Voorts is door betrokkenen aangegeven dat het in de praktijk vaak lastig is te achterhalen hoe het proces van de watertoets is verlopen, omdat initiatiefnemers hierover vaak niet of nauwelijks iets opnemen in de waterparagraaf.

Naast het doorlopen proces, toetst de adviseur van bureau Oppervlaktewater de door de plantoetsers van de directie ROH voorgelegde (ontwerp)plannen ook aan de provinciale waterdoelstellingen. Daarbij vormt compensatie overigens geen onderdeel. Wel let de adviseur er naar eigen zeggen in toenemende mate op dat initiatiefnemers hun intenties ten aanzien van de waterhuishouding niet alleen opnemen in de waterparagraaf maar ook in de plankaart waarop de verschillende bestemmingen van een bepaald gebied worden aangegeven. Deze plankaarten hebben een 'hardere juridische status' dan de waterparagraaf.

De resultaten van bovenstaande toetsing vormen voor de plantoetsers input voor het directieadvies, dat naar de initiatiefnemer (bij ontwerpplannen), dan wel de PCGP (bij vastgestelde plannen) wordt gestuurd. Uit het interview met de betreffende adviseur van bureau Oppervlaktewater is naar voren gekomen dat zij niet standaard controleert of de door haar gemaakte opmerkingen (correct) in de directieadviezen

---

<sup>22</sup> Geïnterviewden binnen de provincie hebben ten aanzien van deze wens opgemerkt dat het met de komst van de nWro moeilijk wordt daaraan tegemoet te komen.

worden verwerkt. Ook ontvangt ze geen verslagen van PCGP-vergaderingen en/of GS-besluiten.

De PCGP adviseert GS over de goedkeuring van vastgestelde gemeentelijke ruimtelijke plannen. Bij artikel 19.1 WRO-procedures vragen GS alleen advies aan de PCGP als sprake is van een voorgenomen afwijking van het Streekplan. In interviews met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven dat GS zelden of nooit afwijken van de adviezen die de PCGP opstelt.

### 5.3 Omgang met gevolgen nWro voor watertoets

In de aanlooperperiode tot de feitelijke inwerkingtreding van de nWro (juli 2008), bereidt de provincie Noord-Brabant zich voor op deze nieuwe wet. De belangrijkste activiteiten zijn:

- De PCGP heeft het voornemen om haar taken per 1 juli 2008 neer te leggen, met uitzondering van werkzaamheden ten behoeve van de plannen die vóór die datum in procedure zijn gekomen. De vereisten van de watertoets als procesinstrument blijven onverkort van kracht, alleen vervalt de ultieme check aan het eind van het proces bij de PCGP-beoordeling.
- De provincie beraadt zich op nieuwe vormen van borging voor de doorwerking van waterbelangen in de RO.
- PS overweegt in plaats van het opstellen van een verordening, met regels waaraan gemeenten zich dienen te houden, in te zetten op proactief handelen. Pas wanneer in de praktijk blijkt dat provinciale waterbelangen in het geding komen, komt de keuze voor het sluiten van een convenant of een ander sturingsinstrument (bijvoorbeeld een verordening) in beeld.
- De provincie heeft aan de gemeenten in de provincie gevraagd, of zij na de inwerkingtreding van nWro behoefte hebben aan een adviesoverleg vergelijkbaar met de huidige PCGP.
- Conform de nWro dient de inhoud van het huidige Streekplan vertaald te worden in een Structuurvisie. Thans wordt binnen de provincie gewerkt aan een interim Structuurvisie.
- De provincie werkt op dit moment aan een nieuw WHP. Daarbij wordt ingespeeld op drie belangrijke ontwikkelingen op het gebied van water: (1) de komst van de nieuwe Wro, (2) de komst van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en (3) de komst van de nieuwe Waterwet.
- Om de nieuwe ontwikkelingen in goede banen te leiden, trekt de provincie in de Werkgroep Watertoets samen op met de andere waterbeheerders. In het licht van de ontwikkelingen heeft de Werkgroep bijvoorbeeld de Werkafspraken die zij in 2003 heeft opgesteld, herzien ("Tijdelijke herziening"). Zodra ervaring is opgedaan met de nieuwe wetgeving, zal de werkgroep nieuwe Werkafspraken maken.

## 5.4 Betrokkenheid Provinciale Staten bij watertoets

PS hebben in algemene zin een kaderstellende en controlerende rol. In de praktijk wordt de toepassing van concrete instrumenten als de watertoets nauwelijks gevolgd, tenzij een instrument niet of onjuist wordt uitgevoerd waardoor de realisatie van de doelstellingen in gevaar komt. PS spelen wel een belangrijke rol bij het formuleren van het waterbeleid waaraan de provincie zich bij haar invulling van de drie watertoetsrollen (initiatiefnemer, grondwaterbeheerder en planbeoordelaar) dient te houden. Daar waar de beleidskaders aan de orde zijn (bijvoorbeeld bij het Steek- en Reconstructieplan) stellen PS zich actief op.

GS - en in het verlengde daarvan het ambtelijke apparaat - zijn belast met de uitvoering van het beleid dat door PS is geformuleerd. GS zijn eindverantwoordelijk voor de wijze waarop de provincie invulling geeft aan de drie rollen van de watertoets. Periodiek rapporteren GS, al dan niet op verzoek van PS, over de voortgang van het beleid en de realisatie van de beleidsdoelen.

De directie ROH, Bureau Oppervlaktewater en Bureau Grondwater ervaren weinig bemoeienis van PS met de watertoets. Hun inschatting is, dat wanneer PS behoefte hebben aan stuur- en verantwoordingsinformatie, zij zich richten (middels de commissie Ruimte en Milieu) tot de desbetreffende gedeputeerde(n) die eventueel daarna met de betrokken beleidsafdeling(en) in contact treedt. In de periode 2003-2007 hebben PS, voor zover bekend, geen verantwoordingsinformatie gevraagd met betrekking tot de watertoets. Ook is er geen sprake van informatievoorziening over de watertoets door GS aan PS.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode augustus 2007 tot en met februari 2008 binnen de provincie Noord-Brabant onderzoek verricht naar de invulling die de provincie geeft aan de watertoets vanuit de drie rollen die zij in dit proces kan innemen (initiatiefnemer, waterbeheerder en planbeoordelaar) en naar de mate waarin voldaan wordt aan de eisen die daaraan worden gesteld.

De watertoets omvat het proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten.

Met het onderzoek stelde de rekenkamer zich ten doel:

- inzicht te geven in de wijze waarop de provincie Noord-Brabant invulling geeft aan de watertoets (als initiatiefnemer en waterbeheerder);
- inzicht te geven in de mate waarin de provincie Noord-Brabant de watertoets gebruikt om het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening te waarborgen (als beoordelaar).

De rekenkamer heeft de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

*Voldoet de invulling die de provincie Noord-Brabant vanuit haar drie rollen geeft aan de watertoets aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden?*

Het betreft eisen die voortvloeien uit de inhoudelijke interpretatie van de doelstelling van de watertoets zoals beschreven in de notitie 'Handreiking watertoets 2' (2003). Daar heeft de rekenkamer de volgende eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid aan toegevoegd:

Doeltreffendheid:

- De provincie Noord-Brabant waarborgt door een adequate invulling van haar rollen dat de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij ruimtelijke plannen.
- Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten adequaat over de wijze waarop zij waarborgen dat de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij ruimtelijke plannen.

Doelmatigheid:

- De resultaten hadden niet met minder middelen (tijd en menskracht) bereikt kunnen worden, of met de ingezette mensen en middelen hadden niet meer resultaten geboekt kunnen worden.

## 6.2 Conclusies

De hoofdconclusie van de rekenkamer is dat de provincie Noord-Brabant zich vanaf de invoering van de watertoets per 1 november 2003 actief heeft ingezet om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan haar verschillende rollen in het watertoetsproces. Dit komt met name tot uitdrukking in het feit dat de provincie de nationale kaders (eisen) voor toepassing van de watertoets expliciet heeft vertaald naar de Brabantse situatie in de notitie 'Werkafspraken Watertoets in Brabant' en de brochure 'Ruimte en Water. De Watertoets voor balans tussen ruimtelijke plannen en water'. Door deze notitie en brochure te profileren als provinciaal beleid ten aanzien van de watertoets is in principe een uniforme, evenwichtige en doeltreffende toepassing van de watertoets op alle ruimtelijke plannen gewaarborgd. Ongeacht welke rol de provincie daarbij inneemt.

Een ander aspect dat naar de mening van de rekenkamer heeft bijgedragen aan een doeltreffende toepassing van de watertoets in de provincie is de aanstelling van een watertoetscoördinator binnen bureau Grondwater van de directie Ecologie en de afspraak met de waterschappen dat zij voor initiatiefnemers het eerste aanspreek- en meldpunt zijn voor de watertoets. Naar de mening van de rekenkamer is hierdoor een stap in de goede richting gezet om de lijnen tussen alle betrokken partijen zo kort mogelijk te maken en een goede onderlinge afstemming te bewerkstelligen. In principe komt dit ten goede aan een efficiënte werkwijze.

Deze positieve hoofdconclusie laat onverlet dat de rekenkamer wel enkele kanttekeningen plaatst bij de uitvoering door de provincie van haar verschillende rollen in de praktijk en de informatievoorziening tussen PS en GS hierover.

### *Formele procesbeschrijving*

De provincie heeft voor initiatiefnemers en waterbeheerders in de provincie werkafspraken opgesteld. Deze beschrijven gezamenlijk de formele procesgang voor de watertoets. De rekenkamer acht het opmerkelijk dat de provincie zich in dit verband zelf niet als initiatiefnemer positioneert en voor deze rol ook geen afzonderlijke procesbeschrijving heeft opgesteld.

Los van het bovenstaande heeft de rekenkamer geconstateerd dat de provincie als initiatiefnemer de waterschappen over het algemeen wel, maar de bureaus Grond- en Oppervlaktewater (als waterbeheerders) niet altijd, in een vroeg stadium bij haar planvorming betreft. Voorts is de rekenkamer gebleken dat de betrokkenheid van de waterbeheerders bij planvorming door de provincie zelf niet altijd uitmondt in een formeel wateradvies.

Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat de provincie, in haar rol als initiatiefnemer, naar aanleiding van het overleg met betrokken waterbeheerder(s) vaak geen, zoals voorgeschreven in de landelijke handreiking Watertoets 2, afsprakennotitie opstelt. Ook indien de provincie in het watertoetsproces betrokken is als waterbeheerder is gebleken dat de afspraken die zij maakt met de initiatiefnemers in de voorfase van de planvorming vaak niet expliciet worden vastgelegd in een afsprakennotitie.

Tot slot is uit het onderzoek naar voren gekomen dat, hoewel gezamenlijk opgesteld, de werkafspraken in de praktijk op bepaalde punten bij de betrokken partijen aanleiding hebben geven tot verschillende inzichten. Dit komt naar de mening van de rekenkamer de kwaliteit van het toetsingsproces niet ten goede.

Op grond van bovenstaande punten concludeert de rekenkamer dat het volgen van de formele procesgang niet altijd door betrokken partijen in acht wordt genomen. De rekenkamer is evenwel van mening dat indien de provincie regels opstelt, zij zich daar zelf aan dient te houden en erop toe dient te zien dat anderen dat ook doen, zeker gezien het feit dat de provincie in haar rol als beoordelaar niet alleen de inhoud maar ook het proces dient te beoordelen. Wat de inhoud betreft wordt door het strikter vastleggen van afspraken, waterdoelstellingen en criteria, conform de (landelijke) voorschriften, transparanter of initiatiefnemers (waaronder de provincie zelf) waterbelangen op de juiste manier en in voldoende mate meewegen in hun plannen.

Verder vindt de rekenkamer het belangrijk dat (proces)afspraken gemaakt worden waarover geen verschil van inzicht kan ontstaan ten aanzien van de inhoud en toepassing. Wat dat betreft concludeert de rekenkamer dat de werkafspraken in het kader van de watertoets en de communicatie hierover tussen betrokken partijen voor verbetering vatbaar is.

#### *Geen risico- en kostenanalyse voor wateraspecten*

Voorts heeft de rekenkamer geconstateerd dat de provincie in de waterparagraaf van haar plannen (nog) niet of nauwelijks aandacht besteedt aan risico- en kostenanalyses met betrekking tot wateraspecten. Het opnemen van een expliciete kosten- en risicoanalyse in de waterparagraaf van ruimtelijke plannen is pas vanaf 2006, in de Nota Ruimte, verplicht gesteld. Daarvan uitgaande geldt de constatering van de rekenkamer strikt gezien dus maar voor één jaar. Gezien het belang van risico- en kostenanalyses, onder meer als instrument om vast te kunnen stellen of het waterhuishoudkundig belang voldoende gewaarborgd wordt, concludeert de rekenkamer evenwel dat deze door alle betrokken partijen nog onvoldoende structureel wordt uitgevoerd.

#### *Compensatie onvoldoende in beeld*

Eveneens heeft de rekenkamer geconstateerd dat de provincie, hoewel zij in haar waterparagrafen over het algemeen wel aangeeft of compensatie (van negatieve gevolgen voor wateraspecten) aan de orde is, niet uiteenzet waar en op welke wijze zij hieraan invulling geeft. In haar rollen als waterbeheerder en beoordelaar vormt

compensatie voor de provincie ook geen prominent onderwerp. Overigens is het de rekenkamer gebleken dat het begrip compensatie door de provincie vooral in verband wordt gebracht met natuurcompensatie en niet met het maken van afspraken over de compensatie van nadelige effecten specifiek voor het watersysteem. Door het onvoldoende nakomen van bovenstaande verplichtingen bestaat volgens de rekenkamer het risico van een niet juiste doorwerking van de watertoets op dit punt. De rekenkamer acht dat onwenselijk.

#### *Planbeoordeling niet transparant*

De rekenkamer concludeert dat de feitelijke planbeoordeling niet goed te controleren is. Producten die volgens de watertoets moeten worden opgesteld, ontbreken soms in de plandossiers of zijn, indien wel aanwezig, niet altijd aan de maat. Het watertoetsproces kan in die gevallen niet aan de hand van de plandossiers worden gereconstrueerd. Ook de feitelijke beoordeling op waterhuishoudkundige aspecten, daarop gebaseerde directie- en/of PCGP adviezen en GS-besluiten ontbreken soms in de plandossiers. Hierdoor ontbreekt niet alleen inzicht in de doorlopen procedure, maar kunnen de adviseurs van de bureaus Oppervlakte- en Grondwater ook niet controleren of hun opmerkingen op de juiste wijze zijn verwerkt in directie- en PCGP-adviezen. Deze krijgen zij namelijk niet standaard teruggelegd.

#### *Informatievoorziening tussen PS en GS: geen bestuurlijke aandacht voor de watertoets*

De rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek geconstateerd dat de uitkomsten van de watertoets in de onderzoeksperiode geen onderdeel waren van het debat tussen PS en GS. GS hebben PS hierover geen expliciete informatie verstrekt. Tegelijkertijd hebben PS hierover ook geen navraag gedaan bij GS. De rekenkamer concludeert dat de watertoets in de onderzoeksperiode niet de bestuurlijke aandacht heeft gehad die het naar haar mening verdient. De rekenkamer merkt daarbij op dat het haar niet gaat om een debat over het instrument watertoets, maar om het achterliggende doel, namelijk het waarborgen van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening.

### 6.3 Aanbevelingen

1 De rekenkamer beveelt aan, ter bevordering van de kwaliteit van de inhoud en toepassing van de (formele) procesgang betreffende de watertoets, dat de provincie, in het verlengde van reeds genomen stappen in die richting, zowel intern als extern meer aandacht besteedt aan relatiebeheer. Ook met het oog op nieuwe wetgeving verdient het belang van goed relatiebeheer meer gewicht. In dat verband hecht de rekenkamer ook aan eenduidige werkafspraken en het expliciet hanteren van wettelijk voorgeschreven 'afsprakennotities'.

2 De rekenkamer beveelt aan dat de provincie in haar waterparagrafen, zoals voorgeschreven, de richtlijnen van de Nota Ruimte en de Aanvulling Handreiking Watertoets 2 strikt volgt en risico- en kostenanalyses uitvoert op afzonderlijke wateraspecten.

3 De rekenkamer beveelt aan dat de provincie in haar waterparagrafen expliciet aangeeft waar en op welke wijze compensatie plaatsvindt en daarvoor, als waterbeheerder en beoordelaar, van initiatiefnemers ook aandacht vraagt. Daarbij tekent de rekenkamer aan dat zij onder compensatie in dit verband afspraken verstaat over de compensatie van nadelige effecten voor het watersysteem.

4 De rekenkamer beveelt aan dat GS PS jaarlijks op hoofdlijnen informeren over de doorwerking van de nWro en nieuwe Waterwet, voor zover betrekking hebbend op de waarborging van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening. Deze informatie moet PS in staat stellen om actief invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

5 Niet specifiek betrekking hebbend op het procesinstrument watertoets, maar in algemene zin beveelt de rekenkamer naar aanleiding van haar onderzoek aan dat de provincie een sluitend systeem ontwerpt en hanteert voor de controle op toezeggingen die zijn gedaan bij de beoordeling van plannen op ruimtelijk gebied. Naar de mening van de rekenkamer is dit punt nog voor verbetering vatbaar. De bevindingen uit deze controles kunnen naar de mening van de rekenkamer deel uitmaken van de rapportage aan PS, zoals aangegeven onder punt 4.





## 7 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 27 mei 2008 ontving de Zuidelijke Rekenkamer de navolgende reactie van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

Met uw brief van 8 april 2008 heeft u het College van Gedeputeerde Staten het concept rapport Watertoets provincie Noord-Brabant toegezonden met het verzoek de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport te voorzien van bestuurlijk commentaar. In antwoord op uw brief berichten wij u het volgende.

Het verheugt ons dat u concludeert dat wij in al onze rollen een uniforme, evenwichtige en doeltreffende toepassing van de watertoets op ruimtelijke plannen waarborgen.

De positieve conclusie doet niets af van uw aanbevelingen, waarmee u ons handreikingen doet voor een verdere verbetering van deze watertoets. Wij hebben uw aanbevelingen dan ook overgenomen en zijn thans doende om deze te implementeren. Wij gaan ervan uit dat de resultaten hiervan ook zichtbaar zullen worden.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

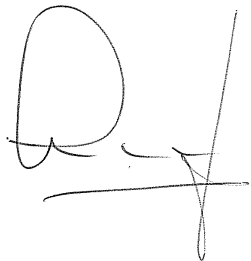


## 8 Nawoord rekenkamer

De samenvatting die Gedeputeerde Staten geven van de hoofdconclusie van het rekenkameronderzoek heeft een duidelijke nuancering. De rekenkamer concludeerde in hoofdstuk 6 van haar rapport dat de provincie Noord-Brabant zich vanaf de invoering van de watertoets per 1 november 2003 actief heeft ingezet om op adequate wijze invulling te geven aan haar verschillende rollen in het watertoetsproces. De rekenkamer plaatste daarbij diverse kanttekeningen en formuleerde vijf aanbevelingen.

De rekenkamer constateert overigens met genoegen dat Gedeputeerde Staten haar aanbevelingen hebben overgenomen en de implementatie ervan inmiddels ter hand hebben genomen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 28 mei 2008.



drs. L. Markensteyn  
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon  
secretaris



## Bijlage 1 Normenkader

<b>PROVINCIE ALS INITIATIEFNEMER</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 waterhuishoudkundige relevantie, waarbij provincie initiatiefnemer is:<ul style="list-style-type: none"><li>– Streekplan;</li><li>– Uitwerkingen van het Streekplan;</li><li>– Reconstructieplannen;</li><li>– Infrastructuurplannen;</li><li>– Etc.</li></ul></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>• Betrokkenen (zowel intern als extern);</li><li>• Interne procesgang;</li><li>• Betrokkenheid waterbeheerders:<ul style="list-style-type: none"><li>– Rol en taak;</li><li>– Timing;</li><li>– Stadium;</li><li>– Procesafspraken vastleggen in notitie.</li></ul></li><li>• Globale risico-analyse en afspraken over wijze van kostenanalyse (met waterbeheerder).</li></ul> <p><i>Ontwikkel- en adviesfase</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Waterbeheerder betrokken bij ontwerpproces;</li><li>• Analyse van de watergerelateerde kosten;</li></ul>

#### *Besluitvormingsfase*

- Afweging wateraspecten aan de hand van het wateradvies;
- Verantwoording in waterparagraaf:
  - Expliciet en evenwichtig.
- Informatievoorziening aan PS.

#### **Beleidsprestaties (periode november 2003-januari 2007):**

- Aantal ontwerpplannen dat ter beoordeling wordt voorgelegd;
- Aantal ontwerpplannen waarop de watertoets is toegepast;
- Aantal ontwerpplannen waarop watertoets onterecht niet is toegepast;
- Gemaakte 'wateropmerkingen' door de beoordelaar bij de plannen en opvolging daarvan in de definitieve plannen.

### **PROVINCIE ALS WATERBEHEERDER**

#### **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 gevolgen voor grondwater;
- 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*

- Informeert initiatiefnemer;
- Procesafspraken vastleggen in afsprakennotitie;
- Globale risico-analyse en afspraken over wijze van kostenanalyse (met initiatiefnemer).

##### *Ontwikkel- en adviesfase*

- Scherpt risico-analyse aan en levert bijdrage aan kostenanalyse;
- Toetst het ontwerpplan en stelt wateradvies op.

#### *Besluitvormingsfase*

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

#### **Beleidsprestaties (periode november 2003-januari 2007:**

- Aantal ontwerpplannen dat ter beoordeling wordt voorgelegd;
- Aantal ontwerpplannen waarop de watertoets is toegepast;
- Aantal ontwerpplannen waarop watertoets onterecht niet is toegepast;
- Gemaakte 'wateropmerkingen' door de beoordelaar bij de plannen en opvolging daarvan in de definitieve plannen.

### **PROVINCIE ALS BEOORDELAAR**

#### **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);
- Betrokken afdelingen en welke afdeling voert de regie vanuit de provincie.

#### **Input:**

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

#### **Uitvoeringsorganisatie:**

- Uitdragen belang van de watertoets in 'woord en daad';
- Schifting ontwerpplannen die voor beoordeling in aanmerking komen;
- Werkwijze toetsing conceptplannen:
  - Doorgeleiding integraal of selectie;
  - Verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
  - Criteria voor beoordeling:
    - ◆ Expliciete en evenwichtige afweging.
- Werkwijze toetsing definitieve plannen:
  - Doorgeleiding integraal of selectie;
  - Verantwoordelijkheden en bevoegdheden afdelingen / sectoren;
  - Criteria voor beoordeling en wel / niet verlenen goedkeuring:
    - ◆ Expliciete en evenwichtige afweging.



- Informatievoorziening aan PS.

**Beleidsprestaties (periode november 2003 - januari 2007):**

- Aantal ontwerpplannen dat ter beoordeling wordt voorgelegd;
- Aantal ontwerpplannen waarop de watertoets is toegepast;
- Aantal ontwerpplannen waarop watertoets onterecht niet is toegepast;
- Gemaakte 'wateropmerkingen' door de beoordelaar bij de plannen en opvolging daarvan in de definitieve plannen.

## Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

Aan de slag met de watertoets. De watertoets in de wet. Een nieuwe handreiking Watertoets. Landelijke projectgroep Watertoets, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, november 2003.

Aanvulling Handreiking Watertoets 2. Landelijke projectgroep Watertoets, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007.

Besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets). Staatsblad jaargang 2003, 294.

Bestuurlijke Notitie Watertoets: Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, oktober 2001.

Brabant in balans. Streekplan Noord-Brabant 2002, februari 2002.

De Watertoets leeft! Evaluatie van de bekendheid met en toepassing van de watertoets. Landelijke projectgroep Watertoets, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, mei 2003.

De Watertoets in beweging. De gevolgen van de nieuwe Wro en Waterwet voor de Watertoets. Landelijke projectgroep Watertoets, mei 2007.

Handreiking Watertoets 2. Landelijke projectgroep Watertoets, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003.

Kaderrichtlijn Water, 2000.

Maatstaf Effectiviteit Watertoets; Doelstelling van de Watertoets SMART geïnterpreteerd voor de Evaluatie Watertoets. Landelijke projectgroep Watertoets, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005.

Protocol advisering en beoordeling bij de watertoets door bureaus Grond- en Oppervlaktewater. Provincie Noord-Brabant, januari 2007.

Nota Ruimte. Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, januari 2006.

Ruimte en Water. De Watertoets voor balans tussen ruimtelijke plannen en water. Provincie Noord-Brabant, september 2003.

Watertoetsproces op weg naar bestemming: Landelijke evaluatie watertoets 2006. Landelijke projectgroep Watertoets, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, november 2006.

Werkafspraken watertoets in Brabant. Provincie Noord-Brabant, Waterschappen Aa en Maas, de Dommel, Brabantse Delta, Hoogheemraadschap Alm en Biesbosch en Brabant Water, oktober 2004.

Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Staatsblad jaargang 2006, 566  
Wetsvoorstel nieuwe Waterwet. TK, vergaderjaar 2006-2007, 30818, nr 2.

## Bijlage 3 Onderzochte dossiers

### **Provincie als initiatiefnemer:**

- Uitwerkingsplan Waalbos in het kader van Streekplan Noord-Brabant 2002
- Project Revitalisering Landelijk Gebied RLG (2004)

### **Provincie als waterbeheerder:**

- TN/MER BOSE (2004)
- Het zuidelijke deel van de linie boven Water, 23 mei 2006
- Inbreiding Kerkstraat Macharen, 11 februari 2003
- Voorontwerpbestemmingsplan kazerneterreinen Vught, 12 oktober 2006

### **Provincie als beoordelaar:**

- Bestemmingsplan Bedrijventerrein De Bulk II, gemeente Oss
- Bestemmingsplan Zuidelijke Stadsrand, Augustapolder te Bergen op Zoom, 15 november 2004
- Voorontwerpbestemmingsplan kom Boekel, september 2006 t/m januari 2007
- Uitwerkingsplan Surfplas te Tilburg, 2005



## Bijlage 4 Checklist dossieronderzoek watertoets

### De provincie als initiatiefnemer

Fase	Vraag	Ja	Nee	Niet duidelijk
I	<p>a. Heeft de provincie voorafgaand aan het ontwerp inlichtingen ingewonnen bij de betrokken waterbeheerders?</p> <p>b. Heeft de provincie haar afspraken met de waterbeheerder(s) vastgelegd in een afsprakennotitie?</p>			
II	c. Heeft de provincie haar plan voorgelegd aan de waterbeheerder(s) voor een wateradvies?			
III	<p>d. Heeft de provincie het wateradvies meegewogen in haar definitieve plan?</p> <p>e. Heeft de provincie haar afwegingen geformuleerd in een waterparagraaf?</p>			

Overige bevindingen:

### De provincie als waterbeheerder

Fase	Vraag	Ja	Nee	Niet duidelijk
I	<p>a. Heeft de provincie voorafgaand aan of vroeg in de planvorming contact gehad met de initiatiefnemer?</p> <p>b. Heeft de provincie haar afspraken met de initiatiefnemer vastgelegd in een afsprakennotitie?</p>			
II	<p>c. Heeft de provincie met de initiatiefnemer meegedacht bij het ontwerpen van het plan?</p> <p>d. Heeft de provincie een wateradvies opgesteld?</p> <p>e. Wordt in dit advies een verband gelegd met de provinciale waterdoelstellingen?</p> <p>f. Geeft de provincie aan waar en hoe gecompenseerd moet worden?</p>			

III	g. Heeft de provincie gevolgd wat de initiatiefnemer met haar wateradvies heeft gedaan?			
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

Fase	Vraag	Ja	Nee	Niet duidelijk
I	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. Heeft de provincie aangegeven of en zo ja hoe de initiatiefnemer voor compensatie dient te zorgen?			

**Overige bevindingen**

## Bijlage 5 Geïnterviewde personen

Dhr. M. van der Aalst  
Senior medewerker beheer, RWS Noord-Brabant, district Tilburg

Mevr. D. Buijk  
Beleidsmedewerker AIA, RWS Noord-Brabant

Dhr. P. van den Dries  
Planoloog, Directie ROH

Dhr. R. Heesen  
Secretaris PCGP en PPC en het beleidsoverleg Ruimtelijke Ordening

Dhr. O. Hoes  
Gedeputeerde Ecologie

Mevr. Y. de Hond  
Waterschap Brabantse Delta

Mevr. T. Klitsie  
Directielid ROH en waarnemend directeur ROH

Dhr. G. Mensink  
Waterschap Rivierenland

Mevr. K. Niggebrugge  
Medewerker stedelijk waterbeheer Bureau Oppervlaktewater, Directie Ecologie

Dhr. P. Rüpp,  
Gedeputeerde Ruimtelijk Ordening

Mevr. J. Stöckel-Hoefnagels  
Watertoetscoördinator, Bureau Grondwater, Directie Ecologie

Dhr. J. van der Schroeff  
Bureauhoofd Oppervlaktewater, Directie Ecologie

Mevr. M. Wille  
Waterschap Aa en Maas

Mevr. F. van Zandbrink  
Waterambassadeur Brabant-Oost, gemeente 's-Hertogenbosch