



Waterschap Brabantse Delta
Algemeen bestuur
Postbus 5520
4801 DZ BREDA

Uw schrijven van :
Uw kenmerk :
Zaaknummer : 16.ZK21871
Ons kenmerk : 17AOUT0025
Barcode : 
Behandeld door : mevrouw E. Lantink
Doorkiesnummer : 076 564 10 18
Datum : 16 februari 2017
Verzenddatum :

16 FEB. 2017

Onderwerp: rekenkamercommissiebrief over effectiviteit watertoets

Geachte leden van het algemeen bestuur,

De rekenkamercommissie heeft ingenieurs- en adviesbureau Tauw een quickscan laten uitvoeren naar de effectiviteit van de watertoets van Waterschap Brabantse Delta. In deze brief beschrijven wij achtereenvolgens het doel, de opzet en de resultaten van de quickscan. We besluiten deze brief met enkele aanbevelingen voor verbetering van de watertoets. We beginnen met een korte beschrijving van de watertoets zelf.

Watertoets

De watertoets is een instrument dat waterhuishoudkundige belangen expliciet en op evenwichtige wijze laat meewegen bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten. Het is niet een toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder met elkaar in gesprek brengt in een zo vroeg mogelijk stadium. Waterschap Brabantse Delta heeft het doel van de watertoets als volgt geformuleerd: het waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van Rijk, provincie en gemeenten.

De toepassing van het watertoetsproces vindt plaats op basis van bestuurlijke afspraken zoals het Bestuursakkoord Water (2011). Een aantal zaken in het watertoetsproces zijn wettelijk geborgd: de waterparagraaf en het vooroverleg.

In de nieuwe Omgevingswet (van kracht in 2019) is de watertoets niet opgenomen, maar dat wil niet zeggen dat de watertoets heeft afgedaan. Integendeel, het idee van de watertoets ligt zo in lijn met de algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling (art 2.2 van het wetsvoorstel) dat deze bepaling voldoende basis biedt voor het vroegtijdig inbrengen van waterbelangen. Daarnaast zullen de werking van de motiverings-eisen en de overlegverplichting, die nu de kenmerkende elementen vormen van de watertoets, op een zodanige manier worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, dat het doelbereik van de watertoets onverminderd wordt gewaarborgd¹.

Doel en opzet van het onderzoek

Het doel van de quickscan is inzicht in de effectiviteit van de watertoets van waterschap Brabantse Delta (WBD) in de periode 2014-2016. Dit doel valt uiteen in drie subdoelen:

¹ Bron: Kst-II-33962-3 Memorie van toelichting Omgevingswet

- Inzicht in de factoren die samen de effectiviteit van de watertoets bepalen.
- Inzicht in de watertoetsen die het waterschap de afgelopen drie jaar heeft uitgevoerd.
- Inzicht in de kwaliteit van de uitgevoerde watertoetsen.

Om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de watertoets hebben we vier onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat bepaalt de effectiviteit van de watertoets van WBD?
- Hoeveel watertoetsen heeft WBD de afgelopen drie jaar uitgevoerd?
- Wat is de effectiviteit geweest van de watertoets in WBD in de afgelopen drie jaar?
- Welke aanbevelingen volgen uit dit onderzoek?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is documentatie over de watertoets van WBD en de dossiers van twee watertoetsen bestudeerd². Vervolgens zijn vier medewerkers van WBD geïnterviewd; een gebiedsadviseur, twee plantoetsers/vergunningverleners en de proceseigenaar van het proces 'uitvoeren watertoets'. Ook is met medewerkers van gemeenten gesproken die met regelmaat betrokken zijn bij watertoetsen van WBD. In het kader van 'hoor en wederhoor' is het concept verslag voorgelegd aan de vier geïnterviewde medewerkers van het waterschap. Het commentaar is verwerkt in het verslag dat hierna volgt. Het onderzoek betreft een quickscan, hetgeen betekent dat de diepgang van het onderzoek beperkt is.

Met de verzamelde informatie beantwoorden we de onderzoeksvragen.

Wat bepaalt de effectiviteit van de watertoets van WBD?

De effectiviteit van de watertoets wordt bepaald door drie factoren: 1) de organisatie van de watertoets, 2) de uitvoering van de watertoets en 3) de kwaliteit van (het resultaat van) de watertoets. In de beschrijving van de effectiviteit van de watertoets van WBD verderop worden deze drie factoren belicht.

Hoeveel watertoetsen heeft WBD de afgelopen drie jaar uitgevoerd?

In tabel 1 staat het aantal watertoetsen dat WBD in de periode 2014-2016 heeft uitgevoerd.

Tabel 1 aantal watertoetsen 2014-2016

Jaar	Aantal watertoetsen	Aantal zienswijzen
2014	194	16
2015	187	4
2016	Ca. 90 (1 ^{ste} half jaar)	5

In 2015 zijn 150 watertoetsen uitgevoerd voor een bestemmingsplan, 34 watertoetsen voor een omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing, twee watertoetsen voor een gemeentelijke structuurvisie en één watertoets voor een verordening. In 2015 zijn slechts 4 zienswijzen ingediend; een goede score. Blijkbaar worden in het voortraject problemen opgelost en worden wateradviezen van het waterschap overgenomen. In alle gevallen is de zienswijze van WBD overgenomen door de initiatiefnemer. WBD heeft hierdoor geen beroepsprocedure hoeven starten.

Wat is de effectiviteit van de watertoets van WBD geweest in de afgelopen drie jaar?

De organisatie van de watertoets

WBD is een procesorganisatie. Er is een proceseigenaar die het proces *inricht*, een procesmanager die het proces *verricht* en een procesopdrachtgever die het proces *richt*. WBD onderscheidt 34 bedrijfsprocessen, waaronder het proces 'uitvoeren watertoets'. De proceseigenaar heeft het proces 'uitvoeren watertoets' eind 2015 ingericht en per 1 januari 2016 wordt er volgens dit proces gewerkt.

Proces 'uitvoeren watertoets' bestaat uit zes stappen:

- Stap 1: Idee/initiatief door derden
- Stap 2: Visievorming
- Stap 3: Toetsing concept plan
- Stap 4: Zienswijze
- Stap 5: (Hoger) Beroep
- Stap 6: Behandeling beroep

² Bestemmingsplan Reinierpolder en omgevingsvergunning Schrootjesbaan

Het watertoetsproces wordt uitgevoerd door 7 gebiedsadviseurs en 10 plantoetsers/vergunningverleners. De gebiedsadviseurs informeren en adviseren de initiatiefnemer in stap 1 en stap 2. Daarna dragen ze het dossier over aan een plantoetser/vergunningverlener. Deze toetst het concept ontwerpplan en schrijft een wateradvies (stap 3), en toetst het ontwerpplan en schrijft indien nodig een zienswijze (stap 4). Als de zienswijze niet wordt overgenomen, beslist het Dagelijks Bestuur in samenspraak met de afdeling juridische zaken of er een beroep wordt ingediend (stap 5 en 5).

De geïnterviewden vinden dat het vastleggen van het proces 'uitvoeren watertoets' heeft bijgedragen aan meer duidelijkheid (intern en extern) over de wijze waarop WBD het watertoetsproces heeft georganiseerd.

De uitvoering van de watertoets

In het algemeen hebben de geïnterviewden het gevoel dat het watertoetsproces steeds effectiever wordt uitgevoerd. Dit beeld wordt ook bevestigd door de geïnterviewde medewerkers van twee gemeenten. De meeste wateradviezen zijn positief en dat betekent dat de initiatiefnemer – al dan niet geadviseerd door de gebiedsadviseur – de waterbelangen op een goede manier heeft geborgd in de waterparagraaf, de planregels en de verbeelding van het concept plan. Daar waar WBD opmerkingen heeft (in wateradvies of in zienswijze) worden die bijna altijd overgenomen door de initiatiefnemer. Tot nu toe is er geen beroepsprocedure (stap 5) gestart.

Toch zijn er een paar aandachtspunten.

- Hoewel het niet vaak gebeurt, komt het voor dat er in het voortraject verkeerde verwachtingen worden gewekt bij de initiatiefnemer. De gebiedsadviseur biedt dan ruimte die er volgens de plantoetser/vergunningverlener niet is, met als gevolg dat er achteraf gerepareerd moet worden. Dit wordt veroorzaakt door de organisatie van het watertoetsproces over twee functies vanuit twee verschillende afdelingen en doordat de gebiedsadviseur ook relatiebeheerder is (zie volgend aandachtspunt). Een mogelijke oplossing is om de taak van de gebiedsadviseur te beperken tot en met de visievorming in stap 2 en de taak van de plantoetser/vergunningverlener uit te breiden met het meedenkend ontwerpen in stap 2. Zo wordt de 'koude las' tussen stap 2 en stap 3 opgewarmd. Deze uitbreiding van de taak van de plantoetser/vergunningverlener is in lijn met de bedoeling van de Omgevingswet, namelijk al vroeg in de planvorming afstemming plaatsvindt met de initiatiefnemer om samen mogelijkheden en onmogelijkheden te onderzoeken. De taak van de gebiedsadviseur wordt dan onder andere het onderhouden van de relaties met de gebiedspartners, het stimuleren en faciliteren van participatie en het bewaken van de kwaliteit van projecten. Dit sluit ook aan bij het organisatiemodel, waarbij de afdeling beleid en planvorming de beleidskaders opstelt en planvorming stimuleert, en de afdeling vergunningen zorgdraagt voor de uitvoering hiervan. In het interne watertoets(proces) zijn voldoende controlemomenten ingebouwd om de onafhankelijkheid en integriteit van de plantoetser/vergunningverlener te bewaken ('vier-ogen-principe').
- De gebiedsadviseur is onder andere relatiebeheerder. Het risico bestaat dat de aandacht voor (het onderhouden van) de relatie ten koste gaat van het bewaken van het belang van het waterschap (dat is hier het werken binnen en het toetsen aan het beleidskader en de -regels). Het doel van de watertoets is om al vroegtijdig in een ruimtelijke ontwikkeling de waterbelangen en -wensen in te brengen. Veel van die belangen en wensen kunnen niet afgedwongen worden; binnen de geldende beleidskaders en -regels is het een proces van inspireren en van overtuigen, en uiteindelijk van geven en nemen. De organisatie-wijziging zoals hierboven beschreven zou de spanning tussen de relatiegerichtheid en de taakgerichtheid van de gebiedsadviseur doen kunnen verminderen.
- Bij veel kleine ruimtelijke ontwikkelingen wordt het waterschap pas op de hoogte gebracht als er een formeel verzoek komt voor een wateradvies (stap 3.2 in proces 'uitvoeren watertoets'). Hierdoor worden soms kansen gemist. Er is op de website van het waterschap informatie over de watertoets beschikbaar, maar dit zou kunnen worden uitgebreid met 'best practices' waarmee WBD initiatiefnemers inspireert om in planvorming waterkansen te verzilveren.
- Sommige plantoetsers/vergunningverleners staan nog in de 'vergunningverlenersmodus': te veel toetsend en te weinig meedenkend en adviserend (binnen het geldende beleidskader). Er worden maandelijkse interviewsessies georganiseerd om van elkaar te leren en zodoende het gemiddelde kwaliteitsniveau nog verder te verhogen. In de interview wordt casuïstiek aangedragen en besproken. In december vindt er een bijeenkomst plaats waar met alle plantoetsers/vergunningverleners en gebiedsadviseurs wordt gereflecteerd op het watertoetsproces.
- Afspraken worden niet altijd vastgelegd in afsprakennotities. Met name bij complexe en langlopende projecten is dit een aandachtspunt. De afsprakennotities zijn van belang voor de interne informatieborging en dossiervorming, en extern voor het vastleggen van afspraken met de initiatiefnemer ('slaan van piketpaaltjes').
- De terugvindbaarheid van het dossier in Corsa (data management systeem) wordt bemoeilijkt doordat projecten gaandeweg het planvormingsproces veranderingen ondergaan. Soms krijgt een project een andere naam (Reinierpolder werd Reinierpark) en soms verandert de scope van het project. Door dit soort mutaties raakt het dossier versnipperd met als gevolg dat het soms even zoeken is in Corsa.

De kwaliteit van (het resultaat van) de watertoets

De kwaliteit van de watertoets wordt door WBD gemeten met behulp van drie prestatie-indicatoren (PI's):

PI 1) Negatief of onder voorbehoud wateradvies dat leidt tot aanpassing plan > 80 %.

PI 2) Zienswijze dat leidt tot aanpassing plan > 80 %.

PI 3) Plannen met positief wateradvies > 50 %.

De prestatie-indicatoren worden dit jaar voor het eerst gemeten en waren ten tijde van het interview nog niet beschikbaar. De verwachting is deze informatie eind december beschikbaar is. De proceseigenaar verwacht dat de doelen worden gehaald. De prestatie-indicatoren zijn niet opgenomen in de begrotingscyclus van het bestuur van WBD.

Het waterschap heeft op dit moment voldoende capaciteit beschikbaar om de watertoetsen adequaat en binnen de geldende termijnen uit te voeren. De proceseigenaar van het proces 'uitvoeren watertoets' verwacht dat met de komst van de omgevingswet meer capaciteit nodig is voor het uitvoeren van de watertoets.

Aanbevelingen

Op basis van de inzichten uit de quickscan doen we de volgende aanbevelingen.

- Hoewel het watertoetsproces van WBD in de afgelopen jaren steeds effectiever is geworden, zijn er een aantal punten waarop de effectiviteit mogelijk kan worden verbeterd. Het verdient de aanbeveling om de organisatie van met name stap 2 nader te onderzoeken. Relevante onderzoeksvragen zijn: hoe groot is de ineffectiviteit als gevolg van de huidige taakverdeling tussen de gebiedsadviseur en de plantoetsers/vergunningverlener? Wat zijn de consequenties van een andere taakverdeling in termen van effectiviteit en onafhankelijkheid, maar ook in termen van beschikbare capaciteit en competenties?
- De prestatie-indicatoren van het proces 'uitvoeren watertoets' zijn niet opgenomen in de begrotingscyclus van het bestuur van WBD. De watertoets is een wettelijke taak van het waterschap en het verdient de aanbeveling om de prestatie-indicatoren op te nemen in de begrotingscyclus van het bestuur.
- Het verdient de aanbeveling om via online communicatiekanalen inspirerende voorbeelden en 'best practices' beschikbaar te stellen zodat initiatiefnemers van kleine ruimtelijke ontwikkelingen aandacht besteden aan wateraspecten in hun ruimtelijke ontwikkeling, zonder dat daarvoor overleg nodig is met het waterschap.
- Informatieborging en dossiervorming zijn belangrijke aandachtspunten in het watertoetsproces. Het verdient de aanbeveling om te onderzoeken of Corsa het meest geschikte data management systeem is voor het watertoetsproces of dat er binnen WBD andere, geschiktere systemen zijn. Daarnaast is het van belang dat de afspraken worden vastgelegd in afsprakennotities, conform het procesbeschrijving 'uitvoeren watertoets'.
- De Omgevingswet zet onder andere in op deregulering en afstemming aan de voorkant om zo procedures te versnellen. De verwachting is dat hierdoor meer capaciteit nodig is voor het watertoetsproces. Het verdient de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de implicaties van de Omgevingswet voor het watertoetsproces.

Bestuurlijke reactie

De bestuurlijke reactie is als bijlage bij deze rekenkamercommissiebrief opgenomen.

Nawoord

De rekenkamercommissie bedankt het dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie. Wij zijn verheugd dat het dagelijks bestuur alle aanbevelingen overneemt.

Het dagelijks bestuur verzoekt in haar bestuurlijke reactie ook bij een rekenkamercommissiebrief de technische reactie aan het dagelijks bestuur te vragen en niet zoals nu is gebeurd aan de ambtelijke organisatie. Wij zullen dit overnemen en bij een rekenkamercommissiebrief dezelfde procedure voor de technische- en bestuurlijke reactie volgen als bij een onderzoeksrapport.

Tot slot danken wij de onderzoekers van Tauw en de medewerkers van het waterschap voor hun medewerking aan deze quick-scan.

Hoogachtend,
Voorzitter Rekenkamercommissie

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a horizontal line and a small flourish.

mr. C.M. de Graaf