

# Onderzoek

## Doeltreffendheid advisering



**Versie: Definitief voor Verenigde Vergadering**

**De rekenkamercommissie hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard:**  
**F.J.J. Brouwer (extern voorzitter)**  
**M. Biljoen**  
**M. Broere-Van der Wees**  
**J.H. van Dorp**  
**W.R. van Heemst**  
**P. Boesberg (ambtelijk secretaris)**

**Rotterdam, 24 januari 2023**

## **Inhoudsopgave**

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Bestuurlijk deel</b>	<b>6</b>
1. Aanleiding, doel en aanpak van het onderzoek	6
2. Bevindingen	7
3. Conclusies	9
4. Aanbevelingen	11
5. Reactie van het college	13
<b>Technisch deel</b>	<b>14</b>
<i>Onderzoeksopzet, -aanpak en verantwoording</i>	14
1.1 <i>Doelstelling</i>	14
1.2 <i>Onderzoeksvragen</i>	14
1.3 <i>Aanpak onderzoek</i>	15
1.4 <i>Onderzoeksmethode</i>	17
1.5 <i>Casus studies</i>	18
1.6 <i>Normenkader</i>	20
1.7 <i>Interviews</i>	21
2. <i>Bevindingen rond de 7 casus studies</i>	22
2.1 <i>Masterplan 2.0 Westergouwe</i>	23
2.2 <i>Omgevingsvisie Zuidplas</i>	25
2.3 <i>Stadsvisie Capelle aan den IJssel</i>	26
2.4 <i>Omgevingsvisie Lansingerland</i>	28
2.5 <i>Omgevingsvisie Zoetermeer</i>	29
2.6 <i>Natuur Netwerk Nederland, opgave Veenweiden Krimpenerwaard</i>	30
2.7 <i>A16 - deelproject damwanden Rotte</i>	31
2.8 <i>Belangrijkste bevindingen uit de 7 casus studies</i>	33
3. <i>Beeld van het interne totstandkomingsproces van adviezen</i>	35
3.1 <i>Is het interne proces van advisering in opzet adequaat om effect te kunnen hebben?</i>	35
3.2 <i>Sprekende zaken uit het onderzoek (een analyse van de bevindingen)</i>	35
3.3 <i>Succesfactoren en professionalisering</i>	38
<b>Bijlage 1. Bestuurlijke reactie D&amp;H</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 2. Groslijst en selectielijst</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage 3. Lijst van geïnterviewde personen</b>	<b>44</b>
<b>Bijlage 4. Factsheets casus studies</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage 5. Lagenbenadering (uit Nota Watersystemen)</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 6. Uitgebreid citaat uit Nota Watersystemen uitgangspunten en principes advisering</b>	<b>51</b>

## Voorwoord

Dit onderzoek is het laatste dat door de zittende rekenkamercommissie is uitgevoerd in de bestuursperiode 2019-2023. Het is ook het meest omvangrijke, met een drietal bijzondere kenmerken.

Zo hebben we een onderwerp gekozen dat nog niet eerder door een rekenkamer(commissie) is onderzocht. We hebben in ieder geval noch bij de NVR, noch via gericht zoeken op internet een vergelijkbaar onderzoek kunnen vinden. Daarom was er ook geen voorbeeld beschikbaar voor het normenkader voor dit onderzoek. We hebben daarom zelf een normenkader opgesteld, dat we – en ook dit was voor ons voor het eerst - in een zogeheten startgesprek bij de meest betrokken ambtenaren hebben getoetst en ook naar aanleiding daarvan hebben bijgesteld.

Ten tweede hebben we in het kader van een onderzoek voor het eerst personen geïnterviewd buiten de eigen organisatie, in dit geval medewerkers van gemeenten en van Rijkswaterstaat. Bij onze onderzoeksonderwerp-keuze voor het jaarplan 2022 heeft de wens om 'buiten HSK' een beeld op te halen over 'binnen HSK' ook nadrukkelijk een rol gespeeld.

Ten derde hebben we t.o.v. onze eerdere onderzoeksrapporten een andere hoofdstukindeling doorgevoerd. Hierdoor is nu een 'Bestuurlijk deel' van een tiental pagina's ontstaan in dit rapport, waarvan we hopen dat het de toegankelijkheid van de resultaten van het onderzoek voor bestuurders aanzienlijk verhoogt. Het 'Technisch deel' geeft vervolgens voor de liefhebber alle details van ons onderzoek.

De rekenkamercommissie heeft zelf een goed gevoel over deze zaken, die we ook willen duiden als 'groei' die we als rekenkamercommissie in de afgelopen vier jaar hebben doorgemaakt. En we rekenen er dan ook op dat dit onderzoek positief bijdraagt aan de kwaliteit van het bestuur van het hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard.

Tot slot wil de rekenkamercommissie iedereen hartelijk bedanken die aan de totstandkoming van dit onderzoek heeft bijgedragen. We hebben overal volledige medewerking en ondersteuning verkregen. Speciaal willen we in dit kader onze onderzoeker Marinda de Jager bedanken voor haar uitstekende werk.

Namens de rekenkamercommissie,  
Frits Brouwer,  
extern voorzitter

## Samenvatting

### **Aanleiding, vraagstelling en uitvoering van het onderzoek**

Voor het jaar 2022 heeft de rekenkamercommissie als belangrijkste onderzoeksonderwerp gekozen: '*Doeltreffendheid van advisering door het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard*'.

Aanleiding voor de rekenkamercommissie om dit onderzoek te kiezen is het volgende: De taken van het hoogheemraadschap op het gebied van het beheer van het water en de zorg voor de techniek die het water onder controle moet houden (waterstaatszorg) staan niet op zichzelf; ze hebben allerlei raakvlakken met andere terreinen, zoals ruimtelijke ordening, natuurbeheer en milieubeheer. Het hoogheemraadschap adviseert dan ook de in zijn beheergebied inliggende gemeenten en de provincie Zuid-Holland over de ruimtelijke visies en plannen tot (her)inrichting van stedelijke en landelijke gebieden. De advisering richt zich niet enkel op het behoud van de huidige situatie, maar vooral op de toekomstbestendigheid van alle waterstaatkundige aspecten - inclusief die van klimaatbestendigheid - bij de ruimtelijke plannen. Met dit onderzoek wilde de rekenkamercommissie de doeltreffendheid van de uitgebrachte adviezen aan provincie en gemeenten over de laatste jaren onderzoeken om te bezien in hoeverre het hoogheemraadschap een wezenlijke invloed heeft op het (ruimtelijk) beleid van de medeoverheden in de regio vanuit het oogpunt van waterbeheer, zeker nu de nieuwe Omgevingswet op dit gebied nog veel meer gaat vragen van het hoogheemraadschap.

Daarmee werd de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*In welke mate draagt de advisering van het hoogheemraadschap op het gebied van ruimtelijke plannen van gemeenten en de provincie bij aan het realiseren van de kerntaken van het waterschap zoals vastgelegd in het Waterbeheerplan?*

Het onderzoek is opgezet vanuit twee invalshoeken: enerzijds adviezen van het hoogheemraadschap op concrete ruimtelijke planvormingsprojecten (bijv. aanleg van een snelweg of een woonwijk), anderzijds adviezen van het hoogheemraadschap op meer abstracte planvorming door andere overheden (bijv. omgevingsvisies).

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen daartoe zeven verdiepende casus studies uit te voeren naar de effectiviteit van de advisering en naar de waardering daarvan door de ontvangende partij, zoals een gemeente. Deze casus studies zijn: Masterplan Waterstad Westergouwe 2.0, vier gemeentelijke omgevingsvisies (namelijk die van Zuidplas, Capelle aan den IJssel, Lansingerland en Zoetermeer), NatuurNetwerkNederland (NNN) t.a.v. de opgave Veenweiden Krimpenerwaard en Rijksweg A13-A16 t.a.v. het deelproject Damwanden Rottekade. Het gaat hierbij om advisering die in de huidige bestuursperiode (2019-heden) toetsbaar tot resultaten heeft geleid.

### **Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek**

Op grond van het gedane onderzoek stelt de rekenkamercommissie vast dat 6 van de 7 onderzochte casus studies een positief beeld opleveren, zowel over de wijze van advisering door het hoogheemraadschap als over de mening van de geïnterviewde externen over de samenwerking met het hoogheemraadschap. Voor 1 casus studie was het oordeel: matig. Daarmee is de hoofdconclusie:

*De advisering door het hoogheemraadschap is kwalitatief goed en draagt duidelijk bij aan de effectieve uitvoering van zijn kerntaken en de realisatie van de in het Waterbeheerplan 2016-2021 vastgestelde doelen.*

Dit is een positieve conclusie, die verder wordt ondersteund door 5 andere conclusies, waarover zowel het dagelijks bestuur als de ambtelijke organisatie tevreden kan zijn! Toch doet de rekenkamercommissie enkele aanbevelingen. Deze hebben geen betrekking op individuele casussen, maar betreffen een viertal kleinere (interne) organisatorische verbeteringen. De

eerste van de twee belangrijkste gaat over het beter betrekken van het Algemeen Bestuur bij het opstellen van de zgn. gebiedsvisies, die de onderlegger zijn/worden voor de advisering naar gemeentes e.d. En de andere betreft het interne werkproces rond advisering, m.n. om de spanning te verminderen tussen enerzijds de beschikbare ambtelijke adviescapaciteit en anderzijds de wens van het hoogheemraadschap zich dienstverlenend op te stellen naar provincie en gemeentes gedurende het gehele adviestraject.

De rekenkamercommissie heeft in oktober 2022 het concept-onderzoeksrapport voorgelegd aan alle geïnterviewden voor technisch commentaar. Naar aanleiding daarvan zijn enkele, meer redactionele verbeteringen doorgevoerd.

Vervolgens hebben wij medio november 2022 het concept-onderzoeksrapport aan het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden (D&H) voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Deze hebben we eind december 2022 per brief ontvangen. Deze brief is als bijlage 1 integraal in dit onderzoeksrapport opgenomen.

Het college van D&H schrijft allereerst dat het verheugd is het onderzoeksrapport te lezen, met name omdat de conclusies laten zien dat alle aspecten van het HHSK-advieswerk worden gewaardeerd.

Het college van D&H neemt – op wat accenten na – ook de aanbevelingen over. Het schrijft daarbij het volgende over onze aanbeveling rond de gebiedsvisies: *“Wij omarmen dit instrument en zullen de VV na vaststelling hierover informeren”*. En over de aanbeveling rond de spanning tussen adviescapaciteit en de wens dienstverlenend te zijn: *“Competenties zoals samenwerking en maatschappelijk partnerschap hebben de recente jaren veel aandacht gekregen in zowel werving en selectie als competentieontwikkelingen in het huidige personeelsbestand. In de programmabegroting van 2023 is extra geld gereserveerd voor het verstevigen van de personele bezetting op gebiedsgericht werken.”*

Deze reactie van het college van D&H heeft de rekenkamercommissie geen reden gegeven tot een naschrift.

## Bestuurlijk deel

### 1. Aanleiding, doel en aanpak van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft dit jaar als onderzoeksonderwerp gekozen: *de doeltreffendheid van advisering door het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard*.

De aanleiding voor dit onderzoek is het volgende: de taken van het hoogheemraadschap op het gebied van het beheer van het water en de zorg voor de techniek die het water onder controle moet houden (waterstaatszorg) staan niet op zichzelf. Ze hebben allerlei raakvlakken met andere terreinen, zoals ruimtelijke ordening, natuurbeheer en milieubeheer. Het hoogheemraadschap adviseert dan ook de provincie Zuid-Holland en de inliggende gemeenten over de ruimtelijke visies en plannen tot (her)inrichting van stedelijke en landelijke gebieden. De advisering richt zich niet enkel op het behoud van de huidige situatie maar vooral op de toekomstbestendigheid van alle waterstaatkundige aspecten - inclusief die van klimaatbestendigheid - bij de ruimtelijke plannen. Met dit onderzoek wilde de rekenkamercommissie de doeltreffendheid van de uitgebrachte adviezen aan provincie en gemeenten over de laatste jaren onderzoeken om te bezien in hoeverre het hoogheemraadschap een wezenlijke invloed heeft op het (ruimtelijk) beleid van de medeoverheden in de regio vanuit het oogpunt van waterbeheer, zeker nu de nieuwe Omgevingswet meer gaat vragen van het hoogheemraadschap op dit gebied.

Daarmee werd de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*In welke mate draagt de advisering van het hoogheemraadschap op het gebied van ruimtelijke plannen van gemeenten en de provincie bij aan het realiseren van de kerntaken van het waterschap zoals vastgelegd in het Waterbeheerplan?*

Het onderzoek is opgezet vanuit twee invalshoeken: enerzijds adviezen van het hoogheemraadschap op concrete ruimtelijke planvormingsprojecten (bijv. aanleg van een snelweg of een woonwijk), anderzijds adviezen van het hoogheemraadschap op meer abstracte planvorming door andere overheden (bijv. omgevingsvisies).

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen zeven verdiepende casus studies uit te voeren naar de effectiviteit van de advisering en naar de waardering daarvan door de ontvangende partij, zoals een gemeente. Deze casus studies zijn: Masterplan Waterstad Westergouwe 2.0, vier gemeentelijke omgevingsvisies, NatuurNetwerkNederland (NNN) opgave Veenweiden Krimpenerwaard en Rijksweg A13-A16 deelproject Damwanden Rottekade. Het gaat hierbij om advisering die in de huidige bestuursperiode (2019-heden) toetsbaar tot resultaten heeft geleid.

Het onderzoek is gestart bij het eigen beleid van het hoogheemraadschap zoals dat is vastgelegd in kadernota's zoals het Waterbeheerplan 2016-2021. Daarnaast is voor het onderzoek gebruik gemaakt van de Nota Watersystemen van 31 mei 2018.

Centraal bij het uitvoeren van het doeltreffendheidsonderzoek staat het normenkader, aan de hand waarvan meting en beoordeling plaatsvindt. Voor het door de rekenkamercommissie gewenste onderzoek naar de doeltreffendheid van de advisering op ruimtelijke plannen van derden is – uit andere rekenkameronderzoeken - geen vastgesteld normenkader beschikbaar gebleken. Er is daarom gekozen voor een eigen opgesteld normenkader en voor toetspunten gericht op (primair) doeltreffendheid van de HHSK-advisering en (secundair) het interne proces van advisering. Dit normenkader beschrijft hoe het onderzoeksobject, de advisering per casus, wordt beoordeeld. Daarvoor zijn er 14 interviews gehouden zowel binnen HHSK als bij de partners. Uiteraard zijn ook tientallen documenten bestudeerd.

In onderstaande figuur is het onderzoeksproces schematisch weergegeven.

figuur 2 tijdlijn



## 2. Bevindingen

In totaal heeft de onderzoeker van de rekenkamercommissie naar aanleiding van de documentenstudie en de interviews 30 bevindingen gedaan, die alle in hoofdstuk 2 van het Technisch Deel van dit rapport zijn toegelicht. In deze paragraaf laten wij de voornaamste bevindingen naar voren komen omdat met name daarop onze conclusies en aanbevelingen als rekenkamercommissie zijn gestoeld. Om consistent te zijn, zijn de teksten van de bevindingen ongewijzigd opgenomen. Waar nodig is her en der een aanpassing voor de leesbaarheid gedaan [met vierkante haken].

### Bevinding 1: [Casus Masterplan Westergouwe:] Effectief bestuurlijk escaleren

In deze casus is zeker in de beginfase van de planvorming, dus buiten de scope van het onderzoek, sprake geweest van effectieve (bestuurlijke) escalatie en het stellen van harde grenzen [...]. In de interviews is naar voren gekomen dat die duidelijkheid zowel bij het hoogheemraadschap intern als bij de ontvanger positief wordt beoordeeld.

### Bevinding 10: [Casus A16 damwanden Rotte:] Actieve rol en constructieve, maar zuivere rol wordt gewaardeerd

In het onderzochte deelproject is sprake van advisering op een uitvoeringsvraagstuk, waarbij de belangen van bewoners zwaar hebben meegewogen. Uit het onderzoek blijkt dat de advisering in dit deelproject eveneens onderbouwd is door analyses en bijdraagt aan de WBP-doelstellingen. De constructieve en zuivere houding van het hoogheemraadschap en de actieve rol worden door de ontvangende partij [Rijkswaterstaat] positief gewaardeerd.

### Bevinding 11: Doeltreffendheid advisering ruim voldoende

Uit het onderzoek blijkt dat het hoogheemraadschap in zes van de zeven casus studies een zeer ruime voldoende scoort voor de doeltreffendheid van de adviezen. De zevende casus studie, NNN-opgave Veenweiden Krimpenerwaard, scoort een krappe voldoende.

### Bevinding 12: Advisering leidt tot realiseren kerntaken

Uit alle casus studies is gebleken dat er effectief en integraal wordt geadviseerd door het hoogheemraadschap. Aan de adviezen liggen (systeem)analyses ten grondslag en de WBP-doelstellingen vormen in alle onderzochte casus studies de basis voor de advisering. Voor de advisering op omgevingsvisies is door het hoogheemraadschap gekozen voor een werkwijze waarbij adviezen worden opgesteld in een gebiedsgericht team, waarin alle disciplines zijn vertegenwoordigd. Dat maakt het mogelijk om samen met de technisch-inhoudelijke mensen te komen tot een integraal advies, waarin de belangen en ambities van het hoogheemraadschap

een plek krijgen. Daarmee leidt de advisering tot het realiseren van de kerntaken van het hoogheemraadschap, zoals vastgelegd in het WBP.

#### Bevinding 14: Zicht op politiek-bestuurlijke context van externe partijen

Het is belangrijk dat de adviseurs van het hoogheemraadschap bij adviestrajecten oog hebben voor de politiek-bestuurlijke context en focus van de partij waaraan wordt geadviseerd. Gebleken is dat wanneer de adviezen in woordgebruik en insteek aansluiten bij de gemeentelijke focus, de advisering effectiever is. Dit is in het bijzonder naar voren gekomen in de interviews voor de casus studies Omgevingsvisie Zoetermeer, Zuidplas en Lansingerland.

#### Bevinding 15: Wettelijke positie van het hoogheemraadschap

De wettelijke positie van het hoogheemraadschap heeft in het adviseringsproces een relevante invloed; in veel gevallen wordt een advies niet alleen in een voorbereidend planvormingstraject gegeven en verwerkt, maar wordt de inhoud van het advies naderhand vastgelegd in een door het hoogheemraadschap te verlenen vergunning. In enkele gevallen is voor de voorbereiding van een passend advies gekozen om de bestuurders vooraf met elkaar te laten overleggen, zodat vanuit een gezamenlijk belang de beste oplossing kan worden gekozen.

#### Bevinding 17: Adviseren met de vuist op tafel

En uit de historie van enkele casus studies (A16, Westergouwe) is gebleken dat het soms nodig is om harde grenzen aan te geven.

#### Bevinding 18: Hoogheemraadschap tot 2018 een gesloten bastion

In drie van de zeven externe interviews is genoemd dat het hoogheemraadschap tot 2018 wel eens is ervaren als een gesloten bastion; rond die tijd is er een duidelijke verandering zichtbaar en merkbaar geworden in de contacten tussen externe aanvragers en het hoogheemraadschap. De advisering is nadien integraler en meer gericht op het gezamenlijk realiseren van gezamenlijke belangen in de ruimtelijke planvorming.

#### Bevinding 19: Positief beeld uit de casus studies

Uit het [rekenkamercommissie-onderzoek] blijkt duidelijk dat de vraag of het interne proces van advisering in opzet adequaat is om effect te kunnen hebben, met een "ja" is te beantwoorden.

#### Bevinding 20: Onbewust bekwame adviseurs?

In geen van de interne interviews is verwezen naar de [...] beschreven werkwijze [voor advisering] uit de Nota Watersystemen. Dit kan betekenen dat de beschreven werkwijze om te komen tot integrale adviezen zo vanzelf spreekt dat deze bekend wordt verondersteld. Een andere reden kan zijn dat de adviseurs impliciet de principes en uitgangspunten volgen (met andere woorden: 'onbewust bekwam' zijn).

#### Bevinding 23: Eigen gebiedsvisies als bestuurlijk kader

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het hoogheemraadschap inmiddels streeft naar het opstellen van eigen zogeheten gebiedsvisies. In deze gebiedsvisies wordt vastgesteld wat de doelen en ambities zijn van het hoogheemraadschap met een bepaald gebied. Deze gebiedsvisies geven een uitwerking van de ambities in het WBP en dienen als bestuurlijk kader voor de gebiedsmanagers en gebiedsadviseurs. De gebiedsvisies worden ingekleurd in informele collegevergaderingen in bijzijn van de betrokken ambtenaren. Deze vernieuwing in de werkwijze kan de advisering vergemakkelijken, mede omdat er een gedragen bestuurlijk beeld gedeeld kan worden met externe partners.

### Bevinding 25: Werkwijze en werkdruk adviseurs (structurele adviesrelaties)

Daarnaast is uit de interviews, zowel de interne als de externe, naar voren gekomen dat er sprake is van structureel contact tussen de ambtenaren van het hoogheemraadschap en de externe partners. Dit wordt door beide partijen positief gewaardeerd. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de werkdruk van de gebiedsteams, bestaande uit de gebiedsmanagers en gebiedsadviseurs hoog is. Ditzelfde geldt overigens voor de externe partners, die eveneens geconfronteerd worden met vacatures en noodzakelijke inhuur of andere inzet van medewerkers.

### Bevinding 26: Kentering rond 2018

[Deze constatering] sluit goed aan bij bevinding 18 dat het hoogheemraadschap tot 2018 wel eens werd ervaren als een gesloten bastion; rond 2018 is er een verandering zichtbaar en merkbaar in de contacten tussen gemeente en het hoogheemraadschap. De advisering is integraler en meer gericht op het gezamenlijk realiseren van gezamenlijke belangen in de ruimtelijke planvorming. Met het sterker sturen op 'water als leidend principe in ruimtelijke planvorming' is deze ontwikkeling van het hoogheemraadschap versterkt. Dat wordt door externe partners als positief ervaren.

### Bevinding 28: Pro-activiteit en dienstverlenende opstelling

Uit zes van de zeven casus studies en de interviews blijkt dat het hoogheemraadschap zich dienstverlenend opstelt richting externe partijen. Ook wordt in vrijwel alle interviews gemeld dat structurele contacten met de externe partners hoog worden gewaardeerd. Deze constructieve en dienstverlenende houding heeft gevolgen voor de inzet van medewerkers (capaciteit voor de advisering, werkdruk).

## 3. Conclusies

De bovengenoemde bevindingen en de hierop door de rekenkamercommissie uitgevoerde analyse leiden tot de volgende conclusies van de rekenkamercommissie:

Hoofdconclusie<sup>1</sup>:

[De advisering door het hoogheemraadschap is kwalitatief goed en draagt duidelijk bij aan de effectieve uitvoering van zijn kerntaken en de realisatie van de in het Waterbeheerplan 2016-2021 vastgestelde doelen.](#)

*Verantwoording: Uit de bevindingen volgt dat het totale oordeel van de rekenkamercommissie over de kwaliteit van de advisering naar aanleiding van het onderzoek positief is. Op grond van het gedane onderzoek stelt de rekenkamercommissie bijv. vast dat 6 van de 7 onderzochte casus studies een positief beeld opleveren (NB voor 1 casus studie was het oordeel: matig) zowel over de wijze van advisering door het hoogheemraadschap, als over de mening van de geïnterviewde externen (van gemeenten e.d.) over de samenwerking met het hoogheemraadschap. Belangrijk hierbij was vooral dat vrijwel alle geïnterviewde externen meldden tevreden te zijn over de inhoudelijke inbreng vanuit het hoogheemraadschap en dat de structurele contacten met de externe partners door hen hoog werden gewaardeerd.*

Conclusie 2<sup>2</sup>:

[De vasthoudendheid aan de doelen in het WBP \(in casu aan de geformuleerde uitgangspunten inzake het waterbeheer\), de rolzuiverheid en de getoonde flexibiliteit in het proces van advisering dragen bij aan de effectiviteit van de advisering.](#)

*Verantwoording: De rekenkamercommissie is m.n. door de interviews met externen tot de conclusie gekomen dat zowel intern als bij de partners 'duidelijkheid op basis van argumenten' in het adviesproces wordt gewaardeerd en ook tot resultaat leidt.*

---

<sup>1</sup> Zie bevindingen 11, 12, 25 en 28

<sup>2</sup> Zie bevindingen 1, 10, 14, 15 en 17

Conclusie 3<sup>3</sup>:

De beoogde verbetering in de advisering na 2018 door onder meer het WBP 2016-2021, met de daarbij behorende gedragsverandering bij de medewerkers en een uitbreiding van het aantal adviseurs, wordt door de externe partijen onderkend en gewaardeerd.

Verantwoording: *De rekenkamercommissie concludeert dat het hoogheemraadschap - dat door met name gemeenten in het verleden wel eens werd ervaren als een gesloten bastion - op het gebied van benaderbaarheid en dienstverlenendheid de laatste jaren een forse verbetering heeft gemaakt.*

Conclusie 4<sup>4</sup>:

Ondanks dat er geen geformaliseerd werkproces rondom advisering is vastgesteld, heeft dit niet verhinderd dat er kwalitatief goed is geadviseerd.

Verantwoording: *Een van de hoofdvraag afgeleide deelvraag voor het onderzoek was: Is het interne proces van advisering in opzet adequaat om effect te kunnen hebben? De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat dit - gegeven de reacties van de geïnterviewde externen - inderdaad zo is, maar oordeelt dat er toch wat verbeteringen in het werkproces mogelijk zijn. Daarvoor worden in de volgende paragraaf ook enkele aanbevelingen gedaan.*

Conclusie 5<sup>5</sup>:

De RKC ondersteunt het instrument 'gebiedsvisies' van harte; de kwaliteit van de advisering van het hoogheemraadschap kan inderdaad nog verder versterkt worden door het opstellen en hanteren van gebiedsvisies.

Verantwoording: *De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat ook andere waterschappen een vergelijkbaar instrument gebruiken, o.a. Delfland<sup>6</sup>. Het beschrijft wat de doelen en ambities zijn van het hoogheemraadschap met een bepaald gebied en vormt daarmee een gedragen bestuurlijk beeld om van hoog tot laag te kunnen delen met externe partners, bijv. om met gemeenten in gesprek te gaan over hun omgevingsvisie en over de plek van water in deze visie. Als wij schrijven 'van hoog tot laag', bedoelen we ook de VV; daar zullen we in de volgende paragraaf ook een aanbeveling over doen.*

Conclusie 6<sup>7</sup>:

Er bestaat een spanning tussen enerzijds de beschikbare 'adviescapaciteit' en anderzijds de wens zich dienstverlenend op te stellen. Natuurlijk heeft HHSK een bepaalde wettelijke/juridische taak; dit speelt ook een rol bij deze spanning. De individuele medewerker heeft veel ruimte om zelf invulling te geven hoe met deze spanning wordt omgegaan.

Verantwoording: *Dit wordt door de rekenkamercommissie gezien als een dilemma; in de aanbevelingen van de volgende paragraaf komen we hierop terug. Wij vragen ons namelijk af of er op bestuurlijk/managementniveau een voldoende heldere keuze wordt gemaakt in welke mate het hoogheemraadschap zich dienstverlenend moet opstellen naar bijvoorbeeld gemeenten, gegeven de huidige formatieve bezetting.*

---

<sup>3</sup> Zie bevindingen 18 en 26

<sup>4</sup> Zie bevindingen 11, 19 en 20

<sup>5</sup> Zie bevinding 23

<sup>6</sup> In Delfland bestaat een vergelijkbaar instrument als de gebiedsvisie, daar watervisie geheten, die bestaat uit 3 onderdelen: de Watervisiekaart, de Opgavekaart met perspectieven en Themakaarten met ontwikkelingen. Zie: [www.hhdelaland.nl/over-ons/beleid/watervisie/](http://www.hhdelaland.nl/over-ons/beleid/watervisie/). Deze watervisie wordt in de VV vastgesteld.

<sup>7</sup> Zie bevindingen 14, 25 en 28

## 4. Aanbevelingen

Uit het voorgaande is duidelijk dat het totale beeld van de rekenkamercommissie over de kwaliteit van de advisering naar aanleiding van haar onderzoek positief is. Daarom heeft de rekenkamercommissie ook maar een beperkt aantal aanbevelingen die bovendien alle betrekking hebben op het interne werkproces rond advisering en niet op de inhoud van de onderzochte casussen.

### Aanbeveling 1:

Het opstellen van de nieuw te ontwikkelen gebiedsvisies dient voortvarend verder ter hand te worden genomen. Tegelijkertijd dient de VV op afzienbare termijn te bepalen welke rol de VV hierbij wil spelen.

*Verantwoording: Conclusie 5 geeft aan dat de rekenkamercommissie het instrument 'gebiedsvisies' erg waardevol vindt. De rekenkamercommissie wijst er - waarschijnlijk ten overvloede - op dat deze gebiedsvisies niet te star mogen zijn en regelmatig moeten kunnen worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. De gebiedsvisies worden nu ambtelijk voorbereid en in het college aangevuld en vastgesteld. Het gevoel van de rekenkamercommissie is dat ook de VV bij het opstellen en/of uitdragen van de gebiedsvisies moet worden betrokken.*

### Aanbeveling 2:

Er moet ten behoeve van de formatieve omvang van vooral de gebiedsteams een keuze worden gemaakt: Is advisering altijd maatwerk - zoals nu het geval is -, of zijn er ook adviezen die een meer standaardvorm kunnen hebben om personele inzet te besparen?

*Verantwoording: De rekenkamercommissie trekt hier voor wat het verschil tussen maatwerk-adviezen en standaard-adviezen betreft een parallel met bijvoorbeeld het verschil tussen meldingen of vergunningen. Het is duidelijk dat m.n. door de nieuwe Omgevingswet steeds meer advisering nodig zal zijn. Daarmee wordt een heldere keuze door het college - ten bate van de adviseurs - over de personele omvang van met name de gebiedsteams en inzet van de adviescapaciteit enerzijds en de mate van dienstverlening anderzijds steeds spannender. De VV zou hierover vervolgens in het kader van de Productbegroting kunnen besluiten.*

### Aanbeveling 3:

De hoofdconclusie geeft aan dat HHSK momenteel goed adviseert. Het vasthouden van deze hoge kwaliteit in een krappe arbeidsmarkt is een uitdaging! Wat de rekenkamercommissie betreft, moet daarbij nog meer dan in het verleden niet alleen naar de inhoud van de functie worden gekeken maar ook of betrokkene past bij het team, de organisatieopgave en de maatschappelijke opgave. Het ABD-rapport "Kwaliteit van mobiliteit"<sup>8</sup> en de inhoud van paragraaf 3.3 van het Technisch Deel van dit rapport bieden volgens de rekenkamercommissie goede handvatten voor het relevante zoekprofiel.

*Verantwoording: Uiteraard staat of valt de kwaliteit van de advisering altijd met de kwaliteit van de betrokken personen en van de adviseurs in het bijzonder. Bij de werving en selectie van medewerkers moet nog meer dan nu al het geval is, aandacht worden besteed aan de competentie dat een medewerker past bij verschillende omgevingen waarbinnen betrokkene het advieswerk verricht. En dus moet bepaald niet alleen worden beoordeeld of betrokkene inhoudelijk voor de adviestaak geschikt is.*

---

<sup>8</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/15/kwaliteit-van-mobiliteit](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/15/kwaliteit-van-mobiliteit)

**Aanbeveling 4:**

De handreikingen voor advisering in de Nota Watersystemen vormen een waardevolle basis voor het effectief adviseren. Het verdient aanbeveling om het interne werkproces van advisering - in dialoog en samenwerking tussen alle betrokkenen – nog verder vorm te geven.

*Verantwoording: In conclusie 6 constateert de rekenkamercommissie dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de aanwezige beschikbare adviescapaciteit en anderzijds de wens zich bij de advisering als hoogheemraadschap dienstverlenend op te stellen; zie ook aanbeveling 2. Bij het huidige gebrek aan 'harde' afspraken hoe hier mee om te gaan, heeft de individuele medewerker veel ruimte om zelf invulling te geven hoe met deze spanning wordt omgegaan. De aanbeveling richt zich op verdere professionalisering van het werkproces en op het daarmee verminderen van de genoemde 'spanning'.*

## 5. Reactie van het college

Het concept-onderzoeksrapport is medio november 2022 aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden (D&H) voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Deze hebben we eind december 2022 per brief ontvangen. Deze brief is als bijlage 1 integraal in dit onderzoeksrapport opgenomen.

Het college van D&H schrijft allereerst dat het verheugd is het onderzoeksrapport te lezen, met name omdat de conclusies laten zien dat alle aspecten van het HHSK-advieswerk worden gewaardeerd.

Het college van D&H neemt – op wat accenten na – ook de aanbevelingen over. Het schrijft daarbij het volgende over onze aanbeveling rond de gebiedsvisies: *“Wij omarmen dit instrument en zullen de VV na vaststelling hierover informeren”*. En over de aanbeveling rond de spanning tussen adviescapaciteit en de wens dienstverlenend te zijn: *“Competenties zoals samenwerking en maatschappelijk partnerschap hebben de recente jaren veel aandacht gekregen in zowel werving en selectie als competentieontwikkelingen in het huidige personeelsbestand. In de programmabegroting van 2023 is extra geld gereserveerd voor het verstevigen van de personele bezetting op gebiedsgericht werken.”*

Deze reactie van het college van D&H geeft de rekenkamercommissie geen reden tot een naschrift.

## Technisch deel

### Onderzoeksopzet, -aanpak en verantwoording

#### 1.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is de verenigde vergadering inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid (effectiviteit) van de advisering van het hoogheemraadschap aan diverse andere overheden. Het onderzoek heeft tot doel om rond de advisering door het hoogheemraadschap niet alleen een retrospectief beeld te schetsen in hoeverre het hoogheemraadschap een wezenlijke invloed heeft op het (ruimtelijk) beleid van de medeoverheden in de regio vanuit het oogpunt van waterbeheer en tegelijkertijd om ook praktisch bruikbare en toekomstgerichte aanbevelingen te doen.

#### 1.2 Onderzoeksvragen

Afgeleid van de doelstelling van dit onderzoek, is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *In welke mate draagt de advisering van het hoogheemraadschap op het gebied van ruimtelijke plannen van gemeenten en de provincie bij aan het realiseren van de kerntaken van het waterschap zoals vastgelegd in het Waterbeheerplan?*

Het onderzoek is opgezet vanuit twee invalshoeken: enerzijds adviezen van het hoogheemraadschap op concrete ruimtelijke planvormingsprojecten (bijv. aanleg van een snelweg of een woonwijk), anderzijds adviezen van het hoogheemraadschap op meer abstracte planvorming door andere overheden (bijv. omgevingsvisies).

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen 7 verdiepende casus studies\* uit te voeren naar de effectiviteit van de advisering, en ook naar de waardering ervan door de ontvangende partij. Het gaat hierbij in ieder geval om advisering die in de huidige bestuursperiode (2019-heden) toetsbaar tot resultaten heeft geleid.

De deelvragen hierbij zijn:

- Draagt onze advisering logischerwijs bij aan de doelstellingen in het Waterbeheerplan?
- Hoe waardeert de ontvangende partij het advies en hoe is de ontvangende partij ermee omgegaan?
- Ligt aan onze advisering een adequate (systeem)analyse ten grondslag?
- Sluit onze advisering logisch aan bij de (systeem)analyse?
- Is het interne proces van advisering in opzet adequaat om effect te kunnen hebben?

Als gevolg van de uitgevoerde casus studies kan naar verwachting ook een beeld worden gekregen van het interne advies-totstandkomingsproces.

De deelvragen hiervoor zijn:

- Hoe vaak wordt door het hoogheemraadschap geadviseerd?
- Wordt er zowel gevraagd als ongevraagd geadviseerd en in welke vorm?
- Zijn er duidelijke afspraken over proces en taken en/of bevoegdheden t.a.v. advisering?
- Verloopt het opstellen/uitbrengen van het advies intern ook conform de bovengenoemde afspraken?

*\* Een casus studie ('casestudy') is een onderzoeksstrategie waarmee één of enkele 'gevallen' diepgaand worden bestudeerd, waarbij het geval in ruimte en tijd is afgebakend. Voor een casus studie zijn meerdere bronnen gebruikt om tot betrouwbare bevindingen te komen. Een studie van een casus is niet geschikt om te generaliseren naar een hele populatie of om inzicht te krijgen in de omvang van de effecten van beleid. Een casus studie wordt niet geselecteerd op basis van representativiteit. Zoals uit de toelichting in paragraaf 1.3 Aanpak onderzoek blijkt, is iedere casus uniek. Daardoor is statistische generaliseerbaarheid niet relevant.<sup>9</sup>*

<sup>9</sup> <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>

### 1.3 Aanpak onderzoek

#### *Bestaande wettelijke en beleidsmatige kaders voor advisering*

Het onderzoek is gestart bij het eigen beleid van het hoogheemraadschap dat is vastgelegd in kadernota's zoals bijvoorbeeld [het Waterbeheerplan 2016-2021](#). Hierin staan de ambities om op onderwerpen andere overheden te adviseren, ten aanzien van bestuurlijke aangelegenheden, zodra het waterschap en de waterveiligheid of waterkwaliteit daarmee worden geraakt of wanneer de taken daardoor worden beïnvloed. Het onderzoek naar advisering wordt vanuit de achtergrond van dit beleid beoordeeld: in hoeverre de advisering effectief leidt of heeft geleid tot een zodanige inrichting of uitvoering door andere overheden, dat daarmee de waterschapstaken positief worden behartigd, dan wel niet negatief worden beïnvloed of worden gehinderd.

Het Waterbeheerplan 2016-2021 (hierna te noemen: het WBP) heeft de titel "Met mensen en water" gekregen. Het eerste deel van het WBP beschrijft de koers voor de periode 2016-2021. Daar staan de belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op het waterbeheer met de accenten voor de komende jaren: doelmatig en duurzaam en de verbinding met de omgeving. Het onderzoek naar de doeltreffendheid van advisering op ruimtelijke plannen bevindt zich daarmee precies tussen beide gegeven accenten in.

In het tweede deel van het WBP staan de vier waterschapstaken of -programma's centraal: (1) veilig en bewoonbaar (waterveiligheid), (2) voldoende, schoon en aantrekkelijk water (watersysteem), (3) gezuiverd water (afvalwaterketen en emissies) en (4) veilige wegen (wegen). Elk programma gaat in op drie aspecten: de grote opgaven voor de komende jaren, het beheer en onderhoud en de wijze waarop we met de omgeving omgaan. Wat is de ambitie op de lange termijn? Wat zijn de doelen voor de komende zes jaar? Deze doelen zijn sturend voor de werkzaamheden. Daarmee kunnen we er voor het onderzoek van uitgaan dat met het WBP de kaders voor de te geven adviezen op ruimtelijke plannen van andere overheden bekend zijn. Dit wordt nog versterkt door de tekst in de inleiding van het WBP waar onder het kopje *Ambities en doelen voor de periode 2016-2021* staat: 'In dit plan geven wij onze visie en ambities op het waterbeheer voor de lange termijn. We leggen onze doelen vast voor de periode 2016-2021. Dit plan bepaalt de koers: het geeft richting aan ons handelen en biedt burgers, bedrijven, partners en andere betrokkenen zicht op wat zij van ons kunnen verwachten. Daarnaast biedt het ruimte voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid'.

Verder is voor het onderzoek gebruik gemaakt van de [Nota Watersystemen](#)<sup>10</sup> van 31 mei 2018, vastgesteld in de verenigde vergadering. De scope van deze Nota Watersystemen is het beheer van het oppervlaktewater in het beheergebied. De inhoud van de nota staat niet op zichzelf: het hoogheemraadschap past de Nota Watersystemen toe in samenhang met de omgeving en met andere taakvelden, doelen, uitgangspunten en regels. Door de uitgangspunten samen te brengen wordt de overzichtelijkheid en voorspelbaarheid vergroot, zowel voor de taken van het hoogheemraadschap, als voor de toetsing, advisering en regulering van activiteiten van derden. In hoofdstuk 3 van de Nota Watersystemen worden de uitgangspunten voor goed waterbeheer vastgelegd. Het gaat om:

- Helder communiceren, effectief participeren;
- Transparante afwegingen;
- Kennis op orde en digitaal beschikbaar en
- Samen verantwoordelijk.

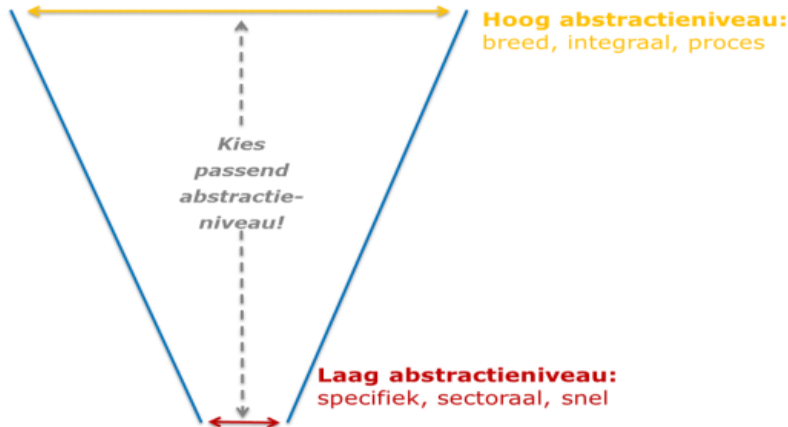
Daarnaast worden in dit hoofdstuk van de Nota Watersystemen voor het onderzoek relevante integrale principes toegelicht. Het gaat daarbij om:

- *Integraal waterbeheer*
- *Niet afwentelen*
- *Water meer sturend voor inrichting en gebruik*

---

<sup>10</sup> In bijlage 6 worden de relevante passages uitgebreid geciteerd.

In hoofdstuk 4 van de Nota is het proces en belangenafweging beschreven. Daarbij is aangegeven dat het proces moet aansluiten bij de fase waarin een bepaalde ontwikkeling zich bevindt. Door daarbij een geschikt abstractieniveau te kiezen ontstaat een balans tussen de ruimte om oplossingen te vinden en voldoende slagvaardigheid om op tijd knopen door te hakken. Bij complexere vraagstukken komen verschillende aspecten en overwegingen meerdere malen aan de orde, om stapsgewijs steeds concreter te worden en tot weloverwogen keuzes en besluiten te komen ('getrechterde besluitvorming').



Daarnaast dienen wateren en de waterstaatkundige voorzieningen in het gebied altijd meerdere belangen. In de Nota Watersystemen is de vraag beantwoord hoe die belangen zich ten opzichte van elkaar verhouden en hoe het hoogheemraadschap deze weegt bij de inrichting, het beheer en de ontwikkeling van het gebied, en wie waarvoor verantwoordelijk is. Tot slot wordt in de Nota Watersystemen stilgestaan bij de integrale afweging. Voor een samenhangende benadering betreft het hoogheemraadschap alle relevante partijen en belangen bij het proces. Dat betekent niet dat iedereen altijd zijn zin krijgt of blij zal zijn met de uitkomsten, maar wel dat keuzes en besluiten goed kunnen worden gemotiveerd op grond van een integrale afweging.

Een integrale afweging vergt twee dingen:

- a) integraal: betrek alles dat en iedereen die ertoe doet bij de afweging;
- b) afweging: rangschik en weeg al deze zaken op een logische en inzichtelijke manier.

De uiteindelijke keuzes worden mede bepaald door het draagvlak, overeenstemming over de financiering en kostenverdeling en de praktische en juridische haalbaarheid. Op basis van een transparante afweging kunnen de uitkomsten later ook worden geëvalueerd.

In het onderzoek is meegenomen dat het hanteren van bovengenoemde uitgangspunten naar verwachting van het hoogheemraadschap leidt tot doeltreffende advisering.

### *Normenkader*

Voor het door de rekenkamercommissie gewenste onderzoek naar de doeltreffendheid van de advisering op ruimtelijke plannen van derden is – uit andere onderzoeken - geen vastgesteld normenkader beschikbaar. Dat betekent dat dit onderzoek voor de casus studies beoordeelt of de tussentijdse (beleids)ontwikkelingen en/of (eind)resultaten naar aanleiding van de advisering daadwerkelijk de doelstellingen en taken van het waterschap hebben bevorderd. De beoordeling zal per casus studie plaatsvinden aan de hand van de referentie (in casu het beleid van het hoogheemraadschap), het uitgebrachte advies en het effect van het uitgebrachte advies: in welke mate is het ter harte genomen door de ontvangende partij, zoals de provincie, de gemeente of de regiopartner?

Uitgangspunt is dat de uitgebrachte adviezen transparant en inzichtelijk, beschikbaar en herleidbaar moeten zijn. De focus van het onderzoek ligt op de doeltreffendheid van de advisering. Daarbij wordt ook de integraliteit van de adviezen meegenomen. Op basis van de

uitkomsten van het onderzoek wordt ook gekeken naar het interne proces van de totstandkoming van de advisering.

Vanwege het ontbreken van een al bestaand normenkader heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen, voorafgaande aan het vaststellen ervan, een gesprek aan te gaan met de sleutelfunctionarissen van het onderzoek, te weten: de gebiedsmanagers en hun teamleider. Aan de hand van dit gesprek is het normenkader aangepast (met name op het punt: er vindt veel meer beïnvloeding plaats dan alleen op het moment van een formele schriftelijke reactie) en is ook besloten om aan de hand van casus studies het onderzoek uit te voeren. De rekenkamercommissie heeft hiermee beoogd recht te doen aan het 'maatwerk' dat de advisering over ruimtelijke plannen uiteraard is.

### Soorten adviezen

Voor overheden, en dus ook voor het hoogheemraadschap, geldt dat de gegeven adviezen vaak niet vrijblijvend zijn; het is niet zonder gevolgen wanneer de ontvanger het advies niet opvolgt. In het uiterste geval heeft het hoogheemraadschap de macht om ongewenste ontwikkelingen te verhinderen. Tegelijkertijd is relevant dat een advies door de ontvanger wel naast zich neergelegd kan worden, mits de nadelige (waterstaatkundige) gevolgen gecompenseerd worden.

Adviseren vereist naast deskundigheid in het vakgebied van adviseren, ook inzicht in de dynamiek van de betrokken organisaties. Het vergt kennis van en vaardigheden in het verbinden van ogenschijnlijk tegenstrijdige behoeften en belangen.

Binnen het hoogheemraadschap worden verschillende adviezen gegeven; hieronder wordt een (niet-volledige) opsomming gegeven, beperkt tot adviezen die een relatie hebben met het onderzoek.

- Advies op het gebied van ruimtelijke planvorming (watertoets, bestemmingsplannen, waterplannen);
- Advies en instemming bij wateractiviteit;
- Advies bij verlenen watervergunning;
- Strategisch/tactisch advies bij initiatieven van derden.

De wijze van advisering op bovengenoemde onderwerpen verschilt eveneens. Het is een breed spectrum aan adviezen dat zich uitstrekt van ambtelijke oriënterende verkenningen tot en met een formele zienswijze, ingediend via het college van dijkgraaf en hoogheemraden.

Voor het onderzoek zijn adviezen geselecteerd die recht doen aan het beheergebied van het hoogheemraadschap (stedelijk, landelijk). De adviezen op grond van een watervergunning zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

## 1.4 Onderzoeksmethode

Het opstellen van het plan van aanpak voor het onderzoek is gestart in januari 2022. Tussen april 2022 en juli 2022 vond de uitvoering van de feitelijke onderzoekswerkzaamheden plaats. In figuur 2 is het onderzoeksproces schematisch weergegeven.

figuur 2 tijdlijn



De rekenkamercommissie is gestart met een quick scan van de agenda's van de collegevergaderingen sinds 2018 om een inventarisatie te kunnen maken van de door het hoogheemraadschap gegeven adviezen op ruimtelijke plannen van derden. In de afgelopen vier jaar zijn onderstaande aantallen adviezen uitgebracht: in 2018: 36, 2019: 23, 2020: 32, 2021: 46.

De groslijst met adviezen<sup>11</sup> is vervolgens waar mogelijk geclusterd naar onderwerp. De clustering bestond uit de volgende onderwerpen: Ruimtelijke planvorming, Wateractiviteit en Overig. Door middel van een brede inventarisatie heeft de rekenkamercommissie de via het college van dijkgraaf en hoogheemraden uitgebrachte adviezen op ruimtelijke plannen in beeld gebracht. Onderstaande criteria zijn gehanteerd om het aantal voorbeelden terug te brengen tot een shortlist van tien voorbeelden:

- De adviezen richten zich op ruimtelijke planontwikkeling;
- De selectie van adviezen betreft zowel stedelijk als landelijk gebied;
- Minstens 1 casus studie omvat advisering voor een plan dat dichtbij burgers zit.

Niet genoemd in het plan van aanpak, maar wel gebruikt bij de selectie:

- Typerend voor ambities voor de toekomst (gericht op leereffect bestuur en organisatie);
- 'Onderzoekbaar zijn (afgebakend; informatie en mensen beschikbaar).

## 1.5 Casus studies

Het onderzoek is gedaan aan de hand van casus studies. Dat houdt in dat in dit geval zeven 'gevallen' diepgaand zijn bestudeerd, waarbij elk geval in ruimte en tijd is afgebakend. Voor elke casus studie zijn meerdere bronnen gebruikt om tot betrouwbare bevindingen te komen. In dit onderzoek is voor elke casus studie gestart met een documentenstudie. Daarmee is, voor zover mogelijk, het papieren spoor gevolgd vanaf de eerste planvorming tot de uiteindelijke uitkomst van de plannen. In de casus studies Masterplan Westergouwe 2.0 en A16 deelproject Damwanden Rottekade is ook het spoor gevolgd tot aan de (gedeeltelijke) realisatie van de plannen.

Belangrijk om op te merken is dat in drie van de zeven casus studies (Masterplan Westergouwe 2.0, A16 deelproject Damwanden Rottekade en NNN Veenweiden Krimpenerwaard) sprake is van een lange aanlooptijd, die niet tot in detail in beeld is gebracht, vanwege de afbakening in tijd van het onderzoek. De aanloop is wel op hoofdlijnen in beeld gebracht en heeft ook geleid tot bevindingen die worden meegenomen in hoofdstuk 6.

Het gaat om de volgende casussen:

<sup>11</sup> Zie bijlage 2 voor de groslijst en het geclusterde overzicht

Casus	Toelichting casus
Masterplan Waterstad Westergouwe 2.0	Het onderzoek beperkt zich tot de advisering met betrekking tot het Masterplan 2.0, maar er is uiteraard gekeken naar de voorgeschiedenis van het hele plan.
Vier gemeentelijke omgevingsvisies	De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving van zijn grondgebied. Uit het onderzoek is gebleken dat de manier waarop gemeenten de waterschappen betrekken verschilt; er is sprake van maatwerk. Bestudeerd zijn: Omgevingsvisie Zuidplas, Omgevingsvisie Capelle aan den IJssel (Stadsvisie), Omgevingsvisie Lansingerland, Omgevingsvisie Zoetermeer.
NatuurNetwerkNederland (NNN), opgave Veenweiden Krimpenerwaard	Dit behelst een langlopend en complex ruimtelijk plan van de Provincie Zuid-Holland. Het achterliggende idee is dat natuur in de duinen, de delta en de veenweiden wordt versterkt, beschermd en met elkaar verbonden tot het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland. In het onderzoek is, juist vanwege het feit dat het project al zo lang loopt, gekozen voor een focus op de periode 2018 – 2021, waarin het, waarin de samenwerking tussen het hoogheemraadschap, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Krimpenerwaard een vorm heeft gekregen gericht op het realiseren van de uitvoeringsplannen.
Rijksweg A13-A16 deelproject Damwanden Rottekade	<p>Het gaat om de aanleg van een 11 km lange nieuwe rijksweg tussen de A13 bij Rotterdam The Hague Airport naar de A16 bij het Terbregseplein. De aanleg van de A16 Rotterdam is in 2019 gestart. Er wordt een tunnel in het Lage Bergse Bos aangelegd. Werkzaamheden worden in 2025 afgerond.</p> <p>Het onderzoek is gericht op één van de deelprojecten, namelijk de damwanden aan de Rottekade, die noodzakelijk zijn voor de aanleg van de tunnel in het Lage Bergse Bos. In dit deelproject dat momenteel in uitvoering is, komen alle aspecten van het waterschapswerk samen: waterveiligheid (waterkering Rotte), waterkwantiteit (de Rotte is onderdeel van ons hoofdwatersysteem) en waterkwaliteit.</p>

Ten behoeve van de interviews (zie 1.8) is voor de casus studies een factsheet<sup>12</sup> gemaakt.

<sup>12</sup> De factsheets zijn opgenomen in bijlage 4

## 1.6 Normenkader

Centraal bij het uitvoeren van het doeltreffendheidsonderzoek staat het normenkader, aan de hand waarvan meting en beoordeling plaatsvindt. Er is gekozen voor een normenkader en voor toetspunten gericht op (primair) doeltreffendheid en (secundair) het interne proces. Dit normenkader beschrijft hoe het onderzoeksobject, de advisering per casus, wordt beoordeeld.

Gelet op de uniciteit van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen – zie ook paragraaf 1.4 - het normenkader vooraf te bespreken met een aantal sleutelfunctionarissen in de organisatie. Dit heeft mede geleid tot het onderstaande normenkader.

Normen	Toelichting norm
<ul style="list-style-type: none"> <li>De advisering (dan wel beïnvloeding) draagt logisch bij aan de doelstellingen in het WBP <i>en</i> is gebaseerd op bestaande actuele kennis.</li> </ul>	<p>De rekenkamercommissie is in staat de relatie vast te stellen tussen het advies en de doelstellingen van het WBP.</p> <p>De rekenkamercommissie is in staat te concluderen dat het advies is gebaseerd op bestaande actuele kennis.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aan de advisering ligt een adequate (systeem/ probleem) analyse ten grondslag.</li> </ul>	<p>De rekenkamercommissie is in staat te constateren dat er een adequate (systeem/ probleem) analyse is opgesteld.</p> <p>Wie heeft het probleem aangedragen?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>De advisering sluit logisch aan bij de (systeem/ probleem) analyse</li> </ul>	<p>De rekenkamercommissie is in staat te constateren dat de advisering inderdaad aansluit bij de (systeem) analyse.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>De ontvangende partij waardeerde het advies (dan wel beïnvloeding) en heeft er ook wat mee gedaan.</li> </ul>	<p>Wat vindt de ontvangende partij van de advisering door het hoogheemraadschap, inhoudelijk en qua proces?</p> <p>Hoe is de ontvangende partij met de advisering omgegaan en in hoeverre heeft de advisering de planvorming van de ontvangende partij beïnvloed?</p> <p>De rekenkamercommissie is daarbij in staat om het advies te duiden: tijdig, duidelijk, gevolgde aanpassingen, etc.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het interne adviseringsproces is in opzet adequaat om effect te kunnen hebben.</li> </ul>	<p>Er bestaat een duidelijk en vastgesteld proces om te komen tot advisering, dat ook wordt gevolgd.</p> <p>Er wordt altijd gereageerd op gevraagde adviezen.</p> <p>Er wordt (regelmatig) ook ongevraagd geadviseerd.</p> <p>De vorm van de adviezen is passend (mondeling/ schriftelijk).</p>

## 1.7 Interviews

Onderdeel van de casus studies is het houden van interviews<sup>13</sup> met de personen die bij de casus betrokken zijn (geweest). Er is in dit onderzoek voor gekozen om ook externe partijen te interviewen, zodat een indruk kan worden gekregen hoe de advisering door de ontvangende partij wordt gewaardeerd. Concreet betekent dit dat er 14 interviews zijn gehouden.

De interviews hebben voornamelijk fysiek plaats gevonden. Dat was ook de nadrukkelijke wens van de rekenkamercommissie. De ervaring uit voorgaande onderzoeken heeft geleerd dat het fysiek (en indien van toepassing op de 'eigen locatie' van de geïnterviewde) houden van het interview veelal een beter beeld geeft. In enkele gevallen hebben we met MS Teams eenzelfde ervaring goed kunnen bereiken. Bij de meeste interviews was naast de onderzoeker ook een lid van de rekenkamercommissie aanwezig. Met één partij is het niet gelukt een interviewafspraken in te plannen. Deze partij heeft onze vragen schriftelijk beantwoord.

Van de interviews is een verslag gemaakt dat is teruggelegd aan de geïnterviewde. De gemaakte opmerkingen zijn in het definitieve verslag verwerkt. De definitieve verslagen zijn alleen gebruikt voor het onderzoek en zijn niet openbaar.

---

<sup>13</sup> Een overzicht van de interviews is opgenomen in bijlage 3

## 2. Bevindingen rond de 7 casus studies

Voordat we de bevindingen uit de casus studies weergeven zijn er drie algemene opmerkingen te maken:

### Algemene opmerking met betrekking tot het Waterbeheerplan 2016-2021

De koers van het hoogheemraadschap in het Waterbeheerplan 2016-2021 is als volgt verwoord: 'We streven naar een doelmatig en duurzaam waterbeheer, zodat de mensen in ons beheergebied veilig en aangenaam kunnen wonen, werken en recreëren. Hierbij staat het hoogheemraadschap in directe verbinding met de omgeving en is alert bij het signaleren van de veranderingen en speelt daarop tijdig in. We hebben een open houding, zijn betrokken en handelen zorgvuldig. De tevredenheid van burgers en bedrijven is belangrijk en telt in de organisatie. Belangen worden zichtbaar tegen elkaar afgewogen en bestuurlijke keuzes zijn transparant. We gaan doelmatig om met de beschikbare middelen en schuiven problemen niet door naar de toekomst. Het door burgers en bedrijven opgebrachte belastinggeld wordt doelmatig en zorgvuldig besteed.'

Bij het bestuderen van zowel de adviezen als de interviews is deze notie meegenomen in de beoordeling.

### Algemene opmerkingen met betrekking tot advisering door het hoogheemraadschap

Uit het onderzoek blijkt dat binnen het hoogheemraadschap gewerkt wordt met integrale gebiedsoverleggen, waarbij alle informatie op één plek samenkomt. Het WBP wordt bij de beoordeling van ontwikkelingen als basis gebruikt. Daarnaast zijn of worden er watersysteemanalyses op polder- of peilgebiedsniveau gemaakt, waaruit knelpunten of kansen (toekomstbestendigheid) naar voren komen. Deze worden gebruikt tijdens bijeenkomsten of meetings met de derden, zoals gemeenten of andere initiatiefnemers.

In een aantal van de te onderzoeken casus studies zijn ook buur-waterschappen betrokken. Dat betekent dat in de advisering ook de samenwerking is gezocht met het Hoogheemraadschap van Rijnland en het Hoogheemraadschap van Delfland. In een aantal gevallen heeft dat geleid tot het uitbrengen van een gezamenlijk advies. Het kan voorkomen dat er waterstaatkundige verschillen zijn tussen de gebieden die in het beheergebied van het ene of het andere waterschap vallen. Dan worden er twee adviezen uitgebracht aan de externe partners. Daarmee wordt ook duidelijk dat afstemming en maatwerk cruciaal is in de advisering.

### Algemene opmerkingen met betrekking tot Omgevingsvisies

De omgevingsvisie is een nieuwe planfiguur in het kader van de Omgevingswet en vervangt de huidige structuurvisies. De omgevingsvisie vormt na vaststelling het kader waaraan nieuwe initiatieven worden getoetst. De omgevingsvisie is een zelfbindend plan. Het bindt de gemeente en geeft daarmee richting aan het handelen van de gemeente en hoe de gemeente aankijkt tegen al dan niet gewenste ontwikkelingen. De omgevingsvisie is dus niet direct formeel bindend voor derden. Wel zullen gemeenten hun omgevingsvisies nog gaan vertalen in een opstellen omgevingsplan dat, net zoals de bestemmingsplannen nu, wel juridisch bindend is voor derden. In een omgevingsvisie kunnen daarnaast ook programma's aangekondigd worden waarin de uitwerking vastgelegd wordt.

## 2.1 Masterplan 2.0 Westergouwe

Om de herijking van het Masterplan Westergouwe (2005) goed te kunnen beoordelen is in het onderzoek op hoofdlijnen gekeken naar de totstandkoming van het Bestemmingsplan Westergouwe. De woonwijk Westergouwe ligt in de Zuidplaspolder en maakt onderdeel uit van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening<sup>14</sup>.

Uit de beantwoording door de gemeente Gouda op de door het hoogheemraadschap gegeven zienswijze op het concept-bestemmingsplan in 2007 blijkt dat alle gemaakte opmerkingen door de gemeente zijn gehonoreerd. Ook het ministerie van VROM heeft een reactie op bovengenoemd concept-bestemmingsplan gegeven; in de zienswijze wordt opgemerkt dat de inspecteur verheugd is over het feit dat in dit ontwerp expliciet aandacht wordt besteed aan de wijze waarop tot op heden invulling is gegeven aan de voorwaarden, die de toenmalige minister Dekker mede namens de toenmalige staatssecretaris Schultz van Haegen van Verkeer en Waterstaat, in 2004 heeft gesteld aan de ontwikkeling van dit gebied.

Oorspronkelijk ligt aan de planvorming voor de nieuwe wijk het Masterplan 'Waterstad Westergouwe 2005' ten grondslag. Sinds de vaststelling van dat Masterplan is er op ruimtelijk gebied heel veel veranderd. Zo is er een volwaardige afrit van de A20 gekomen, is de Moordrechtboog gerealiseerd met een rechtstreekse verbinding naar Zoetermeer-Den Haag en is een grootschalige groenzone geïntroduceerd met de inpassing van de BAL (Bergambachtleiding). Daarnaast is de woningmarkt ingrijpend veranderd en na de voltooiing van Nesselande is Westergouwe meer en meer onder de invloedssfeer van de Rotterdamse woningmarkt gekomen. Onder invloed van deze factoren zijn de stedenbouwkundige uitgangspunten voor de wijk herijkt. De uitkomsten zijn neergelegd in het Masterplan 'Westergouwe 2.0'.

In dit plan worden de gevolgen van de nieuwe inzichten voor de opzet van de wijk, het programmatische kader en de fasering van Westergouwe beschreven. Daarmee vormt dat plan de basis voor ruimtelijke plannen die ten behoeve van de nieuwe woonwijk worden vastgesteld, waartoe ook het onderhavige bestemmingsplan behoort. Het hoogheemraadschap heeft vanaf het begin meegedacht en uiteindelijk op dit herijkte Masterplan een advies uitgebracht.

*Ligt aan de HHSK-advisering een adequate (systeem)analyse ten grondslag en sluit de advisering logisch hierbij aan?*

Voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan Westergouwe in 2008 is over de waterhuishouding overeenstemming bereikt. De afspraken over de waterhuishouding van Westergouwe zijn vastgelegd in het Waterhuishoudingsplan Westergouwe van 14 januari 2008. In dit Waterhuishoudingsplan komen alle wateraspecten van Westergouwe aan bod. Deze zijn vertaald naar het bestemmingsplan voor geheel Westergouwe. Na 2008 is op onderdelen een aanpassing van het waterhuishoudingsplan doorgevoerd. Over die aanpassingen is overeenstemming bereikt met het hoogheemraadschap. De afspraken zijn vastgelegd in het Addendum Waterhuishoudingsplan Westergouwe van 15 november 2012.

Het bestemmingsplan Westergouwe is een globaal, uit te werken plan. Het plan is in 2015 uitgewerkt ten behoeve van deelgebied Westergouwe-1. Voor deelgebied Westergouwe-2 bleek dat het bestemmingsplan Westergouwe al geen passend kader meer was. Dit kwam vooral door de noodzakelijke inpassing van de eerdergenoemde BAL en een aangepast ontwerp van de hoofdinfrastructuur. In 2016 leidde dit inzicht tot de vaststelling van het bestemmingsplan 'Westergouwe fase 2'. Ten behoeve hiervan is in 2016 de Waterparagraaf voor Westergouwe fase II opgesteld.

Voor de herijking van het Masterplan is door het hoogheemraadschap in november 2021 via het college van dijkgraaf en hoogheemraden geadviseerd. Vooruitlopend op het schriftelijke advies heeft ook een bestuurlijk gesprek plaatsgevonden. De aanpassingen zijn vervolgens naar wederzijdse tevredenheid uitgewerkt en geformaliseerd in een geactualiseerd

---

<sup>14</sup> De Vijfde Nota is via [deze link](#) in te zien

Waterhuishoudingsplan Westergouwe 2.0. Op 5 april 2022 heeft het college ingestemd met Addendum II op het Waterhuishoudingsplan Westergouwe.

*Draagt de HHSK-advisering voor deze casus logisch bij aan de WBP-doelstellingen?*

In deze casus studie komen drie van de vier WBP-doelen voor: waterveiligheid (veilig en bewoonbaar), watersysteem (voldoende, schoon en aantrekkelijk water) en afvalwaterketen en emissies (gezuiverd water). In het onderzoek is naar voren gekomen dat de advisering aansluit bij de WBP-doelstellingen. Hierboven is beschreven hoe intensief er is geadviseerd met betrekking tot genoemde doelen.

*Hoe waardeert de ontvangende partij de HHSK-advisering en hoe is zij ermee omgegaan?*

Uit het interview is naar voren gekomen dat de projectorganisatie Westergouwe vanaf het begin van de planvorming intensief en goed heeft samengewerkt met het hoogheemraadschap. Ook is nadrukkelijk de wettelijke positie van het hoogheemraadschap en het daarbij horend juridisch instrumentarium aan de orde gekomen. Daarbij is besproken dat het relevante instrumentarium van het hoogheemraadschap (onder meer de watertoets) wordt gezien als een evaluatie-instrument dat tijdens het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten de waterhuishoudkundige belangen expliciet en op evenwichtige wijze laat meewegen; het is geen toets achteraf, maar een proces waarbij de waterbeheerder zo vroeg mogelijk betrokken wordt. Het waterschap kan op die manier adviseren over de inrichting van de plannen. Via het proces van vergunningverlening kan het waterschap ook zaken afdwingen. In het voortraject om te komen tot de plannen voor de woonwijk Westergouwe heeft het hoogheemraadschap een aantal harde grenzen aangegeven.

In het interview is ook het belang naar voren gebracht van de vaste groep medewerkers van het hoogheemraadschap die betrokken is en hun professionaliteit. Er zijn duidelijke afspraken en er is sprake van wederzijds respect. Verder is aangegeven dat de lijnen kort zijn. Daarbij is ook aan de orde gekomen dat helderheid over de leidende principes (wat zijn de afspraken) cruciaal is. Verder is in het gesprek en in de casus aan de orde gekomen dat vertrouwen, continuïteit in de bemensing en voldoende mogelijkheden om vanuit het gemeenschappelijke belang tot compromissen te komen waar nodig, belangrijk zijn. Alle door het hoogheemraadschap gegeven adviezen zijn overgenomen in de plannen.

#### **Bevinding 1: Effectief bestuurlijk escaleren**

In deze casus is zeker in de beginfase van de planvorming, dus buiten de scope van het onderzoek, sprake geweest van effectieve (bestuurlijke) escalatie en het stellen van harde grenzen. In de interviews is naar voren gekomen dat die duidelijkheid zowel bij het hoogheemraadschap intern als bij de ontvanger positief wordt beoordeeld.

#### **Bevinding 2: Uitkomsten casus studie Masterplan Westergouwe 2.0**

Gebleken is dat er een duidelijke en positieve relatie is tussen de doelstellingen in het WBP en de gegeven advisering in de casus Masterplan Westergouwe 2.0. Ook zijn er onderliggende (systeem)analyses gevonden. De door het hoogheemraadschap gegeven adviezen zijn overgenomen in het uiteindelijke Masterplan 2.0. De ontvangende partij geeft aan tevreden te zijn met de advisering en de samenwerking.

## 2.2 Omgevingsvisie Zuidplas

In de ontwerp-omgevingsvisie Zuidplas heeft de gemeente vastgelegd welke ambities en toekomstbeeld zij ziet. De omgevingsvisie vormt na vaststelling het kader waaraan nieuwe initiatieven worden getoetst.

*Ligt aan de HHSK-advisering een adequate (systeem)analyse ten grondslag en sluit de advisering logisch hierbij aan?*

De Omgevingsvisie Zuidplas is op hoofdlijnen gemaakt; dit betekent ook dat deze nog weinig concreet is. Het hoogheemraadschap heeft in zijn zienswijze aangegeven dat het in de praktijk vaak samenwerkt met de gemeente aan opgaven die globaal beschreven worden in de omgevingsvisie. Ook wordt in de zienswijze aangegeven dat het hoogheemraadschap de constructieve samenwerking bij die opgaven, niet herkent in de omgevingsvisie. Ook is aangegeven dat een visie wordt gemist waarin de verschillende opgaven aan elkaar gekoppeld worden.

De gemeente heeft hierop gereageerd: 'In de Omgevingsvisie worden de verschillende opgaven thematisch benaderd, waarbij van belang is dat de betreffende opgaven een bijdrage leveren aan de kernkwaliteiten van de gemeente Zuidplas. In dat verband zal ook sprake zijn van het aan elkaar koppelen van opgaven. Het doel van de Omgevingswet is het schetsen van het kader om deze samenwerking en de koppeling mogelijk te maken. Er is bewust gekozen voor deze benadering. Bij de uitwerking in de programma's zullen de genoemde samenwerkingsopgaven en programma's een explicietere plaats krijgen'.

Ook heeft het hoogheemraadschap aangegeven dat de uitwerking van een Waterprogramma op basis van de omgevingsvisie voor de hand ligt. Daarin zouden alle watergerelateerde opgaven samen kunnen komen. In de zienswijze heeft het hoogheemraadschap de gemeente gevraagd een dergelijk programma in de omgevingsvisie aan te kondigen. De reden hiervoor is dat daardoor de omgevingsvisie aan concreetheid wint en de samenwerking tussen de gemeente en het waterschap versterkt kan worden. Tot slot heeft het hoogheemraadschap aangegeven dat op die manier meer recht gedaan wordt aan de belangrijke rol die water bij de toekomst van de gemeente Zuidplas speelt.

De gemeente heeft laten weten het een goede suggestie te vinden om zo'n waterprogramma reeds aan te kondigen, zoals dat ook op andere onderdelen gebeurt (Lintenvisie, Groene Zoom). In een Perspectief Ruimtelijke Opgave (PRO) wordt al de uitwerking van de Groenblauwe structuren voorgesteld, waar de Ringvaart en de linten een onderdeel van uitmaken. De aankondiging van een Waterprogramma is toegevoegd in paragraaf 2.3 van de Omgevingsvisie.

Daarmee zijn de adviezen van het hoogheemraadschap overgenomen.

*Draagt de HHSK-advisering voor deze casus logisch bij aan de WBP-doelstellingen?*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de gebiedsmanager van het hoogheemraadschap in een vroeg stadium nauw betrokken is geraakt bij het opstellen van de omgevingsvisie.

Daarnaast heeft de gemeente een breed participatietraject doorlopen met inwoners/ondernemers en ketenpartners van de gemeente. Er zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke werkwijze bij het maken van de omgevingsvisie. Onderwerpen als water (veiligheid, systeem, berging en kwaliteit, zuivering en bodemdaling) zijn op hoofdlijnen vastgelegd. De advisering van het hoogheemraadschap hierover heeft eveneens op hoofdlijnen plaatsgevonden en is, zo blijkt uit het onderzoek, in lijn met de WBP-doelstellingen.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat advisering 'spannender' wordt op het moment dat je tot concretisering of uitwerking komt, omdat op dat moment de belangen van gemeente en het hoogheemraadschap (of een andere samenwerkingspartner) kunnen gaan divergeren of zelfs botsen. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat oplossingen mogelijk worden als tijdens de uitwerking in de gesprekken de stap wordt gemaakt van 'dichtregelen' naar 'uitnodigen en doorvragen'.

### *Hoe waardeert de ontvangende partij de HHSK-advisering en hoe is zij ermee omgegaan?*

Na het voortraject van het opstellen van de omgevingsvisie, waarbij veel van de adviezen mondeling worden gegeven in bijeenkomsten (en worden vastgelegd in verslagen etc.), landt het advies in een formele 'zienswijze'. Ook in deze casus geldt dat een schriftelijke zienswijze door het hoogheemraadschap is ingebracht. Niet alle gegeven adviezen zijn overgenomen, mede omdat de vorm en het abstractieniveau van de Omgevingsvisie zich daar, naar de mening van de gemeente, niet voor leent.

In het interview is benoemd dat één van successen het feit is dat het hoogheemraadschap en de gemeente gezamenlijke opgaven gezamenlijk oppakken en daarbij onderkennen dat je elkaar nodig hebt om tot een maatschappelijk relevant resultaat te komen. Ook het periodiek met elkaar in gesprek gaan en 'open' in het traject staan en daardoor kansen en mogelijkheden (blijven) zien is een succesfactor. Specifiek is ook genoemd dat integrale advisering cruciaal is, zeker in vergelijking met 'oude' gemeentelijke instrumenten als de structuurvisie. Water en bodem zijn sturend voor ruimtelijke ontwikkeling, naast de gemeentelijke aandachtspunten (economisch, sociaal, maatschappelijk, etc.). Ook de actieve en constructieve houding van het hoogheemraadschap in de samenwerking wordt gewaardeerd.

### Bevinding 3: Hoe concreter hoe spannender

De constatering dat advisering spannender wordt op het moment dat je tot concretisering of uitwerking van de plannen komt is niet alleen in deze casus studie relevant, maar is in meerdere casus studies naar voren gekomen. Tegelijkertijd blijkt uit in de interviews gegeven voorbeelden dat in geval van conflicterende belangen door de adviseurs gestreefd wordt naar een in gezamenlijkheid vinden van oplossingen.

### Bevinding 4: Uitkomsten casus studie Omgevingsvisie Zuidplas

De advisering in deze casus Omgevingsvisie Zuidplas heeft op hoofdlijnen plaatsgevonden en is, zo blijkt uit het onderzoek, in lijn met de WBP-doelstellingen. Niet alle gegeven adviezen zijn overgenomen, mede omdat de vorm en het abstractieniveau van de Omgevingsvisie zich daar, naar de mening van de gemeente zich niet voor leent. De gegeven adviezen, het commitment op de gezamenlijke opgaven en de actieve en constructieve houding van het hoogheemraadschap worden door ontvangende partij gewaardeerd.

## 2.3 Stadsvisie Capelle aan den IJssel

In de "Stadsvisie Met het oog op de toekomst – Capelle: Stadsdorp tussen IJssel, stad en groen" staan de belangrijkste ambities en richting voor de toekomst van de Capelse leefomgeving. Deze is gemaakt met inbreng van vele bewoners, ondernemers en organisaties. Dat gebeurde in 2019, 2020 en begin 2021 bij verschillende gelegenheden. Ook zijn de programma's Wonen, Economie, Duurzaamheid en Mobiliteit participatief ontworpen; ze vormen een belangrijke basis voor de Stadsvisie. De Stadsvisie omvat verschillende onderwerpen, waaronder ruimte, maatschappij en veiligheid. Zij moet de richting bepalen van de gemeente voor de lange termijn.

De visie beschrijft de trends, ontwikkelingen, visie en uitdagingen in de gemeente aan de hand van de volgende thema's: Dorps Capelle; Stads Capelle; Groen en Waterrijk Capelle. De door het hoogheemraadschap ingediende zienswijze gaat in op de rol van water en groen bij het behalen van stedelijke doelen, impact van toekomstige hoogbouw in de gemeente en recreatief medegebruik van waterkeringen. In de zienswijze wordt ook ingegaan op het feit dat het (onderhoud van het) bestaande areaal (nog) niet altijd op orde en geschikt is om de beoogde doelen te realiseren. Daarvoor wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd. Interessant is ook de link die wordt gelegd tussen de door de gemeente naar voren gebrachte sociale aspecten van gewenste hoogbouw in Capelle en de insteek van het hoogheemraadschap om aandacht te hebben voor een goed gebruik van het water- en afvalwatersysteem. Dit sluit aan bij de constatering dat het cruciaal is voor de adviseurs van het hoogheemraadschap om in

adviestrajecten zicht te hebben op de politiek-bestuurlijke context en focus van bijvoorbeeld de gemeente waaraan wordt geadviseerd.

In de zienswijze is daarnaast een aantal onderwerpen genoemd, zoals klimaatadaptatie en biodiversiteit, waarvoor aandacht wordt gevraagd. Het belang van deze onderwerpen wordt erkend door de gemeente. Uit de beantwoording van de ingebrachte zienswijzen blijkt dat de gemeente van mening is dat het onmogelijk is in de Stadsvisie alle onderwerpen in de breedte op te nemen. Daarbij wordt verwezen naar verdere uitwerking in andere plannen. Het hoogheemraadschap heeft in de zienswijze ook opgemerkt zich onvoldoende betrokken te voelen in het participatietraject. De gemeente geeft aan dit jammer te vinden en geeft aan dat het voor iedereen mogelijk is om zelf contact te leggen met de gemeente of de projectleider.

*Ligt aan de HHSK-advisering een adequate (systeem)analyse ten grondslag en sluit de advisering logisch hierbij aan?*

Uit het onderzoek blijkt dat het hoogheemraadschap ten tijde van het opstellen van de Stadsvisie op verschillende manieren met de gemeente Capelle aan den IJssel in gesprek was, onder meer via het Rotterdams Bestuursakkoord Water. Ook over concrete plannen voor hoogbouw en het groen/blauwe netwerk werd in die periode door het hoogheemraadschap met de gemeente gesproken. In die trajecten zijn verschillende analyses gemaakt, die vervolgens ook gebruikt zijn in de advisering op de ontwerp-Stadsvisie.

*Draagt de HHSK-advisering voor deze casus logisch bij aan de WBP-doelstellingen?*

In bovengenoemde trajecten en ook in het participatietraject dat door de gemeente is geïnitieerd voor de Stadsvisie sluit de advisering aan op de doelen in het WBP.

*Hoe waardeert de ontvangende partij de HHSK-advisering en hoe is zij ermee omgegaan?*

Het hoogheemraadschap heeft deelgenomen aan het participatieproces en heeft ook een zienswijze ingediend op de ontwerp-Stadsvisie. Het hoogheemraadschap heeft geadviseerd op alle momenten waarop daartoe mogelijkheid werd gegeven door de gemeente en heeft ook zelf een keer initiatief genomen voor een gesprek met de projectleider.

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is er veel tijd gestoken in het in contact komen met de gemeente Capelle aan den IJssel. Begin augustus is het gelukt om contact te leggen en heeft de gemeente de interviewvragen per e-mail beantwoord. Uit de beantwoording blijkt dat de gemeente de advisering door het hoogheemraadschap positief waardeert.

#### **Bevinding 5: Uitkomsten casus studie Stadsvisie Capelle aan den IJssel**

De advisering in deze casus Stadsvisie Capelle aan den IJssel heeft op hoofdlijnen plaatsgevonden en is, zo blijkt uit het onderzoek, in lijn met de WBP-doelstellingen. Er liggen verschillende systeemanalyses aan ten grondslag. Niet alle adviezen zijn door de gemeente verwerkt in de uiteindelijke Stadsvisie. Dit heeft te maken met het abstractieniveau van de Stadsvisie en het feit dat deze nog wordt uitgewerkt in andere, meer concrete uitvoeringsplannen. In deze casus studie is de communicatie tussen de gemeente en het hoogheemraadschap niet altijd even soepel verlopen, hoewel de pro-activiteit, toegankelijkheid en meedenkkracht van de adviseur door de gemeente worden gewaardeerd.

## 2.4 Omgevingsvisie Lansingerland

De omgevingsvisie schetst hoe Lansingerland er in de toekomst uit wil zien. De visie geeft antwoord op de vraag welke uitdagingen er spelen in de gemeente en welke keuzes er in de toekomst worden gemaakt. Lansingerland streeft ernaar om een verbonden, vindingrijke en gezonde gemeente te zijn.

*Ligt aan de HHSK-advisering een adequate (systeem)analyse ten grondslag en sluit de advisering logisch hierbij aan?*

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de gemeente Lansingerland en het hoogheemraadschap al lange tijd samenwerken aan een toekomstbestendig watersysteem, onder meer via het Waterplan. Dit heeft recent ook geleid tot de Strategische Samenwerkingsagenda Water. Daarmee kan worden geconcludeerd dat er adequate analyses ten grondslag liggen aan de advisering.

De ambities van de gemeente voor klimaatadaptatie, een robuust watersysteem, waterveiligheid en droogte zijn benoemd in de Omgevingsvisie in het thema "toekomstbestendige omgeving". In de zienswijze op de ontwerp-Omgevingsvisie is opgemerkt dat de inbreng van het hoogheemraadschap bij stakeholderbijeenkomsten goed is overgenomen. Het hoogheemraadschap heeft op enkele specifieke punten, zoals het beter borgen van klimaatbestendig bouwen, verbetervoorstellen genoemd in de zienswijze. Daarbij heeft het hoogheemraadschap onder meer verzocht duidelijker te formuleren dat klimaatbestendig ontwikkelen een voorwaarde is om ook in de toekomst in dit gebied te kunnen wonen en werken. Om de gemeente klimaatbestendig te maken, moet ruimte voor water en groen als voorwaarde worden meegenomen in de planvorming en bij de woningopgave. Op regionaal niveau werken het hoogheemraadschap en de gemeente hieraan samen via het Convenant Klimaatadaptief Bouwen Zuid-Holland en de Tijdelijke Impulsregeling Klimaatadaptatie van het Rijk.

Ook voor deze omgevingsvisie geldt dat de gemeente de wens heeft om deze door te ontwikkelen tot een nieuwe versie. Deze zogenoemde "Omgevingsvisie 2.0" moet al het strategische ruimtelijk beleid van de gemeente bevatten. In de zienswijze is aangegeven dat het hoogheemraadschap bij de genoemde trajecten graag mee met de gemeente meedenkt over hoe de omgeving Klimaatadaptief beter kan worden ingericht. Deze samenwerking past ook binnen de afspraken die gezamenlijk zijn vastgelegd in de Strategische Samenwerkingsagenda Water.

*Draagt de HHSK-advisering voor deze casus logisch bij aan de WBP-doelstellingen?*

Uit het voorgaande blijkt dat in de adviezen consequent wordt aangesloten bij de doelstellingen van het hoogheemraadschap, waarbij niet uit het oog wordt verloren dat de focus van de omgevingsvisie van de gemeente een bredere is.

*Hoe waardeert de ontvangende partij de HHSK-advisering en hoe is zij ermee omgegaan?*

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een goede constructieve samenwerking is tussen de gemeente Lansingerland en het hoogheemraadschap. In het interview is aangegeven dat in het traject om te komen tot de Omgevingsvisie de uitkomst mede wordt bepaald door de betrokkenheid van de deelnemers. Dat betekent ook dat er altijd een bepaalde onzekerheid is in dergelijke trajecten en dat het daarbij belangrijk is om elkaar goed te kennen en weten te vinden. Het hoogheemraadschap heeft zich ingezet om actief, met kennis en kunde tijdig zijn inbreng te leveren, vanuit verschillende disciplines. Het inzetten van één contactpersoon door het hoogheemraadschap is als positief ervaren. Ook een zekere mate van wederkerigheid in de relatie is voor de gemeente in dergelijke trajecten cruciaal.

De gemeente Lansingerland heeft te maken met twee waterschappen; bij de advisering over de omgevingsvisie is ook het hoogheemraadschap van Delfland betrokken. Dat betekent ook dat er in sommige gevallen sprake is geweest van verschillende ambities of een andere insteek op bepaalde onderwerpen door beide hoogheemraadschappen. In dit geval is gekozen voor

trilaterale afstemming, waardoor het gelukt is om tot goede, gezamenlijke en gedragen oplossingen in de omgevingsvisie te komen. Dat is extra bijzonder omdat in interviews ook is aangegeven dat het vanwege andere inzet van mensen, vacatures en inhuur bij de gemeente wel eens lastig is geweest om structureel periodiek te overleggen.

Interessant is dat er genoemd wordt dat tot 2018 het hoogheemraadschap wel eens ervaren is als een gesloten bastion; rond die tijd is er een duidelijke verandering zichtbaar en merkbaar geworden in de contacten tussen gemeente en het hoogheemraadschap. De advisering is integraler en meer gericht op het gezamenlijk realiseren van gezamenlijke belangen in de ruimtelijke planvorming. Met het sterker sturen op 'water als leidend principe in ruimtelijke planvorming' is deze ontwikkeling van het hoogheemraadschap versterkt. Dit wordt door de gemeente als positief ervaren. Daarnaast wordt in de interviews aangegeven dat de continuïteit van de bemensing vanuit het hoogheemraadschap een belangrijk onderdeel is van succesvolle advisering.

#### Bevinding 6: Uitkomsten casus studie Omgevingsvisie Lansingerland

De advisering voor de casus Omgevingsvisie Lansingerland sluit consequent aan bij de WBP-doelstellingen en is gebaseerd op verschillende analyses. Niet alle adviezen zijn verwerkt in de definitieve Omgevingsvisie, maar in de doorontwikkeling van de Omgevingsvisie zullen deze worden meegenomen.

### 2.5 Omgevingsvisie Zoetermeer

In het geval van de omgevingsvisie van de gemeente Zoetermeer geldt dat de gemeente ervoor heeft gekozen om sectorale thema's (water, groen, milieu, verkeer, etc.) niet apart op te nemen. De reden hiervan ligt in de analyse die ten grondslag ligt aan de visie. Uit de analyse van de Staat van Zoetermeer blijkt de samenhang tussen sociale, economische en ruimtelijke aspecten, met inbegrip van klimaatadaptatie en de daaraan gekoppelde thema's. Deze onderdelen zijn in zes hoofdlijnen in samenhang met elkaar gebracht. Vanuit deze samenhang moeten de opgaven worden aangepakt. Dat betekent ook dat gemeente ziet dat de hoofdlijnen (o.a. Zoetermeer stad in en tussen de parken) voldoende aanknopingspunten bieden om in de uitvoering (in specifieke beleids- of gebiedsprogramma's en het omgevingsplan) het onderwerp klimaatadaptatie nader uit te werken en met de genoemde thema's aan de slag te gaan.

*Ligt aan de HHSK-advisering een adequate (systeem)analyse ten grondslag en sluit de advisering logisch hierbij aan?*

In de zienswijze op de concept-omgevingsvisie heeft het hoogheemraadschap aangegeven de link met klimaatadaptatie als rode draad te missen. Ook is geadviseerd een uitwerking van de vier thema's (wateroverlast, droogte, overstroming en hitte) en uitkomsten uit de stresstest op te nemen in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040. Daarmee wordt geadviseerd vanuit de uitgevoerde onderzoeken en de daaruit gemaakte analyse(s). De gemeente heeft er, met het oog op haar hierboven opgenomen argumentatie, voor gekozen om de adviezen van het hoogheemraadschap niet in de omgevingsvisie op te nemen, maar deze mee te willen nemen in de verdere uitwerking. Ten tijde van het onderzoek worden juist over deze uitwerking en de advisering hierover gesprekken gevoerd tussen het hoogheemraadschap en de gemeente (en het Hoogheemraadschap van Rijnland).

*Draagt de HHSK-advisering voor deze casus logisch bij aan de WBP-doelstellingen?*

In essentie dragen de nu gegeven adviezen bij aan de WBP-koers en de WBP-doelstellingen. De verwachting is dat in de uitwerking van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040, zoals de 2<sup>e</sup> Strategische Agenda, specifiek zal worden ingegaan op onder meer klimaatadaptatie en de andere door het hoogheemraadschap aangedragen onderwerpen.

*Hoe waardeert de ontvangende partij de HHSK-advisering en hoe is zij ermee omgegaan?*

Uit het interview is gebleken dat na het voortraject van het opstellen van de omgevingsvisie, waarbij veel van de adviezen mondeling worden gegeven in bijeenkomsten (en worden

vastgelegd in verslagen etc.), het advies landt in een formele zienswijze. In geval van de schriftelijke zienswijze door het hoogheemraadschap geldt dat de gemeente deze niet in de omgevingsvisie heeft verwerkt. Tegelijkertijd zijn gemeente en het hoogheemraadschap met elkaar in gesprek over onder meer het maken van de 2<sup>e</sup> Strategische agenda.

Daarnaast is uit het interview naar voren gekomen dat het belangrijk is dat bovenliggende (gedeelde) belangen van waterschap en gemeente worden geëxpliciteerd en ook op tafel blijven. Daarmee dienen de gedeelde belangen als focus voor de te voeren gesprekken en de te geven adviezen. Waterkwaliteit en -kwantiteit, -veiligheid, -gebruik (ook in de stedelijke omgeving) kunnen immers ook worden geduid vanuit het belang van de stad en haar inwoners en bedrijven. Het opbouwen van een goed netwerk en goede contacten met relevante personen zowel binnen het hoogheemraadschap als bij de gemeente is daarbij noodzakelijk voor de continuïteit van de advisering.

#### Bevinding 7: Uitkomsten casus studie Omgevingsvisie Zoetermeer

De advisering voor de casus Omgevingsvisie Zoetermeer is onderbouwd door verschillende analyses en draagt bij aan de WBP-koers en de WBP-doelstellingen. Deze onderbouwing zal worden gebruikt in de uitwerking van de omgevingsvisie, die momenteel onderwerp van gesprek is. De notie dat waterkwaliteit en -kwantiteit, -veiligheid, -gebruik (ook in de stedelijke omgeving) kunnen worden geduid vanuit het belang van de stad en haar inwoners en bedrijven is in de interviews met zowel de gemeente als binnen het hoogheemraadschap naar voren gekomen. De ontvangende partij waardeert de goede contacten en de continuïteit van de advisering.

## 2.6 Natuur Netwerk Nederland, opgave Veenweiden Krimpenerwaard

*Ligt aan de HHSK-advisering een adequate (systeem)analyse ten grondslag en sluit de advisering logisch hierbij aan?*

Om de casus studie NNN, opgave Veenweiden Krimpenerwaard goed te kunnen beoordelen is in het onderzoek op hoofdlijnen ook gekeken naar de historie van de gebiedsontwikkeling Krimpenerwaard. Hieronder volgt een opsomming van de meest relevante ontwikkelingen, die geleid hebben tot de te bestuderen casusstudie.

Al in 1981 werd de Krimpenerwaard op het voorbereidingschema van de Landinrichting geplaatst, met daarbij een aantal doelen: verbeteren agrarische bedrijfsstructuur, bedrijfsontsluiting en waterbeheersing. In 2005 werd het Veenweidepact Krimpenerwaard gesloten; een samenwerking van 15 partijen om te werken aan vijf doelen: agrarische structuurversterking, 2.450 ha nieuwe natuur, duurzaam watersysteem en tegengaan van bodemdaling, versterking recreatie en toerisme en vernieuwend ondernemerschap. In 2014 is de gebiedsovereenkomst Veenweiden Krimpenerwaard 2014-2021 gesloten tussen de provincie, gemeente en het hoogheemraadschap. Het jaar daarna is tussen dezelfde partijen de Uitvoeringsovereenkomst Krimpenerwaard 2015-2021 gesloten, waarin afspraken over programmaorganisatie, samenwerking en inzet van instrumenten is vastgelegd. In de periode 2016-2017 is naast de realisatie van de natuurgebieden De Nesse, Berkenwoudse Driehoek en een deel van Oudeland Zuid ook een nieuwe realisatiestrategie opgesteld. Belangrijke elementen in de nieuwe realisatiestrategie zijn het bestemmingsplan, een inrichtingsplan, een peilbesluit, een aangepast natuurbeheerplan, afspraken over duurzaam beheer en uitvoeringsafspraken. In 2020 is de gebiedsovereenkomst verlengd in aansluiting op de nieuwe plannen, nu tot 2027. Inmiddels zijn er zelfrealisatieovereenkomsten gesloten en is het programma volop in uitvoering. Bovenstaande opsomming laat ook zien hoe complex deze samenwerking is.

Gegeven de lange voorbereidingstijd, de complexiteit van zowel inhoud als proces en de nauwe betrokkenheid van het hoogheemraadschap bij de planvorming voor het gebied is een grote hoeveelheid gegevens en analyses beschikbaar op grond waarvan het hoogheemraadschap adviseert.

*Draagt de HHSK-advisering voor deze casus logisch bij aan de WBP-doelstellingen?*

De advisering in deze casusstudie is omvangrijk en omvat vele vormen van advisering. Voor zover terugvindbaar schriftelijk vastgelegd sluit de advisering aan bij de WBP-doelstellingen.

*Hoe waardeert de ontvangende partij de HHSK-advisering en hoe is zij ermee omgegaan?*

Uit het onderzoek en het interview komt naar voren dat in deze casus studie sprake is van een specifieke betrokkenheid van het hoogheemraadschap, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het hoogheemraadschap neemt met twee bestuurders deel aan de stuurgroep, die voor het realiseren van de gebiedsovereenkomst is ingesteld. Deze bestuurders zijn zowel verantwoordelijk voor het organiseren van de adviesrol binnen het hoogheemraadschap (en de eventueel noodzakelijke belangenafweging binnen het waterschap) als voor het nemen van de besluiten die door het programmabureau worden voorgelegd. In dit geval is de werkwijze dat besluiten binnen geldende beleid ambtelijk worden afgedaan en besluiten die buiten geldend beleid vallen bestuurlijk worden voorgelegd. Medewerkers van het hoogheemraadschap zijn gedetacheerd aan het programmabureau, waardoor er gezamenlijk gewerkt wordt aan de opgaven in het programma.

De ontvangende partij geeft aan dat het voor dit soort programma's bijzonder belangrijk is dat de doelen expliciet worden gedragen door de deelnemers. Het is het hoogheemraadschap niet gelukt om in alle gevallen alle gevraagde inzet (capaciteit, gegevens, adviezen) te leveren op het moment dat dat voor het programma wenselijk was. Ook wordt de transparantie van het adviesproces genoemd als iets wat voor deze casus te verbeteren valt. Daarmee wordt bedoeld op de interne afstemming binnen het hoogheemraadschap die niet in alle gevallen 100% sluitend is geweest. Tegelijkertijd wordt ook de goede wil, de inzet en de positiviteit van de deelnemers in de samenwerkingsorganisatie genoemd.

**Bevinding 8: Uitkomsten casus studie casus NNN, opgave Veenweiden Krimpenerwaard**

De door het hoogheemraadschap gegeven adviezen in de casus NNN, opgave Veenweiden Krimpenerwaard zijn in lijn met de WBP-doelen; gelet op de lange ontstaansgeschiedenis zijn er ook zeer veel verschillende analyses vindbaar.

In deze casus studie is de bestuurlijke betrokkenheid hoog; momenteel door deelname aan de bestuurlijke stuurgroep. In eerdere fasen is ook sprake geweest van betrokken bestuurders. Uit het onderzoek blijkt dat deze langjarige samenwerking niet altijd optimaal is geweest. Niet in alle gevallen heeft het hoogheemraadschap alle gevraagde inzet kunnen leveren. Ook is er niet altijd sprake geweest van volledig integrale adviezen. De waardering door de ontvangende partij is toch positief.

## 2.7 A16 - deelproject damwanden Rotte

Het totale project A16 betreft de aanleg van 11 kilometer nieuwe rijksweg tussen de A13 bij Rotterdam The Hague Airport naar de A16 bij het Terbregseplein. De casus studie is gericht op één van de deelprojecten, namelijk de aanleg van de tunnel in het Lage Bergse Bos. In dit deelproject dat momenteel in uitvoering is komen alle aspecten van het waterschapswerk samen: waterveiligheid (waterkering Rotte), waterkwantiteit (de Rotte is onderdeel van ons hoofdwatersysteem) en waterkwaliteit.

*Ligt aan de HHSK-advisering een adequate (systeem)analyse ten grondslag en sluit de advisering logisch hierbij aan?*

Het hoogheemraadschap is al sinds 2008 (daarom ruim voor het vaststellen van het Tracébesluit in 2017) betrokken bij de planvorming. De basisafspraken voor realisatie van de 11 kilometer rijksweg en de tunnel omvatten in ieder geval een Waterhuishoudingplan, de klanteisenspecificatie, de afspraken met betrekking tot beheer en onderhoud en de noodzakelijke aanpassingen aan het watersysteem (waaronder de aanpassing van een gemaal). De adviezen die hierover zijn gegeven vallen weliswaar buiten de scope van dit onderzoek, maar zijn wel op hoofdlijnen bekeken. Daaruit komt naar voren dat deze zijn gebaseerd op uitgebreide (systeem)analyses.

In 2021 is, als onderdeel van de aanleg van de tunnel, een reeks damwanden in de bodem rondom de Rotte gebracht. De casus damwanden aan de Rottekade is sinds 1 maart jl. zeer relevant geworden. In april 2022 heeft het startoverleg 'onderzoek laten zitten damwanden rondom de Rotte' plaatsgevonden tussen medewerkers van het hoogheemraadschap, RWS en de aannemerscombinatie De Groene Boog (DGB). Aanleiding hiervoor was de overlast die bewoners aan de Rotte hebben ondervonden van het intrillen van de damwanden in 2021.

De belangen van de bewoners (vertegenwoordigd door de gemeente Lansingerland), de belangen van de gemeente Rotterdam, de belangen van de initiatiefnemer en bouwcombinatie en de belangen van het watersysteem (het hoogheemraadschap) zijn door hun vertegenwoordigers ingebracht. Na overleg is door RWS het verzoek gedaan te onderzoeken of damwanden in 3 bouwkuipen, welke het dichtst zijn gelegen bij de woningen aan de Rottekade, kunnen blijven zitten. Het hoogheemraadschap heeft vervolgens de onderzoeksvraag opgesteld en meegegeven. Het belangrijkste aandachtspunt was het mogelijke effect op de grondwaterstand en daarmee een mogelijk effect op de waterveiligheid van de kade. De aannemerscombinatie DGB heeft het onderzoek laten verrichten en de resultaten aan het hoogheemraadschap voorgelegd. De resultaten zijn getoetst en beoordeeld door diverse collega's vanuit de verschillende vakgebieden en vervolgens gebundeld tot een advies. Het advies om (een deel van de damwanden te laten staan) is afgestemd met de portefeuillehouder en ter kennis gebracht van het college. Op bestuurlijk niveau is met alle betrokken partijen besloten de damwanden in 3 bouwkuipen aan de Rottekade definitief te laten zitten.

Uit het onderzoek blijkt dat het hoogheemraadschap en het Hoogheemraadschap van Delfland, die hierin samen zijn opgetrokken, aan de hand van beschikbare eigen analyses, alle relevante onderzoeken en door de aanvrager geleverde informatie een afweging hebben gemaakt in lijn met de WBP-doelen.

*Draagt de HHSK-advisering voor deze casus logisch bij aan de WBP-doelstellingen?*

Voor deze casus studie geldt dat de advisering op verschillende manieren heeft plaatsgevonden: mondeling in overleggen, schriftelijk in reacties op onderzoeken en uiteindelijk in de vorm van een brief aan de aanvrager, na bestuurlijke instemming. De advisering sluit aan bij de WBP-doelstellingen.

*Hoe waardeert de ontvangende partij het advies en hoe is zij ermee omgegaan?*

In de planstudiefase zijn intensieve gesprekken tussen RWS en het hoogheemraadschap gevoerd over de voorgenomen complexe werkzaamheden en is het hoogheemraadschap op verschillende manieren (formeel en informeel) betrokken geweest bij de voorbereiding van de besluitvorming, die uiteindelijk heeft geresulteerd in de vergunningverlening voor het project.

In de huidige uitvoeringsfase speelt ook de aanleg van de Rottemerentunnel. In de afgelopen periode is er sprake geweest van nauwe betrokkenheid van het hoogheemraadschap bij de uitvoering van de werkzaamheden. In het interview zijn verschillende voorbeelden gegeven van situaties waarin het hoogheemraadschap samen met RWS actief deel heeft genomen aan bewonersbijeenkomsten. Daarbij is aangegeven dat in de samenwerking van de afgelopen jaren het hoogheemraadschap zich ook in geval van belangentegenstellingen tussen RWS, de aannemerscombinatie en het hoogheemraadschap constructief en zuiver heeft opgesteld, waardoor het steeds mogelijk bleek om in gezamenlijkheid te zoeken naar oplossingen. Aangegeven wordt dat het hoogheemraadschap, ondanks de onzekerheid die zo'n omvangrijk project met zich meebrengt, bereidheid, vertrouwen en commitment heeft getoond. Ook de actieve deelname van het hoogheemraadschap aan de werkgroepen met de aannemerscombinatie en de gemeenten wordt positief beoordeeld.

**Bevinding 9: Uitkomsten casus studie A16 - deelproject damwanden Rotte**

Het onderzoek heeft zich gericht op een deelproject van het totale omvangrijke project, maar er is zijdelings wel gekeken naar eerdere gegeven adviezen. Duidelijk is geworden dat aan de adviezen uitgebreide analyses ten grondslag liggen. In de voorfase is, gegeven de omvang van

het project, bestuurlijke betrokkenheid georganiseerd. Inmiddels is het project volop in uitvoering.

#### Bevinding 10: Actieve rol en constructieve, maar zuivere rol wordt gewaardeerd

In het onderzochte deelproject is sprake van advisering op een uitvoeringsvraagstuk, waarbij de belangen van bewoners zwaar hebben meegewogen. Uit het onderzoek blijkt dat de advisering in dit deelproject eveneens onderbouwd is door analyses en bijdraagt aan de WBP-doelstellingen. De constructieve en zuivere houding van het hoogheemraadschap en de actieve rol wordt door de ontvangende partij positief gewaardeerd.

### 2.8 Belangrijkste bevindingen uit de 7 casus studies

Om tot de belangrijkste bevindingen uit de 7 casus studies te komen kijken we nogmaals naar de hoofdvraag van het onderzoek. Deze vraag luidt als volgt:

*In welke mate draagt de advisering van het hoogheemraadschap op het gebied van ruimtelijke plannen van gemeenten en de provincie bij aan het realiseren van de kerntaken van het waterschap zoals vastgelegd in het Waterbeheerplan?*

#### Bevinding 11: Doeltreffendheid advisering ruim voldoende

Uit het onderzoek blijkt dat het hoogheemraadschap in zes van de zeven casus studies een zeer ruime voldoende scoort voor de doeltreffendheid van de adviezen. De zevende casus studie, NNN-opgave Veenweiden Krimpenerwaard, scoort een krappe voldoende.

#### Bevinding 12: Advisering leidt tot realiseren kerntaken

Uit alle casus studies is gebleken dat er effectief en integraal wordt geadviseerd door het hoogheemraadschap. Aan de adviezen liggen (systeem)analyses ten grondslag en de WBP-doelstellingen vormen in alle onderzochte casus studies de basis voor de advisering. Voor de advisering op omgevingsvisies is door het hoogheemraadschap gekozen voor een werkwijze waarbij adviezen worden opgesteld in een gebiedsgericht team, waarin alle disciplines zijn vertegenwoordigd. Dat maakt het mogelijk om samen met de technisch-inhoudelijke mensen te komen tot een integraal advies, waarin de belangen en ambities van het hoogheemraadschap een plek krijgen. Daarmee leidt de advisering tot het realiseren van de kerntaken van het hoogheemraadschap, zoals vastgelegd in het WBP.

#### Bevinding 13: Effectiviteit is meer dan een gegeven advies

Vrijwel alle intern geïnterviewden en zes van de zeven ontvangende partijen hebben aangegeven dat de effectiviteit van de advisering niet alleen zit in het uiteindelijk schriftelijk (al dan niet door tussenkomst van het college van dijkgraaf en hoogheemraden) geven van een passend advies, maar ook door de constructieve en langdurige werkrelaties, die het hoogheemraadschap met de gemeenten en anderen onderhoudt.

Het besef van de noodzaak tot gezamenlijk optrekken om de toekomstige opgaven het hoofd te bieden leidt tot het aangaan van langdurige(re) en intensieve werkrelaties, waarin veel met elkaar gesproken wordt over ontwikkelingen en mogelijke manieren om op die ontwikkelingen in te spelen. Dat dit niet altijd makkelijk is, blijkt onder meer uit de ervaringen met inhuur voor het opstellen van de omgevingsvisies door gemeenten en ook door niet vervulde vacatures, waardoor er minder tijd beschikbaar is voor structureel periodiek overleg.

#### Bevinding 14: Zicht op politiek-bestuurlijke context van externe partijen

Het is belangrijk dat de adviseurs van het hoogheemraadschap bij adviestrajecten oog hebben voor de politiek-bestuurlijke context en focus van de partij waaraan wordt geadviseerd. Gebleken is dat wanneer de adviezen in woordgebruik en insteek aansluiten bij de gemeentelijke focus, de advisering effectiever is. Dit is in het bijzonder naar voren gekomen in de interviews voor de casus studies Omgevingsvisie Zoetermeer, Zuidplas en Lansingerland.

#### Bevinding 15: Wettelijke positie van het hoogheemraadschap

De wettelijke positie van het hoogheemraadschap heeft in het adviseringsproces een relevante invloed; in veel gevallen wordt een advies niet alleen in een voorbereidend planvormingstraject gegeven en verwerkt, maar wordt de inhoud van het advies naderhand vastgelegd in een door het hoogheemraadschap te verlenen vergunning. In enkele gevallen is voor de voorbereiding van een passend advies gekozen om de bestuurders met elkaar te laten overleggen, zodat vanuit een gezamenlijk belang de beste oplossing kan worden gekozen.

#### Bevinding 16: Minimale eisen altijd doorgevoerd in plannen

Gebleken is dat de minimale eisen van het hoogheemraadschap, die gericht zijn op het doelmatig functioneren van het watersysteem, de waterkeringen en de afvalwaterzuiveringen, altijd worden opgenomen in de plannen en dat de 'plussen' (kansen, ambitie etc.) vaak meer bestuurlijke afstemming vragen. In geval van de omgevingsvisies, een nieuwe planvorm, waarmee de gemeenten pas kort ervaring hebben opgedaan, geldt dat deze vaak op hoofdlijnen wordt opgesteld. Dat betekent ook dat de door het hoogheemraadschap gegeven adviezen in de zienswijze niet direct zijn verwerkt. In alle onderzochte casussen met betrekking tot de omgevingsvisie is duidelijk geworden dat de adviezen in een later stadium zullen worden meegenomen in uitwerkingsplannen. De advisering fungeert dan als 'piketpaaltjes' voor de verdere uitwerking van de omgevingsvisie.

#### Bevinding 17: Adviseren met de vuist op tafel

En uit de historie van enkele casus studies (A16, Westergouwe) is gebleken dat het soms nodig is om harde grenzen aan te geven.

#### Bevinding 18: Hoogheemraadschap tot 2018 een gesloten bastion

In drie van de zeven externe interviews is genoemd dat het hoogheemraadschap tot 2018 wel eens is ervaren als een gesloten bastion; rond die tijd is er een duidelijke verandering zichtbaar en merkbaar geworden in de contacten tussen externe aanvragers en het hoogheemraadschap. De advisering is nadien integraler en meer gericht op het gezamenlijk realiseren van gezamenlijke belangen in de ruimtelijke planvorming.

In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op het interne adviesproces; daar worden ook de specifieke bevindingen uit het onderzoek toegelicht.

## 3. Beeld van het interne totstandkomingsproces van adviezen

### 3.1 Is het interne proces van advisering in opzet adequaat om effect te kunnen hebben?

Met het uitvoeren van het onderzoek is een beeld ontstaan van de totstandkoming van de door het hoogheemraadschap gegeven adviezen. Zowel de documentenstudie - die voor drie van de casus studies, te weten: Masterplan Westergouwe 2.0, NNN-opgave Veenweiden Krimpenerwaard en deelproject damwanden Rotte A16, ook een flink stuk historie omvatte - als de interviews en de informele gesprekken leveren een vrij consistent beeld op van het interne totstandkomingsproces van adviezen. De adviezen worden gebaseerd op feiten en analyses, ze worden aangepast aan het abstractieniveau van de vraag, er wordt tijdig geëscaleerd indien nodig en last but not least: de doelstellingen uit het WBP vormen de basis voor het advies.

#### Bevinding 19: Positief beeld uit de casus studies

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de vraag of het interne proces van advisering in opzet adequaat is om effect te kunnen hebben, met een "ja" is te beantwoorden.

Hieronder wordt dit antwoord toegelicht en worden enkele sprekende zaken uit het onderzoek naar voren gebracht.

### 3.2 Sprekende zaken uit het onderzoek (een analyse van de bevindingen)

#### Bevinding 20: Onbewust bekwame adviseurs?

In geen van de interne interviews is verwezen naar de in paragraaf 1.3 beschreven werkwijze uit de Nota Watersystemen. Dit kan betekenen dat de beschreven werkwijze om te komen tot integrale adviezen zo vanzelf spreekt dat deze bekend wordt verondersteld. Een andere reden kan zijn dat de adviseurs impliciet de principes en uitgangspunten volgen (met andere woorden: 'onbewust bekwam' zijn).

#### Bevinding 21: Gevraagd en ongevraagd, mondeling en schriftelijk

Uit alle casus studies is gebleken dat het hoogheemraadschap ook in het reguliere contact met andere overheden zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengt. Veel van de adviezen worden in eerste instantie mondeling gegeven en vaak later, op het moment van formaliseren, op papier gezet. Dat betekent ook dat een deel van de adviezen niet wordt vastgelegd. In de meer concrete casus studies (deelproject A16, Masterplan Westergouwe 2.0) zijn uiteindelijk één of meer vergunningen verleend door het hoogheemraadschap. In deze vergunningen zijn de eerder gegeven adviezen geformaliseerd.

#### Bevinding 22: Betrokkenheid college van dijkgraaf en hoogheemraden

In alle casus studies zijn de meer officiële adviezen (zienswijzen etc.) via het college van dijkgraaf en hoogheemraden gegeven. Dit sluit aan bij zowel de 'trechter' als de 'integraliteits'-uitgangspunten uit de Nota Watersystemen.

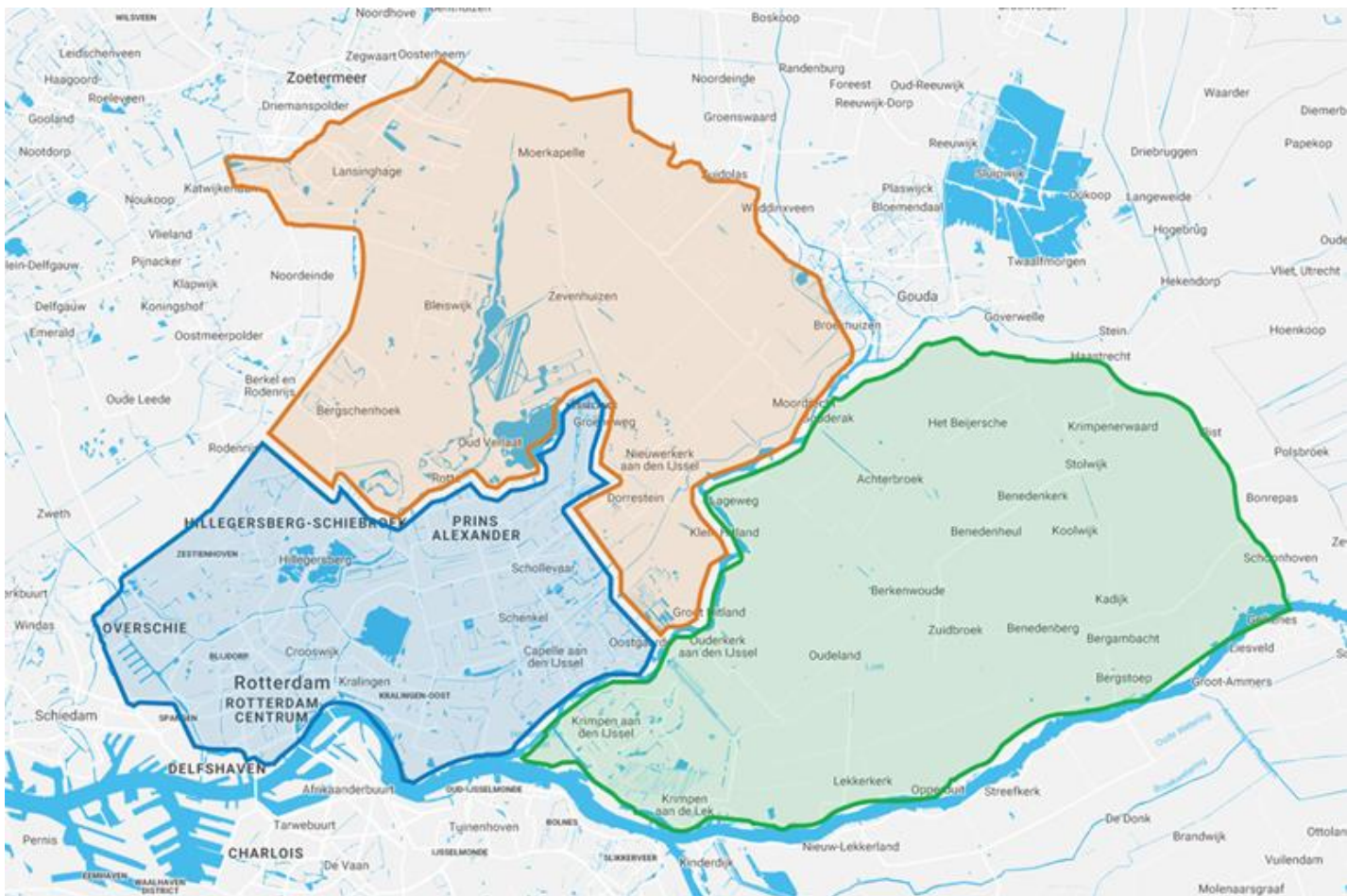
#### Bevinding 23: Eigen gebiedsvisies als bestuurlijk kader

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het hoogheemraadschap inmiddels streeft naar het opstellen van eigen zogeheten gebiedsvisies. In deze gebiedsvisies wordt vastgesteld wat de doelen en ambities zijn van het hoogheemraadschap met een bepaald gebied. Deze gebiedsvisies geven een uitwerking van de ambities in het WBP en dienen als bestuurlijk kader voor de gebiedsmanagers en gebiedsadviseurs. De gebiedsvisies worden ingekleurd in informele collegevergaderingen in bijzijn van de betrokken ambtenaren. Deze vernieuwing in de werkwijze kan de advisering vergemakkelijken, mede omdat er een gedragen bestuurlijk beeld gedeeld kan worden met externe partners.

#### Bevinding 24: Aanpassing gebiedsindeling adviseurs aan WBP 2022 - 2027

Recent is ervoor gekozen de gebiedsmanagers te laten werken volgens de gebiedsindeling in het WBP 2022-2027; dit betekent een verschuiving van werkzaamheden en de overdracht is

nog niet volledig afgerond. Het streven is dat de nieuwe indeling vanaf de zomer van 2022 van kracht zal zijn. Hieronder staat een beeld van de nieuwe indeling in gebieden.



*Figuur 3: gebiedsindeling WBP 2022-2027*  
*Blaauw: Rotterdam en Capelle aan den IJssel*  
*Groen: Krimpenwaard en Krimpen aan den IJssel*  
*Oranje: Zuidplas, Lansingerland, Zoetermeer, Waddinxveen en Gouda*

**Bevinding 25: Werkwijze en werkdruk adviseurs (structurele adviesrelaties)**

Daarnaast is uit de interviews, zowel de interne als de externe, naar voren gekomen dat er sprake is van structureel contact is tussen de ambtenaren van het hoogheemraadschap en de externe partners. Dit wordt door beide partijen positief gewaardeerd. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de werkdruk van de gebiedsteams, bestaande uit de gebiedsmanagers en gebiedsadviseurs hoog is. Ditzelfde geldt overigens voor de externe partners, die eveneens geconfronteerd worden met vacatures en noodzakelijke inhuur of andere inzet van medewerkers.

Een terugblik: Vanaf 2008 is de hoeveelheid plannen voor ruimtelijke ontwikkeling sterk afgenomen door de economische omstandigheden. Daardoor was voor het hoogheemraadschap in die tijd (veel) minder inzet nodig op de advisering. Sinds 2018 is de hoeveelheid ruimtelijke plannen vanuit de gemeenten, onder meer door de komst van de Omgevingswet en de focus op klimaatadaptatie en duurzaamheid, explosief toegenomen. In een verstedelijkt gebied als dat van het hoogheemraadschap is het realiseren van opgaven en doelen voor het waterschap op eigen kracht heel moeilijk. Dat betekent ook dat het hoogheemraadschap vanaf dat moment sterk heeft ingezet en nog steeds inzet op de samenwerking in de gezamenlijke trajecten met de gemeenten.

### Bevinding 26: Kentering rond 2018

Dit sluit goed aan bij bevinding 18 dat het hoogheemraadschap tot 2018 wel eens werd ervaren als een gesloten bastion; rond 2018 is er een verandering zichtbaar en merkbaar in de contacten tussen gemeente en het hoogheemraadschap. De advisering is integraler en meer gericht op het gezamenlijk realiseren van gezamenlijke belangen in de ruimtelijke planvorming. Met het sterker sturen op 'water als leidend principe in ruimtelijke planvorming' is deze ontwikkeling van het hoogheemraadschap versterkt. Dat wordt door externe partners als positief ervaren.

### Bevinding 27: Capaciteit adviseurs in relatie tot arbeidsmarktontwikkelingen

De andere kant van deze ontwikkeling is de hoge werkdruk die zeker de afgelopen jaren op het terrein van advisering op ruimtelijke planvorming door het hoogheemraadschap wordt ervaren. Aan de ene kant is het vinden en vasthouden van personeel met de juiste kennis, kunde en ervaring van groot belang voor het uitvoeren van de kerntaken en het inspelen op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.

Tot nu toe lukt het binnenhalen en binnenhouden van de juiste mensen, maar duidelijk is dat dit wel een grote inspanning van het hoogheemraadschap vraagt. In de interviews is onder meer naar voren gebracht dat het hoogheemraadschap met de (door)ontwikkeling van het team Gebiedsadvies en Ondersteuning en het Programma Klimaat & Ruimte de spanning tussen enerzijds de inhoudelijke dossierkennis en continuïteit in de externe werkrelaties en anderzijds de wens van medewerkers om zich te ontplooiën probeert te verminderen.

### Bevinding 28: Pro-activiteit en dienstverlenende opstelling

Uit zes van de zeven casus studies en de interviews blijkt dat het hoogheemraadschap zich dienstverlenend opstelt richting externe partijen. Ook wordt in vrijwel alle interviews gemeld dat structurele contacten met de externe partners hoog worden gewaardeerd. Deze constructieve en dienstverlenende houding heeft gevolgen voor de inzet van medewerkers (capaciteit voor de advisering, werkdruk).

### Bevinding 29: Personele wisselingen in adviesdossiers

In dit licht is in het onderzoek ook naar voren gekomen dat de onderzochte gemeenten voor het opstellen van de omgevingsvisie gebruik hebben gemaakt van inhuur van personeel. Vaak is ervoor gekozen een eigen overkoepelende programmamanager/ projectmanager in te zetten en een deel van het werk uit te laten voeren door een adviesbureau of ingehuurde medewerkers. Dat betekent ook dat het niet evident was dat de geïnterviewde van alle ins- en outs in het proces van advisering op de hoogte was, maar zich vooraf heeft laten bijpraten door betrokken andere collega's. Overigens gold dit ook in de casus studies NNN-opgave Veenweiden Krimpenerwaard en deelproject A16 (beide externe geïnterviewden zijn enkele jaren geleden gestart). Tegelijkertijd wordt de continuïteit die het hoogheemraadschap biedt, zeer gewaardeerd.

### Bevinding 30: Advisering als vorm van samenwerking en de risico's daarvan

In het onderzoek blijkt dat de wijze van adviseren van het hoogheemraadschap op ruimtelijke plannen te beschouwen is als een vorm van samenwerking. Daarbij moet worden opgemerkt dat samenwerking met andere overheden en derde partijen ook risico's met zich meebrengt; ook in de strategische risicoparagraaf van de lopende programmabegroting van het hoogheemraadschap is hieraan aandacht besteed: 'Samenwerkingen met externe partijen kunnen soms meer voor- of nadelen met zich meebrengen dan vooraf ingeschat en de effecten zijn niet altijd rechtstreeks beïnvloedbaar door het hoogheemraadschap. Nieuwe en niet voorziene omstandigheden bij de andere partij kunnen leiden tot nadelige besluitvorming of herprioritering bij de andere partij waardoor onderhandelingen nadelig kunnen uitvallen of subsidie/cofinanciering wegvalt. Dit vraagt om participatief, flexibel en stapsgewijs opereren'. Uit onder meer de casus studies deelproject A16 en de omgevingsvisies blijkt dat deze werkwijze waar mogelijk wordt toegepast om de risico's te beperken.

### 3.3 Succesfactoren en professionalisering

Uit het onderzoek blijkt dat het hoogheemraadschap in zes van de zeven casus studies een zeer ruime voldoende scoort voor de doeltreffendheid van de adviezen. Uit het onderzoek is hiervoor een aantal *succesfactoren* te destilleren.

De eerste drie richten zich op de *taken* van het hoogheemraadschap en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn vooral gevonden in de startfasen van de casus studies Masterplan Westergouwe 2.0 en deelproject damwanden A16.

1. De wettelijke positie van het hoogheemraadschap, de duidelijke (kern)taken en bevoegdheden van de organisatie;
2. de 'rechte rug', bereidheid tot escaleren indien nodig om de belangen van het hoogheemraadschap te behartigen en te beschermen;
3. het hebben van een uitgebreid netwerk gecombineerd met (technisch-inhoudelijke) kennis en gezag.

De volgende drie vloeien voort uit de manier waarop het hoogheemraadschap zich *positioneert in de omgeving*. Voorbeelden hiervan zijn vooral gegeven in de vier casus studies naar de omgevingsvisies.

4. de bereidheid om samen te werken met externe partners en opgaven samen tot een constructieve oplossing te brengen;
5. de proactieve houding van het hoogheemraadschap en daarbij de bereidheid om penvoerderschap op zich te nemen;
6. de wijze waarop adviezen van het hoogheemraadschap worden geplaatst in de context van de ontvanger;

De laatste drie geven een beeld van de *focus* van het hoogheemraadschap bij de taakuitoefening. In vrijwel alle casus studies zijn onderstaande factoren op één of andere manier naar voren gekomen:

7. de gerichtheid van het hoogheemraadschap op taakuitvoering in de toekomst, ingebed in de omgeving;
8. de gerichtheid van het hoogheemraadschap op veiligheid en risico's;
9. de continuïteit van bemensing en de integraliteit van adviezen die door het hoogheemraadschap worden gegeven.

Uit één van de casus studies (de, zowel op inhoud als op proces complexe, NNN-opgave Veenweiden Krimpenerwaard), die overigens ook een (krappe) voldoende scoort voor de advisering, zijn professionaliseringmogelijkheden naar voren gekomen. Kort samengevat zijn dat:

1. heldere communicatie
2. verbeteren integraliteit van de adviezen
3. vooraf duidelijkheid geven over de inzet die geleverd kan worden en
4. tijdig berichten over zaken die anders lopen dan afgesproken.

## Bijlage 1. Bestuurlijke reactie D&H



Maatschappijweg 123  
Postbus 4859  
3006 AB Rotterdam  
T. 010 45 17 200

Datum	15 december 2022	Onderwerp	reactie D&H op rekenkameronderzoek "Doeltreffendheid advisering"
Ons kenmerk	2022.12516	Bijlagen	0
Contactpersoon	S. Tooten	Uw kenmerk	RKC.2022.007
Telefoonnummer	+31655412926	Uw e-mail	s.tooten@hhsnk.nl
E-mail	S.Tooten@hhsnk.nl		

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij uw onderzoek "Doeltreffendheid advisering" gelezen. De hoofdconclusie uit uw onderzoek is dat de advisering kwalitatief goed is en duidelijk bijdraagt aan de effectieve uitvoering van onze kerntaken en de realisatie van de in het waterbeheerplan vastgestelde doelen. Wij zijn verheugd dit te lezen en nemen kennis van uw overige conclusies, bevindingen en aanbevelingen. Uw commissie verzoekt ons voor 23 december 2022 schriftelijk op uw bevindingen en aanbevelingen te reageren. Via deze brief gaan wij in op uw verzoek.

### Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is de verenigde vergadering inzicht te verschaffen in het proces van advisering op het gebied van ruimtelijke plannen van gemeenten en provincie; draagt dit proces bij aan het realiseren van de kerntaken van het waterschap zoals vastgelegd in het Waterbeheerplan?

### Algemene bevindingen

Wij complimenteren de commissie met haar uitgebreide onderzoek, welke leiden tot 30 bevindingen. De hoofdconclusie is ondersteund met 5 heldere conclusies. De conclusies laten zien dat alle aspecten van het advieswerk worden gewaardeerd. Hieruit komt een beeld naar voren dat de advisering haar doel treft bij de gemeenten en provincie.

### Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies heeft de rekenkamercommissie aanbevelingen geformuleerd, welke allen betrekking hebben op het interne werkproces rond advisering. Op deze aanbevelingen geven wij de volgende reactie:

1) Het opstellen van de nieuw te ontwikkelen gebiedsvisies dient voortvarend verder ter hand te worden genomen. Tegelijkertijd dient de VV op afzienbare termijn te bepalen welke rol de VV hierbij wil spelen.

Reactie: Het instrument watergebiedsvisies dient om onze stakeholders en ambtelijke organisatie in een behoefte te kunnen voorzien. Het geeft een handvat voor inbreng op de vele omgevingsvisies en plannen van gemeenten en provincie. Wij zien het instrument als een nuttige en bruikbare aanvulling in onze uitvoering.

LEUKE VUETEN EN SCHIEN WATTE

[www.schielandendekrimpenerwaard.nl](http://www.schielandendekrimpenerwaard.nl)

Gebiedskenmerken worden op een toegankelijke wijze gepresenteerd in relatie tot het bestaande beleid en waterbeheerprogramma doelstellingen 2022-2027. Wij omarmen dit instrument en zullen de VV na vaststelling hierover informeren.

2) Er moet voor de formatieve omvang van vooral de gebiedsteams een keuze worden gemaakt: Is advisering altijd maatwerk - zoals nu het geval is -, of zijn er ook adviezen die een meer standaardvorm kunnen hebben om personele inzet te besparen?

Reactie: Met de gebiedsvisies komt een instrument beschikbaar om de gebiedskenmerken beter te kunnen duiden en toe te werken naar snellere, uniforme adviezen in het specifieke gebied. Zo kunnen we maatwerk leveren waar nodig, en anderzijds met uniformering en standaardisatie bijdragen aan transparantie in onze advisering.

3) De hoofdconclusie geeft aan dat HHSK momenteel goed adviseert. Het vasthouden van deze hoge kwaliteit in een krappe arbeidsmarkt is een uitdaging! Wat de rekenkamercommissie betreft, moet daarbij nog meer dan in het verleden niet alleen naar de inhoud van de functie worden gekeken maar ook of betrokkene past bij het team, de organisatieopgave en de maatschappelijke opgave. Het ABD-rapport "Kwaliteit van mobiliteit" en de inhoud van paragraaf 3.3 van het Technisch Deel van dit rapport bieden volgens de rekenkamercommissie goede handvatten voor het relevante zoekprofiel.

Reactie: Wij danken de rekenkamercommissie voor deze concrete aanbeveling. Genoemde paragraaf in het ABD-rapport hebben wij in dit licht bestudeerd. De ABD organisatie verschilt sterk in zwaarte in de posities die binnen het waterschap gelden, maar we delen uw conclusie tot aanknopingspunten. Deze aanknopingspunten kunnen we vertalen in toekomstige vacatures. Competenties zoals samenwerking en maatschappelijk partnerschap hebben de recente jaren veel aandacht gekregen in zowel werving en selectie als competentieontwikkelingen in het huidige personeelsbestand. In de programmabegroting van 2023 is extra geld gereserveerd voor het verstevigen van de personele bezetting op gebiedsgericht werken.

4) De handreikingen voor advisering in de Nota Watersystemen vormen een waardevolle basis voor het effectief adviseren. Het verdient aanbeveling om het interne werkproces van advisering - in dialoog en samenwerking tussen alle betrokkenen - nog verder vorm te geven.

Reactie: Wij herkennen het advies. In het waterbeheerprogramma 2022-2027 is een versterking van het proces van ruimtelijke advisering (onder andere weging van het waterbelang) vastgelegd. Wij verwachten dat dit zal leiden tot helderdere prioriteiten en keuzen zodat de adviseurs bewust bekwaam worden en sturen op de relevante ontwikkelingen.

Het college dankt de rekenkamercommissie voor het uitvoeren van het onderzoek. Wij hopen dat dit onderzoek in de verenigde vergadering in maart 2023 passende aandacht krijgt.

Hoogachtend,

dijkgraaf en hoogheemraden van Schieland en de Krimpenerwaard,

secretaris-directeur,

dijkgraaf,



M.J.H. van Kuijk



Drs. A.J.B. van der Klugt

## Bijlage 2. Groslijst en selectielijst

### Adviezen die in D&H zijn behandeld in de periode 2018 – 2021

Op basis van een quick scan van de agenda's van de collegevergaderingen zijn de onderstaande adviezen geïnventariseerd. De aantallen adviezen zijn in 2018: 36, in 2019: 23, in 2020: 32 en in 2021: 46. Onderstaand zijn de onderwerpen geclusterd waar mogelijk, dus het totaal aantal in de lijst komt niet overeen met het aantal D&H-stukken.

#### Ruimtelijke planvorming

- Evaluatie Waterplan Capelle
- Integraal plan Coolsingel (gestart in 2015)
- Project Overstijgende Verkenning Voorlanden
- Integrale Gebiedsontwikkeling Zuidplas/ Omgevingsvisie Zuidplas/Masterplan Middengebied Zuidplas
- Gebiedsproces Veenweiden
- Integraal plan Bleiswijk /Uitvoeringsprogramma polder Bleiswijk
- Maatregelplan Wateroverlast Rotterdam 2018-2019
- Bilaterale overeenkomst HHSK/RWS A16
- Westergouwe/Masterplan Westergouwe
- Visie Watervoorziening 2<sup>e</sup> fase Deltaplan Zoetwater
- Maatregelenplan Wateroverlast
- Gebiedsvisie Bergse Linker Rottekade
- Gebiedsvisie Zakslotengebied
- Locatie defosfatering Nieuw Kralingen
- Pilot verminderen vrachtverkeer IJsseldijk
- Omgevingsvisie Krimpenerwaard
- Stadsvisie Capelle 2040
- Omgevingsvisie Zoetermeer
- Omgevingsvisie Lansingerland
- Centrumplan Bergschenhoek
- Uitvoeringsprogramma Regionaal Verkeer en Vervoerplan Midden-Holland
- Omgevingsbeleid Provincie Zuid-Holland
- Omgevingsvisie Rotterdam

#### Wateractiviteit

- Bloemenbuurt (grondwater/paalrot)
- Daktuinen Erasmus MC
- Projectovereenkomst Kralingse plas
- Herinrichting Essenburgpark (realisatie 2019)
- Leuvekolk (advisering vanaf 2017; onderdeel Programma Rivieroevers)
- Klimaatadaptieve Crooswijksebocht
- 7 square endeavour (verduurzamen Schouwburgplein; gestart in 2015)
- Fin. Bijdrage Agniesebuurt
- Klimaatbestendige entree Blijdorp
- Groenblauw dak De Doelen
- Blue City circulair water
- Ontwerpplan Rottemeren
- Aqua ReUse
- Aanpak Kralingse Plas
- Windturbine Kralingse Veer
- Stadsakkoord 7 projecten

## Vervolg opsomming adviezen die in D&H zijn behandeld in de periode 2018 – 2021

### Overig

- KIIK
- HWBP
- Blue Deal
- Verkenning Restveen
- Bestuurlijke Verkenning Waterschapswegen
- Afvalwaterakkoord Gouda
- Afvalwaterakkoord Zoetermeer
- Ketenaanpak Medicijnresten
- Regionale Energie Strategie Midden-Holland
- Biomassa Alliantie
- Grondwaterbeleid
- Evaluatie Innovatieve projecten
- Nieuwe Subsidieregeling Klimaat & Ruimte
- Cofinanciering Regiodeal bodemdaling
- Regiodeal restveengebied
- Regiodeal klimaatadaptatie
- Energieneutraal waterschap
- Verbetering zwemwaterkwaliteit Krimpenerwaard
- Waardzaam Krimpenerwaard
- Addendum gebiedsovereenkomst Veenweiden Krimpenerwaard 2014-2021
- Regiodeal Rotte/Rijnvliet
- Bouwakkoord Verstedelijking
- Verstedelijkingsopgave i.r.t. klimaatopgave (kennisgeving)
- relatie waterschappen-Metropoolregio (MRDH) kennisgeving
- Bestuursovereenkomst A20
- WGP Krimpenerwaard
- Convenant Klimaatadaptief bouwen
- Geothermie
- Deltaprogramma Zoetwater
- Grensoverschrijdend afvalwater
- Beleidsuitwerking invasieve exoten
- Samenwerkingsovereenkomst Stroomgebied Rijn-West
- Advies bodemdaling Raad van de Leefomgeving
- Restwarmte Kralingse Veer
- Bijvangst kreeften
- Adaptieve Routekaart RoSa
- Themista
- Bestuursovereenkomst Vitaal Platteland
- Actualisatie overeenkomst Vaarwegbeheer
- Strategische Samenwerking Lansingerland
- Robuuste doorvoerroute Krimpenerwaard
- Afsprakenkader waterkwaliteit Glastuinbouw
- Klei in Veen
- Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer
- Bestuursakkoord Water & Klimaat Rotterdam
- Regionaal Veiligheidsprofiel Rotterdam

### Bijlage 3. Lijst van geïnterviewde personen

Lijst geïnterviewde personen ten behoeve van het rekenkamercommissie onderzoek Doeltreffende Advisering			
Nr.	Wie	Thema/focus	Opmerkingen
1	Toon van der Klugt (dijkgraaf)	Bestuurlijke (eind-) verantwoordelijkheid voor beleid en proces advisering ruimtelijke plannen	
2	René van den Berg (afdelingshoofd WS)	Ambtelijke (eind-) verantwoordelijk voor beleid en proces advisering	
3	Saskia Tooten (teamleider WS)	Proceseigenaar advisering	
4	Jan Oostdam (gebiedsmanager)	Advisering casus studie(s)	
5	Jurgen Bals (gebiedsmanager)	Advisering casus studie(s)	
6	Jeroen Grutters (gebiedsmanager)	Advisering casus studie(s)	
7	Pieter Stoffels (projectdirecteur Westergouwe)	Betrokken bij casus studie	
8	Erika Simonse (programmamanager Omgevingsvisie Zuidplas)	Betrokken bij casus studie	
9	Selma Romkes (Omgevingsvisie gemeente Capelle a/d IJssel)	Betrokken bij casus studie	schriftelijke reactie op onze vragen
10	Tanja Dronkers en Jody Milder (Omgevingsvisie gemeente Lansingerland)	Betrokken bij casus studie	
11	Jeffrey de Haas (Omgevingsvisie gemeente Zoetermeer)	Betrokken bij casus studie	
12	Kees Kapteijn (Programmamanager NNN Veenweiden Krimpenerwaard)	Betrokken bij casus studie	
13	Thora van Eijck (omgevingsmanager RWS A16)	Betrokken bij casus studie	
14	Agnes van Zoelen (portefeuillehouder Watersystemen)	bestuurlijk (mede-) verantwoordelijk voor beleid en proces advisering	
15	Saskia Tooten (ambtelijk OG A16) en Joeri Schenk (projectmanager A16)	Betrokken bij casus studie	

## Bijlage 4. Factsheets casus studies

## Factsheet casus studie RKC-onderzoek Effectiviteit Advisering HHSK 2022

### Masterplan 2.0 Westergouwe

*Inleiding:* Westergouwe is een woonwijk in aanbouw aan de westkant van Gouda. Uiteindelijk zullen hier zo'n 4000 woningen worden gebouwd. Het project wordt gerealiseerd in stappen van ca 100 woningen. De eerste woningen zijn in 2016 opgeleverd.

*Doel:* In deze factsheet wordt een overzicht gegeven van het project Westergouwe en de rol van het waterschap daarin.

*Achtergrondinformatie:* In 2005 is het Masterplan Waterstad Westergouwe vastgesteld. Inmiddels is een deel van het projectplan gerealiseerd en is een herijking van het Masterplan afgerond. Dit Masterplan 2.0 ziet op de planperiode 2022-2034.

- **Klimaatadaptatie**

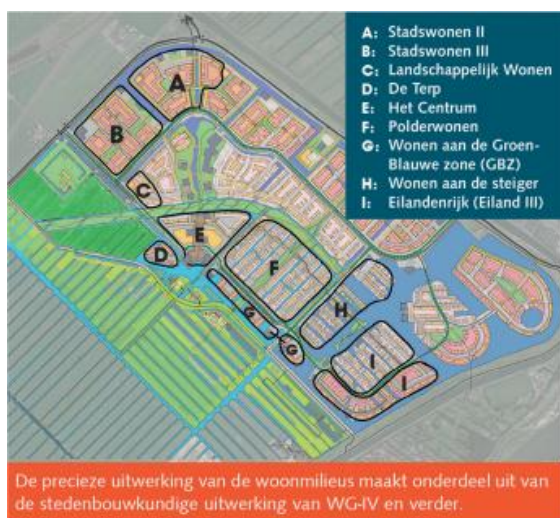
Westergouwe heeft een robuust watersysteem. Om dit systeem nog robuuster te maken is besloten een aantal maatregelen door te voeren in de uitwerking van de openbare ruimte, als onderdeel van het 'Nieuwe Normaal' van Westergouwe. Zo worden parkeerplaatsen uitgevoerd met waterdoorlatende verharding, hemelwaterafvoeren uitgevoerd in een groter dan gebruikelijke diameter en bij straten is het uitgangspunt dat water waar mogelijk wordt afgevoerd via bermen in plaats van via straatriolering. Het grote voordeel van deze maatregelen is dat water in de bodem zijgt en niet direct in de watergangen terecht komt. Dit verbetert de waterkwaliteit en vergroot de bergingscapaciteit van het watersysteem als geheel, waardoor (nog) meer ruimte overblijft om extreme regenval op te vangen.

- **Wooncrisis**

Tijdens de ontwikkeling van het eerste Masterplan was niet te voorzien dat in 2021 sprake zou zijn van een wooncrisis. In de nog te realiseren delen van Westergouwe is het doel 20% sociale woningen te bouwen, in plaats van de 11% waarvan in 2005 werd uitgegaan.

*Samenwerking gemeente/projectorganisatie/ HHSK:* Vanaf 2004 is er sprake van planvorming en ook van betrokkenheid van HHSK bij Westergouwe. In 2008 is het waterhuishoudingsplan voor Westergouwe vastgesteld (gekoppeld aan het bestemmingsplan); op 25 april 2012 is de raam-keurvergunning voor Westergouwe onherroepelijk geworden.

In november 2012 is een addendum waterhuishoudingsplan ingediend bij HHSK. Dit addendum bevat de gemaakte afspraken over ontwerpprincipes voor waterberging, waterstructuur, waterkwaliteit, kunstwerken, beheer en onderhoud van watergangen en het ontwerp van de groenblauwe zone (inrichting waterbergingsgebieden).



[klik hier](#) voor de website

## Factsheet casus studie RKC-onderzoek Effectiviteit Advisering HHSK 2022

### Omgevingsvisies/rol waterschappen

*Inleiding:* De Omgevingswet verplicht gemeenten, provincies en het Rijk omgevingsvisies op te stellen (artikel 3.1). Het waterschap kent zo'n verplichting niet. Wat is dan de rol van het waterschap in relatie tot omgevingsvisies? Omgevingsvisies zijn integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving van haar grondgebied.

*Doel:* In deze factsheet wordt een overzicht gegeven van een aantal belangrijke elementen van de omgevingsvisie en de rol van het waterschap daarin.

#### *Basiselementen omgevingsvisie*

- De omgevingsvisies gaan over het beheer, beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het watersysteem is onderdeel van die fysieke leefomgeving. In de praktijk blijkt dat het een uitdaging is het thema water onder te brengen in de omgevingsvisies.
- Provincies en gemeenten moeten rekeningen houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (art. 2.2 Omgevingswet). Het waterbelang moet in de omgevingsvisie worden betrokken en ook het watertoetsproces keert onder de Omgevingswet terug. Gemeenten moeten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen (art. 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).
- De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten. De wet noemt verplichte aspecten die integraal terug moeten komen in de Omgevingsvisie. Daarin zit bijvoorbeeld het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt en het nalaten van activiteiten. Ook ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Omgevingswet. De omgevingsvisie is dus niet een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen, maar een samenhangende visie op strategisch niveau.

*Hoe gemeenten en waterschappen kunnen samenwerken:* De wetgever acht samenwerking onder de Omgevingswet vanzelfsprekend. Maar de manier waarop schrijft de wet niet voor. In de praktijk blijkt dat zowel de gemeenten als het waterschap aan het begin van het traject de eigen doelen en ambities in kaart brengen. Om zo een goed gesprek te kunnen voeren over gemeenschappelijke opgaven.

Het waterschap kan als waterbeheerder zijn ambities en beleidskeuzes in een visie of ander beleidsdocument aangeven, bijvoorbeeld in het (verplichte) waterbeheerprogramma. De manier waarop gemeenten de waterschappen betrekken verschilt; er is sprake van maatwerk.

In dit onderzoek worden drie Omgevingsvisies en een Stadsvisie als casus studie meegenomen:

[Zoetermeer](#)

[Lansingerland](#)

[Zuidplas](#)

[Capelle aan den IJssel](#)

*klik op de naam voor de website*

## Factsheet casus studie RKC-onderzoek Effectiviteit Advisering HHSK 2022 Natuurnetwerk Nederland (NNN) Opgave Veenweiden Krimpenerwaard

*Inleiding:* Het Natuur Netwerk Nederland is een provinciaal plan voor het versterken, beschermen en aan elkaar verbinden van natuur in de duinen, de delta en de veenweiden.

*Doel:* In deze factsheet wordt een overzicht gegeven van de NNN opgave Veenweiden Krimpenerwaard en de adviserende rol van het waterschap daarin.

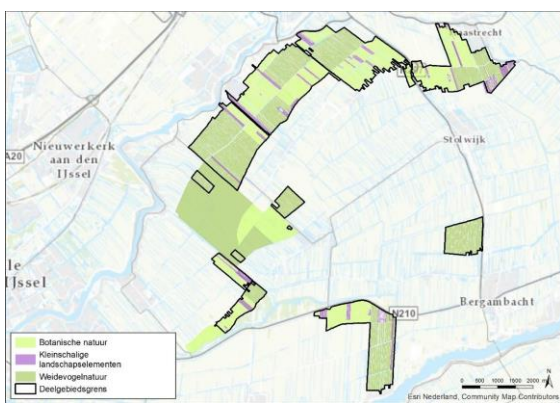
*Achtergrondinformatie:* In de Krimpenerwaard wordt al tientallen jaren gesproken over versterking van het veenweidelandschap. In 2015 besloten gemeente en hoogheemraadschap de integrale verantwoordelijkheid hiervoor te nemen, in samenhang met kansen voor landbouw en recreatie. Ze ondertekenden samen met de provincie de Gebiedsovereenkomst voor het Veenweidenprogramma.

In maart 2019 stelde de gemeenteraad het bestemmingsplan vast. Inmiddels is het bestemmingsplan in zijn geheel onherroepelijk. Onder regie van een stuurgroep is het programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard aan de slag om de uitvoering te realiseren. Dat komt neer op maken van ontwerpen voor de verschillende deelgebieden, vergunningen aanvragen en de uitvoering aanbesteden. Eind 2021 is het conceptontwerp voor het gebied gereed. De eerste inrichtingswerkzaamheden vinden naar verwachting vanaf medio 2022 plaats. Het totale gebied wordt tussen 2022 en 2026 in fasen ingericht.

*Gebiedsovereenkomst:* In de Gebiedsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de inrichting van het landelijk gebied. Deze zijn bedoeld om het historische agrarische cultuurlandschap en de daarbij behorende natuurwaarden te versterken. In de Krimpenerwaard komt 2.250 hectare nieuwe natuur. Tegelijkertijd moet de waterkwaliteit voldoen aan Europese richtlijnen en kijkt het hoogheemraadschap waar in het werk ook de bodemdaling aangepakt kan worden. Ook willen partners de kansen benutten die er liggen voor landbouw en recreatie.

*Samenwerking en Stuurgroep:* De Stuurgroep bestaat uit bestuurders van de gemeente Krimpenerwaard en het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.

*Samenwerking gemeente/provincie /HHSK:* De stuurgroep werkt samen met grondeigenaren, agrarisch ondernemers, het Natuurbeheercollectief Krimpenerwaard en het Zuid-Hollands Landschap. Advies wordt gevraagd van de Adviesraad Natuur en Landbouw en het Deskundigen Advies Team veenweiden. De provincie ondersteunt met subsidies en inzet van expertise.

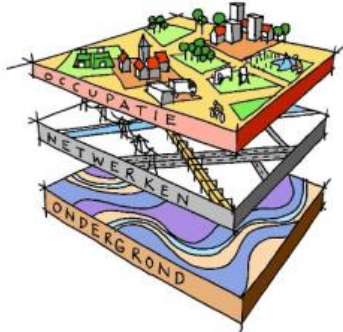


[klik hier](#) voor de website



## Bijlage 5. Lagenbenadering (uit Nota Watersystemen)

### Ordehende principes: Lagenbenadering RO (bron: [www.ruimtexmilieu.nl/lagenbenadering](http://www.ruimtexmilieu.nl/lagenbenadering) )



De lagenbenadering legt de ruimte uiteen in drie lagen. De eerste laag bestaat uit de fysieke ondergrond, het watersysteem en het biotisch systeem. De volgende laag bevat netwerken van infrastructuur met onder meer wegen, spoorlijnen en waterwegen. Tot slot de laag met de menselijke activiteiten zoals wonen, werken en recreëren en de fysieke neerslag daarvan.

Al die lagen zijn aan verandering onderhevig. De snelheid waarmee ze veranderen verschilt per laag. Sommige lagen hebben een lange geschiedenis. Veranderingen leggen de toekomst voor lange tijd vast. Andere zijn vluchtiger en veranderen binnen enkele jaren. We hanteren als stelregel: hoe langzamer de veranderingssnelheid, hoe zorgvuldiger je ermee omgaat. De lagenbenadering kan helpen bij keuze- en

afwegingsprocessen van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling. Daarbij is het vertrekpunt dat niet één van de drie lagen het belangrijkste is voor de ontwikkeling. Elke laag draagt bij aan de ontwikkeling. De lagenbenadering houdt echter wel in dat een onderliggende laag voorwaarden stelt aan andere lagen. Een goede analyse van de lagen en in het bijzonder de relatie tussen de lagen is van betekenis om effecten van ingrepen in een van de lagen op de andere lagen in beeld te brengen en zo alle relevante bouwstenen voor een afweging aan te dragen. De lagenbenadering kan zowel als analyse-, ontwerp- als afwegingsinstrument worden gebruikt.

laag	kenmerk
Occupatielaag	Hoge veranderingssnelheid; veranderingen voltrekken zich veelal binnen één generatie (10 tot 40 jaar).
Netwerklaag	Hoge aanloopkosten en lange aanlooptijden; belangrijke veranderingen duren circa 20 tot 80 jaar.
Ondergrondlaag	Lange ontstaansgeschiedenis en kwetsbaar; belangrijke veranderingen vergen al gauw meer dan een eeuw.

**Figuur 7 Lagenbenadering**

## Bijlage 6. Uitgebreid citaat uit Nota Watersystemen uitgangspunten en principes advisering

In hoofdstuk 3 van de Nota Watersystemen worden uitgangspunten voor goed waterbeheer vastgelegd. Het gaat om:

- Helder communiceren, effectief participeren;
- Transparante afwegingen;
- Kennis op orde en digitaal beschikbaar en
- Samen verantwoordelijk.

Daarnaast worden in dit hoofdstuk van de Nota Watersystemen voor het onderzoek relevante integrale principes toegelicht. Het gaat daarbij om:

*Integraal waterbeheer:* Dit houdt in dat het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (hierna te noemen: HHSK) het watersysteem steeds als één samenhangend geheel beschouwt en behandelt. Want ook al zijn er verschillende doelstellingen en belangen, het gaat steeds om één en hetzelfde watersysteem. De integrale benadering betreft in de eerste plaats de samenhang binnen het taakveld watersystemen ('kwaliteit en kwantiteit') en met de taakvelden waterveiligheid, het beheer van de afvalwaterketen en het emissiebeheer. Belangrijk is ook de samenhang met de watertaken van andere instanties, zoals de zorgplicht van de gemeenten voor de riolering en het stedelijke grondwater en de grondwatertaken van de provincie en het hoofdsysteem (Rijkswaterstaat). Maar het gaat bij integraal waterbeheer ook om de samenhang met de functies en het gebruik van de omgeving: het land en het water. Dat werkt twee kanten op:

- Het waterbeheer wordt zo goed mogelijk afgestemd op de huidige en toekomstige functies en belangen van land en water;
- De functies (bestemming, inrichting en gebruik) zijn afgestemd op het watersysteem en, in samenhang daarmee, op de bodemopbouw.

*Niet afwentelen:* Problemen en nadelige effecten mogen niet worden afgewenteld naar de toekomst (afwenteling in tijd) of naar andere plaatsen (afwenteling in ruimte).

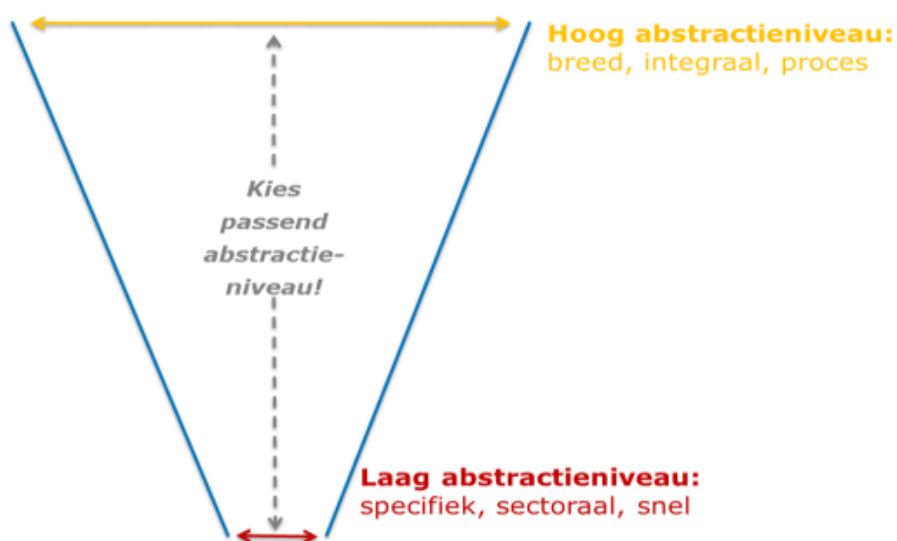
*Ruimte voor innovatie:* HHSK zet zich waar mogelijk in om samen met anderen kansrijke en aantrekkelijke innovaties en alternatieven te ontwikkelen en toe te passen. Uitgangspunten hiervoor zijn:

- We voeren onze taken zo veel mogelijk uit door middel van maatregelen en voorzieningen in de openbare ruimte en publiekrechtelijke regelingen.
- Waar zulke oplossingen niet haalbaar zijn of alternatieve maatregelen aantrekkelijke voordelen bieden, overwegen we die samen met andere partijen. Eventuele afspraken over de toepassing daarvan leggen we vast in overeenkomsten en/of vergunningen.
- We werken mee aan innovaties en maatregelen die buiten onze eigen doelen en directe verantwoordelijkheden liggen, als de toepassing daarvan maatschappelijk van belang is. Een randvoorwaarde is dat dit niet ten koste gaat van het waterbeheer. Waar zulke maatregelen mede bijdragen aan doelen die we als waterbeheerder nastreven, steunen of bevorderen we de toepassing daarvan eventueel door middel van voorlichting, advisering, regelgeving of andere prikkels.
- De mate waarin we alternatieve oplossingen 'meetellen' als effectieve maatregel voor het watersysteembeheer hangt mede af van de juridische en technisch-inhoudelijke zekerheid en effectiviteit, ook op de langere termijn.
- We toetsen innovatieve oplossingen mede op de mogelijke cumulatieve effecten als zo'n oplossing vaker zou worden toegepast.
- Waar toepassing nog veel onzekerheden kent worden eventueel pilots uitgevoerd.

*Water meer sturend voor inrichting en gebruik:* Voor een duurzaam, efficiënt en toekomstbestendig watersysteem worden de ordenende principes van de lagenbenadering toegepast bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen en in gebiedsprocessen in relatie tot het

watersysteem. Op de korte termijn zijn de (bestaande) functies en gebruik van het gebied vaak in sterke mate bepalend voor het waterbeheer. Maar waar we – nu of later - aanlopen tegen de grenzen van wat wenselijk, maakbaar en betaalbaar is moeten de functies en inrichting van het gebied nadrukkelijker worden afgestemd op de geohydrologische eigenschappen van het gebied: het water, de bodem en de hoogteligging. Dat geldt in het bijzonder voor de locatie en inrichting van nieuwe functies en gebruiksvormen, maar kan ook gevolgen hebben voor de inrichting en het beheer van bestaande functies. HHSK heeft als waterbeheerder een rol om de effecten van ruimtelijke keuzen voor het waterbeheer en bodemdaling te signaleren, en deze – voor zover mogelijk binnen de taken en mogelijkheden van het waterschap – te beperken. HHSK helpt gemeenten en andere partijen om water naast alle (ruimtelijke) componenten integraal af te wegen. Zo dragen we bij aan robuuste en klimaatbestendige steden. De klimaatverandering is een reden voor HHSK om samen met gemeenten maatregelen te ontwikkelen om wateroverlast terug te dringen en een goede waterkwaliteit te bevorderen. We adviseren tevens over maatregelen om frequentere hittegolven en droogteperiodes op te vangen.'

In hoofdstuk 4 van de Nota is het proces en belangenafweging beschreven. Daarbij is aangegeven dat het proces moet aansluiten bij de fase waarin een bepaalde ontwikkeling zich bevindt. Door daarbij een geschikt abstractieniveau te kiezen ontstaat een balans tussen de ruimte om oplossingen te vinden en voldoende slagvaardigheid om op tijd knopen door te hakken. Bij complexere vraagstukken komen verschillende aspecten en overwegingen meerdere malen aan de orde, om stapsgewijs steeds concreter te worden en tot weloverwogen keuzes en besluiten te komen ('getrechterde besluitvorming'). Onderstaande figuur is hiervan een illustratie.



Daarnaast dienen wateren en de waterstaatkundige voorzieningen in het gebied altijd meerdere belangen. In de nota Watersystemen is de vraag beantwoord hoe die belangen zich ten opzichte van elkaar verhouden en hoe HHSK deze weegt bij de inrichting, het beheer en de ontwikkeling van het gebied, en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Voor de belangenafweging is in de eerste plaats het huidige gebruik bepalend. HHSK houdt echter ook rekening met lange-termijn effecten en verwachte toekomstige ontwikkelingen. De weging van belangen ten opzichte van elkaar hangt niet alleen af van de omvang (in hectares, aantallen, euro's of anders), maar ook van de afhankelijkheid en gevoeligheid van die belangen voor het desbetreffende aspect van het watersysteembeheer.

Met andere woorden:  $Belang = Omvang \times Gevoeligheid$

De rangschikking van de belangen ten opzichte van elkaar is dus maatwerk en leidt tot een relatieve, 'glijdende' schaal die per maatregel of aspect kan verschillen. HHSK hanteert hierbij de volgende vertrekpunten:

- Het waterbeheer is in de eerste plaats gericht op de duurzame waterstaatkundige conditionering voor de hoofdfuncties van een gebied met bijbehorende voorzieningen; in agrarisch gebied de landbouw, in stedelijk gebied wonen en werken, etc.
- De afweging houdt ook rekening met andere maatschappelijke belangen zoals in elk geval de waterveiligheid en de ecologische functie van het water. Maar bijvoorbeeld ook infrastructuur (wegen, spoorwegen, kabels en leidingen), verbruik van energie en grondstoffen, LNC-waarden (landschap, natuur, cultuurhistorie) en recreatief medegebruik.
- Met overige belangen en afwijkende situaties (bijvoorbeeld: afwijkende teelten of lage vloerpeilen) wordt rekening gehouden voor zover de hoofdfuncties, algemene maatschappelijke belangen en een doelmatig waterbeheer daardoor niet onevenredig worden benadeeld.
- Bij de belangenafweging kijkt HHSK ook vooruit naar de toekomstige functies en ontwikkelingen in het gebied.
- Het (mede-)gebruik van eigendommen en voorzieningen van HHSK wordt toegestaan, rekening houdend met alle betrokken functies en belangen, voor zover dit de waterstaatkundige functie en een doelmatig beheer niet in de weg staat. De invulling van ieders rol en verantwoordelijkheid hangt mede af van de aard en omvang van de belangen.

Daarbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Alle betrokken partijen hebben een 'zorgplicht' voor de leefomgeving.
- De verantwoordelijkheid ligt altijd mede bij de eigenaren en gebruikers zelf.
- HHSK kiest voor een actievere rol naar mate een bepaald belang zwaarder weegt en meer afhankelijk is van de inzet van HHSK.

HHSK zet zich naast de genoemde rollen in voor de advisering en bewustmaking ten aanzien van de geschiktheid van het gebied voor bepaalde functies en de kansen en risico's waarmee rekening moet worden gehouden.

Tot slot wordt in hoofdstuk 4 van de Nota Watersystemen stilgestaan bij de integrale afweging. Voor een samenhangende benadering betreft HHSK alle relevante partijen en belangen bij het proces. Dat betekent niet dat iedereen altijd zijn zin krijgt of blij zal zijn met de uitkomsten, maar wel dat keuzes en besluiten goed kunnen worden gemotiveerd op grond van een integrale afweging.

Een integrale afweging vergt twee dingen:

- a) integraal: betrek alles dat en iedereen die ertoe doet bij de afweging;
- b) afweging: rangschik en weeg al deze zaken op een logische en inzichtelijke manier.

Ad a. Integraal:

- Alle belangen: alle belangen die positief of negatief kunnen worden beïnvloed.
- Alle belanghebbenden: allen die iets kunnen vinden van de beslissing, er belang bij hebben of invloed op kunnen hebben; analyseer het krachtenveld rond het vraagstuk.
- Alle aspecten: alle inhoudelijke kanten van de zaak; fysiek, economisch, landschappelijk, klimatologisch, wet- en regelgeving, procedures, etc.
- Alle fasen: sta stil bij de mogelijke gevolgen en haalbaarheid in alle fasen van de beheerscyclus: koersbepaling, implementatie, beheer/onderhoud en evaluatie. Inclusief de gevolgen voor de langere termijn.

Ad b. Afweging: Gebruik de denkstappen van een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) of andere geschikte methoden:

- Wat zijn de te overwegen ingrepen, maatregelen, alternatieven? (inclusief 'niets doen')
- Wat kost het? (investeringen, beheer en onderhoud, etc.)
- Wat zijn de fysieke effecten van de verschillende opties?
- Wat zijn de resultaten (de positieve en negatieve baten) van die effecten voor alle belangen en hoe waarderen we die?
- Welke optie heeft dan de voorkeur?

De uiteindelijke keuzes worden mede bepaald door het draagvlak, overeenstemming over de financiering en kostenverdeling en de praktische en juridische haalbaarheid. Op basis van een transparante afweging kunnen de uitkomsten later ook worden geëvalueerd'.