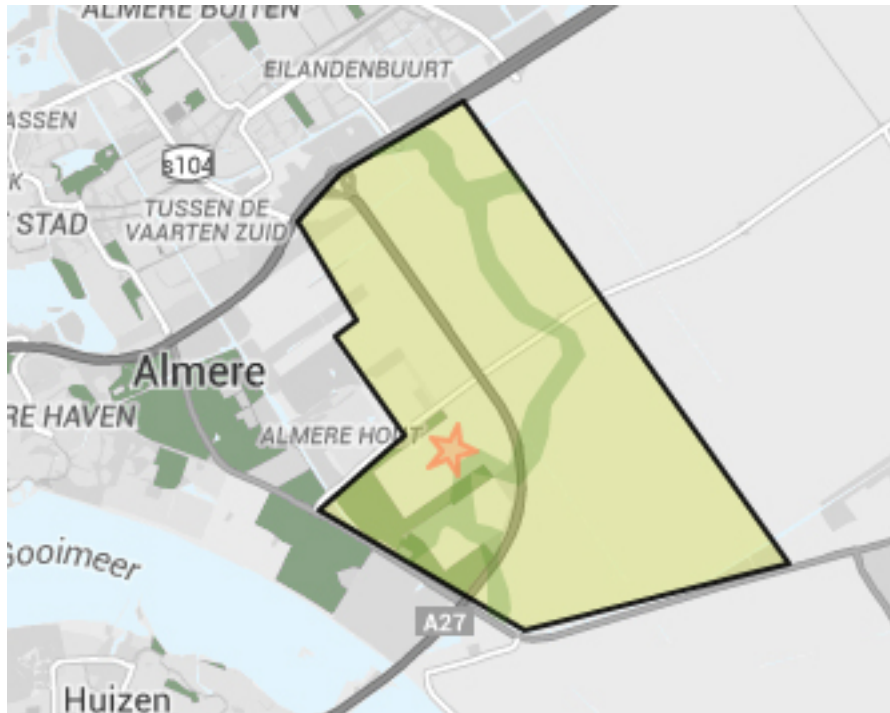


Grip op Oosterwold



Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland

29 november 2019

Inhoud

1. Achtergrond	3
1.1 Het project Oosterwold	3
2. Rol van het waterschap Zuiderzeeland in het project Oosterwold	6
2.1 Doelen van de samenwerking voor het waterschap	7
3. Ervaringen tot heden.....	10
3.1 Vergunningverlening en handhaving.....	10
3.2 Wordt aan de randvoorwaarden voldaan?	11
3.3 Realisatie van de doelen van de samenwerking.....	12
4. Rolneming van de AV	14
4.1 Informatievoorziening AV.....	14
4.2 Invulling kaderstellende en controlerende rol AV.....	16
5. Conclusies en aanbevelingen	17
6. Reactie van het dagelijks bestuur van Waterschap Zuiderzeeland op het definitieve rapport.....	20
7. Nawoord RKC.....	24
Bijlage 1: Deelvragen onderzoek Grip op Oosterwold	25
Bijlage 2: Lijst deelprojecten	26

1. Achtergrond

Oosterwold is een innovatief ruimtelijk project van ong. 4300ha. in het agrarisch gebied tussen Almere en Zeewolde, waar de gebiedsinrichting wordt overgelaten aan de bewoners in samenwerking met gemeente en waterschap. Waterschap Zuiderzeeland neemt deel aan het project, vanuit zijn wettelijke taken mbt het watersysteem. In de zomer van 2018 heeft het College van DenH de Algemene Vergadering (AV) geïnformeerd over de voortgang van het project Oosterwold. Hierbij zijn door de AV zorgen geuit over de kosten, de ontwikkeling van de waterkwaliteit en de inzameling van afvalwater. Naar aanleiding van deze zorgen hebben diverse partijen de rekenkamercommissie (RKC) gevraagd om op korte termijn onderzoek te doen ten einde zicht te krijgen op de gang van zaken in het project, met name om een beeld te krijgen van de rolneming door de AV. Het onderzoek gaat uit van de volgende centrale vraagstelling:

Welke rol heeft het waterschap tot op heden in het project Oosterwold gespeeld, op welke wijze heeft de AV invulling gegeven aan haar kaderstellende en controlerende rol en welke lessen kunnen hieruit voor de toekomst worden getrokken¹?

Het onderzoek begon met een startbijeenkomst op 5 februari 2019. De eerste fase van het onderzoek betrof de analyse van de beschikbaar gestelde documenten. In maart 2019 zijn de verantwoordelijk heemraad, de programmadirecteur en twee programmaleiders geïnterviewd. Ook is er een groepsgesprek gevoerd met een afvaardiging van leden van de Algemene Vergadering. Het onderzoek heeft betrekking op de periode start project tot 1 april 2019. De verzameling van gegevens is uitgevoerd door onderzoekers van het bureau Necker van Naem². Op basis van de bevindingen van de onderzoekers heeft de Rekenkamercommissie deze rapportage opgesteld.

De bevindingen zijn voorgelegd aan de organisatie met het verzoek deze op volledigheid en juistheid te controleren. De opmerkingen zijn verwerkt. Daarbij is ook informatie naar voren gebracht die betrekking heeft op de periode na de door de rekenkamercommissie beschouwde onderzoeksperiode. Waar dat het geval is, is met een voetnoot de door de organisatie geleverde informatie toegevoegd.

1.1 Het project Oosterwold

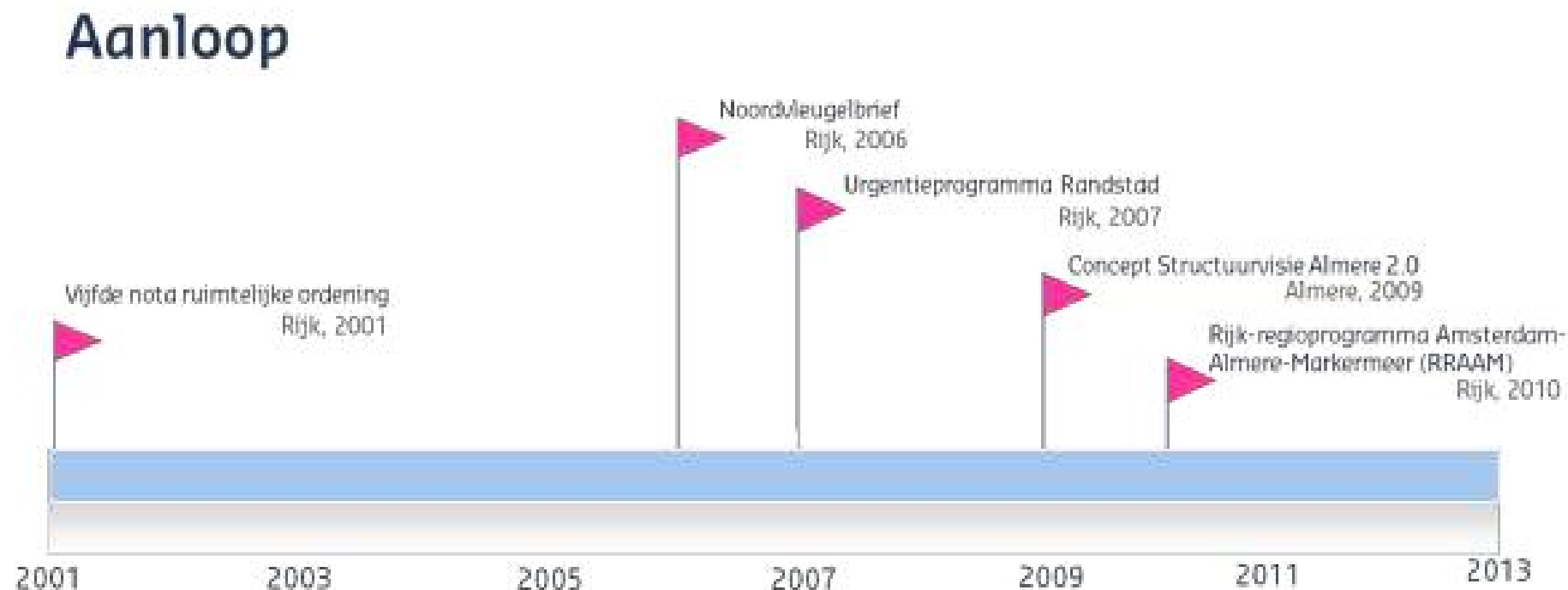
Het project kent een lange voorgeschiedenis. In 2001 is de eerste gedachtevorming op gang gekomen in het kader van de *Vijfde nota ruimtelijke ordening*, waarin de regering voorstelde om Almere sterker te laten groeien dan tot op dat moment de bedoeling was. Deze gedachte is in de daaropvolgende jaren uitgewerkt in de *Noordvleugelbrief* (2006) en het *Urgentieprogramma Randstad* (2007). Vervolgens zijn de voornemens uit de Noordvleugelbrief in diverse samenwerkingsverbanden van gemeenten, provincies, waterschap en Rijk verder uitgewerkt. In de Concept Structuurvisie Almere 2.0 (2009) en het Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM, 2010-2017) wordt de visie op Oosterwold inhoudelijk beschreven³. De uitgangspunten zijn dat het een dun bebouwd gebied wordt, een overgangsgebied tussen de stad en de polder. Sinds 2006 speelt ook het waterschap Zuiderzeeland een rol in de ontwikkeling van Oosterwold.

¹ De hieruit afgeleide deelvragen zijn vermeld in bijlage 1

² Deze bevindingen zijn aan de Rekenkamercommissie gepresenteerd in het conceptrapport: Oosterwold: Het project & de rolneming door de Algemene Vergadering, 5 april 2019

³ Zie fig. 1 voor chronologie van de aanloopfase

Fig 1: Chronologie aanloopfase project Oosterwold



Op 18 september 2012 ondertekenen het Rijk en de gemeenten Almere en Zeewolde het bestuursconvenant Oosterwold. Het convenant heeft als doel gebiedsontwikkeling van Oosterwold volgens organische ontwikkelingsprincipes mogelijk te maken. Dit houdt in dat Oosterwold in belangrijke mate wordt ontwikkeld door de bewoners⁴ zelf. Naast de eigen woning zijn zij verantwoordelijk voor het realiseren en beheren van wegen, het groen, de openbare ruimte en het water. Er is geen gedetailleerd plan van de overheid die de ontwikkeling van het gebied regelt, maar er is alleen een raamwerk vastgesteld (Intergemeentelijke Structuurvisie, 2013) dat de kaders regelt waarbinnen bewoners hun plannen kunnen uitvoeren. Het streven is om over een periode van 30 jaar 15.000 woningen en 15.000-20.000 arbeidsplaatsen te realiseren.

Het project kent twee fasen. De eerste fase wordt gezien als een pilot fase en loopt tot en met de evaluatie van Oosterwold in 2019. Op een afgebakend deel van het plangebied wordt in deze fase geëxperimenteerd met organische ontwikkelingsprincipes. Pas na de evaluatie in 2019 wordt de rest van het gebied opengesteld voor ontwikkeling, waarbij de lessen uit de evaluatie worden meegenomen.

⁴ Betreft zowel bewoning als bedrijfsmatig gebruik van het projectgebied

2. Rol van het waterschap Zuiderzeeland in het project Oosterwold

De wettelijke taken mbt het watersysteem van het waterschap gelden ook voor Oosterwold. Hieruit volgen randvoorwaarden die in de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold⁵ zijn vermeld:

1. Het hoofdwatersysteem moet op orde blijven
2. Het bergend vermogen van het gebied mag niet kleiner worden
3. De kwaliteit van water mag niet verslechteren
4. De afvalwaterverwerking mag geen negatieve gevolgen hebben voor de Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen.

De middelen die het waterschap voor de uitvoering van zijn taken ter beschikking heeft zijn het verlenen van vergunningen voor afvalwaterafvoer en -zuivering, de daaraan gekoppelde toezicht en handhaving en het verschaffen van technische informatie omtrent de mogelijkheden van (in dit geval) IBA's.

Het waterschap heeft er voor gekozen de modaliteiten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en het verschaffen van technische informatie aan te passen aan de principes van organische gebiedsontwikkeling. De initiatiefnemers in Oosterwold zijn over het algemeen geen experts op het gebied van water. Het waterschap biedt daarom persoonlijk advies tijdens het aanvragen van de watervergunning. Hiervoor (en voor overige vragen over waterzaken) organiseert het waterschap een wekelijks inloopspreekuur ter ondersteuning van het proces van vergunningverlening.

Ten aanzien van de vergunningverlening is een handelingskader specifiek voor Oosterwold vastgesteld door het college van DenH. De procedure verschilt op een aantal punten van de reguliere vergunningverlening. De verschillen zitten in het loslaten van een aantal voorschriften, bijvoorbeeld ten aanzien van beheer- en onderhoud en inrichtingseisen voor watersystemen⁶.

De bijdrage van Waterschap Zuiderzeeland aan de ontwikkeling van Oosterwold is organisatorisch vormgegeven via zijn lidmaatschap van de Werkmaatschappij Almere Oosterwold, een samenwerkingsverband met gemeenten, provincies en vertegenwoordigers van het Rijk. Aangezien meerdere overheidsinstanties bij Oosterwold betrokken zijn, is ervoor gekozen om het Bestuurlijk Overleg Oosterwold (BO) op te starten. Dit overleg heeft als doel de periodieke afstemming tussen de betrokken partijen te faciliteren. De oprichting van het BO is geregeld in het bestuursconvenant dat de gemeenten Almere en Zeewolde en het rijk in 2012 sloten. In het bestuursconvenant is vastgelegd dat vertegenwoordigers van de volgende partijen zitting hebben in het BO (art. 4.2): de colleges van B&W van de gemeenten Almere en Zeewolde, het college van gedeputeerden van Flevoland, het Rijksvastgoedbedrijf (de Staat) en het waterschap Zuiderzeeland. De vertegenwoordigers van de gemeenten Almere, Zeewolde en van het Rijksvastgoedbedrijf worden door geïnterviewden gezien als de kernpartners. Het waterschap Zuiderzeeland vormt met de provincie Flevoland de tweede schil van het Bestuurlijk Overleg. In het convenant committeren partijen zich de eerder genoemde Intergemeentelijk Structuurvisie op te stellen. Dit document geeft op hoofdlijnen richting aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Oosterwold.

⁵ Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold 2013

⁶ Toelichting en handelingskader Oosterwold 2015

Tussen partijen die deel uitmaken van het BO zijn diverse overeenkomsten gesloten. Voor het waterschap is de Samenwerkingsovereenkomst Verkenning Water in Oosterwold (SOK van 23 april 2015) één van de belangrijke documenten. In deze samenwerkingsovereenkomst maken de gemeenten Almere en Zeewolde en het waterschap afspraken over de onderlinge samenwerking en de doelen die de partijen met deze samenwerking willen realiseren. In 2016 is deze samenwerkingsovereenkomst verlengd tot 31 december 2017 om meer ervaring op te kunnen doen met de organische gebiedsontwikkeling. In 2018 is een nieuwe Samenwerkingsovereenkomst Water in Oosterwold gesloten. Deze overeenkomst is naast de oorspronkelijke partijen ook door de provincie Flevoland ondertekend, deze laatste vanwege de actieve betrokkenheid van de provincie bij het uitvoeringsprogramma alsmede haar kaderstellende rol in relatie tot een kwalitatief en kwantitatief goed functionerend watersysteem.

2.1 Doelen van de samenwerking voor het waterschap

De SOK is op 23 april 2015 ondertekend door dijkgraaf Klavers, na instemming door het college van DenH op 20 januari 2015. De SOK had de volgende doelstellingen (art. 3):

1. *Een basis te leggen voor de samenwerking tussen partijen bij de uitvoering van de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold en het faciliteren van de initiatiefnemers*
2. *de consequenties van een organische ontwikkeling als bedoeld in Oosterwold vanuit het perspectief van het waterschap als waterbeheerder gedurende de periode van onderhavige overeenkomst in beeld te brengen. De conclusies dienaangaande zullen worden vastgelegd in het Oogstdocument;*
3. *gedurende de looptijd van onderhavige overeenkomst gezamenlijk op te trekken en ervaring op te doen met de organische ontwikkeling van Oosterwold in relatie tot de taken van het waterschap op het gebied van de zorg voor het watersysteem (kwalitatief en kwantitatief) en de zorg voor het zuiveren van afvalwater;*
4. *Op basis van de opgedane ervaringen gedurende de contractperiode voor de lange(re) termijn (werk)afspraken te maken en vast te leggen in het oogstdocument Water en mogelijke vervolgovereenkomst(en). Deze betreffen onder meer de wijze van samenwerking, de rolverdeling en de bekostiging van toekomstige maatregelen voor het goed functioneren van het watersysteem.*

Op 15 maart 2018 is de tweede samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen Almere, Zeewolde, Zuiderzeeland en ditmaal ook de provincie Flevoland. In deze tweede samenwerkingsovereenkomst zijn de doelstellingen geactualiseerd (art. 3).

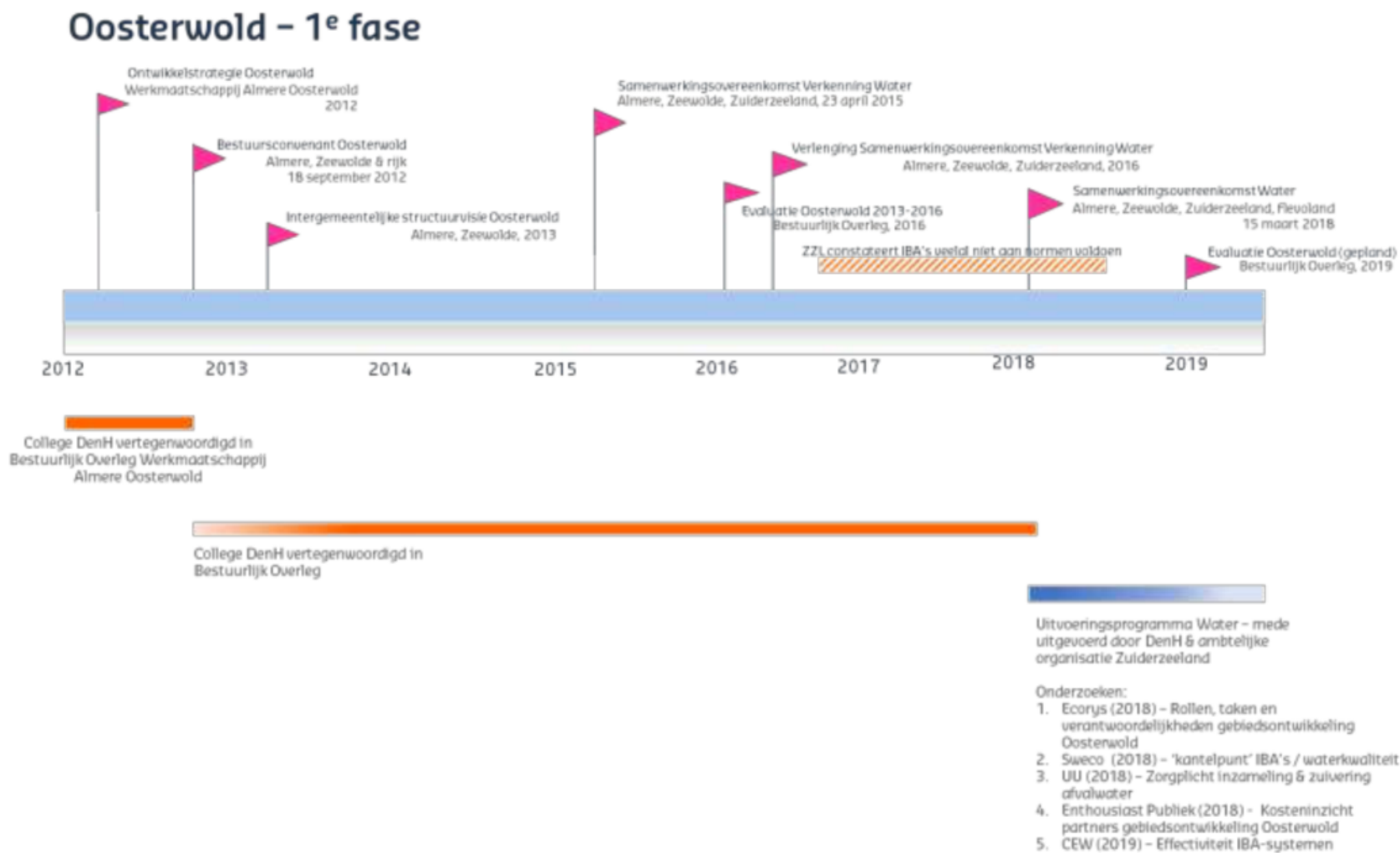
1. *Gezamenlijk succesvol uitvoering geven aan de ambities en doelstellingen voor de wateraspecten zoals beschreven in de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold;*
2. *Vast te leggen welke rollen, taken en verantwoordelijkheden iedere partij vervult op het gebied van water en om constructieve samenwerking te versterken;*
3. *Vast te leggen dat iedere partij zorg zal dragen voor de benodigde inzet en bekostiging van de deelprojecten van het uitvoeringsprogramma Water en bereid is deze afspraken in detail vast te leggen in het Uitvoeringsprogramma Water;*
4. *Gezamenlijk deelprojecten te formuleren en uit te werken in het Uitvoeringsprogramma Water, de voortgang daarvan te monitoren, de resultaten te evalueren en eventueel bij te stellen;*
5. *Resultaten van de deelprojecten te betrekken bij de evaluatie Oosterwold in 2019. Op basis van de evaluatie worden lange(re) termijn afspraken gemaakt over de ontwikkeling van Oosterwold. Deze afspraken betreffen in ieder geval de wijze van samenwerking, de rolverdeling en inzet van partijen, de strategie beheer afvalwater na 1 januari 2020 en de bekostiging van eventuele toekomstige maatregelen voor het goed functioneren van het watersysteem;*
6. *Ervaringen opdoen voor implementatie van de Omgevingswet, zoals integrale samenwerking op vergunningen (één loket), en omgaan met maatschappelijke ontwikkelingen;*
7. *Gezamenlijk te streven naar een duurzaam robuust watersysteem dat past bij de organische ontwikkelingsfilosofie. Voor de lange(re) termijn afspraken te maken over de vormgeving, omvang en bekostiging van het watersysteem, opdat blijvend voldaan wordt aan de wettelijke kaders inzake waterkwaliteit en waterkwantiteit in Oosterwold. Partijen zullen daarbij onderzoeken uitvoeren en innovatieve kansen en mogelijkheden benutten*

De doelstelling om te leren van het project Oosterwold is voor het waterschap zeer belangrijk, dit blijkt zowel uit de documentanalyse van de twee samenwerkingsovereenkomsten als uit de interviews. Oosterwold wordt gezien als een modelproject voor de nieuwe verhouding tussen overheidsinstellingen en burgers, dat (zeker met het oog op de nieuwe Omgevingswet) veel leeropbrengst heeft voor het waterschap en de overige betrokken partijen.

Waar het doel van de eerste samenwerkingsovereenkomst gericht is op het opbouwen van de samenwerking en ervaringen opdoen met organische gebiedsontwikkeling, is de tweede samenwerkingsovereenkomst meer uitvoeringsgericht. Er zijn deelprojecten geformuleerd⁷, waarvan de resultaten betrokken worden bij de evaluatie van Oosterwold in 2019. Deze evaluatie vormt vervolgens de basis voor afspraken op de lange(re) termijn. Hierbij wordt expliciet de link gelegd tussen het streven naar een duurzaam en robuust watersysteem, passend bij de organische ontwikkelingsfilosofie en het blijven voldoen aan wettelijke kaders voor waterkwaliteit- en kwantiteit. In fig 2 zijn de markante momenten van de uitvoering van het project Oosterwold samengevat.

⁷ Zie bijlage 2

Fig 2: Uitvoering 1^e fase project Oosterwold



3. Ervaringen tot heden

Voor het waterschap zijn met name van belang (i) de ervaringen mbt vergunningverlening, toezicht en handhaving, (ii) de mate waarin aan de randvoorwaarden op het gebied van waterkwaliteit en kwantiteit wordt voldaan en (iii) de mate waarin de doelen van de samenwerking worden gerealiseerd

3.1 Vergunningverlening en handhaving

Uit de documentanalyse blijkt dat reeds in 2012 de eerste zorgen over het project Oosterwold bij het college van DenH ontstaan. Het college heeft toen geïnventariseerd welke gevolgen de organische ontwikkelstrategie van Oosterwold kon hebben voor waterschap Zuiderzeeland. De standaard wijze waarop het waterschap zijn zorgtaken uitoefent blijkt niet zonder meer toepasbaar in Oosterwold. Dit zou worden besproken met de gemeente Almere.

De AV wordt in augustus 2012 geïnformeerd over de risico's van Oosterwold: "de inrichting en het beheer van het watersysteem en de afvalwaterketen in Oosterwold kan een erg ingewikkeld en arbeidsintensief proces worden. De kosten voor het waterschap kunnen hierdoor fors toenemen en het is niet duidelijk in welke mate wij aan onze zorgplicht kunnen voldoen."⁸

In 2015 worden de eerste vergunningen verleend en komen de eerste signalen welke impact de nieuwe wijze van vergunningverlening heeft op de organisatie van het waterschap. Zo wordt €44.000 aanvullend budget gevraagd voor het inhuren van capaciteit voor het wegwerken van achterstallige vergunningaanvragen in Oosterwold⁹.

In 2016 zijn de eerste woningen gerealiseerd met circa 150 initiatieven in de pijplijn. Het college van DenH meldt in de Bestuursrapportage 2016 aan de AV dat een andere rol en ander gedrag van het waterschap worden gevraagd. Vergunningen worden op hoofdlijnen afgegeven, om de initiatiefnemers vrijheid te geven zelf met een goede wateroplossing te komen. Het waterschap stelt dat er behoefte is aan kaders die een goede waterhuishouding op de lange termijn borgen en tegelijkertijd tegemoetkomen aan de principes van organische ontwikkeling¹⁰.

De (extra) kosten die worden geraamd voor Oosterwold hebben met name betrekking op de vergunningverlening en de deelname aan de samenwerkingsovereenkomst (en de uitvoering van deelprojecten die daaruit volgen). Zo wordt in het DenH voorstel "Toelichting en handelingskader pilot Oosterwold" gesteld dat naar verwachting in 2015 25 vergunningen worden aangevraagd en in 2016 maximaal 50 vergunningen. Hiervoor werd de extra personele inzet geraamd op 25.000 (2015) resp 31.000 (2016), in te zetten via de flexibele schil.

In 2017 bemerkt het waterschap een duidelijke toename van vergunningaanvragen in Oosterwold (2015: 9, 2016: 17, 2017: 100+). Dit vraagt om extra inzet van de organisatie. Het college van DenH geeft in de Bestuursrapportage 2017 aan dat deze stijging met de huidige capaciteit niet houdbaar is. In de Najaarsbrief van 2017 aan de AV constateert het college dat de toenemende kosten voor Oosterwold onvermijdelijk zijn gezien de wettelijke uitvoeringsplicht en de zorgen over de

⁸ Stand van zaken ontwikkelingen Almere, 2012, p.1.

⁹ Bestuursrapportage 2015, p. 45

¹⁰ Bestuursrapportage 2016

waterkwaliteit die de vele individuele watersystemen met zich meebrengen. In de Najaarsbrief 2017 komen concreet de kosten van vergunningverlening in Oosterwold aan bod, maar wordt ook verwezen naar extra capaciteitsvraag voor toezicht en handhaving en de benodigde investering in het innovatieprogramma. Voor Oosterwold wordt uitgegaan van €245.000 in 2018, €320.000 in 2019 en €50.000 in 2020 aan extra kosten.

Het waterschap Zuiderzeeland maakt kosten voor (i) vergunningverlening/toezicht en handhaving, (ii) projectkosten van algemene advisering/planvorming en (iii) kosten voortkomend uit de samenwerkingsovereenkomst (en het daarbij behorende uitvoeringsprogramma). Ecorys¹¹ berekent dat de kosten door het waterschap vooral worden gemaakt voor planvorming en voor vergunningverlening. Dekking van de kosten vindt plaats uit de leges en de algemene exploitatiebegroting, waar bijvoorbeeld de belastingen deel van uit maken. In de onderstaande tabel is een globaal overzicht van de inzet van het waterschap Zuiderzeeland in Oosterwold weergegeven (ontleend aan het Ecorys rapport). Gerekend met een gemiddeld uurtarief van €70 schat Ecorys de jaarlijkse kosten van Oosterwold op €552.000. Daarbovenop wordt naar schatting €60.000 aan specialisten en projectleiders ingehuurd. In november 2018 heeft de gebiedsregisseur Oosterwold opdracht gegeven om de kosten per samenwerkingspartner in Oosterwold in beeld te brengen. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het waterschap per saldo €534.000 meer kwijt is aan de gebiedsontwikkeling Oosterwold, dan in een reguliere gebiedsontwikkeling.¹²

Tabel 1: Inzet waterschap Zuiderzeeland in uren

Activiteit	Inzet reguliere gebiedsontwikkeling	Inzet Oosterwold
Planvorming	62	4000
Vergunningverlening	350	2040
Toezicht/handhaving	200	1200
Waterbeheer	Nvt	650
Totaal	612	7890

Bron: Ecorys, 2018

In de SOK is het uitgangspunt is dat iedere partij haar eigen kosten draagt tenzij omtrent het maken van specifieke kosten (voorafgaande) nadere afspraken zijn gemaakt. In de samenwerkingsovereenkomst van 2018 is een artikel met een dergelijke strekking opgenomen. Het college heeft daarom de verdeling van de kosten aangekaart bij de samenwerkingspartners. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen achterhalen is er op dit moment nog geen nieuwe kostendeling overeengekomen¹³.

3.2 Wordt aan de randvoorwaarden voldaan?

De randvoorwaarden voor het project Oosterwold betreffen de wettelijke normen voor waterkwaliteit en water kwantiteit. Om de benodigde informatie te verzamelen over de gevolgen van organische ontwikkeling in relatie tot water, is een Uitvoeringsprogramma Water als onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst van 2018 opgesteld. Hierin zijn een aantal deelprojecten

¹¹ Ecorys (2018). Onderzoek rollen, taken en verantwoordelijkheden gebiedsontwikkeling Oosterwold;

¹² In het ambtelijk wederhoor wordt benadrukt dat dit bedrag een grove inschatting is geweest, gebaseerd op de inzichten op dat moment. Ook is de organisatie van mening dat de context hierbij in het oog moet worden gehouden: Daarnaast laat de organisatie weten dat zij, na afronding van de onderzoeksperiode (tot 1 april 2019), het beeld heeft een aantal belangrijke optimalisatieresultaten te kunnen laten zien.

¹³ Meer recente informatie suggereert dat een bedrag van € 13.000 is toegezegd.

uitgewerkt¹⁴, onder andere een onderzoek van Sweco naar het kantelpunt waarop de hoeveelheid IBA's leidt tot een verslechtering van de waterkwaliteit (dat kantelpunt blijkt te liggen bij ca. 1500 woningen). Een ander onderzoek van de Universiteit Utrecht toont aan dat de zorgplicht door de gemeentelijke overheid voor het stedelijk afvalwater niet goed is ingevuld/belegd¹⁵. Op 12 december 2018 heeft het bestuurlijk overleg besloten een scenariostudie te willen laten uitvoeren over het inzamelen en zuiveren van afvalwater vanaf fase 1b, zodanig dat daarover in 2019 besluitvorming kan plaatsvinden. Voor de uitwerking van de meest in aanmerking komende scenario's wordt gekoerst op besluitvorming in december 2019.

Het toezicht door het waterschap op de waterkwaliteit wordt gedaan door bemonstering van afvalwater. In 2017 en 2018 heeft het waterschap 80 IBA-systemen in Oosterwold onderzocht. Hierbij bleken 66 van de 80 niet te voldoen aan de gestelde normen. In opdracht van de gemeente Almere heeft CEW in september en oktober 2018 verder onderzoek gedaan om te analyseren wat de oorzaken van de overschrijdingen bij deze 66 IBA's zijn¹⁶. In dit onderzoek worden de bevindingen van het waterschap bevestigd. De stikstofverwijdering blijkt ondermaats, waarschijnlijk omdat het persoonlijk waterverbruik laag is, het drinkwater zacht is en de vergunninghouders een relatief groot IBA systeem hebben. De fosfaatverwijdering is gemiddeld voldoende, maar op ongeveer de helft van de onderzochte locaties ondermaats. De onderzoekers vermoeden dat dit door een te lage zuurgraad komt.

In november 2018 heeft het waterschap Zuiderzeeland opnieuw een controleronde uitgevoerd naar het functioneren van IBA's, De resultaten tonen aan dat 38 systemen nu wel aan de lozingsnormen voldoen en 44 systemen niet. In de AV informatiebrief (12 februari 2019) wordt aangegeven dat de verbetering van de resultaten naar verwachting grotendeels voortkomt uit (technische) aanpassingen van de systemen.

In deze informatiebrief wordt ook het vervolg van het handhavingstraject geschetst. Eigenaren hebben een toezichtbrief ontvangen. In deze brief wordt aangegeven binnen welke termijn het IBA-systeem moet functioneren om een definitieve dwangsomoplegging te voorkomen. Na verstrijken van de hersteltermijn bemonstert het waterschap het geloosde afvalwater opnieuw. Als dan weer de lozingsnormen worden overschreden, wordt direct een definitieve last onder dwangsom opgelegd. De eigenaren van IBA's die wel goed functioneren komen in de reguliere controlefrequentie.

3.3 Realisatie van de doelen van de samenwerking

In het Oogstdocument¹⁷ wordt voor elk van de doelen voor de samenwerking die waren vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst Verkenning Water (2015) wat de stand van zaken is en wat er meegenomen moet worden naar de tweede Samenwerkingsovereenkomst die in 2018 is gesloten. Wat betreft het leggen van een basis voor de samenwerking tussen partijen en het faciliteren van initiatiefnemers wordt geconcludeerd dat:

1. In de afgelopen periode belangrijke stappen zijn gezet in de samenwerking, maar dat dit wel een aandachtspunt blijft voor de volgende fases (p. 2). De samenwerking wordt door de

¹⁴ Zie bijlage 1

¹⁵ Verslag Den H vergadering 26 juni 2018

¹⁶ CEW, Effectiviteit IBA-systemen in Oosterwold 29 januari 2019

¹⁷ Oogstdocument fase 1 Water in Oosterwold: ten behoeve van de Samenwerkingsovereenkomst Water in Oosterwold, 30 oktober 2017

betrokken partijen (gemeenten, provincie, waterschap, rijksvastgoedbedrijf) over het algemeen als positief beoordeeld, maar de belangen en verantwoordelijkheden lopen uiteen. De positieve en oplossingsgerichte sfeer kan het gevaar met zich meebrengen dat er onvoldoende tijd wordt genomen voor kritische reflectie op de verschillende belangen.

2. De bewoners zijn positief over de aanpak in het proces en de informatievoorziening. Wel was het voor de eerste bewoners zoeken en is één van de bevindingen uit de Evaluatie 2013-2016 dat zij soms de indruk hebben dat er gaandeweg het proces regels bijkomen.
3. Ten aanzien van vergunningen wordt opgemerkt dat in het proces efficiëntieslagen zijn gemaakt en de verwachting is dat bewoners steeds meer informatie gaan delen, maar dat de toename in vergunningsaanvragen maakt dat de capaciteitsvraag niet afneemt. Daarom wordt geconcludeerd dat het nodig is de werkwijze van vergunningverlening verder door te ontwikkelen.

Ten aanzien van de consequenties van organische ontwikkeling vanuit het perspectief van de waterbeheerder wordt in het Oogstdocument opgemerkt dat de deelnemende partijen zich voor dilemma's gesteld zien door de organische gebiedsontwikkeling. Loslaten, maar ook grip houden. Faciliteren en zaken aan bewoners overlaten, maar ook als hoeder optreden in het kader van de wettelijke zorgtaak. Daarnaast zijn er vraagstukken over de verantwoordelijkheid van verschillende overheden.

Het derde doel in de eerste samenwerkingsovereenkomst was om gezamenlijk ervaring op te doen met de gevolgen van organische ontwikkeling voor het watersysteem en het zuiveren van afvalwater. Geconcludeerd wordt in het Oogstdocument dat de risico's met name liggen op het gebied van waterkwaliteit en de robuustheid van het watersysteem. In de samenwerkingsovereenkomst van 2018 moeten deze zaken verder worden uitgewerkt in afspraken en kaders, bijvoorbeeld over de mogelijke terugvalopties en de voorwaarden voor de waterkwaliteit. Ook wordt vooruitgekeken naar de werkafspraken voor de nieuwe samenwerkingsovereenkomst. (afsprakenkader en Uitvoeringsprogramma Water).

Binnen het project Oosterwold wordt het deelproject Living Lab (dat samen met de provincie Flevoland wordt uitgevoerd) ingezet om nieuwe innovatieve watersystemen te testen, waar ook de mate van collectiviteit van de systemen onderdeel uitmaakt van de leeropbrengst. De experimenten in dit project worden door het college van DenH en de andere deelnemers aan het Bestuurlijk Overleg gezien als een diepte-investering, die op lange termijn vruchten af moet gaan werpen voor Oosterwold, maar ook voor de rest van het werkgebied van het waterschap¹⁸.

Uit de interviews blijkt verder dat het project Oosterwold een aanjager is voor verandering binnen de organisatie. Dit heeft er onder anderen toe geleid dat het waterschap nu bredere expertise in huis heeft. Concreet is er ook in de dienstverlening geleerd volgens de geïnterviewden: de vergunningverlening is gezien de schaal ook efficiënter ingericht en het Waterschap heeft zich een meer "open" werkwijze eigen gemaakt. Ook wordt aangegeven dat het waterschap openstaat voor het delen van de leeropbrengst van Oosterwold met andere waterschappen, indien zij daar om vragen.

¹⁸ DenH Voorstel Innovatieprogramma Oosterwold 4 september 2017

4. Rolneming van de AV

4.1 Informatievoorziening AV

Ten aanzien van het project Oosterwold blijkt uit de documentenanalyse dat de AV via verschillende routes informatie heeft ontvangen. De P&C-cyclus is daarbij de belangrijkste en meest structurele bron van informatie. Daarnaast komt Oosterwold zijdelings terug in en bij discussies over enkele visiedocumenten (bijvoorbeeld over afvalwaterzuivering) en het jaarverslag VTH 2017. Hierin staat het project niet centraal, maar wordt het wel genoemd als voorbeeld of als casus waarin afgeweken wordt van de standaard procedures. Verder is in het verleden een themabijeenkomst georganiseerd (2014), zijn AV leden op werkbezoek geweest in het gebied (2017) en zijn een aantal stukken ter kennisname aan de AV gestuurd die informatie over Oosterwold bevatten. Tot slot ontvangt de AV aanvullend mondeling informatie naar aanleiding van gestelde vragen.

De informatievoorziening in de P&C stukken is beperkt. Het gaat in de beginjaren om een beschrijving van het project en later om een beknopte update van de stand van zaken, zoals het aantal verleende vergunningen. Daarnaast betreft het financiële informatie, bijvoorbeeld over een aanvullend benodigde budget van €50.000 voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving. (Najaarsbrief 2017). Tegelijkertijd is de informatie over de noodzaak en achtergrond van de bijgevoegde raming en hoe het bijdraagt aan de gestelde doelen beperkt. De aanvullende kosten, zeker wanneer ze betrekking hebben op vergunningverlening, worden omschreven als onvermijdelijk gezien ze betrekking hebben op de wettelijke taak en zorg voor waterkwaliteit¹⁹.

Uit de beschikbare stukken van de AV en het college van DenH blijkt dat de AV over het ondertekenen van de SOK (2013) niet is geïnformeerd. De samenwerkingsovereenkomst van 2018 is namens het waterschap Zuiderzeeland ondertekend door heemraad Jan Nieuwenhuis, nadat het college van DenH op 6 maart 2018 het principebesluit daartoe had genomen. De AV is via een schriftelijke mededeling op 27 maart 2018 op de hoogte gesteld van de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst.

Enkele keren heeft de AV stukken ter kennisname gekregen die relateren aan Oosterwold. Zo heeft de AV in 2012 het document Schaalsprong Almere 2.0 ontvangen²⁰. De overige stukken zijn van meer recente datum, uit 2018:

- In de openbare besluitenlijst van het college van DenH bij de AV vergadering van 24 april 2018 meldt het college dat de nieuwe SOK was getekend. Uit dit document, de gestelde vragen in de AV-vergadering en het ontbreken van de SOK als agendapunt in een AV-vergadering leiden we af dat de AV niet actief over de SOK is geïnformeerd, ook niet in de voorbereiding van deze nieuwe overeenkomst.
- Op 3 juli 2018 heeft het college van DenH een schriftelijke mededeling gedaan aan de AV over Oosterwold. In deze schriftelijke mededeling doet dhr. Nieuwenhuis verslag van een aantal recente ontwikkelingen in Oosterwold: 1) de werkwijze behoeft qua governance en inhoud aanpassing, 2) de kosten voor het waterschap zijn hoger dan bij traditionele gebiedsontwikkeling, 3) de huidige IBA's leiden bij een aantal van 1.500 tot een

¹⁹ Najaarsbrief 2017

²⁰ AV vergadering van 27 november 2012

verslechtering van de watersysteemkwaliteit, 4) de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van afvalwater niet goed is ingevuld (en juridisch niet kan worden gecontinueerd) en 5) dat het waterschap bij controles heeft geconstateerd dat de meeste aangelegde IBA-systemen niet voldoen aan de geldende lozingsnormen.

Meerdere AV-leden uiten daarop hun bezorgdheid en stellen vragen over bijvoorbeeld de financiële aansprakelijkheid van het waterschap voor het aanpassen van de IBA's, dat het waterschap moet stoppen met het verlenen van vergunningen en de informatievoorziening aan de AV over Oosterwold zodat de AV geen dingen uit de pers hoort die ze liever direct van het college hoort. Het college vindt het heel belangrijk om samen met de gemeenten te zorgen voor goede communicatie richting de bewoners

Op 20 juli 2018 heeft de AV een informatiebrief ontvangen over de afspraken die met de gemeente Almere zijn gemaakt over de IBA-systemen die niet aan de geldende lozingsnormen voldeden. Afgesproken werd dat de gebiedsorganisatie Oosterwold en de gemeente Almere onderzoek gaan doen naar de oorzaak van de overschrijding van de lozingsnormen en dat de gebiedsorganisatie ondersteuning door externe onafhankelijke experts aanbiedt aan bewoners. In de AV zijn naar aanleiding van deze brief geen vragen gesteld, ook is er geen indicatie in de beschikbare documentatie dat de brief op een andere manier aan de orde is geweest.

Op 12 februari 2019 heeft de AV in een informatiebrief een update ontvangen over de uitkomsten van het onderzoek naar de IBA's en de vervolgstappen. Ook naar aanleiding van deze brief zijn geen vragen gesteld en ook hierbij is er geen indicatie in de beschikbare documentatie dat de brief op een andere manier besproken is in de AV.

Tot slot ontvangt de AV aanvullende informatie in de vorm van beantwoording van vragen bij de behandeling van de P&C stukken. Dit is informatie die niet op initiatief van het college van DenH wordt gegeven, maar in reactie op een verzoek van de AV. Het gaat hier om mondelinge informatie, die zijn neerslag krijgt in de verslagen van AV-vergaderingen. De reactie van de AV op de schriftelijke mededeling van het college van DenH op 3 juli (zoals hierboven beschreven) is daar een voorbeeld van.

Op basis van deze informatiestromen en momenten blijkt dat de AV regelmatig informatie ontvangt over Oosterwold en dat met name sinds 2018 meer informatie wordt gedeeld. Tegelijkertijd is de aard van de informatie dusdanig dat het goed te begrijpen is dat de afvaardiging van AV-leden aangeeft te weinig inzicht te hebben in wat er gebeurt in het project Oosterwold. De informatievoorziening is relatief beknopt en zeker in de eerdere jaren is de AV niet actief meegenomen in de resultaten van het project. De informatiebrieven zijn een relatief nieuw instrument en in de standaard P&C-cyclus documenten komen de doelstellingen van het project (bijvoorbeeld zoals vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst Water in Oosterwold, 2018) niet systematisch aan de orde. Bijvoorbeeld ten aanzien van het aspect leren is niet terug te vinden dat de AV periodiek op de hoogte wordt gehouden (met name mbt de innovaties die in Oosterwold worden getest en wat de uitkomst daarvan is). Twee belangrijke documenten, het rapport van Ecorys van 2018 en het Oogstdocument van 2017, lijken niet gedeeld te zijn met de AV.

4.2 Invulling kaderstellende en controlerende rol AV

Uit de interviews blijkt dat, zeker in de beginjaren, het project Oosterwold door het college DenH als een uitvoeringszaak wordt gezien waarbij de rol van de AV beperkt is. Het was een bijzonder soort gebiedsontwikkeling, maar werd desondanks behandeld als een reguliere gebiedsontwikkeling. Dit verklaart de wijze waarop de AV geïnformeerd werd (en tot op zekere hoogte wordt). Uit het groepsgesprek met AV-leden komt naar voren dat zij niet het gevoel hebben over volledige informatie te beschikken, ondanks dat daar herhaaldelijk om is gevraagd. Zeker rondom de start van het project en de eerste jaren daarna zijn er veel vragen.

Ook zijn voor het project Oosterwold geen specifieke afspraken gemaakt over de betrokkenheid van de AV, over de te stellen kaders en over de rol van de AV in de evaluatie van de pilotfase. Dit ondanks het belang van het project en zijn impact op de organisatie (personele en financiële gevolgen) en de beoogde leeropbrengst voor de toekomst van de dienstverlening van het waterschap.

5. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Enkele conclusies en aanbevelingen zijn voorzien van een korte toelichting.

Conclusie 1: De kosten voor Oosterwold zijn hoog.

Vanaf het begin van de betrokkenheid van het waterschap was duidelijk dat aangepaste modaliteiten voor vergunningverlening gewenst waren om aan de principes van organische gebiedsontwikkeling recht te doen. Het waterschap heeft daartoe een aangepaste werkwijze opgesteld en in praktijk gebracht. Het was duidelijk dat deze werkwijze extra kosten met zich mee zou brengen, en dat is in de praktijk ook gebleken. Ondanks het feit dat een efficiëntieslag is gemaakt voor het verlenen van de benodigde vergunningen aan de bewoners van Oosterwold, zijn de kosten voor de gebiedsontwikkeling substantieel hoger dan voor “reguliere” gebiedsontwikkeling. Deze “extra” kosten worden niet aan de bewoners in rekening gebracht, maar komen merendeels ten laste van het reguliere budget van het waterschap. Dit kan daardoor gezien worden als een subsidie van alle belastingbetalers in het waterschapsgebied aan de bewoners van Oosterwold. Alhoewel verdere efficiëntie vergroting en de schaalvoordelen van eventuele toekomstige opschaling van het project de kosten omlaag kunnen brengen, is het onwaarschijnlijk dat dit de kosten in de buurt zal brengen van reguliere gebiedsontwikkeling.

Aanbeveling 1: Het waterschap moet zoeken naar alternatieve benaderingen of andere bekostiging van de gebiedsontwikkeling.

De vraag lijkt gerechtvaardigd of deelname van het waterschap aan dit project onder deze voorwaarden vanuit financieel oogpunt een houdbare situatie is. Dit is waarschijnlijk niet het geval. Daarom raadt de RKC de AV aan het college te vragen alternatieve benaderingen of een andere bekostiging van de gebiedsontwikkeling te onderzoeken.

Conclusie 2: De bewoners waarderen de benadering van het waterschap voor de vergunningverlening.

Uit het Oogstdocument van 2017 blijkt dat de bewoners van Oosterwold de werkwijze van het waterschap (toegankelijke technische advisering en vergunningverlening op hoofdlijnen) waarderen. Wel moet opgemerkt worden dat dit document de situatie van midden 2017 beschrijft, voordat werd overgegaan tot toezicht op de waterkwaliteit. De daaruit volgende handhaving, die effectief is gestart in 2018 kan de waardering voor de rol van het waterschap in negatieve zin beïnvloeden.

Aanbeveling 2: Een eventueel aangepaste benadering bij de opschaling van het project Oosterwold dient de positieve aspecten van de huidige benadering mee te nemen.

Wat met name wordt gewaardeerd door de bewoners is de toegankelijke technische advisering van het waterschap. Dit aspect dient te worden meegenomen in een eventueel te ontwikkelen aangepaste benadering voor vergunningverlening, voor Oosterwold en, voor zover van toepassing, voor het hele waterschapsgebied.

Conclusie 3: De risico's met betrekking tot de waterkwaliteit die voorzien waren lijken zich inderdaad voor te doen.

Het toezicht uitgevoerd sinds 2018 toont aan dat de waterkwaliteit in Oosterwold niet aan de te stellen eisen voldoet. De Sweco-studie geeft daarbovenop aan dat de risico's bij opschaling zullen toenemen. De vraag rijst daarom of een groot aantal IBA's het juiste middel is om de waterkwaliteit in Oosterwold te borgen.

Aanbeveling 3: Het waterschap dient zich te beraden op een andere benadering van afvalwaterafvoer en –zuivering te ontwikkelen die de waterkwaliteit adequaat kan borgen.

Conclusie 4: de doelen met betrekking tot de samenwerking met andere partijen lijken grotendeels gerealiseerd.

Het waterschap heeft ervaring opgedaan met de samenwerking met andere overheidsorganisaties in het kader van organische ontwikkelingsprincipes. Dit is wel ten koste gegaan van risico's op het gebied van de uitvoering van zijn wettelijke taken, en van een meer dan normale financiële inzet. De opgedane ervaringen zijn waardevol voor de toekomstige rol van het waterschap in het kader van het project Oosterwold, en in bredere zin voor het werk van het waterschap in het kader van de Omgevingswet.

Aanbeveling 4: Het waterschap dient er voor zorg te dragen dat de evaluatie voorzien voor 2019 duidelijk de lessen mbt samenwerking opgedaan in het project Oosterwold documenteert, en de relevantie en houdbaarheid van deze lessen voor de toekomstige werkwijze van het waterschap analyseert.

Conclusie 5: De AV is niet goed en tijdig geïnformeerd en heeft haar kaderstellende rol niet kunnen vervullen, maar heeft deze rol ook niet afgedwongen.

De AV is zeker in de beginfase van het project nauwelijks bij de besluitvorming over het project Oosterwold betrokken. Oosterwold is door de organisatie lange tijd beschouwd als een regulier uitvoeringsproject dat onder verantwoordelijkheid van DenH wordt uitgevoerd. Dit ondanks het feit dat van het begin af duidelijk was dat het project substantiële extra middelen zou vragen en dat risico's op het gebied van budget, waterkwaliteit en imagoschade konden optreden. Het project Oosterwold lijkt daardoor aan de aandacht van de AV te zijn "ontsnapt". In de loop van de eerste fase van het project is de informatievoorziening aan de AV geïntensiveerd, maar er is in het AV nooit een fundamentele discussie gevoerd over de principes van organische gebiedsontwikkeling, over de te stellen kaders voor het waterbeheer en de waterkwaliteit en de consequenties die dit alles zou hebben voor de werkwijze van het waterschap. De AV op haar beurt heeft, afgezien van het stellen van informatieve vragen, geen gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten om deze rol wel krachtiger in te vullen.

Aanbeveling 5a: De AV dient uitgebreid geïnformeerd te worden over de uitgangspunten, doelstellingen en ontwikkelingsprincipes van het project Oosterwold en de voorziene consequenties die dit kan hebben voor het waterschap.

Aanbeveling 5b: De AV dient zich te beraden op heldere kaders voor het project Oosterwold, die richting geven aan de wijze waarop het waterschap binnen het project Oosterwold opereert.

Aanbeveling 5c: De AV en DenH dienen afspraken te maken over een werkwijze die voorkomt dat grote en potentieel risicovolle projecten aan de aandacht van de AV ontsnappen.

6. Reactie van het dagelijks bestuur van Waterschap Zuiderzeeland op het definitieve rapport²¹

Op 24 oktober 2019 ontvingen wij het definitieve rapport van de rekenkamercommissie (RKC) Grip op Oosterwold. Het rapport is ambtelijk gecontroleerd op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden. Geconstateerd is dat de ambtelijke opmerkingen bij de afronding van het rapport zijn betrokken. Hieronder treft u de bestuurlijke reactie op het rapport aan.

Vanuit de Algemene Vergadering is aan de RKC de vraag gesteld om onderzoek te doen om met name beeld te krijgen van de rolneming van de Algemene Vergadering. De centrale onderzoeksvraag is:

Welke rol heeft het waterschap tot op heden in het project Oosterwold gespeeld, op welke wijze heeft de AV invulling gegeven aan haar kaderstellende en controlerende rol en welke lessen kunnen hieruit voor de toekomst worden getrokken?

We staan eerst in algemene zin kort stil bij de context waarin het waterschap in de gebiedsontwikkeling zijn werk doet, waarna we reageren op de weergave van een aantal feitelijke inhoudelijke thema's. Tenslotte staan we stil bij de door de RKC geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Context

Voor het College van Dijkgraaf en Heemraden is het concept van organische ontwikkeling een gegeven of anders gezegd: een keuze waarbij de kaderstellende betekenis daarvan vooral door besluitvorming in de algemene democratie wordt bepaald. Het is dan vervolgens de rol van het waterschap om die kaderstellende betekenis zo goed mogelijk te vertalen naar een passende rolneming en taakuitoefening door het waterschap, waarbij die taakuitoefening bovendien zo goed mogelijk wordt ingepast in de bedrijfsvoering. In de afgelopen jaren is sprake van een proces waarbij alle betrokken overheden, ook het waterschap, lerend zijn. En dat is ook de bedoeling van de pilotfase waarin Oosterwold zich nog bevindt.

Na deze eerste jaren van ontwikkeling van Oosterwold dient zich, onder meer naar aanleiding van dit RKC-onderzoek, maar ook naar aanleiding van de nu nog lopende evaluatie een natuurlijk moment aan om ook met de AV te reflecteren op de betekenis van een organisch ontwikkelconcept voor het functioneren van het waterschap en wat hierbij een passende bestuursstijl is.

Kosten

Met betrekking tot het onderwerp van de kosten die het waterschap maakt wordt door de RKC op blz. 10 één van de studies aangehaald in opdracht van de gebiedsorganisatie. De in het rapport aangehaalde studie laat inmiddels achterhaalde cijfers zien, grove eerste inschattingen, die uiteindelijk niet kunnen worden onderbouwd.

²¹ Dit hoofdstuk bevat de integrale tekst van de brief van het college van Dijkgraaf en Heemraden aan de voorzitter van de RKC, d.d. 19 november 2019 met registratienummer STBV-1771979249-18

Zoals ook in een voetnoot is aangegeven, had dit ook de functie aandacht te vragen voor de mogelijk grote capaciteitsinzet die onze organisatie pleegt en voor de beperkte dekkingsmogelijkheden die wij als waterschap hebben.

Het onderwerp van de kosten die diverse overheden maken in Oosterwold is in de loop van 2018 en 2019 verder bestudeerd en heeft er onder meer toe geleid dat het bestuurlijk overleg in december 2018 ruimte heeft gegeven om na te gaan of specifieke advies- of onderzoekskosten (kosten voor niet reguliere taken) uit de exploitatiebegroting kunnen worden gedekt. Het overleg met de gebiedsorganisatie over dit onderwerp is nog niet afgerond.

Het is van belang om aanvullend te vertellen dat het college van DenH in een thematische vergadering (maart 2019) uitvoerig over de materie van de kosten heeft gesproken en daarover vervolgens ook conclusies heeft getrokken in mei 2019.

Het samenvattende totaalbeeld bij dit onderwerp is dat wat betreft de wettelijke taken van het waterschap (vergunningverlening, toezicht, handhaving) de organisatie belangrijke optimalisatieresultaten laat zien, waardoor deze kunnen worden ingepast in de gewone bedrijfsvoering. De extra managementaandacht en specifieke kosten bijvoorbeeld van onderzoek in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) Water zijn nog onderwerp van gesprek met de gebiedsorganisatie en de gemeente Almere.

Waterkwaliteit / omgaan met afvalwater

Dit onderwerp krijgt terecht veel aandacht in het rapport. Het is goed hier twee onderwerpen te onderstrepen.

Wat betreft het gebied (fase 1a) waar het afvalwater nu met behulp van IBA's wordt behandeld zijn er zorgen over het functioneren van veel van deze systemen. Om deze reden is er intensief overleg met gemeente en provincie over de toekomstige invulling van de zorgplicht.

Wat betreft het omgaan met afvalwater in het vervolg van Oosterwold (fase 1b en 2) wordt een scenariostudie uitgevoerd over het inzamelen en zuiveren van afvalwater. De resultaten daarvan zullen in december 2019 worden ingebracht in het bestuurlijk overleg Oosterwold. De AV wordt over de resultaten geïnformeerd en zal wanneer nodig bij de besluitvorming hierover worden betrokken.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie 1: De kosten voor Oosterwold zijn hoog.

Het college onderschrijft deze conclusie in die zin dat Oosterwold als "organische gebiedsontwikkeling" extra capaciteit heeft gekost en nog kost. Een belangrijk deel daarvan wordt als leergeld gekwalificeerd. Het is niet goed mogelijk om de kosten van Oosterwold te vergelijken met de kosten van "reguliere gebiedsontwikkeling". Bij gebiedsontwikkeling hoort sowieso een grote diversiteit aan voorbeelden en situaties waardoor vergelijken onmogelijk is.

Zoals eerder is aangegeven zijn in de wettelijke taken van het waterschap (vergunningverlening, toezicht, handhaving) belangrijke optimalisatieslagen doorgevoerd, waardoor de inzet in de gewone bedrijfsvoering kan worden ingepast. En deze ontwikkeling gaat verder: zo wordt nog kritischer bekeken welke activiteiten wel een vergunning vereisen en welke niet.

Oosterwold leert ons ook dat de nieuwe Omgevingswet wat betreft de inzet van het waterschap bij gebiedsontwikkeling een meer gevarieerd repertoire zal vragen: meer maatwerk.

Aanbeveling 1: Het waterschap moet zoeken naar alternatieve benaderingen of andere bekostiging van de gebiedsontwikkeling.

Het college van DenH interpreteert deze aanbeveling zo dat wat betreft de invulling van wettelijke taken een optimale invulling wordt nagestreefd. Daar waar sprake is van andere dan wettelijke taken kan het van belang zijn de bekostiging expliciet aan de orde te stellen met de mede-overheden en daarvoor een arrangement af te spreken.

Conclusie 2: De bewoners waarderen de benadering van het waterschap voor de vergunningverlening.

Het college herkent deze conclusie.

Aanbeveling 2: Een eventueel aangepaste benadering bij de opschaling van het project Oosterwold dient de positieve aspecten van de huidige benadering mee te nemen.

Dit is inderdaad een belangrijk aandachtspunt voor de verdere ontwikkeling.

Conclusie 3: De risico's met betrekking tot de waterkwaliteit die voorzien waren lijken zich inderdaad voor te doen.

Het college onderschrijft dat deze risico's aan de orde zijn en college en organisatie hebben daar ook naar gehandeld. U bent hierover geïnformeerd via de informatiebrieven in januari en november 2019.

Aanbeveling 3: Het waterschap dient zich te beraden op een andere benadering van afvalwaterafvoer en –zuivering te ontwikkelen die de waterkwaliteit adequaat kan borgen.

Dit is een belangrijke aanbeveling waar al geruime tijd aan wordt gewerkt. Te denken valt aan de toezicht- en handhavingsactiviteiten bij bestaande IBA-systemen, de gesprekken met gemeente en provincie over de invulling van de zorgplicht in gebied 1a, de scenario-uitwerking voor fase 1b en 2 van Oosterwold.

Conclusie 4: de doelen met betrekking tot de samenwerking met andere partijen lijken grotendeels gerealiseerd.

Het college herkent deze conclusie.

Aanbeveling 4: Het waterschap dient er voor zorg te dragen dat de evaluatie voorzien voor 2019 duidelijk de lessen mbt samenwerking opgedaan in het project Oosterwold documenteert, en de relevantie en houdbaarheid van deze lessen voor de toekomstige werkwijze van het waterschap analyseert.

Deze evaluatie wordt in opdracht van het bestuurlijk overleg door externe bureaus uitgevoerd en loopt door tot in de eerste helft van 2020. Voor zover dit ligt binnen de invloedssfeer van het waterschap zullen wij er alles aan doen dit een zinvolle evaluatie te laten zijn met bruikbare, herkenbare, gedeelde en goed vastgelegde resultaten.

Conclusie 5: De AV is niet goed en tijdig geïnformeerd en heeft haar kaderstellende rol niet kunnen vervullen, maar heeft deze rol ook niet afgedwongen.

Het college deelt de conclusie niet dat de AV niet goed en tijdig is geïnformeerd.

Aan de AV is in het kader van het begrotingsproces enkele keren, overigens in beperkte mate, extra financiële ruimte gevraagd. Daarbij is de benodigde informatie gegeven. Verder is de AV enkele malen geïnformeerd over de Samenwerkingsovereenkomsten en daarmee over de belangrijkste onderwerpen die spelen in de pilotfase van Oosterwold.

Het college heeft hierbij gehandeld vanuit de opvatting dat Oosterwold een gebiedsontwikkeling betreft waarbij de algemene democratie een kaderstellende rol heeft (het concept van organische ontwikkeling bepaalt) en waarbij de rolinvulling door het waterschap past binnen het mandaat van de Algemene Vergadering naar DenH. Gezien het bijzondere karakter van de gebiedsontwikkeling Oosterwold en de vragen hierover heeft het college de Algemene Vergadering enkele keren schriftelijk geïnformeerd.

Het college herkent dat het voor de AV niet eenvoudig is haar kaderstellende rol in te vullen en gaat met de AV graag het gesprek aan over die rol. De nu lopende evaluatie Oosterwold zal, na afronding in de eerste helft van 2020, dit gesprek kunnen voeren.

Aanbeveling 5a: De AV dient uitgebreid geïnformeerd te worden over de uitgangspunten, doelstellingen en ontwikkelingsprincipes van het project Oosterwold en de voorziene consequenties die dit kan hebben voor het waterschap.

De voortgang op het onderwerp waterkwaliteit en het omgaan met afvalwater biedt de gelegenheid de Algemene Vergadering hier begin 2020 in mee te nemen. Hetzelfde geldt voor de lopende evaluatie.

Aanbeveling 5b: De AV dient zich te beraden op heldere kaders voor het project Oosterwold, die richting geven aan de wijze waarop het waterschap binnen het project Oosterwold opereert.

Het lijkt het college zinvol met de Algemene Vergadering het gesprek aan te gaan over kaders die zullen moeten gaan gelden voor waterbeheer in Oosterwold. Daarbij moeten de resultaten uit de verschillende deelprojecten van de nog lopende SOK-Water zo goed mogelijk worden gebruikt.

Aanbeveling 5c: De AV en DenH dienen afspraken te maken over een werkwijze die voorkomt dat grote en potentieel risicovolle projecten aan de aandacht van de AV ontsnappen.

Het college ziet het fenomeen “speciale projecten” als een natuurlijk deel van de PenC-cyclus. De aanbevelingen van de werkgroep investeringen (rapport: “Eenvoud is het kenmerk van het ware”) worden hierbij betrokken.

7. Nawoord RKC

Het onderzoek van de rekenkamercommissie beslaat de periode tot 1 april 2019. Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat de organisatie nu werkt aan risicobeheersing en daarvoor ook maatregelen treft. Het is aan de AV om te beoordelen of zij zich adequaat en in voldoende mate geïnformeerd weet om weloverwogen keuzes te maken.

Bijlage 1: Deelvragen onderzoek Grip op Oosterwold

Het project Oosterwold

1. Wat houdt het project Oosterwold in?
2. Hoe draagt het waterschap Zuiderzeeland bij aan het project Oosterwold?
3. Hoe heeft het project Oosterwold en de bijdrage van het waterschap Zuiderzeeland zich sinds de start ontwikkeld?

Beleid

4. Met welk(e) doel(en) heeft het waterschap Zuiderzeeland besloten deel te nemen aan het project Oosterwold?
5. Welke bestuurlijke kaders zijn bij dit besluit door de AV en het college van DenH van waterschap Zuiderzeeland meegegeven aan de organisatie?

Uitvoering

6. Hoe wordt uitvoering gegeven aan de kaders die door de AV en het college van DenH zijn meegegeven bij het project Oosterwold?
7. In hoeverre zijn/worden de beoogde doelen van het waterschap in het project Oosterwold in de beleving van de AV, het college van DenH en de organisatie gerealiseerd?

Informatievoorziening en sturing

8. Hoe is de AV bij het primaire besluit en daarna betrokken geweest bij en/of geïnformeerd over (de uitvoering van) dit project?
 - a. Op welke momenten en waarover is de AV geïnformeerd over het project Oosterwold?
 - b. Op welke momenten en hoe heeft de AV gestuurd op het project Oosterwold?

Bijlage 2: Lijst deelprojecten

Ten tijde van het tekenen van de Samenwerkingsovereenkomst Water in Oosterwold (2018) omvatte het Uitvoeringsprogramma Water negen deelprojecten.⁴⁸ Hierbij moet worden aangetekend dat de lijst van projecten niet statisch is, het Bestuurlijk Overleg is bevoegd deelprojecten toe te voegen dan wel te beëindigen (art. 7). Van de negen beschreven deelprojecten is het waterschap in drie projecten de trekker, in een vierde project is het samen met de gemeente Almere de trekker. Deze vier projecten zijn:

1. Monitoring waterkwaliteit en kwantiteit: Sinds 2016 worden de effecten van waterlozing in Oosterwold gemonitord, uit vervolgonderzoek blijkt dat de waterkwaliteit al op korte termijn achteruit kan gaan (zie 3.1 voor een beschrijving van het onderzoek).⁴⁹
2. Inventariseren gebruikerservaring: Initiatiefnemers spelen een belangrijke rol in het beheer en onderhoud van de decentrale afvalwaterbehandeling. De gebruikerservaringen worden geïnventariseerd en meegenomen in de evaluatie in 2019.
3. Samenwerking vergunningverlening (Omgevingswet): In Oosterwold wordt de vergunningverlening afgestemd tussen waterschap en gemeenten. Dit sluit goed aan bij de doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet. In dit deelproject wordt getracht de afstemming tussen partijen intensiever en efficiënter te laten verlopen.
4. Waterbeheer Oosterwold: Nu de eerste initiatieven zijn gerealiseerd, moet er aandacht komen voor de wijze waarop het waterbeheer in Oosterwold op gebiedsniveau wordt ingevuld. Daarvoor moet onderzocht worden welke vorm en instrumenten passen bij de overkoepelende filosofie van Oosterwold. Vervolgens moet uitvoering gegeven worden aan de gekozen aanpak.

De vijf overige projecten zijn:

1. Living lab (trekker: Provincie Flevoland): De huidige werkwijze in Oosterwold met individuele afvalwaterzuiveringen mag niet leiden tot een achteruitgang van de waterkwaliteit in het gebied en gevaar voor de volksgezondheid. Innovatie van de lokale afvalwaterbehandeling is noodzakelijk om aan die eis te kunnen voldoen en hiermee de ontwikkelingsfilosofie van de intergemeentelijke structuurvisie Oosterwold vast te houden. In het living lab wordt in 2018 via een internationale uitvraag veelbelovende systemen van decentrale waterzuivering en nazuivering verzameld, in de vorm van een challenge.
2. Variantenstudie afvalwater Oosterwold (trekker: Uitvoeringsorganisatie Oosterwold): Deze studie brengt scenario's voor de lange termijnontwikkeling op het gebied van behandeling van afvalwater in Oosterwold. Op basis van deze scenario's worden handelingsperspectieven uitgewerkt, inclusief effecten en consequenties voor Oosterwold.
3. Ontheffing zorgplicht stedelijk afvalwater (trekker: Gemeente Almere): Naast het milieukundig aspect van afvalwater ligt er een vraag met betrekking tot de ontheffing van de zorgplicht afvalwater Oosterwold. Een ontheffing van deze zorgplicht inzameling afvalwater wordt door gemeentes onderbouwd aangevraagd bij de provincie. De provincie kan mogelijkerwijs ontheffing afgeven. Die ontheffing is er nu niet. De manier waarop dit invulling kan krijgen en onder welke voorwaarden staat in dit project centraal.

4. Wateroverlastsystematiek (trekker: Provincie Flevoland): De Flevolandse norm voor Wateroverlast is een watersysteemnorm, gericht op de toestand van het watersysteem op grotere schaal en bij monofunctioneel gebruik, zoals landbouw of stedelijk gebied. De ontwikkelingsfilosofie Oosterwold gaat uit van multifunctioneel gebruik op kavelniveau. De toepassing van de wateroverlastnorm wordt door de ondertekenaars van de samenwerkingsovereenkomst niet zinvol geacht. Vanwege de kleinschaligheid en omdat de rolverdeling tussen overheid en bewoners anders is dan gebruikelijk. Daarom is het noodzakelijk helderheid te scheppen in de afbakening van de rollen, taken en verantwoordelijkheden, ook voor wateroverlast.
5. Risicoanalyse watersysteem 2018 (trekker: Uitvoeringsorganisatie Oosterwold): De organische ontwikkeling van Oosterwold is anders van aard dan een reguliere gebiedsontwikkeling. Niet uit te sluiten is dat op lange termijn op het niveau van het hoofdwatersysteem en afvalwatertransport en zuivering investeringen noodzakelijk zijn ter borging van de waterkwaliteit en -kwantiteit. De financiële risico's zijn bij het sluiten van de SOK nog onvoldoende in beeld. en uitgewerkt. Uitgangspunt was dat de resultaten van deze risicoanalyse medio 2018 aan het Bestuurlijk Overleg werden voorgelegd.

Om uitvoering te geven aan het uitvoeringsprogramma worden in de periode na het tekenen van de Samenwerkingsovereenkomst Water in Oosterwold op 15 maart 2018 verschillende onderzoeken gestart, waaronder een onderzoek van Ecorys naar de rollen, taken en verantwoordelijkheden in de gebiedsontwikkeling Oosterwold en een onderzoek van Sweco naar het "kantelpunt, (dwz het aantal IBA-systemen)" waarboven de waterkwaliteit zal verslechteren.