

Geen land zonder water

Toepassing van de watertoets
in de provincie Limburg

25 maart 2008

ISBN 978-90-8768-012-1

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	6
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 waterbeheerder	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 Limburg	20
4.1	Provinciaal beleid	20
4.2	Vormgeving watertoetsproces door provincie Limburg	21
4.2.1	Watertoetsloketten	21
4.2.2	Rolinvulling	22
5	Bevindingen	30
5.1	Uitvoering provinciaal beleid	30
5.2	Uitvoering rollen	30
5.2.1	Initiatiefnemer	30
5.2.2	Waterbeheerder	33
5.2.3	Beoordelaar	34
5.3	Omgang met gevolgen nWro voor watertoets	35
5.4	Betrokkenheid Provinciale Staten bij watertoets	36
6	Conclusies en aanbevelingen	38
6.1	Inleiding	38

6.2	Conclusies	39
6.3	Aanbevelingen	41
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^e 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 is als volgt geformuleerd¹:

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

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

¹ 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 Bro. 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, oppervlaktewaterkwaliteit². 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 (nWro) 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 zijn³:

- 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. Door afschaffing van het streekplan verdwijnt ook de verplichte afstemming tussen waterhuishoudkundig beleid en ruimtelijk beleid.

² Bron: Aanvulling Handreiking Watertoets 2, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007.

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

- De goedkeuringsbevoegdheid van GS (rol provincie als beoordelaar in huidige watertoetsproces) verdwijnt. Daarmee 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 bestemmingsplan niet voldoet, dan kunnen zij binnen zes weken een zienswijze 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 januari 2009 in werking zal treden. Deze wet betekent (onder meer) een verandering in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van water.

Belangrijke veranderingen zijn:

- Met de nieuwe Waterwet wordt de provincie verantwoordelijk voor de vertaling van het nationale beleid naar regionaal beleid en regionale doelen.
- Met de nieuwe Waterwet (en de nWro) verbetert de afstemming tussen ruimtelijk beleid en waterbeleid. Water wordt meer randvoorwaardelijk voor de ruimtelijke ordening. GS krijgen een coördinerende rol bij zowel de interne als de externe afstemming van waterhuishoudkundig beleid met het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening (en vice versa).
- 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.

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 landelijke 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 Limburg.

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 het 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 Limburg, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel.

Uit het gezamenlijke vooronderzoek kwam naar voren dat het in de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel ontbreekt aan 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 ontbreekt een overzicht in de wijze waarop en de omvang waarmee compensatie wordt toegepast voor ruimtelijke ontwikkelingen die nadelig zijn vanuit waterhuishoudkundig oogpunt en de mate waarin 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 Limburg, 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 Limburg invulling geeft aan de watertoets (als initiatiefnemer en als waterbeheerder);
- inzicht te geven in de mate waarin de provincie Limburg 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 Limburg 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 plaatsgevonden in de periode augustus 2007 - februari 2008. Op basis van dezelfde startnotitie vindt het onderzoek in Limburg, Noord-Brabant, 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 (VenW) en de Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) op het terrein van de watertoets uitvoeren.

In juli 2008 treedt de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro) in werking. Met de komst van de nieuwe wet verandert de provinciale rol in de watertoets (zie ook paragraaf 1.3).

De belangrijkste wijziging is dat provincies niet meer de bestemmingsplannen van gemeenten goedkeuren en daarmee niet meer functioneren als vangnet voor het kwalitatief goed doorlopen van de watertoets. Op basis van de nieuwe wetgeving wordt de provincie systeemverantwoordelijk voor de vertaling van het nationale beleid voor regionale doelen. Daarmee blijft de provincie, vanuit een ander perspectief, nog steeds verantwoordelijk voor de juiste toepassing van de watertoets.

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” (2003). 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.

Met betrekking tot doeltreffendheid betreft het de volgende normen:

- De provincie Limburg 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 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 12 dossiers waarin een watertoets is afgegeven voor bijvoorbeeld een bestemmings-, wijzigings-, of reconstructieplan. De provincie Limburg heeft op verzoek van de rekenkamer zelf 12 dossiers geselecteerd en aangedragen. Reden hiervoor is dat de provincie geen volledige dossiers kon overleggen van de plannen waar de watertoets betrekking op heeft. Daardoor was het voor de rekenkamer niet mogelijk om door middel van een

methodologisch verantwoorde steekproef een uitspraak te doen over de getoetste plannen, maar kon zij slechts een indicatie krijgen van het verloop van het watertoetsproces en de dossiervorming daarvan.

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

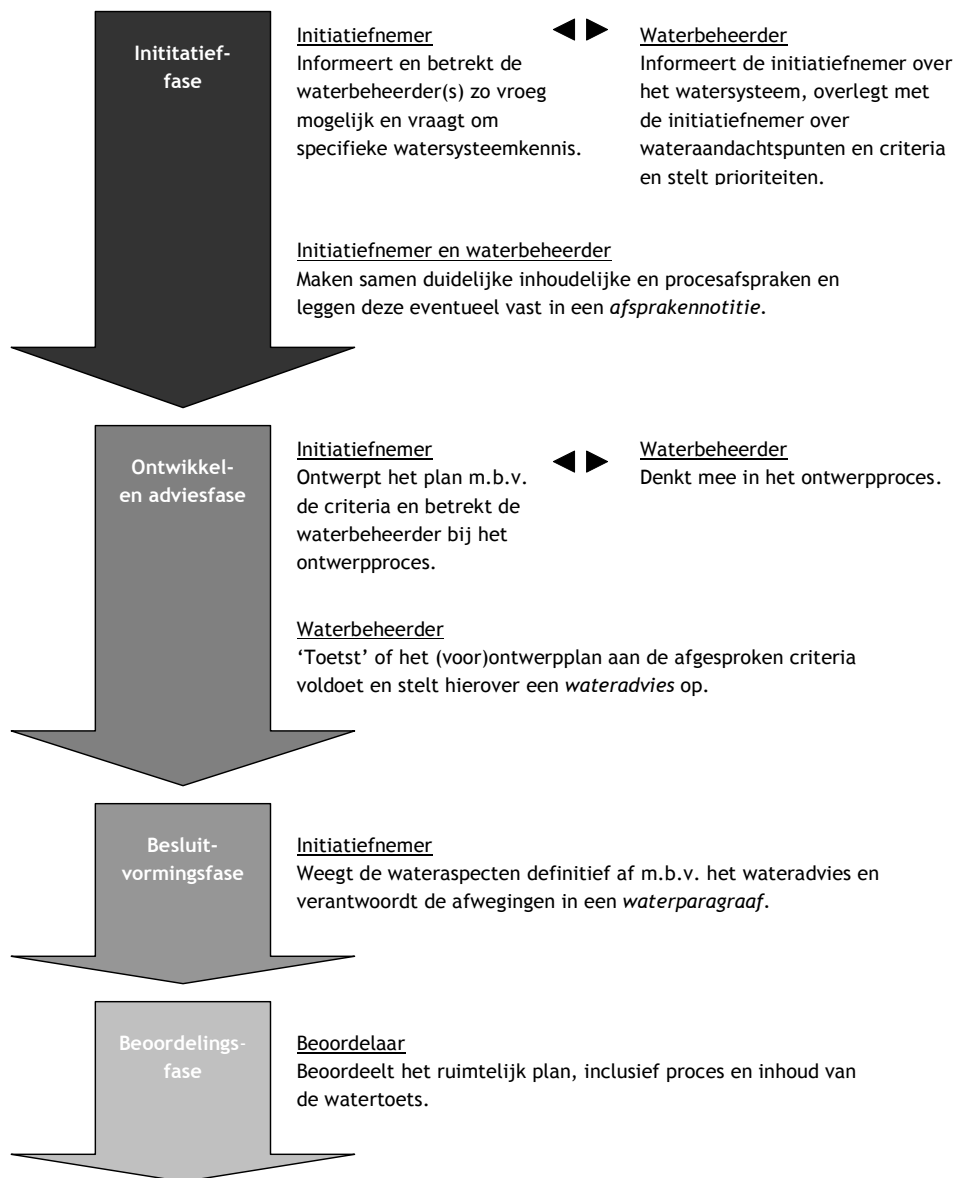
In de 'Aanvulling handreiking Watertoets 2' (2007) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden de rollen als volgt gedefinieerd:

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 doorlopen⁴.

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 zonnodig 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 nodig⁵, ter goedkeuring voor aan de beoordelaar.

⁴ Bron: Aanvulling Handreiking Watertoets 2, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007.

⁵ 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 waterbeheerder

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:

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 zonedig 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.

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

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) pré-advies over het voorontwerp aan de gemeente. Water is één van de aspecten waar de provincie het plan op beoordeelt.

2. De gemeente stelt het ontwerpplan op dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld.
3. Het vastgestelde 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 adviseert 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 Limburg zijn dit het stedelijk netwerk Zuid-Limburg, het nationaal landschap Heuvelland en de natuurgebieden. 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 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, 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 Limburg

4.1 Provinciaal beleid

De doorwerking van de Nota Ruimte in het provinciaal beleid heeft plaatsgevonden via de herziening van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 (POL 2006). Het POL is tegelijkertijd het streekplan, waterhuishoudingsplan, milieubeleidplan, verkeer- en vervoerplan, en bevat ook de hoofdlijnen van het economisch en sociaal-cultureel beleid van de provincie voor de fysieke elementen van dat beleid. De provincie Limburg heeft geen kaders gesteld met betrekking tot risico- en kostenanalyse en compensatie.

Vooruitlopend op de wettelijke verankering van de watertoets (november 2003) heeft de provincie Limburg haar visie op water vastgelegd in een bestuurlijke nota 'Plaats voor Water. Implementatie van de watertoets in Limburg'⁶. Deze nota bevat de nadere Limburgse invulling van de nationale kaders voor het toepassen van de watertoets. De nota is in nauw overleg met andere Limburgse overheden⁷ vastgesteld. De nota geldt ten aanzien van de procedure van de watertoets als provinciale beleidsregel. Daarnaast heeft de provincie de procedure opgenomen in de provinciale handreiking gemeentelijk plannen⁸.

Het doel van de nota is voor iedereen die met de uitvoering van de watertoets te maken heeft, inzichtelijk te maken hoe deze in Limburg dient te worden toegepast en wat dit betekent voor de verantwoordelijkheden en rol(invulling) van de verschillende partijen.

De nota bevat onder meer de volgende uitgangspunten ten aanzien van de uitvoering van de watertoets:

- De watertoets is van toepassing op alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen. Afhankelijk van het plan vervult de provincie (gelijktijdig of volgtijdelijk) verschillende rollen (zie tabel 1);
- De watertoets wordt uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water;
- Vroegtijdige betrokkenheid van de watersector (het waterbelang eerder meenemen in de ontwikkeling van waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen);
- Creatieve afstemming op maat tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening;
- Mitigatie en compensatie vormen onderdeel van de planvorming.

⁶ Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 24 juni 2003.

⁷ Waterschap Peel en Maasvallei, Waterschap Roer en Overmaas, Zuiveringschap Limburg (nu: Waterschapsbedrijf Limburg), Rijkswaterstaat directie Limburg en de gemeenten Maastricht en Weert.

⁸ Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg, ordening en ontwikkeling in balans, oktober 2005. In januari 2007 verscheen een nieuwe versie van de Handreiking Ruimtelijke Ordening.

Ruimtelijk plan	Gemeente	Waterbeheerder*	Provincie	Rijk
POL-aanvullingen		A	I, B	B
Locatiebesluiten	I	A	I, B	I, B
Bestemmingsplan	I	A	B	B
Vrijstellingen artikel 19 WRO	I	A	B	B
(Inter)gemeentelijke structuurplannen	I	A	B	B
Infrastructuurplannen (tracébesluiten)	I	A	I, B	I, B
Landinrichting, reconstructie		A	I	B

Tabel 1

I= Initiatiefnemer, A= Adviseur, B= Beoordelaar

* Waterschappen, Zuiveringsschap, Provincie en Rijkswaterstaat directie Limburg

Provinciale organisatie

Binnen de provinciale organisatie zijn drie afdelingen belast met de uitvoering van het provinciaal beleid: de afdeling Milieu en Duurzame Ontwikkeling (MDO), afdeling Landelijk Gebied (LG) en de afdeling Ruimtelijke Ordening (RO). De afdeling MDO levert de watertoetscoördinator (0,4 fte) en richt zich op bedrijventerreinen. De afdeling LG heeft 0,1 fte vrijgemaakt en richt zich op bestemmingsplannen buitengebied en het grondwaterbeschermingsgebied. Beide afdelingen zijn betrokken bij de watertoets en geven een advies over plannen die betrekking hebben op de desbetreffende gebieden. De watertoetscoördinator vormt de schakel tussen het watertoetsloket en provincie. In paragraaf 4.2.1 wordt hier nader op ingegaan. De afdeling RO maakt bij ruimtelijke plannen uiteindelijk een integrale belangenafweging en stelt het PCGP-advies op.

4.2 Vormgeving watertoetsproces door provincie Limburg

4.2.1 Watertoetsloketten

De verantwoordelijkheid voor het waterbeheer in Limburg is verdeeld over de waterschappen (regionale wateren), de provincie (grondwater) en Rijkswaterstaat (rijkswateren). Deze verschillende waterbeheerders kunnen gelijktijdig bij één ruimtelijk plan in het watertoetsproces betrokken zijn. Om de efficiency en klantgerichtheid te bevorderen en de inzet van de verschillende waterbeheerders goed af te stemmen, hebben de waterbeheerders in de provincie Limburg medio 2004 in elk van de Limburgse waterschapsgebieden (Roer en Overmaas en Peel en Maasvallei) een watertoetsloket ingericht. Rijkswaterstaat participeert ook in deze watertoetsloketten.

De watertoetsloketten dienen met name als centrale aanspreek- en meldpunten voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen in de provincie. Op die manier spelen de watertoetsloketten een belangrijke rol in het watertoetsproces.

Initiatiefnemers krijgen in het kader van de watertoets via een watertoetsloket de volgende informatie:

- de beoordeling van de waterhuishoudkundige relevantie;
- zonodig toezending van informatie over relevante waterhuishoudkundige aspecten;
- zonodig informatie met welke beheerders een vooroverleg is gewenst;
- toezending van het wateradvies.

Ook zorgen de watertoetsloketten voor informatievoorziening en zonodig overleg en afstemming tussen waterbeheerders tijdens het watertoetsproces. Daarbij blijven alle waterbeheerders overigens wel zelf verantwoordelijk voor hun beheerstaken. Verder archiveren de watertoetsloketten de gegevens van de diverse initiatieven.

De provinciale watertoetscoördinator vormt de schakel tussen de provincie en het watertoetsloket en beheert daartoe ook het e-mailadres watertoets. Het watertoetsloket stuurt binnengekomen initiatieven, die door provincie moeten worden voorzien van een advies, naar de watertoetscoördinator. Die stuurt de initiatieven door naar de betreffende afdeling die een advies dient te geven. Vervolgens worden de van wateradvies voorziene plannen teruggestuurd naar het watertoetsloket. Het watertoetsloket is gemandateerd (ondertekeningsbevoegdheid) om het provinciale wateradvies op te nemen in het integrale advies met betrekking tot het totale ruimtelijke plan. Het advies van Rijkswaterstaat wordt niet opgenomen in het integrale advies, omdat een ondertekeningsmandaat van Rijkswaterstaat aan de waterschappen juridisch niet haalbaar is.

De provincie en de waterschappen hebben gezamenlijk in naam van het watertoetsloket de volgende producten ontwikkeld:

- *Voorkeurstabel afkoppelen*. In het document 'Regenwater schoon naar beek en bodem: Visie van de Limburgse waterbeheerders op verantwoord afkoppelen' is een voorkeurstabel afkoppelen opgenomen die voorschrijft dat regenwater niet wordt aangesloten op het vuilwaterriool, maar via een aparte weg naar beek of rivier wordt geleid.
- *Stroomschema (ondergrens voor watertoets)*. Voor eenvoudige en nauwelijks watergerelateerde plannen is een ondergrens voor de watertoets ingesteld. Plannen die onder die ondergrens vallen, worden niet getoetst. Per waterschap is een andere ondergrens gesteld.
- *Voorbeeldvoorschriften*, zoals (aanvullende) bouwvoorschriften, aanleg vergunningstelsel of gebruiksbepalingen.

4.2.2 Rolinvulling

Zoals uit tabel 1 (paragraaf 4.1) naar voren komt, kan de provincie Limburg in principe alle rollen in het watertoetsproces vervullen:

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

Als waterbeheerder is de provincie verantwoordelijk voor het opstellen van adviezen inzake:

- bedrijventerreinen;
- grondwaterbeschermingsgebieden;
- bestemmingsplannen buitengebied.

Uit de nota 'Plaats voor Water' komt naar voren dat de provincie, ongeacht welke rol zij inneemt, ervoor zal ijveren dat de systematiek van de watertoets in praktijk wordt gebracht. 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 handleiding 'Watertoets. Samenwerking van ruimte en Water' (2004) heeft de provincie deze stappen als volgt verwoord.

Initiatieffase

De provincie acht de initiatieffase cruciaal, omdat in deze fase waterkansen en -randvoorwaarden nog bij de uitgangspunten voor het ontwerp kunnen worden meegenomen.

Stappen:

- De initiatiefnemer neemt contact op met het watertoetsloket, omschrijft het initiatief en geeft een duidelijke geografische aanduiding;
- Het watertoetsloket zorgt voor beoordeling van de waterhuishoudkundige relevantie door de waterbeheerders en informeert de initiatiefnemer;
- Indien waterhuishoudkundige relevantie ontbreekt, kan de initiatiefnemer volstaan met de weergave van deze mededeling in een waterparagraaf;
- Bij waterhuishoudkundige relevantie stuurt het watertoetsloket informatie over relevante wateraspecten en/of informeert de initiatiefnemer over de waterbeheerder waarmee vooroverleg is gewenst;
- De initiatiefnemer organiseert zonodig een vooroverleg om informatie uit te wisselen. De initiatiefnemer verduidelijkt type en aard van het plan; de waterbeheerder benoemt relevante wateraspecten;
- De waterbeheerder en initiatiefnemer leggen afspraken vast over bijvoorbeeld verder onderzoek, waterkansen, criteria waarop het wateradvies zal worden gebaseerd, tijdstip en opstellingstermijn van het wateradvies en betrokkenheid van de waterbeheerder bij het planvormingsproces.

Ontwikkel- en adviesfase

Stappen:

- De initiatiefnemer stelt een (concept) plan op en stuurt dit naar de relevante waterbeheerders. In de waterparagraaf staan alle relevante waterhuishoudkundige aspecten en een verslag van het overleg met de waterbeheerder;
- De waterbeheerder toetst het (concept) plan (zo mogelijk aan de hand van in het vooroverleg afgesproken criteria) en stuurt een advies over het plan aan het watertoetsloket. De adviestermijn bedraagt normaal gesproken drie tot acht weken. De waterbeheerder geeft inzicht in de prioriteit van de verschillende adviesonderdelen;
- De waterbeheerder kan daarbij verzachtende of compenserende maatregelen voorstellen en noodzakelijke vergunningen aankaarten;
- Het watertoetsloket verzendt het wateradvies aan de initiatiefnemer.

De eisen waaraan een waterparagraaf dient te voldoen worden als volgt beschreven. De waterparagraaf dient te bevatten:

- 1 een globale beschrijving van het watersysteem binnen het plangebied, inclusief alle door de waterbeheerder(s) in het vooroverleg als relevant aangemerkte aspecten en de wijze waarop daarmee binnen het initiatief rekening is gehouden;
- 2 een weergave van het gevoerde overlegproces met de waterbeheerder(s);
- 3 een integrale weergave van het wateradvies over het (concept) plan;
- 4 een weergave van de verwerking van het wateradvies in het plan, met daarin aangegeven de doorgevoerde aanpassingen ten opzichte van het (concept) plan, de resterende waterhuishoudkundige knelpunten en verzachtende en compenserende maatregelen;
- 5 een beschrijving van de overige consequenties van het plan voor alle aspecten die de waterbeheerder(s) als belangrijk heeft/hebben aangemerkt.

Verder dient bij wijzigingen tijdens het planvormingsproces inzichtelijk te worden gemaakt wat de gevolgen daarvan zijn voor de relevante wateraspecten.

Binnen de provincie stellen de afdeling MDO en de afdeling LG voor de binnengekomen voorontwerpplannen een deeladvies voor grondwater op. Dit deeladvies sturen zij, via de watertoetscoördinator, naar het watertoetsloket. Het watertoetsloket stelt op basis van het advies van het waterschap en dat van de provincie een eindadvies op en stuurt dit naar de initiatiefnemer. Rijkswaterstaat stelt een afzonderlijk wateradvies op.

De besluitvormingsfase

In deze fase bepaalt de initiatiefnemer hoe het wateradvies tot aanpassing van het plan leidt. De initiatiefnemer dient keuzes transparant en toetsbaar te maken in een adequate waterparagraaf (zie bovenstaand kader).

Stappen:

- De initiatiefnemer beziet of en hoe hij het wateradvies wil doorvertalen in een bijgesteld plan, eventueel gebruikmakend van verzachtende of compenserende maatregelen;
- De initiatiefnemer vult de waterparagraaf aan met het wateradvies en de wijze waarop daarmee in het plan rekening is gehouden;
- De initiatiefnemer neemt een besluit over het plan en stuurt het vervolgens ter beoordeling naar het bevoegd gezag en tevens naar het watertoetsloket.

De beoordelingsfase

In deze fase stelt de beoordelaar (het bevoegd gezag) vast of ruimtelijke plannen de toets van de 'goede ruimtelijke ordening' kunnen doorstaan. In het kader van de watertoets is een belangrijk criterium voor de provincie bij de beoordeling van een ruimtelijk plan de waterparagraaf. Het opstellen van een waterparagraaf wordt sinds 2003 zowel in een provinciale beleidsregel als in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 voorgeschreven.

De rol van beoordelaar is binnen de provincie formeel toebedeeld aan GS. Zij worden daarbij geadviseerd door de Provinciale Commissie voor Gemeentelijke Plannen (PCGP). In deze commissie nemen deel de provincie Limburg (afdeling RO), de ministeries van VROM en LNV, Rijkswaterstaat, de Limburgse waterschappen, de Sociaal Economische Raad en natuur- en milieuorganisaties.

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

Gang van zaken bij voorontwerpplannen

Gemeenten dienen hun voorontwerp (bestemmings)plannen in bij de afdeling RO van de provincie. Deze plannen worden vervolgens beoordeeld door de rayonplanologen van deze afdeling. De rayonplanologen kunnen zich hierbij laten adviseren door experts binnen de provincie op 12 verschillende terreinen, waaronder water. Met betrekking tot wateraspecten in de voorontwerpplannen gaan de rayonplanologen in eerste instantie zelf na of de watertoetsprocedure correct doorlopen is. Daarbij kijken ze naar het wateradvies. Als de waterbeheerder een negatief advies⁹ heeft gegeven, leggen de rayonplanologen het betreffende voorontwerpplan voor aan de waterexpert van de afdeling Landelijk Gebied. Deze bekijkt vervolgens of de initiatiefnemer de opmerkingen uit het advies naar behoren heeft verwerkt. Dezelfde procedure wordt gevolgd bij voorontwerpplannen waar de waterbeheerder onder voorwaarden een positief advies heeft afgegeven.

Ontbreekt een advies van de waterbeheerder(s) dan gaan de rayonplanologen van de afdeling RO na of het betreffende voorontwerpplan onder de ondergrens voor de watertoets valt (art. 11 en art. 19-plannen). Is dat het geval dan beoordelen de

⁹ Een negatief advies wordt afgegeven wanneer in het plan voornemens met betrekking tot water zijn opgenomen waar de beoordelaar bezwaren tegen heeft.

rayonplanologen het wateraspect zelf en hoeft het betreffende voorontwerpplan niet meer naar het watertoetsloket. De rayonplanologen kijken met name naar de wijze waarop regenwater afgekoppeld wordt en naar de uitloging (uitspoelen) van materialen. Bij twijfel schakelen zij de waterexpert van de afdeling LG in, die dan namens de provincie contact opneemt met de gemeente en de waterschappen.

Zit een plan boven de ondergrens, maar is het toch niet van een wateradvies voorzien, dan nemen de rayonplanologen van de afdeling RO contact op met de betreffende waterbeheerder(s) die het voorontwerpplan van een wateradvies had(den) moeten voorzien. Dan wordt alsnog een wateradvies door deze waterbeheerder(s) geleverd.

Uiteindelijk stellen de rayonplanologen, al dan niet op basis van deeladviezen van de experts binnen de provincie op de verschillende terreinen, een totaal preadvies op ten behoeve van de PCGP. Vervolgens worden de voorontwerpplannen in deze PCGP besproken en van een eind preadvies voorzien. Bevat een voorontwerpplan nog geen wateradvies dan maakt de PCGP een voorbehoud in haar advies. Het preadvies op het voorontwerpplan (ofwel van de afdeling RO, ofwel van de PCGP) wordt ten slotte naar de gemeente gestuurd. Het wordt in deze fase niet door GS vastgesteld.

Gang van zaken bij vastgestelde plannen

Ook de door de gemeenten vastgestelde ruimtelijke plannen komen voor beoordeling binnen bij de afdeling RO van de provincie. De rayonplanologen kunnen zich vervolgens ook bij deze plannen weer laten adviseren door de experts op de verschillende terreinen, waaronder de waterexpert van de afdeling LG. De rayonplanologen bekijken of de gemeenten het preadvies met betrekking tot voorontwerpplannen correct hebben verwerkt in de vastgestelde plannen. Is dat naar hun mening niet het geval, dan sturen zij de betreffende plannen terug naar de gemeenten en nemen ze contact op met de waterbeheerder(s). Gemeenten dienen dan alsnog het preadvies correct in het definitieve plan te verwerken.

Alle vastgestelde plannen worden in de PCGP behandeld. Dat is wettelijk verplicht. De PCGP adviseert GS vervolgens over de goedkeuring van de plannen. De PCGP maakt voor de planbeoordeling onderscheid tussen drie categorieën opmerkingen.

- Categorie 1: opmerkingen over planelementen die in haar ogen onaanvaardbaar zijn.
- Categorie 2: opmerkingen, waarbij de aanvaardbaarheid van het planelement onduidelijk is omdat de toelichting geen of onvoldoende motivering en/of gegevens bevat.
- Categorie 3: opmerkingen ter verhoging van de kwaliteit van het plan. Dergelijke opmerkingen spelen geen doorslaggevende rol bij de advisering over vastgestelde plannen.¹⁰

¹⁰ Thans bestaan opmerkingen categorie 3 niet meer.

Advisering ten aanzien van de goedkeuring van vastgestelde bestemmingsplannen vindt door de PCGP alleen plaats op basis van volledige waterparagrafen.

In navolgend schema wordt het provinciale watertoetsproces weergegeven.

Initiatieffase	Initiatiefnemer <ul style="list-style-type: none"> - Meldt initiatief aan watertoetsloket - Omschrijft aard en locatie van het initiatief 	Watertoetsloket <ul style="list-style-type: none"> ➤ Organiseert beoordeling waterhuishoudkundige relevantie ➤ Informeert de initiatiefnemer over: <ul style="list-style-type: none"> ○ Waterhuishoudkundige relevantie (of) ○ Relevante wateraspecten (en/of) ○ Noodzaak vooroverleg
	Initiatiefnemer <ul style="list-style-type: none"> - Vermeldt eventueel ontbreken waterhuishoudkundige relevantie in waterparagraaf (watertoets afgerond) - Organiseert zonodig vooroverleg met waterbeheerder(s) 	
	Initiatiefnemer en waterbeheerder(s) Vooroverleg: <ul style="list-style-type: none"> - Wisselen informatie uit - Leggen afspraken vast 	
Ontwikkel- en adviesfase	Initiatiefnemer <ul style="list-style-type: none"> - Stelt een (concept) plan op - Stuurt het (concept) plan naar de relevante waterbeheerder(s) 	Watertoetsloket <ul style="list-style-type: none"> ➤ Verzendt het wateradvies aan de initiatiefnemer
	Waterbeheerder(s) <ul style="list-style-type: none"> - Toetst het (concept)plan - Geeft inzicht in de prioriteit adviesonderdelen - Geeft eventueel aanvullende informatie (over verzachtende of compenserende maatregelen en benodigde vergunningen) - Stuurt advies aan watertoetsloket 	
Besluitvormingsfase	Initiatiefnemer <ul style="list-style-type: none"> - Maakt bijgesteld plan - Completeert de waterparagraaf - Stelt het plan vast - Zendt het plan aan bevoegd gezag en watertoetsloket 	Watertoetsloket <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ontvangt vastgesteld plan
Beoordelingsfase	Beoordelaar <ul style="list-style-type: none"> - Beoordeelt de 'goede ruimtelijke ordening' van het plan (inclusief de waterparagraaf) 	

5 Bevindingen

5.1 Uitvoering provinciaal beleid

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie Limburg 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 zij in 2003 samen met de waterschappen, Rijkswaterstaat en gemeenten de nota 'Plaats voor Water' opgesteld. Daarin is vastgelegd hoe de watertoets in de provincie Limburg dient te worden toegepast.

Verder heeft de provincie in juni 2004 samen met de waterschappen het initiatief genomen tot de oprichting van watertoetsloketten en heeft zij, om kennis over de watertoets te verbreden, de handreiking 'De watertoets: *Samenwerking van ruimte en water*' uitgegeven.

Naast de oprichting van de watertoetsloketten heeft de samenwerking met de waterschappen ook geleid tot de ontwikkeling van een drietal gezamenlijke producten; het document 'Regenwater schoon naar beek en bodem: *Visie van de Limburgse waterbeheerders op verantwoord afkoppelen*', een stroomschema waarin een ondergrens voor de watertoets wordt aangegeven en voorbeeldvoorschriften.

Uit interviews met betrokkenen bij het watertoetsproces is naar voren gekomen dat de partners van de provincie in het proces ook van mening zijn dat de provincie haar beleid ten aanzien van de watertoets actief in woord en daad uitdraagt. Naar zeggen van vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat heeft het watertoetsproces met de instelling van de watertoetsloketten in juni 2004 een positieve impuls gekregen. Door deze loketten is de samenwerking tussen de betrokken partijen in het watertoetsproces intensiever geworden en weet men elkaar goed te vinden.

5.2 Uitvoering rollen

5.2.1 Initiatiefnemer

De provincie neemt in het watertoetsproces de rol van initiatiefnemer in als zij POL-aanvullingen, locatiebesluiten, Infrastructuurplannen en of Landinrichting- en reconstructieplannen opstelt. Aan de hand van een tweetal geselecteerde dossiers van bovenstaande plannen en aanvullende interviews met betrokkenen is nagegaan in hoeverre de provincie de regels heeft nageleefd, die zij ten aanzien van de rol van initiatiefnemer heeft opgesteld.

Initiatieffase

Initiatiefnemers dienen hun (voor)ontwerpplan aan te melden bij een van de twee watertoetsloketten. Uit het dossieronderzoek en de interviews is gebleken dat de provincie zich hier in de onderzoeksperiode niet geheel aan heeft gehouden.

Naar zeggen van de betrokken geïnterviewden worden de waterschappen en Rijkswaterstaat wel vrijwel altijd in een vroeg stadium bij de provinciale planvorming betrokken. Zo wint de provincie bijvoorbeeld vaak voorafgaand aan de ontwerpfase al inlichtingen in bij de waterschappen over relevante wateraspecten. Dit gebeurt onder meer via waterwerkgroepen, waarin de waterschappen zitting hebben, en bilaterale contacten met betrokken partijen. De provincie acht het dan niet meer van belang om de betreffende plannen ook nog bij de watertoetsloketten aan te melden. Zij beschouwt dat als een overbodige formele stap.

In de eerste jaren na de introductie van de watertoets betrok de provincie volgens de geïnterviewden de waterschappen en/of Rijkswaterstaat veelal niet in de voorfase al bij de planontwikkeling. De consequentie hiervan was dat de provincie vaak in een later stadium alsnog bepaalde voorzieningen diende te treffen met alle gevolgen van dien, zoals vertraging in het project en daarmee oplopende kosten.

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 nota 'Plaats voor water' en de bijbehorende handleiding het begrip 'afsprakennotitie' ook niet expliciet hanteert.

Uit interviews met betrokkenen binnen de provincie is naar voren gekomen dat de provincie afspraken met de waterbeheerder(s) over dergelijke zaken vastlegt in de waterparagraaf van de betreffende plannen. Vervolgens wordt door de waterbeheerder(s) bij het opstellen van een wateradvies onder meer gekeken naar deze door de provincie in de waterparagraaf genoteerde afspraken.

Ontwikkel- en adviesfase

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie de in het onderzoek betrokken ruimtelijke plannen van een waterparagraaf heeft voorzien en de concept plannen heeft voorgelegd aan de betreffende waterbeheerders voor een wateradvies.

Uit interviews met de betrokken waterbeheerders is overigens naar voren gekomen dat zij ten aanzien van provinciale ruimtelijke plannen niet altijd een formeel schriftelijk wateradvies opstellen. Het betreft hier vrijwel altijd plannen waar zij vanaf het begin door de provincie bij betrokken worden. Naar eigen zeggen geven zij de provincie tijdens overleggen over de betreffende (voor)ontwerpplannen wel

adviezen met betrekking tot relevante wateraspecten en verwerkt de provincie deze vervolgens meteen in de waterparagraaf van de plannen.

Besluitvormingsfase

In deze fase dient de provincie als initiatiefnemer te bepalen of en hoe het, door de waterbeheerder(s) opgestelde, wateradvies tot aanpassing van het plan leidt. Het besluit dient zij vervolgens, samen met het wateradvies in de waterparagraaf op te nemen.

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. Bij het andere plan wordt niet ingegaan op een wateradvies, terwijl de provincie het plan wel voor advies aan de waterbeheerder(s) heeft voorgelegd. De provincie verantwoordt in de waterparagraaf van het plan wel, evenals bij het andere plan, de door haar gemaakte keuzes.

Zoals hiervoor is opgemerkt stellen de betrokken waterbeheerders ten aanzien van provinciale ruimtelijke plannen niet altijd een formeel wateradvies op. Een logisch gevolg hiervan is dat dan in de waterparagraaf ook niet op een formeel advies kan worden ingegaan.

Verder is uit de dossiers en de interviews naar voren gekomen dat de provincie in haar waterparagrafen doorgaans geen, zoals voorgeschreven in de Nota Ruimte (2005), expliciete risico- en kostenanalyses opneemt. Naar zeggen van de geïnterviewden binnen de provincie voert de provincie in ieder geval bij grote projecten zoals Grensmaas en Zandmaas, wel risico- en kostenanalyses uit, maar hebben deze betrekking op de plannen in z'n geheel (integraal beeld) en niet op afzonderlijke wateraspecten. Dit laatste acht de provincie een te sectorale insteek, wat in zou gaan tegen de denkwijze van de provincie over ruimtelijke ontwikkeling zoals vastgesteld in de nota 'Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg'.

De geïnterviewde van Rijkswaterstaat bevestigt dat de provincie wel risico's inventariseert en kostenanalyses maakt bij haar ruimtelijke plannen, maar dat niet expliciet ten aanzien van wateraspecten in de waterparagraaf doet. De geïnterviewde waterschappen beschouwen het naar eigen zeggen niet als hun verantwoordelijkheid om bij initiatiefnemers (in dit geval de provincie) aan te dringen op het maken van risico- en kostenanalyses in het kader van de watertoets.

Voorts heeft de rekenkamer geconstateerd dat de provincie in haar waterparagrafen niet aangeeft waar en op welke wijze zij aan compensatie doet. Uit het interview met een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat is naar voren gekomen dat zij dit als een tekortkoming beschouwt. Verder is uit interviews met betrokkenen 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 voor het watersysteem.

Naar zeggen van de geïnterviewden binnen de provincie vormt compensatie in de planvorming van grote infrastructurele projecten wel een punt van aandacht, maar wordt compensatie niet apart opgenomen als onderdeel van de watertoets. Verder heeft de provincie volgens de geïnterviewden in het kader van 'Ruimte voor de Rivier' voor de Maas wel afspraken gemaakt over compensatie met betrekking tot wateraspecten. Bijvoorbeeld over het waterpeil.

5.2.2 Waterbeheerder

Zoals reeds eerder opgemerkt is de provincie als grondwaterbeheerder verantwoordelijk voor de advisering inzake plannen met betrekking tot bedrijventerreinen, grondwaterbeschermingsgebieden en bestemmingsplannen buitengebied.

Uit het dossieronderzoek is naar voren gekomen dat de provincie over het algemeen vrijwel altijd voorafgaand, dan wel vroeg in de planvorming, als waterbeheerder contact opneemt met de initiatiefnemer. Dit overleg mondt in de meeste gevallen echter niet uit in een afsprakennotitie.

Verder blijkt uit het dossieronderzoek en de interviews dat de provincie niet alleen in een vroeg stadium contact opneemt met de initiatiefnemer, maar ook (actief) meedenkt met de initiatiefnemer bij het ontwerpen van het plan. Dit wordt door de provincie vormgegeven door bijvoorbeeld zitting te nemen in een klankbordgroep of een preadvies op te stellen ten aanzien van voorontwerpplannen. Voorts blijken alle onderzochte dossiers een door de provincie opgesteld wateradvies te bevatten. In het geval, waarin de provincie afspraken met de initiatiefnemer had vastgelegd in een afsprakennotitie, wordt in het wateradvies ingegaan op de in deze notitie geformuleerde doelstellingen en criteria. Hetzelfde geldt in het geval waar de provincie een preadvies had opgesteld. Uit de andere adviezen valt niet af te leiden aan welke doelstellingen en criteria de provincie de betreffende plannen heeft getoetst om tot een advies te komen. 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 vrijwel altijd naar één van de watertoetsloketten stuurt. Het betreffende watertoetsloket neemt het advies van de provincie vervolgens op in een integraal advies en stuurt dit, mede namens de provincie (ondertekeningsmandaat), naar de initiatiefnemer.

De geïnterviewde vertegenwoordigers van de waterschappen zijn van mening dat de samenwerking tussen hen en de provincie als waterbeheerders goed verloopt: de

lijnen tussen de waterschappen en de provincie zijn kort, de afspraken zijn duidelijk en worden ook goed nagekomen.

Ook zijn de geïnterviewden van mening dat de doorwerking van het advies van de waterbeheerders in de planvorming over het algemeen goed is. Het gebeurt volgens hun zelden dat een initiatiefnemer het wateradvies niet in het betreffende plan overneemt. Of het plan in de praktijk ook wordt uitgevoerd zoals bedoeld, wordt niet actief door de waterbeheerders in de gaten gehouden.

5.2.3 Beoordelaar

De provincie beoordeelt in het kader van de watertoets gemeentelijke bestemmingsplannen, de artikel 19, lid 1 WRO procedures en regionale structuurplannen.¹¹

De waterparagraaf vormt de basis voor de beoordeling van de betreffende plannen door de provincie in het kader van de watertoets. Op basis van het dossieronderzoek constateert de rekenkamer dat de provincie (betreffende afdeling dan wel de PCGP) over het algemeen nagaat of in de te beoordelen plannen een waterparagraaf is opgenomen en indien dat niet het geval is dat zij er dan bij de betreffende gemeenten op aandringt om deze alsnog in het plan op te nemen. Overigens is uit interviews met betrokkenen naar voren gekomen dat anders dan in de beginjaren van de watertoets thans veruit de meeste bij de afdeling RO ingediende (voorontwerp)plannen een waterparagraaf bevatten.

De PCGP adviseert GS over de goedkeuring van vastgestelde gemeentelijke ruimtelijke plannen. De organisatie van de PCGP ligt bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. In interviews met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven dat GS zelden of nooit afwijken van de adviezen die de PCGP opstelt. Thans beraadt de PCGP zich op de nieuwe rol in het kader van de nieuwe Wro waardoor er geen frequent overleg plaatsvindt. Adviezen worden thans schriftelijk afgehandeld.

Uit het dossieronderzoek valt verder af te leiden dat van de onderzochte plannen die wel een waterparagraaf bevatten de provincie in de meeste gevallen is nagegaan of daarin het wateradvies van de waterbeheerder(s) is opgenomen, en als dat het geval is, of dit advies juist is verwerkt. Geconstateerd kan echter worden dat de meeste van de betreffende plannen in eerste instantie geen wateradvies bevatten. De provincie heeft in al deze gevallen de betreffende gemeente wel opgedragen dit alsnog te doen, maar of zij haar goedkeuring van het plan hiervan heeft laten afhangen wordt niet duidelijk. GS-besluiten zijn in de dossiers niet aangetroffen.

¹¹ Het betreft hier plannen met een relevant provinciaal belang. Plannen die geen provinciaal belang raken, worden marginaal getoetst: als gemeenten een positief wateradvies kunnen overleggen, blijft de planbeoordeling beperkt tot de constatering dat de waterhuishoudkundige belangen door de gemeenten zijn gezien in afstemming met de waterbeheerder(s).

Uit interviews met betrokkenen blijkt dat de waterschappen tevreden zijn over de wijze waarop de provincie haar rol als beoordelaar invult. Naar eigen zeggen hebben de waterschappen (verenigd in de watertoetsloketten) naar aanleiding van het van kracht worden van de watertoets hierover tweemaal een presentatie gegeven aan de rayonplanologen van de afdeling RO. De geïnterviewden hebben opgemerkt dat de afdeling RO sindsdien plannen, waarin een wateradvies ontbreekt, in de meeste gevallen aanhoudt.

Volgens Rijkswaterstaat waren de provinciale beoordelaars in de beginjaren na introductie van de watertoets huiverig om plannen die niet voorzien waren van een wateradvies, niet in behandeling te nemen. Om vertraging te voorkomen verstrekten zij in die gevallen vaak toch al een integraal provinciaal advies. Naar zeggen van de geïnterviewden doen zij dit inmiddels niet meer.

De provincie let er bij de beoordeling van plannen volgens de vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat bovendien in toenemende mate op dat gemeenten 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 status' dan de waterparagraaf.

5.3 Omgang met gevolgen nWro voor watertoets

De provincie Limburg is zich bewust van de komst van de nieuwe Wro en de betekenis daarvan voor de relatie tussen water en RO. Naar eigen zeggen voldoet het POL aan de vereisten die de nWro stelt aan de Provinciale Structuurvisie. Hierdoor hoeven in het kader van de nWro de uitgangspunten voor de doorwerking van water in de RO niet herijkt te worden. De rekenkamer heeft geconstateerd dat er een actief beleid is ten aanzien van de nWro. De provincie heeft een handreiking nWro voor initiatiefnemers geformuleerd, waarin het belang van de watertoets wordt onderstreept. Volgens een van de geïnterviewden is het meer 'verleiden' dan 'verplichten'.

Sinds bekend is dat de provinciale rol van beoordelaar formeel zal komen te vervallen, beraadt ook de PCGP zich op haar rol. De waterschappen verwachten spoedig duidelijkheid van de provincie ten aanzien van de rol die zij in de nieuwe situatie wenst te vervullen. Wanneer het vangnet van de provinciale beoordeling straks komt te vervallen, wordt het voor de waterbeheerders belangrijker om nog meer te investeren in het voortraject en plannen met een negatief wateradvies uiteindelijk actief te volgen. Dit vereist een nog actiever relatiebeheer. Volgens de waterschappen kan de provincie samen met de andere waterbeheerders een belangrijke rol spelen bij de planvoorbereiding van regionale en gemeentelijke plannen.

5.4 Betrokkenheid Provinciale Staten bij watertoets

PS hebben in algemene zin een kaderstellende en controlerende taak. 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 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. In het algemeen rapporteren GS, al dan niet op verzoek van PS, over de voortgang van het beleid en de realisatie van de beleidsdoelen. PS worden enkel in incidentele gevallen door GS betrokken.

De watertoets komt niet als zodanig aan de orde in PS. De doorwerking van water in de ruimtelijke ordening komt in breder verband wel aan de orde in PS bij discussies over thema's als het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR), het Waterbeheer 21^e eeuw (WB 21) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Daarnaast buigen PS zich bovendien over de doorwerking van water in strategische plannen, waarvoor de provincie zelf initiatiefnemer is. In de periode 2003-2007 hebben PS aan GS geen verantwoordingsinformatie gevraagd met betrekking tot de watertoets. Ook is er geen sprake van informatievoorziening over de watertoets specifiek 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 Limburg 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 Limburg invulling geeft aan de watertoets (als initiatiefnemer en waterbeheerder);
- inzicht te geven in de mate waarin de provincie Limburg 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 Limburg 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 Limburg 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 Limburg 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 Limburgse situatie in de nota 'Plaats voor Water' en de bijbehorende handleiding 'De watertoets. Samenwerking van ruimte en water'. Door deze nota en handleiding 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 oprichting in 2004 van twee watertoetsloketten samen met de waterschappen en het waterschapsbedrijf in de provincie. Deze loketten dienen met name als centrale aanspreek- en meldpunten voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en als coördinatoren in het verdere verloop van watertoetsprocessen. Naar de mening van de rekenkamer is hierdoor sprake van korte lijnen en een goede afstemming tussen de verschillende betrokken partijen in watertoetsprocessen, wat ten goede komt 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.

Afwijken van formele procesbeschrijving

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie zich niet altijd aan haar eigen opgestelde formele procesbeschrijving houdt. Zo meldt de provincie haar eigen plannen niet altijd bij één van de watertoetsloketten aan. Hoewel de provincie naar eigen zeggen de andere waterbeheerders (hier Rijkswaterstaat en de waterschappen) wel in een vroeg stadium bij de planvorming betreft, stelt zij naar aanleiding daarvan vaak geen afsprakennotitie op en mondt de betrokkenheid van de waterbeheerders ook niet altijd uit in een formeel wateradvies. Ook indien de provincie in het watertoetsproces is betrokken 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. De

rekenkamer concludeert dat de provincie het strikt volgen van de formele procesgang met betrekking tot deze punten van minder belang acht. De rekenkamer is evenwel van mening dat indien de provincie regels opstelt, zij zich daar zelf ook aan dient te houden en erop toe dient te zien dat anderen dat ook doen, zeker ook gezien het feit dat zij in haar rol als beoordelaar niet alleen de inhoud maar ook het proces dient te beoordelen.

Geen risico- en kostenanalyse voor wateraspecten

Voorts heeft de rekenkamer geconstateerd dat, hoewel de provincie in haar plannen wel altijd een waterparagraaf opstelt¹², zij daar doorgaans geen, zoals voorgeschreven in de Nota Ruimte, expliciete risico- en kostenanalyse met betrekking tot wateraspecten in opneemt. Worden wel risico- en kostenanalyses uitgevoerd, dan hebben deze betrekking op ruimtelijke plannen in z'n geheel (integrale invalshoek). De provincie beschouwt het maken van afzonderlijke risico- en kostenanalyses ten aanzien van (negatieve gevolgen voor) water als een sectorale insteek en acht dat onwenselijk. Daarmee kiest de provincie er gemotiveerd voor om af te wijken van de voorgeschreven regels. De rekenkamer vindt deze keuze op zich begrijpelijk, maar wil er wel op wijzen dat op deze manier achteraf moeilijk is vast te stellen of het waterhuishoudkundig belang voldoende is gewaarborgd. En dat is nu juist de rationale achter de watertoets.

Compensatie onvoldoende in beeld

Eveneens heeft de rekenkamer geconstateerd dat de provincie doorgaans in haar waterparagrafen niet aangeeft of compensatie (van negatieve gevolgen voor wateraspecten) al dan niet aan de orde is, en als dat wel het geval is waar en op welke wijze zij hieraan invulling geeft. Ook stelt zij compensatie in haar rol als waterbeheerder niet of nauwelijks aan de orde. 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 voor het watersysteem. Door het niet 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 niet aan de hand van de plandossiers worden gereconstrueerd. Ook de feitelijke planbeoordeling op waterhuishoudkundige aspecten en daarop betrekking hebbende GS-besluiten is zelden expliciet in de plandossiers opgenomen. De rekenkamer achtte het in dat verband veelzeggend dat

¹² Een eis die aan initiatiefnemers wordt gesteld.

de provincie maar enkele volledige dossiers kon overleggen van de plannen waarop de watertoets betrekking heeft.

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 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 waarborgen van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening.

6.3 Aanbevelingen

- 1 De rekenkamer beveelt aan dat de watertoetsloketten worden gehandhaafd en een centrale rol (blijven) vervullen in het relatiebeheer, dat als gevolg van de nieuwe wetgeving nog meer gewicht krijgt.
- 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. 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 gemaakt 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 18 maart 2008 ontving de Zuidelijke Rekenkamer de navolgende reactie van Gedeputeerde Staten van Limburg.

Op 6 maart 2008 hebben wij uw brief met kenmerk R08.110.PdK/HG ontvangen. Daarin vraagt u om onze reactie op de conclusies en aanbevelingen uit de bijgevoegde rapportage over de watertoets eveneens d.d. 6 maart 2008.

Het College is verheugd te constateren dat uit uw rapportage blijkt dat de Provincie Limburg 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. Daarbij worden als voorbeelden genoemd de nota 'Plaats voor water', de handleiding 'De watertoets. Samenwerking van ruimte en water' en het oprichten van het watertoetsloket.

Met uw rapport als bevestiging zullen wij ook in de toekomst verder gaan op deze weg.

Daarbij zullen wij de kanttekeningen die u plaatst en de aanbevelingen die u doet zeer nadrukkelijk betrekken. Dat betekent echter niet zonder meer dat wij alle onderdelen van uw rapport één op één onderschrijven en kunnen volgen. Onverlet onze waardering voor uw rapport merken wij het volgende op.

Ten eerste willen wij opmerken dat uw onderzoek zich richt op de periode 2003 - 2006 waardoor de onderzochte dossiers veelal uit de periode 2004/2005 zijn. Het proces kwam in de beginjaren nog moeizaam op gang en is in de jaren daarna verbeterd. Dit blijkt ook uit de "Evaluatie watertoets Provincie Limburg" uit 2006.

Wij hebben eerder aangegeven dat wij soms gemotiveerd van de formele procesbeschrijving afwijken. Onze motivatie hiervoor blijft in uw rapport onderbelicht. Ten aanzien van sommige van uw conclusies is ons beeld genuanceerd anders. Waar het gaat om de opmerking 'compensatie onvoldoende in beeld', denken wij dat tijdens overleggen en in het wateradvies juist gesproken wordt over welke maatregelen genomen zouden moeten worden om de negatieve gevolgen te compenseren/voorkomen. Bij de stelling 'plan beoordeling niet transparant' is onze opvatting dat het proces altijd beoordeeld en herleid zou moeten kunnen worden aan de hand van de waterparagraaf. Ontbreekt deze waterparagraaf dan kan dit zelfs een reden zijn om niet tot goedkeuring van het plan over te gaan.

Wij zien tot slot geen directe meerwaarde in het jaarlijks op hoofdlijnen informeren van PS voor wat betreft sec de waarborging van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening. Naar onze mening moet niet afzonderlijk worden gekeken naar de waterhuishoudkundige belangen, aangezien er veel meer belangen spelen en uiteindelijk een integrale belangenafweging moet plaatsvinden (dat is

ontwikkelingsplanologie). Daarbij kan uiteindelijk (mits gemotiveerd) het ene belang zwaarwegender tellen dan het andere belang.

Gedeputeerde Staten van Limburg

8 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met tevredenheid kennisgenomen van de waardering van Gedeputeerde Staten voor haar rapport en de mededeling dat de geformuleerde kanttekeningen en aanbevelingen zeer nadrukkelijk betrokken zullen worden bij de verdere vormgeving van het beleid. De rekenkamer rekent erop dat Provinciale Staten om een nadere concretisering van deze, naar de mening van de rekenkamer algemeen geformuleerde, toezegging zullen vragen.

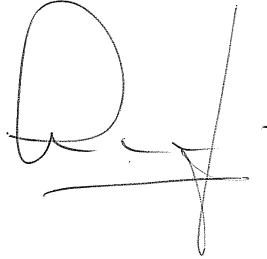
Gedeputeerde Staten merken op dat hun beeld ten aanzien van sommige conclusies van de rekenkamer genuanceerd anders is. Daarbij geven zij twee voorbeelden.

Het eerste voorbeeld heeft betrekking op de kanttekening ‘compensatie onvoldoende in beeld’. Gedeputeerde Staten geven aan dat zij “denken dat tijdens overleggen en in het wateradvies juist gesproken wordt over welke maatregelen genomen zouden moeten worden om de negatieve gevolgen te compenseren/voorkomen”. Naar de mening van de rekenkamer is dit geen weerlegging van haar kanttekening. Met het oog op de reconstrueerbaarheid van het onderliggende proces, hecht de rekenkamer aan een expliciete vastlegging van dit soort zaken. Ook gaan Gedeputeerde Staten niet in op de constatering van de rekenkamer dat de provincie compensatie niet, zoals voorgeschreven, in verband brengt met het maken van afspraken over de compensatie van nadelige effecten voor het watersysteem, maar alleen duidt in algemene termen van natuurcompensatie. De rekenkamer beschouwt dit als een ernstige omissie.

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op de kanttekening ‘planbeoordeling niet transparant’. Gedeputeerde Staten geven daarbij als hun opvatting dat het proces altijd beoordeeld en herleid zou moeten kunnen worden aan de hand van de waterparagraaf. Ook dit commentaar kan de rekenkamer in redelijkheid niet beschouwen als een weerlegging van de door haar geplaatste kanttekening.

Net als Gedeputeerde Staten, is de rekenkamer voorstander van integrale belangenafwegingen in de ruimtelijke ordening. Dat laat naar haar mening onverlet dat het wenselijk is om Provinciale Staten, met het oog op hun controlerende taken, periodiek inzicht te geven in de mate waarin het achterliggende doel van de watertoets, namelijk het waarborgen van het waterhuishoudkundig belang in de ruimtelijke ordening, wordt gerealiseerd. Over de vorm waarin deze informatie dient te worden gegoten, heeft de rekenkamer geen specifieke opvattingen. Wel benadrukt zij dat deze informatie inzicht dient te verschaffen in de mate waarin voldaan is aan de wettelijke eis van een expliciete en evenwichtige beoordeling in het kader van de watertoets.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 25 maart 2008.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, rounded 'L' shape followed by a vertical line and a horizontal line that loops back under the 'L'.

drs. L. Markensteyn
voorzitter

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, horizontal, scribbled lines.

drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Bijlage 1 Normenkader

PROVINCIE ALS INITIATIEFNEMER
<p>Beleidscontext:</p> <ul style="list-style-type: none">• Doelstellingen waterbeleid;• Wijze waarop verbinding is gelegd met ruimtelijke ordening;• Provinciale instrumenten om het waterbelang te volgen en de positie van de watertoets daarin;• Toetsingscriteria watertoets (thema's);• Type plannen met waterhuishoudkundige relevantie, waarbij provincie initiatiefnemer is:<ul style="list-style-type: none">– Streekplan;– Uitwerkingen van het Streekplan;– Reconstructieplannen;– Infrastructuurplannen;– Etc.• Frequentie van opstellen/ aanpassen van deze plannen;• Betrokken afdelingen en welke afdeling voert de regie vanuit de provincie.
<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none">• Beschikbare middelen (tijd/geld) voor toetsing;• Werkwijze in alle fasen vastgelegd:<ul style="list-style-type: none">– Duidelijk;– Gedragen;– Naleving;– Archivering.
<p>Uitvoeringsorganisatie:</p> <p><i>Initiatieffase</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Betrokkenen (zowel intern als extern);• Interne procesgang;• Betrokkenheid waterbeheerders:<ul style="list-style-type: none">– Rol en taak;– Timing;– Stadium;– Procesafspraken vastleggen in notitie.• Globale risico-analyse en afspraken over wijze van kostenanalyse (met waterbeheerder). <p><i>Ontwikkel- en adviesfase</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Waterbeheerder betrokken bij ontwerpproces;• Analyse van de watergerelateerde kosten;

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 concept plannen:
 - 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.

Beleidslijn Ruimte voor de Rivier. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, april 1997.

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.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte. Ministerie van VROM, maart 2007.

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.

Evaluatierapport Watertoets binnen de provincie Limburg. Royal Haskoning in opdracht van de provincie Limburg, 24 maart 2006.

Handreiking De Watertoets: Samenwerking van Ruimte en Water. Provincie Limburg, juni 2004.

Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg, ordening en ontwikkeling in balans. Provincie Limburg, oktober 2005.

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

Herijking Plan van Aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland. Provincie Limburg, december 2005.

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.

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

Overzicht verschillen oude WRO - nieuwe Wro. Ministerie van VROM, maart 2007.

Plaats voor Water. Implementatie van de Watertoets in Limburg. Provincie Limburg, Waterschappen Peel en Maasvallei, Roer en Overmaas, Zuiveringschap Limburg, Rijkswaterstaat directie Limburg, gemeenten Maastricht en Weert, 2004.

Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006. Provincie Limburg, september 2006.

Reconstructieplan Noord- en Midden Limburg. Provincie Limburg, maart 2004.

Stuur op mooi Nederland. Advies VROM-Raad aan de minister van VROM, 16 mei 2007.

Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient. Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 31 augustus 2000.

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

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:

- Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg (2004)
- Bestemmingsplan N280-Oost (2005)

Provincie als grondwaterbeheerder:

- Tracébesluit A2/A76 (2003)
- Bestemmingsplan Marktplein Geulle, gemeente Meerssen (2005)
- Bestemmingsplan Pastoor Kikkenweg, gemeente Cadier en Keer (2006)
- Uitbreiding Windmolenbos, gemeente Haelen (2004)

Provincie als planbeoordelaar:

- Wijzigingsplan Herenbosweg 24/30, gemeente Horst a/d Maas (2003)
- Bestemmingsplan Mockveld, gemeente Maastricht (2005)
- Bestemmingsplan Mennesweg, gemeente Heythuysen (2004)
- Bestemmingsplan “Woongebieden herziening 2006”
- Bestemmingsplan Arcen-Dorp 2005, gemeente Arcen en Velden
- Bestemmingsplan Ruimte voor Ruimte, gemeente Maasbree (2004)
- Bestemmingsplan Kern Montfort 2004, gemeente Ambt Montfort

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

Mevr. S.M.J. Bosten
Watertoetscoördinator, Rijkswaterstaat Limburg

Dhr. G.H.M. Driessen
Gedeputeerde, provincie Limburg

Mevr. A. Kan
Beleidsmedewerker Stedelijke Ontwikkeling en Water, watertoetscoördinator,
provincie Limburg

Dhr. R.J.M. Lenders
Coördinator advies, Waterschap Peel en Maasvallei

Dhr. D.J.P.J. van Nierop
Clusterhoofd Water van de afdeling Landelijk Gebied, provincie Limburg

Dhr. J.J.H.M. Nijsten
Beleidsmedewerker Ruimtelijk Ordening/secretaris PCGP, provincie Limburg

Dhr. R.J. Paulussen
Beleidsmedewerker Ruimtelijk Ordening/rayonplanoloog, provincie Limburg

Dhr. J.P.C. Ruitenberg
Beleidsmedewerker Landelijk Gebied, provincie Limburg

Dhr. E.P.C. Theunissen
Senior medewerker advies, Waterschap Roer en Overmaas

Dhr. R.H.J.M. van Weert
Beleidsmedewerker water(beheer), gemeente Venlo/waterambassadeur