



**REKENKAMERONDERZOEK
DOELMATIGHEID & DOELTREFFENDHEID
VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT en HANDHAVING
WATERSCHAP RIVIERENLAND**

Bestuursvoorstel/-besluit

Bestuursvoorstel

Voorstelnummer: 2021-002

Tiel, 21 mei 2021

Onderwerp:

Rkc-onderzoek Doelmatigheid & doeltreffendheid van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

Beslispunten:

- Kennis te nemen van het onderzoek doelmatigheid & doeltreffendheid vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen WSRL.
- In te stemmen met de aanbevelingen van het rapport.

Conclusies:

Onze conclusies met betrekking tot het VTH-beleid luiden:

- WSRL beschikt niet over een actueel strategisch en operationeel beleidskader op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Wel is de organisatie bezig met de ontwikkeling van een integrale VTH beleidsnota die in 2021 zal worden vastgesteld.

Onze conclusies met betrekking tot de uitvoering van het VTH-beleid en taken luiden:

- De handhavingscultuur kenmerkt zich als oplossingsgericht.
- De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving is doelmatig. Daarnaast behaalt WSRL doorgaans de doelen die het waterschap zich stelt.
- De capaciteit (vooral bij vergunningverlening) is krap en kwetsbaar. Daarnaast neemt de druk op vergunningverlening toe, bijv. door toename van meldingen, complexere aanvragen en is meer tijd nodig voor vooroverleg en advisering.
- Het waterschap heeft geen zicht in de mate waarin de uitvoering van het VTH-beleid bijdraagt aan het behalen van beoogde maatschappelijke effecten.
- De samenwerking met de verschillende overheidsorganisaties verloopt over het algemeen naar tevredenheid.

Tot slot:

- Het AB beschikt over voldoende informatie om zijn controlerende rol te vervullen. Wel wenst het AB meer duiding bij cijfermatige trends en een duidelijk(er) beeld over de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering.
- Het waterschap anticipeert voldoende op de komst van de Omgevingswet.

Aanbevelingen:

Aanbevelingen met betrekking tot het VTH-beleid:

1. Draag het DB op zorg te dragen voor een actueel en integraal VTH-beleidskader en een sluitende beleidscyclus te borgen.
Meer specifiek gaat het daarbij om het volgende:
 - 1a. Verzoek het DB om in het nieuw op te stellen integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde doelstellingen op te nemen. Vraag het DB om daarbij ook de relatie tussen deze doelstellingen, de meer algemene opgaven en ambities (zoals benoemd in het Waterbeheerprogramma) en de beoogde maatschappelijke effecten te benoemen.
 - 1b. Draag het DB op om de doelstellingen te operationaliseren, jaarlijks te monitoren in hoeverre die doelstellingen worden bereikt en hiervan aan het AB verslag te doen.

1c. Draag het DB op om de prioriteiten te baseren op een actuele probleem- en risicoanalyse, deze (algemene) prioriteiten vast te leggen in het VTH-beleidsplan en te zorgen voor een concrete, duidelijke doorwerking van de prioriteiten in het (meerjaren)uitvoeringsprogramma en/of de jaarplannen.

1d. Draag het DB op om in de jaarverslagen inzage te geven in de VTH-prestaties van het afgelopen jaar en de mate van doelbereiking en verzoek het DB om deze informatie ter beschikking aan het AB te stellen.

Aanbevelingen voor de kaderstellende en controlerende taak van het AB:

2a. Bepaal als AB expliciet de eigen sturende en kaderstellende rol: gericht actief of bewust passief. Als wordt gekozen voor een actieve rol, stel expliciet de beleidsdoelstellingen en prioriteiten vast. Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.

2b. Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.

3. Bepaal hoe het AB gaat toezien op de uitvoering en resultaten van het VTH-beleid en wat het AB daarvoor nodig heeft van het DB. Maak ook duidelijke afspraken met het DB over de informatievoorziening.

Aanbevelingen over implementatie van de Omgevingswet

4a. Vraag het DB om het AB (aan de hand van de routekaart Omgevingswet) te informeren over de stand van zaken van het implementatietraject van de Omgevingswet voor de afdeling VTH en eventueel andere afdelingen binnen de organisatie, zoals de afdeling Omgeving en communicatie.

Aanbeveling met betrekking tot de organisatie

4b. Maak nadere afspraken met het DB over de manier waarop het AB, naast de AB-werkgroep Omgevingswet, wordt betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet.

5. Ga met het DB in gesprek over de juiste en gewenste balans tussen bemensing (capaciteit) van de afdeling VTH en de (nieuwe) uit te voeren taken.

Aanleiding:

Voor bepaalde type activiteiten zijn vergunningen van het waterschap nodig. Het gaat hier bijvoorbeeld om graven en dempen van watergangen, onttrekken en lozen van water of beschoeiing/damwand plaatsen. Naast vergunningverlener dient het waterschap ook toezicht te houden en handhavend op te treden wanneer bedrijven en particulieren regels overtreden.

Deze VTH-taken liggen bij het Dagelijks Bestuur van Waterschap Rivierenland en zijn uitgewerkt in beleid en uitvoeringsprogramma's. Tijdens de fractiegesprekken, ter voorbereiding op het jaarprogramma 2020 van de rekenkamercommissie, werd dit onderwerp door meerdere fracties aangedragen als een relevant onderwerp.

Doel van dit onderzoek:

De rekenkamercommissie wil het Algemeen Bestuur inzicht verschaffen over in hoeverre vergunningverlening, toezicht en handhaving doelmatig en doeltreffend is en welk beeld dit geeft van de realisatie van de door het Algemeen Bestuur benoemde beleidsdoelen.

Bestuurlijke reactie CDH

Het CDH heeft op 21 mei 2021 een reactie gegeven op het rapport.

Geachte leden van de Rekenkamercommissie WSRL,

Het college van Dijkgraaf en Heemraden heeft kennis genomen van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar doelmatigheid en doeltreffendheid van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hierbij geeft het college zijn reactie op het betreffende rapport. Hierbij wordt eerst ingegaan op de conclusies in het algemeen en vervolgens op de aanbevelingen.

Algemeen

Het college van Dijkgraaf en Heemraden heeft kennis genomen van het onderzoek van de Rekenkamer naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De centrale tweeledige onderzoeksvraag luidt: In hoeverre zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving doelmatig en doeltreffend en welk beeld geeft dit van de realisatie van de door het AB geformuleerde beleidsdoelen?

De onderzoeksperiode betreft 2016 tot en met 2019. Een belangrijk onderdeel van het onderzoeksrapport is het formuleren van voorstellen die tot verbetering kunnen leiden en concrete aanbevelingen opleveren die het AB van WSRL ondersteunt bij de invulling van de kaderstellende en controlerende taak.

Er is op vier thema's onderzocht: Beleid, Organisatie en uitvoering, Omgevingswet, Informatievoorziening Algemeen Bestuur. Voor deze onderzoeksthema's zijn deelvragen opgesteld welke zijn vertaald naar een twintigtal normen die zijn getoetst aan het volgende kader:

- +De praktijk komt (nagenoeg) volledig overeen met de norm.
- +/- De praktijk komt gedeeltelijk overeen met de norm.
- De praktijk komt niet of onvoldoende overeen met de norm.

Van de 20 getoetste normen komen er 2 niet of onvoldoende overeen met de norm, 8 komen gedeeltelijk overeen met de norm en 11 komen (nagenoeg) volledig overeen met de norm.

Daar waar het niet of onvoldoende overeenkomt met de norm gaat het vooral om inzicht in de doelen en de maatschappelijke effecten en het actueel zijn beleid en prioriteren.

Daarover het volgende.

Het beleid en de bijhorende prioritering zijn de laatste jaren niet meer geactualiseerd om twee redenen:

- de ontbinding van de geïntegreerde afdeling Handhaving WSRL/WSHD en de daaropvolgende integratie van Handhaving en Vergunningen tot de afdeling VTH;
- de komst van de Omgevingswet.

Beide onderwerpen hebben dusdanig veel invloed op het beleid dat gewacht is op meer duidelijkheid omtrent beide onderwerpen. Met name het uitstellen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft vertraging opgeleverd. Tussentijds is doorgedaan op het vigerende beleid en is gestart met een nieuwe beleidsnota VTH om te komen tot volledig, consistent, actueel en toekomstgericht beleid. Deze wordt parallel aan het RKC-onderzoek aan het AB voorgelegd. In deze beleidsnota zijn de aanbevelingen uit het RKC-onderzoek verwerkt, waarmee de aanbevelingen ook concreet ten uitvoer worden gebracht.

Aanbevelingen uit het onderzoek

Het onderzoek heeft geleid tot de onderstaande aanbevelingen. In *cursief* staat de door het college beoogde opvolging.

Aanbeveling 1.

Draag het DB op zorg te dragen voor een actueel en integraal VTH-beleidskader en een sluitende beleidscyclus te borgen. Meer specifiek gaat het daarbij om het volgende.

1a. Verzoek het DB om in het nieuw op te stellen integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde doelstellingen op te nemen. Vraag het DB om daarbij ook de relatie tussen deze doelstellingen, de meer algemene opgaven en ambities

(zoals benoemd in het Waterbeheerprogramma (WBP)) en de beoogde maatschappelijke effecten te benoemen.

Opvolging aanbeveling 1a:

In de VTH-beleidsnota zijn in hoofdstuk 2 in- en externe ontwikkelingen opgenomen als uitgangspunten voor het lange termijn opgaven en ambities welke aansluiten bij de doelstellingen uit het WBP. De VTH-beleidsnota bevat in hoofdstuk 3 'smart' doelstellingen.

1b. Draag het DB op om de doelstellingen te operationaliseren, jaarlijks te monitoren in hoeverre die doelstellingen worden bereikt en hiervan aan het AB verslag te doen.

Opvolging aanbeveling 1b:

De WBP-doelstellingen worden in jaarplannen doorvertaald, zodat a.d.h.v. prestatie-indicatoren gemonitord kan worden of de doelstellingen worden behaald. Deze zullen worden voorgelegd aan het AB, inclusief duiding. Dit verloopt via de reguliere B&V-cyclus.

Daarnaast worden ook andere prestatie-indicatoren bewaakt die betrekking hebben op de operationele uitvoering. Ook deze worden getoetst aan doelstellingen. Bij afwijkingen zullen ook deze met duiding aan het AB worden voorgelegd, zodat kan worden bijgestuurd.

1c. Draag het DB op om de prioriteiten te baseren op een actuele probleem- en risicoanalyse, deze (algemene) prioriteiten vast te leggen in het VTH-beleidsplan en te zorgen voor een concrete, duidelijke doorwerking van de prioriteiten in het (meerjaren)uitvoerings-programma en/of de jaarplannen.

Opvolging aanbeveling 1c:

In de genoemde beleidsnota VTH zijn in hoofdstuk 6 prioriteiten opgenomen (uitgaande van de doelen uit het WBP) en is in hoofdstuk 7 kwaliteitsborging en sturing opgenomen. Dat leidt tot een gesloten beleidscyclus (risicoanalyse; prioritering; uitvoeringsprogramma's; jaarprogramma's met actualiseringsbeleid; monitoren en evalueren).

Jaarlijks zal de uitkomst van de beleidscyclus worden voorgelegd aan het CDH ter vaststelling en worden opgevolgd in de opvolgende jaarplannen.

1d. Draag het DB op om in de jaarverslagen inzage te geven in de VTH-prestaties van het afgelopen jaar en de mate van doelbereiking en verzoek het DB om deze informatie ter beschikking aan het AB te stellen.

Opvolging aanbeveling 1d:

In de beleidsnota VTH is onder hoofdstuk 7 o.a. de wijze van monitoring opgenomen. De afdeling VTH werkt aan de VTH-taken vanuit een meerjarenvisie met uitvoeringskaders en aan de bedrijfsvoeringdoelstellingen en inzet van middelen vanuit het afdelingsjaarplan.

In jaarplannen wordt aangegeven welke activiteiten in een jaar zullen worden uitgevoerd. Dit vormt de verbinding tussen de praktische uitvoering en de VTH-beleidsnota. In de reguliere B&V-cyclus wordt bestuurlijk gerapporteerd over de resultaten (kwalitatief en kwantitatief) en deze wordt ter beschikking gesteld van het AB. Zie ook 1b.

Organisatie en uitvoering

Het AB heeft een kaderstellende en controlerende taak. In verband met die taak worden in het kader van dit onderzoek de volgende aanbevelingen gedaan.

2a. Bepaal als AB expliciet de eigen sturende en kaderstellende rol: gericht actief of bewust passief. Als wordt gekozen voor een actieve rol, stel expliciet de beleidsdoelstellingen en prioriteiten vast. Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.

2b. Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.

3. Bepaal hoe het AB gaat toezien op de uitvoering en resultaten van het VTH-beleid, en wat het AB daarvoor nodig heeft van het DB. Maak ook duidelijke afspraken met het DB over de informatievoorziening.

Het CDH adviseert een actief kaderstellende rol, waarbij het AB verantwoordelijk is voor de financiële kaders (begroting) en de beleidshoofdlijnen vaststelt (VTH beleidsnota). Het CDH zal rapporteren over de maatschappelijke effecten en de KPI's en het AB actief ondersteunen met duiding en desgevraagd met casuïstiek. In de nieuwe beleidsnota VTH doen wij hier een voorstel voor. Uiteindelijk is het aan het Algemeen Bestuur om hier een uitspraak over te doen.

Omgevingswet

4a. Vraag het DB om het AB (aan de hand van de routekaart Omgevingswet) te informeren over de stand van zaken van het implementatietraject van de Omgevingswet voor de afdeling VTH en eventueel andere afdelingen binnen de organisatie, zoals de afdeling Omgeving en communicatie.

Opvolging aanbeveling 4a.

Concerncontrol voert momenteel een onderzoek uit naar de stand van zaken van het implementatietraject. De resultaten van dit onderzoek bevatten de stand van zaken voor de organisatie als geheel, waaruit de s.v.z. voor VTH af te leiden is. Over dit onderzoek zal gerapporteerd worden aan het AB.

4b. Maak nadere afspraken met het DB over de manier waarop het AB, naast de AB-werkgroep Omgevingswet, wordt betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet.

Opvolging aanbeveling 4b.

Het CDH gaat graag in gesprek over hoe het AB het beste kan worden betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet. Het CDH stelt voor dat de implementatie van de Omgevingswet een vast agendapunt wordt van de Commissie Middelen.

5. Ga met het DB in gesprek over de juiste en gewenste balans tussen bemensing (capaciteit) van de afdeling VTH en de (nieuwe) uit te voeren taken.

Opvolging aanbeveling 5.

Met het in werking treden van de Omgevingswet, moet het waterschap vergunningen voor eigen werken gaan verlenen (was voorheen vrijgesteld). De personele consequenties hiervan zijn vertaald in de voorjaarsnota 2021.

Naast de toename aan aanvragen voor eigen werken, verlangt de Omgevingswet meer op het terrein van VTH. Er komen dimensies bij. Zo wordt toezicht uitgebreid met advisering en vergunningverlening wordt naast toetsen ook faciliteren. Dat vraagt meer inzet en andere betrokkenheid in het VTH-proces, aanpassen van werkwijzen en andere competenties van medewerkers. Er wordt ingezet op een cultuuromslag en omscholing/bijbscholing om gereed te zijn voor de Omgevingswet.

Bovendien is de laatste jaren sprake van een enorme toename in het aantal meldingen en advieszaken (op jaarbasis 1500 zaken meer dan 4 jaar geleden). Dat is een stijging van circa 30%. Ook alle bijkomende taken als vooroverleg en advisering breiden uit.

Nawoord van de Rekenkamercommissie:

De Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland heeft onder dankzegging kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek "Doelmatigheid en doeltreffendheid van vergunningverlening, toezicht en handhaving". Omdat het College reeds bezig is met het ontwikkelen van een nieuwe beleidsnota VTH zijn voor onze aanbevelingen ook al concrete acties benoemd. Deze constructieve houding verheugt ons. Het is thans aan het Algemeen Bestuur om aan te geven of zij met de gedane aanbevelingen instemt en het gesprek en debat hierover met het College gaat voeren.

Tiel, 21 mei 2021



Wijnand van de Giessen
Voorzitter Rkc WSRL



Koos Kappert
Secretaris Rkc WSRL

Bijlagen bij dit bestuursvoorstel:

De rekenkamercommissie levert 3 bijlagen op:

1. Bestuurlijke nota Conclusies en aanbevelingen Doelmatigheid en doeltreffendheid vergunningverlening, toezicht en handhaving
2. Nota van bevindingen Doelmatigheid en doeltreffendheid vergunningverlening, toezicht en handhaving
3. Info graphic VTH

Leeswijzer:

De bestuurlijke nota is het kerndocument. Hierin gaan we uitgebreid in op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bijgevoegde infographic biedt in één oogopslag zicht op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

De nota van bevindingen is een uitgebreid feitenrelaas waarin meer achtergrondinformatie staat. Dit rapport vormt de basis voor onze conclusies en aanbevelingen.

Bestuursbesluit



Voorstelnummer: 2021-002

Het Algemeen Bestuur van het Waterschap Rivierenland heeft het bestuursvoorstel d.d. 21 mei 2021 nr. 2021-002 gelezen en besluit:

1. Kennis te nemen van het onderzoek doelmatigheid & doeltreffendheid vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen WSRL.
2. In te stemmen met de aanbevelingen van het rapport.

Dit is besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur op 2 juli 2021.

Het Algemeen Bestuur van het Waterschap Rivierenland,

prof. dr. J.C. Verdaas
Dijkgraaf

ir. Z.C. Vonk
Secretaris-Directeur

BIJLAGEN:

**Bestuurlijke nota
Nota van bevindingen
Info graphic**

pro facto

Rekenkamercommissie waterschap Rivierenland –
Conclusies en aanbevelingen

Doelmatigheid en doeltreffendheid van ver-
gunningverlening, toezicht en handhaving

Groningen, april 2021

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Inhoud

| | |
|---|----------|
| 1 Conclusies en aanbevelingen | 2 |
| 1.1 Inleiding | 2 |
| 1.2 Beleid | 2 |
| 1.2.1 Vergunningverlening | 2 |
| 1.2.2 Toezicht en handhaving | 3 |
| 1.2.3 Beoordeling | 4 |
| 1.3 Organisatie en uitvoering | 4 |
| 1.3.1 Organisatie | 4 |
| 1.3.2 Uitvoering vergunningverlening | 5 |
| 1.3.3 Uitvoering toezicht en handhaving | 6 |
| 1.3.4 Samenwerking | 6 |
| 1.3.5 Beoordeling | 7 |
| 1.4 Omgevingswet | 7 |
| 1.4.1 Betrokkenheid AB | 8 |
| 1.4.2 Beoordeling | 8 |
| 1.5 Informatievoorziening aan het AB | 8 |
| 1.5.1 Kwaliteit van de informatievoorziening | 9 |
| 1.5.2 Beoordeling | 9 |
| 1.6 Aanbevelingen | 9 |
| 1.6.1 Aanbevelingen met betrekking tot het VTH-beleid | 9 |
| 1.6.2 Aanbevelingen voor de kaderstellende en controlerende taak van het AB | 10 |
| 1.6.3 Aanbevelingen over implementatie van de Omgevingswet | 11 |
| 1.6.4 Aanbeveling met betrekking tot de organisatie | 11 |

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste conclusies van het onderzoek naar vergunningverlening, toezicht en handhaving weer. Daarbij wordt ook de centrale onderzoeksvraag beantwoord:

In hoeverre zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving doelmatig en doeltreffend en welk beeld geeft dit van de realisatie van de door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleidsdoelen?

Aan de hand van het normenkader zijn de onderzoeksbevindingen beoordeeld. Hiertoe wordt een driepuntschaal gehanteerd (voldoet niet; voldoet gedeeltelijk; voldoet goed). Bij de bespreking van de belangrijkste bevindingen en de toetsing aan het normenkader worden de volgende thema's onderscheiden:

- Beleid
- Organisatie en uitvoering
- Omgevingswet
- Informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur

Dit hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen. Het betreft aanbevelingen die het AB kan helpen bij de invulling van zijn kaderstellende en controlerende taak, maar ook aanbevelingen voor de organisatie om het zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren.

1.2 Beleid

1.2.1 Vergunningverlening

Voor vergunningverlening vormen de Waterwet, de Keur en aanverwante wet- en regelgeving de belangrijkste (juridische) kaders op basis waarvan wordt bepaald of activiteiten vergunning- of meldingsplichtig zijn en waaraan vergunningaanvragen worden getoetst. Het waterschap beschikt over vergunningenbeleid in de vorm van algemene toetsingscriteria die zijn neergelegd in verschillende beleidsregels en algemene regels. Deze (beleids)regels fungeren als toetsingskader voor de vergunningverlening. WSRL beschikt echter (nog) niet over specifiek vergunningenbeleid waarin is beschreven welke doelen het waterschap wil bereiken met vergunningverlening en op welke manier aanvragen moeten worden behandeld. In het Waterbeheerprogramma worden in algemene zin ambities en doelen geschetst. Er zijn hierin echter geen specifieke ambities en doelen opgenomen

ten aanzien van vergunningverlening. Ook in andere beleidsdocumenten zijn geen doelen en prioriteiten op het vlak van vergunningverlening opgenomen. Wel stelt de organisatie in het kader van de beleids- en verantwoordingscyclus in de jaarrekening enkele algemene doelen voor vergunningverlening (afhandelen van vergunningen binnen de wettelijke termijnen, kosten van vergunningverlening moeten gedekt worden door legesopbrengsten, de vergunningverlening wordt klantgericht uitgevoerd). Verder worden jaarlijks SMART-doelen gesteld ten aanzien van behandeltermijnen van vergunningaanvragen, ingekomen meldingen en adviezen. Voor vergunningverlening hanteert WSRL geen specifieke prioritering. Wel geldt het principe 'first in, first out': vergunningaanvragen worden behandeld op volgorde van binnenkomst.

1.2.2 Toezicht en handhaving

Ten aanzien van toezicht en handhaving heeft het waterschap wel specifiek beleid vastgesteld. Dit beleid is echter niet (meer) actueel. Het *Handhavingsbeleidsplan* vormt het meest recente strategische beleidskader. Het Handhavingsbeleidsplan kent algemene uitgangspunten/doelen en beschrijft de werkwijze bij de uitvoering van toezicht en handhaving. Dit betrof het overkoepelende beleid voor toezicht en handhaving ten tijde van de intensieve samenwerking tussen WSRL en Hollandse Delta en zag op de periode 2012-2016. Sindsdien is geen nieuw strategisch beleidsplan opgesteld. Er is ook geen (formeel) besluit genomen waaruit blijkt dat het beleidsplan na 2016 nog geldend beleid is gebleven. Een dergelijk besluit is ook niet genomen toen in 2019 de samenwerking tussen WSRL en Hollands Delta is beëindigd. De reden hiervoor is dat WSRL bezig is met het opstellen van een nieuwe beleidsnota VTH. Bij de vaststelling van deze nieuwe beleidsnota door het AB moet tegelijkertijd het vigerende beleid worden ingetrokken.

WSRL heeft wel een Handhavingsstrategie vastgesteld die in 2015 in werking trad. In de Handhavingsstrategie staat hoe WSRL optreedt bij een overtreding, maar zijn geen beleidsdoelen opgenomen met betrekking tot de uitvoering van toezicht en handhaving. De beschreven werkwijze in de Handhavingsstrategie sluit aan op de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). De Handhavingstrategie was op het moment van onderzoek het enige beleidsdocument dat formeel nog geldend is.

Het waterschap heeft daarnaast een Meerjarenuitvoeringsprogramma vastgesteld. Dit vormt het beleidskader op operationeel niveau en heeft betrekking op de periode 2014-2017. Daarmee is ook het uitvoeringsprogramma niet meer actueel. Ook voor het uitvoeringsprogramma geldt dat geen (formeel) besluit is genomen waaruit volgt dat het nog geldend beleid is. Het Meerjarenuitvoeringsprogramma bevat generieke doelen per taakveld. Daarnaast zijn per taakveld concrete, meetbare doelstellingen opgenomen met betrekking tot gewenste naleefpercentages. Opmerkelijk is dat de 'cyclus' van het Handhavingsbeleidsplan (2012-2016) uit de pas loopt met de cyclus van het Meerjarenuitvoeringsprogramma (2014-2017). Het is onduidelijk waarom beide beleidsdocumenten een verschillende cyclus hebben.

Het waterschap stelt jaarlijks een jaarplan op waarin de taken en strategieën worden beschreven die het komend jaar worden uitgevoerd en de capaciteit (uren) die hiervoor wordt ingezet. In het VTH-jaarverslag legt de organisatie jaarlijks verantwoording af over de in het afgelopen jaar uitgevoerde toezicht- en handhavingstaken. De jaarplannen en jaarverslagen bevatten ook doelen. Deze zijn voornamelijk procesmatig/organisatorisch van aard en gedeeltelijk output- en prestatiegericht (in termen van aantal controles, naleefpercentages, aantal uren). De hoofdoelstelling in het Handhavingsbeleidsplan (verbeteren en continueren van naleefgedrag) werkt door in het Meerjarenuitvoeringsprogramma: per taakveld zijn gewenste naleefpercentages benoemd. Behalve deze hoofdoelstelling is het onduidelijk op welke manier de andere doelen uit de verschillende beleidsdocumenten (op strategisch-, operationeel- en uitvoeringsniveau) zich tot elkaar verhouden, dus op welke manier de nadere doelen/uitgangspunten in het Handhavingsbeleidsplan doorwerken in

het Meerjarenuivoeringsprogramma en vervolgens weer in de jaarplannen. Er ontbreekt een heldere koppeling tussen de gestelde doelen en de te bereiken maatschappelijke effecten. Behalve ten aanzien van gewenste naleefpercentages, geeft het beleid geen inzicht in de doelen – in termen van beoogde, concrete maatschappelijke effecten – die WSRL voor ogen heeft bij de uitvoering van toezicht en handhaving.

WSRL heeft in haar beleid prioriteiten vastgelegd voor (de uitvoering van) toezicht en handhaving. In het Meerjarenuivoeringsprogramma zijn algemene prioriteiten opgenomen per taakveld. Deze prioritering is gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse uit 2013, waarbij de risico's voor verschillende taakvelden op basis van de kans op niet-naleving, en het effect en de omvang daarvan in beeld zijn gebracht. In de jaarplannen is een nadere prioritering opgenomen op basis waarvan elk jaar wordt bepaald welke taakvelden/activiteiten een hoge dan wel lage prioriteit hebben. Sinds 2013 is geen nieuwe probleem- en risicoanalyse ten aanzien van de prioritering opgesteld. Daarnaast stellen we vast dat de prioriteitenlijst die in de jaarplannen wordt opgenomen, sinds 2016 niet is gewijzigd. Dit roept de vraag op in hoeverre de gestelde prioriteiten nog actueel zijn.

De organisatie monitort en evalueert jaarlijks en ook tussentijds de jaarplanning (welke resultaten zijn behaald, welke ontwikkelingen spelen, in hoeverre is de (uren)planning behaald, etc.), en stuurt indien nodig bij. Input in de vorm van bijvoorbeeld ingezette uren en uitgevoerde controles en output (nalevingspercentages) worden door WSRL gemeten; de outcome (maatschappelijke effecten) echter niet. In het jaarverslag wordt niet de effectiviteit van het beleid geëvalueerd. Deze informatie is wel van wezenlijk belang voor de vraag of het beleid bijgesteld moet worden of op dezelfde wijze voortgezet kan worden. Inzicht in de resultaten van het beleid en bijstelling van het beleid of uitvoeringsactiviteiten vormen een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Dit gebrek aan inzicht kan de effectiviteit en efficiency van het gevoerde beleid verminderen, omdat niet zeker is dat de handhavingsmiddelen doeltreffend en doelmatig worden ingezet.

Omdat WSRL niet beschikt over een actueel strategisch- en operationeel beleidskader en de effectiviteit van het beleid niet (jaarlijks) wordt geëvalueerd, is geen sprake van een volledig sluitende beleidscyclus (zoals bijvoorbeeld het 'Big-8' model). Uit de interviews blijkt wel dat het waterschap inmiddels bezig is met de ontwikkeling van nieuw integraal VTH-beleid en dat dit beleid in 2021 zal worden vastgesteld.

1.2.3 Beoordeling

De voorgaande bespreking leidt tot de volgende beoordeling van de normen:

| Norm | Beoordeling |
|---|-------------|
| Er is algemeen actueel beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgesteld. | - |
| Waterschap Rivierenland heeft concrete prioriteiten en beleidsdoelen geformuleerd met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. | +/- |
| De doelstellingen en prioriteiten zijn in het beleid vastgelegd. | +/- |
| De gestelde prioriteiten zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities. | +/- |

1.3 Organisatie en uitvoering

1.3.1 Organisatie

Voor 2019 was er een afdeling Handhaving en een afdeling Vergunningen binnen het waterschap. De afdeling Handhaving van WSRL vormde van 2011 tot 2019 een geïntegreerde afdeling met de

afdeling Handhaving van het waterschap Hollandse Delta. Daarnaast werkten de afdelingen Vergunningen van beide waterschap vanaf 2014 samen in een netwerkorganisatie. Per maart 2019 is de intensieve samenwerking met Hollandse Delta beëindigd en zijn de geïntegreerde afdeling Handhaving en de netwerkorganisatie Vergunningen ontbonden. Sindsdien is bij WSRL vergunningverlening, toezicht en handhaving geïntegreerd tot één afdeling VTH.

De organisatie van WSRL is sinds 2019 in beweging en in verband met de vorming van één VTH-afdeling in ontwikkeling. Dit hangt samen met het organisatieontwikkelingstraject (Horizon 2025), waarin de organisatie meer moet worden omgevormd van een hiërarchische naar een netwerkorganisatie. Dit betekent voor de afdeling VTH onder andere dat meer gebiedsgericht moet worden gewerkt. Daartoe is de afdeling ingedeeld in vier gebiedsgerichte teams.

1.3.2 Uitvoering vergunningverlening

Uit het onderzoek volgt dat het proces van vergunningverlening doelmatig is ingericht. WSRL heeft aandacht besteed aan het verbeteren van de (inrichting van de) werkprocessen bij vergunningverlening. In 2010 is bijvoorbeeld begonnen met LEAN werken en is afgestapt van het systeem van accounthouders, waardoor vergunningverleners flexibeler inzetbaar zijn bij de behandeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit heeft geresulteerd in een efficiënter werkproces en kortere doorlooptijden. Het gros van de vergunningaanvragen wordt binnen de wettelijke termijnen afgehandeld. Daarnaast heeft het waterschap stappen gezet in het verbeteren van de klantgerichtheid, bijvoorbeeld door de bereikbaarheid en deskundigheid van de frontoffice te verbeteren.

Een aandachtspunt bij vergunningverlening is dat de capaciteit krap en kwetsbaar is. Er zijn verschillende ontwikkelingen die ervoor zorgen dat de druk op vergunningverlening toeneemt, zoals: toename van het aantal meldingen, vergunningaanvragen die steeds complexer worden en een toename in het aantal adviesvragen vanuit andere overheidsorganisaties. Dit leidt tot een spanningsveld tussen kwantiteit en kwaliteit. Aan de ene kant dient WSRL de aanvragen binnen de wettelijke termijn te behandelen – als het bijvoorbeeld gaat om vergunningaanvragen is het doel om deze binnen vier weken af te handelen – en aan de andere kant moeten de besluiten van het waterschap ook van voldoende kwaliteit zijn. De consequentie is dat een juiste balans tussen kwantiteit en kwaliteit moet worden gevonden en dat niet in alle zaken het hoogste kwaliteitsniveau kan worden nagestreefd. De vergunningverleners proberen bijvoorbeeld tijd te besparen door bij relatief eenvoudige aanvragen niet om intern advies te vragen en in die gevallen voornamelijk standaardoverwegingen in het besluit op te nemen.

Eerder is geconstateerd dat WSRL niet beschikt over specifiek vergunningenbeleid in termen van te bereiken doelen met vergunningverlening en de wijze waarop aanvragen moeten worden behandeld. Wel stelt de organisatie jaarlijks (outputgerichte) doelen ten aanzien van de behandeltermijnen van aanvragen, meldingen en adviezen. Uit het onderzoek blijkt dat WSRL periodiek de afhandeling van vergunningen, meldingen en adviezen en het behalen van termijnen monitort. Uit deze cijfers volgt dat de gestelde doelen bij vergunningaanvragen niet altijd worden behaald. In de onderzoeksperiode was de gemiddelde termijn voor het afhandelen van vergunningaanvragen ongeveer 5,1 weken, terwijl vier weken – de helft van de wettelijke termijn – ten doel is gesteld. Wat betreft de afhandeling van meldingen fluctueert de gemiddelde termijn. De formele termijn (14 dagen) – die is vastgelegd in een beleidsregel – wordt elk jaar gehaald. De bestuurlijke doelstelling (7 dagen) wordt het ene jaar wel en het andere jaar niet gehaald. Bij adviezen wordt de doelstelling gehaald en lijkt sprake te zijn van een dalende trend in de gemiddelde behandeltermijn.

1.3.3 Uitvoering toezicht en handhaving

De gestelde prioriteiten blijken in de praktijk leidend te zijn in de uitvoering. Zo wordt voorrang gegeven aan de behandeling van incidenten/calamiteiten en daarna klachten en meldingen. Daarnaast zijn de taakvelden ten opzichte van elkaar geprioriteerd, waardoor bij een taakveld met een hogere prioriteit frequenter kan worden gecontroleerd dan bij een taakveld met een lagere prioriteit. Binnen de gestelde prioriteiten hebben de handhavers in het kader van de dagelijkse handhaving ruimte om nader te bepalen welke zaken al dan niet voorrang hebben.

Sinds de oprichting van de geïntegreerde afdeling VTH is de organisatie en werkwijze bij toezicht en handhaving veranderd. In plaats van gebiedsbreed, dienen de handhavers gebiedsgericht te werken. Daarbij is het idee dat elke handhaver meer generalist wordt en meerdere taakvelden kan signaleren/handelen. Voor de uitvoeringspraktijk is deze overgang naar een nieuwe werkwijze nog een aandachtspunt. Niet elke handhaver beschikt namelijk over voldoende (specifieke) kennis over de verschillende taakvelden. Daarnaast is het sturingsmodel gewijzigd, door verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie neer te leggen. Daardoor zijn de medewerkers verantwoordelijk voor de coördinatie van taken en aansturing nog zoekende naar hun nieuwe rol.

De handhavingscultuur van WSRL kan worden gekenmerkt als 'oplossingsgericht'. De handhavers streven ernaar om in eerste instantie in gesprek te gaan met de betrokkene en te kijken of een (informele) oplossing mogelijk is. Indien nodig wordt doorgepaktd en wordt conform de Handhavingsstrategie handhavend opgetreden.

De uitvoering van het VTH-beleid dient doeltreffend te zijn. Beleid en uitvoering zijn doeltreffend als de beoogde doelen worden gerealiseerd en de uitvoering effectief is, in die zin dat duidelijk is dat met (de uitvoering van) het VTH-beleid de beoogde maatschappelijke effecten worden behaald. Er moet dan dus ook een verband bestaan tussen de uitvoering van het beleid en de realisatie van de beoogde effecten. Het achterliggende doel van de naleving van wet- en regelgeving is een bijdrage te leveren aan de primaire doelen van het waterschap: waterveiligheid, schoon water en voldoende water.

De enige indicator die WSRL in haar beleid gebruikt voor de doeltreffendheid van toezicht en handhaving is het naleefgedrag. Jaarlijks wordt gemonitord in hoeverre de ten doel gestelde naleefpercentages worden gehaald. Uit het onderzoek blijkt dat de doelen die WSRL zich stelt doorgaans worden behaald. Tegelijkertijd hoeft dit niet iets te zeggen over de mate waarin toezicht en handhaving een bijdrage levert aan het goed en veilig functioneren van de watersystemen en het behouden en verbeteren van de waterkwaliteit. Dit wordt ook gesignaleerd door gesprekspartners. Het waterschap geeft aan meer te willen inzetten op het sturen op gewenste effecten in plaats van naleefgedrag. De koppeling met doelstellingen in het VTH-beleid ontbreekt echter: er zijn geen (meetbare) indicatoren of concrete, specifieke uitgangssituaties en beoogde maatschappelijke effecten in het beleid opgenomen die inzicht geven in de mate waarin een bijdrage wordt geleverd aan de primaire doelen voor waterveiligheid en waterkwantiteit. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of en zo ja in welke mate de uitvoering van het VTH-beleid bijdraagt aan het behalen van beoogde maatschappelijke effecten.

1.3.4 Samenwerking

WSRL werkt op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving samen met vele verschillende (overheids)organisaties. Het gaat onder andere om zes omgevingsdiensten, vier provincies, Rijkswaterstaat en veel gemeenten. Met veel van deze organisaties zijn samenwerkingsover-

eenkomsten gesloten en/of werkafspraken gemaakt. Aangezien wordt samengewerkt met veel verschillende organisaties, is het ingewikkeld om met al deze partijen uniforme afspraken te maken. WSRL beoogt deze afspraken wel zoveel mogelijk te harmoniseren.

Het algemene beeld uit het onderzoek is dat er geen grote knelpunten bestaan in de samenwerking met de verschillende samenwerkingspartners en dat de samenwerking over het algemeen adequaat verloopt. Zoals aangegeven is de intensieve samenwerking met het waterschap Hollandse Delta beëindigd. In de praktijk is de samenwerking grotendeels stopgezet, maar wordt op het gebied van strafrecht op informele basis (op dossierniveau) nog wel samengewerkt. Sinds het beëindigen van de intensieve samenwerking met Hollandse Delta kan WSRL zich meer focussen op samenwerking met andere organisaties.

De gemeenten en omgevingsdiensten vormen bijvoorbeeld belangrijke samenwerkingspartners voor het waterschap. Daarbij is indirecte lozingen een belangrijk onderwerp. Hoewel er uiteraard verschillen bestaan tussen de gemeenten en omgevingsdiensten, verloopt de samenwerking met deze organisaties in algemene zin naar tevredenheid. De laatste jaren wordt de samenwerking met de omgevingsdiensten zowel formeel als informeel verder geïntensiveerd. Ook is het beeld dat de onderlinge communicatie en afstemming steeds beter gaat. Met betrekking tot de samenwerking zijn wel de advieswerkzaamheden een aandachtspunt. Deze advieswerkzaamheden kosten het waterschap meer tijd en WSRL ontvangt hier geen financiële vergoeding voor.

1.3.5 Beoordeling

De voorgaande bespreking leidt tot de volgende beoordeling van de normen:

| Norm | Beoordeling |
|--|-------------|
| De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren. | +/- |
| De vastgestelde prioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering. | + |
| De signaleringsstructuur is adequaat. | + |
| De samenwerking met andere organisaties verloopt adequaat. | + |
| De afhandeling van vergunningaanvragen wordt gemonitord. | + |
| De uitvoering van het vergunning, toezicht en handhavingsbeleid is doelmatig. | + |
| De uitvoering van het vergunning, toezicht en handhavingsbeleid is doeltreffend: | +/- |
| — De beoogde doelen worden gerealiseerd. | + |
| — Er is voldoende inzicht in de maatschappelijke effecten van de uitvoering van vergunning, toezicht en handhavingsbeleid. | - |

1.4 Omgevingswet

Het waterschap is bezig met het treffen van de voorbereidingen voor de Omgevingswet die naar verwachting in 2022 in werking zal treden. Een programmamanager en een (organisatiebreed) programmateam, waarin verschillende afdelingen zijn vertegenwoordigd, trekken het implementatietraject binnen WSRL. In het kader van de implementatie van de wet onderscheidt WSRL twee fases. In de eerste fase (die loopt tot 2022) wil het waterschap in ieder geval voldoen aan de minimumvereisten van de wet. Dat betekent onder meer dat een waterschapverordening moet zijn vastgesteld, het waterschap is aangesloten op de landelijke voorziening DSO en dat de werkprocessen op orde zijn. De organisatie is hier nu druk mee bezig en uit het onderzoek volgt dat het waterschap 'op schema' ligt om per 2022 te voldoen aan de minimumvereisten van de Omgevingswet. Ook worden voor de medewerkers van de afdeling VTH opleidingen en cursussen verzorgd (op hoofdlij-

nen) op het gebied van de Omgevingswet. Vanaf 2022 begint de tweede fase van het implementatietraject, waarin doorontwikkeling en vernieuwing centraal staat. De bedoeling is dat dan ook beleidsrijke (inhoudelijke) keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld als het gaat om het loslaten of wijzigen van bepaalde regels in de ‘geest van de Omgevingswet’.

Voor vergunningverlening vormt de omslag van een ‘nee, tenzij’-houding naar een ‘ja, mits’-houding het belangrijkste aandachtspunt. Hiervoor is een verandering in houding en gedrag nodig. Dit is een zaak van de lange adem, omdat een dergelijke cultuurverandering niet van de ene op de andere dag tot stand komt. WSRL besteedt hier aandacht aan door bijvoorbeeld cursussen aan te bieden. Hierin moet nog een verdere slag worden gemaakt. Wat betreft toezicht en handhaving zal met name de (verwachte) overgang van middelvoorschriften naar doelvoorschriften consequenties hebben voor de handhavers. Dit zal meer vragen van de medewerkers in het veld, omdat zij (op een andere manier) nader moeten onderbouwen en aantonen waarom wel of niet aan een doelvoorschrift is voldaan. Ook de eerder beschreven overgang naar gebiedsgericht werken – die mede is ingegeven met het oog op de komst van de Omgevingswet – vormt een aandachtspunt bij de handhavers.

1.4.1 Betrokkenheid AB

Er is vanuit het AB een werkgroep betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet, maar het Algemeen Bestuur in zijn geheel is voornamelijk slechts in beperkte mate betrokken bij de Omgevingswet. In het verleden is het AB tijdens een thema avond geïnformeerd over de Omgevingswet. Uit het groepsgesprek met AB-leden blijkt dat er behoefte bestaat aan meer informatie over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de wet. De terugkoppeling hierover is volgens de vertegenwoordiging van het AB beperkt. Ook wil het AB graag weten op welke momenten en waarover de AB-leden zich kunnen uitspreken over (bepaalde onderdelen/thema’s met betrekking tot) de Omgevingswet, zodat zij tijdig kunnen sturen.

1.4.2 Beoordeling

De voorgaande bespreking leidt tot de volgende beoordeling van de normen:

| Norm | Beoordeling |
|---|-------------|
| Er wordt voldoende geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet. | + |
| Het Algemeen Bestuur wordt betrokken in het implementatietraject. | +/- |

1.5 Informatievoorziening aan het AB

In het kader van de beleids- en verantwoordingscyclus ontvangt het AB jaarlijks verschillende stukken (zoals de jaarrekening en het jaarverslag) waarin wordt gerapporteerd over het VTH-beleid en de behaalde resultaten bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.¹ Daarmee is sprake van een gestructureerde cyclus van rapportering en monitoring aan het AB. Naast de jaarlijkse cyclus wordt het AB in sommige gevallen tussentijds geïnformeerd. Dan gaat het bijvoorbeeld om een incident/calamiteit die (budgettaire) gevolgen kan hebben of een andere belangrijke ontwikkelingen op VTH-gebied, zoals de integratie van de afdeling VTH en het beëindigen van de samenwerking met Hollandse Delta.

¹ In 2020 is het thema VTH uit de reguliere B&V-cyclus gehaald en is het AB middels een aparte VTH-rapportage alsnog geïnformeerd. De afspraak is gemaakt om vanaf volgend jaar weer het thema VTH in de reguliere B&V-cyclus op te nemen.

1.5.1 Kwaliteit van de informatievoorziening

In algemene zin wordt de informatiestroom richting het AB over (de uitvoering van) vergunningverlening, toezicht en handhaving voldoende geacht. De informatie is doorgaans tijdig, juist, toegankelijk en begrijpelijk. Met name over politiek-bestuurlijk gevoelige situaties/incidenten wordt het AB naar tevredenheid geïnformeerd. De informatie die het AB ontvangt over het VTH-beleid en de behaalde resultaten voldoet niet volledig aan de informatiebehoefte van het AB. Er is meer behoefte aan duiding van de belangrijkste (cijfermatige) ontwikkelingen en VTH-prestaties. Ook is er behoefte aan een duidelijk algemeen beeld over de effectiviteit en efficiëntie van vergunningverlening, toezicht en handhaving en een helderdere terugkoppeling over het behalen van VTH-doelen.

1.5.2 Beoordeling

De voorgaande bespreking leidt tot de volgende beoordeling van de normen:

| Norm | Beoordeling |
|--|-------------|
| Er is sprake van een gestructureerde cyclus van rapportering en monitoring aan het AB. | + |
| Het AB beschikt over voldoende informatie om zijn controlerende rol te vervullen: | +/- |
| — de informatie is tijdig; | + |
| — de informatie is juist; | + |
| — de informatie voldoet aan de behoefte c.q. vraag; | +/- |
| — de informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden. | + |

1.6 Aanbevelingen

De voorgaande onderzoeksbevindingen en conclusies geven aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen:

1.6.1 Aanbevelingen met betrekking tot het VTH-beleid

1. Draag het DB op zorg te dragen voor een actueel en integraal VTH-beleidskader en een sluitende beleidscyclus te borgen. Meer specifiek gaat het daarbij om het volgende.

1a. Verzoek het DB om in het nieuw op te stellen integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde doelstellingen op te nemen. Vraag het DB om daarbij ook de relatie tussen deze doelstellingen, de meer algemene opgaven en ambities (zoals benoemt in het Waterbeheerprogramma) en de beoogde maatschappelijke effecten te benoemen.

Toelichting: de doelstellingen dienen inzicht te geven in wat WSRL wil bereiken – in termen van beoogde maatschappelijke effecten – met de in te zetten middelen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In een (meerjaren)uitvoeringsprogramma/jaarplannen kunnen de beleidsdoelen nader worden uitgewerkt en geoperationaliseerd.

1b. Draag het DB op om de doelstellingen te operationaliseren, jaarlijks te monitoren in hoeverre die doelstellingen worden bereikt en hiervan aan het AB verslag te doen.

Toelichting: de doelstellingen moeten worden geoperationaliseerd, zodat het waterschap kan monitoren of de doelstellingen daadwerkelijk worden behaald. In het uitvoeringsprogramma en/of de jaarplannen zou deze concretiseringslag gemaakt kunnen worden. Aan de hand van prestatie-indicatoren kan worden gemonitord in hoeverre deze doelstellingen (binnen een be-

paalde termijn) worden behaald en in hoeverre het beleid leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten. Als dat niet het geval is, kan worden bijgestuurd, bijvoorbeeld door de inzet van meer uren op een bepaald taakveld of de ambities bij te stellen.

1c. Draag het DB op om de prioriteiten te baseren op een actuele probleem- en risicoanalyse, deze (algemene) prioriteiten vast te leggen in het VTH-beleidsplan en te zorgen voor een concrete, duidelijke doorwerking van de prioriteiten in het (meerjaren)uitvoeringsprogramma en/of de jaarplannen.

Toelichting: de probleem- en risicoanalyse zou systematisch, navolgbaar en integraal opgezet moeten worden, waarbij alle VTH-taken betrokken worden en zowel binnen als tussen de taakvelden afwegingen worden gemaakt. De risicofactoren en hun weging zouden ontleend moeten worden aan de geformuleerde doelstellingen.

1d. Draag het DB op om in de jaarverslagen inzage te geven in de VTH-prestaties van het afgelopen jaar en de mate van doelbereiking en verzoek het DB om deze informatie ter beschikking aan het AB te stellen.

Toelichting: naast het afleggen van verantwoording over de (cijfermatige) behaalde VTH-prestaties, dient voor een sluitende beleidscyclus ook jaarlijks te worden geëvalueerd in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. In de jaarverslagen dient daarom expliciet te worden gereflecteerd op de beleidsdoelen. Inzage in de doelmatigheid van het beleid is van wezenlijk belang om te kunnen beoordelen of (de uitvoering van) vergunningverlening, toezicht en handhaving op dezelfde wijze voortgezet kan worden of dat het beleid moet worden bijgesteld. Rapporteer op een zodanige manier dat daarmee wordt voldaan aan de informatiebehoefte van het AB.

1.6.2 Aanbevelingen voor de kaderstellende en controlerende taak van het AB

Het AB heeft een kaderstellende en controlerende taak. In verband met die taak worden in het kader van dit onderzoek de volgende aanbevelingen gedaan.

2a. Bepaal als AB expliciet de eigen sturende en kaderstellende rol: gericht actief of bewust passief. Als wordt gekozen voor een actieve rol, stel expliciet de beleidsdoelstellingen en prioriteiten vast. Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.

2b. Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.

Toelichting: voor wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving heeft het AB twee belangrijke kaderstellende instrumenten tot de beschikking. Ten eerste kan het AB inhoudelijk sturen door beleidsdoelstellingen te formuleren en prioriteiten te stellen. Ten tweede is het AB verantwoordelijk voor de financiële kaders in de begroting. Als het AB kiest voor een actieve rol, dan zou het AB zich expliciet moeten uitspreken over de beleidshoofdpijnen, waaronder de doelstellingen, de beoogde maatschappelijke effecten, de nalevingsstrategie (stevig of meedenkend) en de prioriteitsstelling. Het DB kan het AB hierin actief ondersteunen door de opgaven en datgene wat wordt bereikt aanschouwelijker te maken voor AB-leden, bijvoorbeeld aan de hand van casuïstiek.

3. Bepaal hoe het AB gaat toezien op de uitvoering en resultaten van het VTH-beleid, en wat het AB daarvoor nodig heeft van het DB. Maak ook duidelijke afspraken met het DB over de informatievoorziening.

Toelichting Indien het AB kiest voor een actieve sturende rol, dan past daarbij ook een actieve controlerende houding. Dit kan bijvoorbeeld door het actief opvragen van benodigde informatie, het bespreking van de jaarverslagen en bijsturing van het beleid.

1.6.3 Aanbevelingen over implementatie van de Omgevingswet

4a. Vraag het DB om het AB (aan de hand van de routekaart Omgevingswet) te informeren over de stand van zaken van het implementatietraject van de Omgevingswet voor de afdeling VTH en eventueel andere afdelingen binnen de organisatie, zoals de afdeling Omgeving en communicatie.

4b. Maak nadere afspraken met het DB over de manier waarop het AB, naast de AB-werkgroep Omgevingswet, wordt betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet.

Toelichting: de routekaart kan het AB inzicht verschaffen in de te doorlopen stappen bij de implementatie van de Omgevingswet en helderheid verschaffen ten aanzien van welke onderwerpen/thema's het AB (aan de voorkant) kan sturen en op welk moment het AB zich hierover inhoudelijk kan uitspreken.

1.6.4 Aanbeveling met betrekking tot de organisatie

5. Ga met het DB in gesprek over de juiste en gewenste balans tussen bemensing (capaciteit) van de afdeling VTH en de (nieuwe) uit te voeren taken.

Toelichting: gebleken is dat de capaciteit bij met name vergunningverlening krap en kwetsbaar is. Bij (tijdelijke) uitval van medewerkers loopt de werkvoorraad en lopen de beslistermijnen snel op. Tegelijkertijd neemt de werkvoorraad zelf toe (met name het aantal meldingen) en worden de werkzaamheden complexer. Vergunningaanvragen worden complexer en ook dient meer tijd te worden gestoken in vooroverleg, (interne en externe) advisering en het betrekken van de omgeving bij vergunningtrajecten. Gelet op deze ontwikkelingen en gelet op de komende veranderingen in het kader van de Omgevingswet is het belangrijk de bemensing en competenties in balans te brengen met de (nieuwe) uit te voeren taken. Dit vormt een aandachtspunt voor de organisatie.

pro facto

pro facto

Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland –
Nota van Bevindingen

Doelmatigheid en doeltreffendheid van ver-
gunningverlening, toezicht en handhaving

Groningen, februari 2021

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Inhoud

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 2 |
| 1.1 | Inleiding | 2 |
| 1.2 | Centrale onderzoeksvraag | 3 |
| 1.3 | Onderzoeksaanpak | 3 |
| 1.4 | Leeswijzer | 3 |
| 2 | Beleid | 5 |
| 2.1 | Inleiding | 5 |
| 2.2 | Vergunningverlening | 5 |
| 2.3 | Toezicht en handhaving | 10 |
| 3 | Uitvoeringspraktijk | 18 |
| 3.1 | Inleiding | 18 |
| 3.2 | Organisatie vergunningverlening, toezicht en handhaving | 18 |
| 3.3 | Uitvoering vergunningverlening | 19 |
| 3.4 | Uitvoering toezicht en handhaving | 27 |
| 3.5 | Informatievoorziening aan het AB | 34 |
| 3.6 | Samenwerking | 37 |
| 4 | Omgevingswet | 40 |
| 4.1 | Inleiding | 40 |
| 4.2 | Vorbereiding op de Omgevingswet | 40 |
| 4.3 | Impact op vergunningverlening, toezicht en handhaving | 44 |
| Bijlage 1: | Deelvragen | 47 |
| Bijlage 2: | Normenkader | 48 |
| Bijlage 3: | Onderzoeksverantwoording | 49 |

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Waterschap Rivierenland (WSRL) is waterbeheerder in de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Utrecht en Zuid-Holland. De taken van het waterschap krijgen in belangrijke mate vorm door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. WSRL is bevoegd om vergunningen te verlenen voor onder andere het lozen van (afval)stoffen in het oppervlaktewater, werken in of nabij waterstaatswerken en voor het onttrekken of lozen van grondwater. Naast het beoordelen en verlenen van een vergunning zijn er verschillende activiteiten die behoren bij de vergunningverlening, waaronder vooroverleg (met de vergunningaanvrager bespreken in welke mate de plannen haalbaar zijn), veldbegeleiding (op locatie vergunningaanvragers informatie verschaffen) en advisering. Deze werkzaamheden zijn er mede op gericht om handhaving te voorkomen.

De handhaving van wet- en regelgeving is ook een belangrijk onderdeel van de taken van WSRL. Toezichthouders van de afdeling Beheer en Onderhoud houden toezicht op de watersystemen en waterveiligheid (Keur). Toezichthouders en handhavers van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving houden toezicht op de waterkwaliteit. De toezichthouders controleren of in de regels worden nageleefd en of er geen illegale activiteiten plaatsvinden. Die controles vinden plaats vanaf het land, vanuit de lucht en op het water. Als tijdens inspecties wordt geconstateerd dat waterregels niet worden nageleefd, kan het waterschap handhavend optreden. Daarbij kan WSRL gebruik maken van verschillende instrumenten, zoals het opleggen van een de last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, het opleggen van een bestuurlijke boete, het intrekken van een vergunning of strafrechtelijk optreden.

Idealiter worden toezichts- en handhavingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet, gericht op de bevordering van naleving van regelgeving, de naleving van vergunningvoorschriften en op het optimaal beheersen van de risico's van niet-naleving. Aangezien het aantal normen waarop moet worden toegezien en de terreinen waarop dat het geval is erg omvangrijk zijn, moeten keuzes worden gemaakt. Hoe en wanneer wordt toezicht gehouden, wanneer wordt overgegaan tot handhaving als een overtreding wordt geconstateerd en welke maatregelen worden dan getroffen?

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarbij dient ook te worden gekeken in hoeverre het waterschap voorbereid is op de komst van de Omgevingswet.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

In het onderzoek stond de volgende, tweedelige, onderzoeksvraag centraal.

In hoeverre zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving doelmatig en doeltreffend en welk beeld geeft dit van de realisatie van de door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleidsdoelen?

1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek worden vier onderzoeksthema's onderscheiden:

1. Beleid
2. Organisatie en uitvoering
3. Omgevingswet
4. Informatievoorziening Algemeen Bestuur

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn bij de onderzoeksthema's deelvragen geformuleerd. Deze zijn te vinden in bijlage 1. De deelvragen komen in de afzonderlijke hoofdstukken aan de orde. De bevindingen zijn getoetst aan een normenkader, dat in bijlage 2 is opgenomen. De resultaten van het onderzoek zijn afgezet tegen deze normen en op de volgende wijze weergegeven:

| | |
|-----|---|
| + | De praktijk komt (nagenoeg) volledig overeen met de norm. |
| +/- | De praktijk komt gedeeltelijk overeen met de norm. |
| - | De praktijk komt niet of onvoldoende overeen met de norm. |

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2020 – februari 2021. Daarbij geldt dat het onderzoek zich heeft gericht op de watervergunning, meldingen over activiteiten in het watersysteem en toezicht en handhaving daarop. Het waterschap beheert ook een aantal polderwegen in Rivierenland. Als wegbeheerder dient WSRL ervoor te zorgen dat deze polderwegen veilig, schoon en heel blijven. Omdat het hier om een 'neventaak' gaat, is de vergunningverlening, toezicht en handhaving van deze wegen buiten beschouwing gelaten.

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Aan het begin van het onderzoek zijn diverse relevante documenten geraadpleegd. Vervolgens hebben 11 (groeps)gesprekken plaatsgevonden waarbij onder meer met vergunningverleners, handhavers, een beleidsmedewerker, het afdelingshoofd VTH en de verantwoordelijke portefeuillehouders is gesproken. Verder is met een vertegenwoordiging van het Algemeen Bestuur (hierna: het AB) gesproken en met twee omgevingsdiensten waar het waterschap mee samenwerkt. Daarnaast zijn in casestudy's 15 dossiers bestudeerd en zijn 14 telefonische interviews afgenomen met vergunningaanvragers en personen die onderwerp waren van handhaving. In bijlage 3 is een verantwoording opgenomen van de onderzoeksaanpak met de daarbij behorende onderzoeksmethoden.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de juridische- en beleidsmatige kaders voor vergunningverlening en het toezicht- en handhavingsbeleid van het waterschap. Daarbij komen de hoofdlijnen van het beleid inclusief doelstellingen en prioriteiten aan de orde. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens

de praktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat hoofdstuk besteedt onder meer aandacht aan de organisatie en de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de samenwerking met samenwerkingspartners en de informatievoorziening aan het AB. In hoofdstuk 4 komt de voorbereiding van WSRL op de komst van de Omgevingswet en de impact hiervan op vergunningverlening, toezicht en handhaving aan bod.

2 Beleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het beleid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-beleid). De uitvoering van het VTH-beleid komt aan de orde in hoofdstuk 3. Achtereenvolgens worden in paragraaf 2.2 en 2.3 voor vergunningverlening, respectievelijk toezicht en handhaving de juridische en beleidsmatige kaders (waaronder doelen en prioriteiten) beschreven. Daarbij staan de volgende deelvragen centraal.

1. Hoe ziet het VTH-beleid van waterschap Rivierenland eruit en door welk bestuursorgaan zijn deze (beleids)regels vastgelegd?
2. Welke prioriteiten, beleidsdoelen en ambities stelt het waterschap met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving? Zijn deze vastgelegd in beleid en zo ja op welke wijze?
3. Wordt het beleid vertaald in uitvoeringsplannen met meetbare resultaten?
4. Is vastgelegd of en zo ja op welke wijze monitoring, rapportering en evaluatie plaatsvindt?

2.2 Vergunningverlening

2.2.1 Juridische kaders

Deze paragraaf omschrijft de relevante wet- en regelgeving op het gebied van vergunningverlening. De twee belangrijkste juridische kaders waarin eisen worden gesteld aan activiteiten binnen het watersysteem zijn de Waterwet en de Keur.

De Waterwet

Toen op 22 december 2009 de *Waterwet* in werking trad, zijn acht bestaande wetten samengevoegd tot één wet. De *Waterwet* regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwaterwerken en verbetert daarnaast de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Als gevolg van de *Waterwet* zijn de vergunningstelsels uit de afzonderlijke waterbeheerwetten gebundeld. Dit resulteert in één vergunning, de watervergunning, die met een wettelijk vastgesteld aanvraagformulier kan worden aangevraagd. De *Waterwet* vormt de wettelijke grondslag waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst. Belangrijk om te vermelden is dat de *Waterwet* met de inwerkingtreding van de *Omgevingswet* komt te vervallen.¹

¹ Op de *Omgevingswet* en de gevolgen daarvan voor het WSRL wordt ingegaan in hoofdstuk 4.

De Keur en aanverwante regelgeving

De taken van het waterschap zijn opgenomen in de *Waterschapswet*. Het waterschap heeft bijvoorbeeld het beheer van het watersysteem en het beheer een aantal polderwegen² als taak.³ Uit deze taak vloeien drie hoofddoelstellingen voor het waterschap voort:

1. de zorg voor voldoende water (kwantiteit);
2. de kwaliteit van het water;
3. het beheer van waterkeringen (dijken, dammen of andere kunstmatige keringen (kunstwerken)).

Naast deze drie hoofddoelstellingen, valt ook de zuivering van afvalwater onder de verantwoordelijkheid van het waterschap.

De Waterschapswet kent aan het AB van het waterschap onder meer de bevoegdheid toe om verordeningen vast te stellen.⁴ De *Keur* is een belangrijke verordening van het waterschap die vooral ziet op het waterkwantiteitsaspect en van toepassing is op het aanbrengen van veranderingen in het watersysteem. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanleggen van duikers, dammen en werkzaamheden op of aan de dijken. Daarnaast regelt de Keur het onttrekken van water aan de bodem of aan het oppervlaktewater. Voor het verrichten van handelingen in het watersysteem is een watervergunning nodig of kan worden volstaan met een melding. De meest recente versie van de Keur van WSRL dateert uit 2014.

Aan de Keur van WSRL zijn algemene regels verbonden, de *Algemene regels behorende bij Keur Waterschap Rivierenland 2014*. Deze regels zijn een soort algemene ontheffing van de verboden die zijn neergelegd in de Keur; er is geen vergunning nodig, als een activiteit valt onder de algemene regels. In de toelichting bij deze algemene regels wordt regelmatig verwezen naar de *Beleidsregels Keur Waterschap Rivierenland 2014*. Deze beleidsregels zijn vastgesteld door het dagelijks bestuur (hierna: het DB) en moeten er voor zorgen dat aanvragen om een (water)vergunning steeds op dezelfde manier worden beoordeeld. Daartoe bevatten de beleidsregels onder andere algemene toetsingscriteria voor:

- watervergunningen wateren en waterkeringen;
- waarborging van de constructie, de waterhuishoudkundige functie en het doelmatig beheer en onderhoud van wateren;
- waarborging van de constructie en waterstaatkundige functie van de waterkeringen.

Naast de algemene regels en beleidsregels zijn ook de leggers die horen bij de Keur van invloed op de vergunningverlening.⁵ Op de legger is te zien of regels van de Keur van toepassing zijn voor een bepaald gebied en zo ja aan welke regels van de Keur moet worden voldaan. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Keur worden vervangen door de waterschapsverordening.

2.2.2 Een watervergunning of melding?

Er mogen niet zomaar handelingen in het watersysteem worden verricht. Afhankelijk van welke handeling het betreft dient bij het waterschap een melding te worden gedaan of een watervergunning te worden aangevraagd. Veel activiteiten vallen onder algemene regels, waardoor geen watervergunning nodig is. Vaak kan bij minder ingrijpende activiteiten worden volstaan met het doen van een melding.

² Omdat het beheer van polderwegen bij WSRL een 'neventaak' is, is deze taak in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

³ Artikel 1 van de Waterschapswet.

⁴ Zie artikel 56 in combinatie met artikel 78 van de Waterschapswet.

⁵ Leggers zijn kaarten met wateren of waterkeringen die het waterschap in beheer heeft en waarvoor de regels van de Keur gelden.

Er zijn ook activiteiten waarvoor het verschilt of een watervergunning of melding nodig is. Dat geldt bijvoorbeeld voor lozingen op het oppervlaktewater, het onttrekken van grondwater, het aanleggen van kabels en leidingen of het dempen van een oppervlaktewaterlichaam. Of in dat geval een watervergunning nodig is, hangt af van of en zo ja welke algemene regels er gelden. Die algemene regels vloeien voort uit het Waterbesluit, de Waterregeling of de Keur, maar ook uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah) of het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) kan bijvoorbeeld een meldingsplicht voortvloeien. Via het Omgevingsloket online (hierna: OLO) kunnen burgers en bedrijven een vergunningscheck doen en een vergunningaanvraag indienen of een melding doen (zie ook hoofdstuk 3). Hieronder is ten aanzien van een aantal activiteiten nader ingegaan op de juridische kaders die gelden.

Lozingen van afvalwater

Onder lozen wordt verstaan ‘het met behulp van een werk in het oppervlaktewater brengen van afvalstoffen, verontreinigde of schadelijke stoffen’. Het merendeel van de afvalwaterlozingen wordt geregeld met algemene regels vertaald in drie landelijke integrale besluiten. De besluiten onderscheiden zich van elkaar in de doelgroep waarop ze van toepassing zijn. Het gaat in dit geval om:

- Het Activiteitenbesluit dat van toepassing is op inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer;
- Het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah) dat zich beperkt tot particuliere huishoudens; en
- Het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbl) dat zich richt op overige lozingen.

Voor lozingen op het oppervlaktewater geldt dat de vraag of een watervergunning of melding nodig is, afhankelijk is van bijvoorbeeld de hoeveelheid die er wordt geloosd. Als die hoeveelheid onder een bepaalde grens blijft, is er geen vergunning nodig, maar kan worden volstaan met het doen van een melding.

Op het lozen van afvalwater in oppervlaktewater waarvoor geen algemene regels gelden, is de vergunningplicht van toepassing. Ook het rechtstreeks lozen van afvalwater op een zuiveringstechnisch werk van het waterschap is vergunningplichtig.⁶

Onttrekkingen van grondwater

De regels die gelden voor het onttrekken van grondwater staan in de Keur. In de meeste gevallen zijn onttrekkingen van grondwater meldingsplichtig, slechts in enkele gevallen is een vergunning vereist.⁷

Activiteiten rondom waterstaatswerken

In de Keur staan regels over waterstaatswerken. De Keur heeft tot doel de waterstaatswerken veilig te stellen. Om dat doel te bereiken zijn in de Keur verschillende gebods- en verbodsregels opgenomen. Op basis van die regels kan het zijn dat iemand die een activiteit rondom waterstaatswerken wil (gaan) verrichten daarvan een melding moet doen of daarvoor een watervergunning moet aanvragen bij het waterschap. Ook hier kan het zijn dat er algemene

⁶ Zie artikel 6.2 lid 2 van de Waterwet.

⁷ Voor een aantal specifieke activiteiten is de provincie bevoegd gezag. Het gaat om grondwateronttrekkingen voor industriële toepassingen (van meer dan 150.000 m³ per jaar), openbare drinkwatervoorzieningen en bodemenergiesystemen. Zie artikel 6.4 van de Waterwet.

regels gelden waardoor het mogelijk is om op basis van voorwaarden vrijstellingen te treffen. Met behulp van een vergunning (met voorschriften) kan de activiteiten dan plaatsvinden.

Watervergunning

Er zijn activiteiten waarvoor per definitie een watervergunning nodig is. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen of wijzigen van een bouwwerk op of bij een waterkering of een water. Volgens de Waterwet kent een vergunning op grond van de Keur het zogenaamde ‘nee, tenzij’ principe. Dat betekent dat er alleen een watervergunning wordt verleend als het belang van voldoende water, schoon water en de waterveiligheid niet in het gedrang komt. Voor het verlenen van een watervergunning geldt de reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de daarbij behorende termijn van maximaal acht weken. In bijzondere situaties kan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden toegepast met een termijn van maximaal zes maanden. Het gaat dan meestal om complexe vergunningaanvragen waarbij mogelijk meerdere belanghebbenden betrokken zijn.

WSRL beschikt op dit moment nog niet over specifiek vergunningenbeleid waarin is beschreven welke doelen het waterschap wil bereiken met vergunningverlening en op welke manier aanvragen moeten worden behandeld. Er is wel specifiek vergunningenbeleid in de vorm van algemene toetsingscriteria (25 beleidsregels en meer dan 40 algemene regels). Deze beleidsregels fungeren als toetsingskader voor de vergunningverlening. Uit de interviews blijkt dat de organisatie op dit moment werkt aan het opstellen van nieuw beleid voor de afdeling VTH. Het beleidsplan waaraan wordt gewerkt (de beleidsnota VTH) gaat in op de koers van de afdeling VTH voor de komende jaren. Hierbij wordt geanticipeerd op bijvoorbeeld de Omgevingswet, gebiedsgericht werken, Horizon 2025 en innovatie. De beleidsnota VTH vormt de kapstok voor het uitvoeringsbeleid (zoals de beleidsregels en algemene regels).

2.2.3 Ambities, beleidsdoelen en prioriteiten

WSRL heeft als missie het zorgen voor veilige dijken en een evenwichtig watersysteem. Deze missie is het vertrekpunt voor WSRL. De hoofdpunten van de visie van het waterschap zijn:

- goede vervulling van haar rol als regionale waterspecialist;
- efficiënte taakuitvoering;
- goede samenwerking met andere partijen;
- oog voor de maatschappelijke meerwaarde van haar werk.

Waterbeheerprogramma 2016-2021

Elk waterschap is verplicht een waterbeheerplan te hebben. Het AB van WSRL heeft op 4 november 2015 het Waterbeheerprogramma 2016-2021 (hierna: het Waterbeheerprogramma) vastgesteld. Het Waterbeheerprogramma is een overkoepelend document waarin het waterschap beschrijft hoe het over een lange termijn invulling zal gaan geven aan haar taken. Het Waterbeheerprogramma geeft in de eerste plaats aan op welke wijze WSRL haar gestelde doelen wil bereiken en vormt tevens een toetsingskader voor de uitvoering daarvan. In de tweede plaats is het Waterbeheerprogramma een communicatiemiddel van het waterschap richting andere overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties voor wat betreft de gestelde doelen en maatregelen. Ten slotte heeft het Waterbeheerprogramma een functie in de ‘sturing’ van de eigen organisatie voor wat betreft de operationele werkzaamheden. WSRL beschrijft het doel van het Waterbeheerprogramma zelf op de volgende manier:

‘In het waterbeheerprogramma staat de koers die WSRL de komende zes jaar vaart. We beschrijven onze doelen, maatregelen en instrumenten. Het WBP is het centrale beleidsdocument van het waterschap. Het programma biedt houvast voor bestuurders en ambtenaren. We koppelen de doelen en maatregelen aan onze beleids- en verantwoordingscyclus. Hiermee bepalen we of het waterschap als organisatie op koers blijft. Het bestuur kan het beleid en de uitvoering waar nodig bijsturen. Het WBP laat zien dat al ons werk bijdraagt aan de doelen van het waterschap. Het programma verbindt de organisatieonderdelen van het waterschap. We werken samen aan sterke dijken en schoon water. Het WBP toont ook dat de verschillende thema’s met elkaar verbonden zijn. Waar dat mogelijk is, integreren we diverse thema’s en taken in één project.’

De doelen in het Waterbeheerprogramma focussen zich met name op drie gebieden:⁸

1. *Waterveiligheid*: in 2021 zijn de meest urgente dijken en boezemkades verbeterd. De bescherming tegen hoogwater en overstromingen heeft de hoogste prioriteit;
2. *Watersysteem*: in 2021 is er voldoende water van goede kwaliteit beschikbaar voor stedelijk gebied, bedrijfsleven, landbouw, natuur en recreatie;
3. *Waterketen*: in 2021 werken zuiveringen efficiënter. Het gezuiverde afvalwater is schoner. Energie, grondstoffen en water worden hergebruikt.

Om haar inhoudelijke ambities te kunnen realiseren, wil WSRL anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en worden strategische allianties aangegaan. Voor de periode 2016-2021 ligt qua ambities het accent onder meer op:

- gebiedsgericht werken;
- waterbewustzijn; en
- innovatie.

Er zijn geen specifieke ambities en doelen op het gebied van vergunningverlening in het Waterbeheerprogramma vastgelegd. Ook in andere beleidsdocumenten zijn geen specifieke doelen vastgelegd. Daarnaast zijn in de verschillende beleidsdocumenten voor het verlenen van vergunningen ook geen prioriteiten opgenomen.

Het voorgaande betekent niet dat de organisatie zichzelf wat vergunningverlening betreft geen doelen stelt. Uit jaarstukken (jaarrekening) blijkt namelijk dat WSRL zichzelf in de periode 2016-2019 met betrekking tot vergunningverlening de volgende doelen heeft gesteld:

- vergunningen moeten binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld;
- de kosten voor vergunningverlening worden gedekt door legesopbrengsten;
- vergunningverlening moet klantgericht worden uitgevoerd.

Daarnaast worden (jaarlijks) in de B&V-cyclus (zie volgende paragraaf) doelen gesteld ten aanzien van de behandeltermijnen van vergunningaanvragen, binnengekomen meldingen en adviezen. Zo streeft WSRL ernaar om binnen de helft van de wettelijke termijn (vier weken) een beslissing op een vergunningaanvraag te nemen. 95% van de vergunningaanvragen dient binnen acht weken te worden afgehandeld. Voor meldingen – waar geen sprake is van een wettelijke termijn – vertaalt deze bestuurlijke doelstelling zich in een behandeltermijn van 7 dagen.

⁸ Zie: http://waterbeheerrivierenland.online-magazine.nl/nl/magazine/10212/792300/onze_doelen_voor_de_periode_2016-2021.html.

2.2.4 Monitoring, rapportering en beleid

In het beleid is niet vastgelegd hoe de monitoring, rapportering en evaluatie van de vergunningverlening moet verlopen. Een vast onderdeel van de programmasturing van WSRL is het volgen van uitvoeringsprojecten. Dat geldt ook voor het nemen van beheersmaatregelen zoals het verlenen van vergunningen. Op bestuurlijk niveau wordt de voortgang vastgelegd in de jaarlijkse beleids- en verantwoordingscyclus (B&V-cyclus) (A3-jaarplan, voorjaarsnota, begroting, bestuursrapportages en jaarrekening).⁹ Er wordt in de jaarrekening kort aandacht besteed aan vergunningverlening. Dit gebeurt in het hoofdstuk met de programmaverantwoordingen. Regelgeving, vergunningverlening en handhaving valt als thema onder het programma middelen. In de jaarrekening is een korte paragraaf opgenomen over dit thema. Daarnaast is er een tabel opgenomen waarin met kleuren wordt aangegeven of gestelde doelen (“Wat willen we bereiken?”) behaald zijn.

Naast de rapportering in de jaarrekening wordt er elk jaar een jaarrapportage Vergunningen opgesteld, waarin onder meer per maand inzicht wordt gegeven in het aantal vergunningaanvragen, verleende vergunningen, ingekomen en afgehandelde meldingen en het aantal afgehandelde adviezen. Ook wordt in deze jaarrapportage aandacht besteed aan de doorlooptijd van vergunningen, meldingen en adviezen en aan het aantal afgewezen vergunningaanvragen en bezwaren (zie ook paragraaf 3.3).

2.3 Toezicht en handhaving

In deze paragraaf staan toezicht en handhaving centraal. Idealiter worden handhavingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet, gericht op de bevordering van naleving van regelgeving, de naleving van vergunningvoorschriften en het optimaal beheersen van de risico's van niet-naleving. Handhaving en toezicht zijn nauw met elkaar verweven.

Het aantal normen en taakgebieden waarop het waterschap moet toezien is erg omvangrijk. Daarom moet WSRL keuzes maken (prioriteren) wat betreft de activiteiten waarop toezicht wordt gehouden. Die keuzes zijn in verschillende beleidsdocumenten terug te vinden. In deze paragraaf komen de belangrijkste beleidsdocumenten aan de orde. Daarbij is relevant om op te merken dat WSRL op het gebied van toezicht en handhaving een aantal jaren heeft samen gewerkt met het waterschap Hollandse Delta. Deze samenwerking komt terug in de bestaande VTH-beleidsdocumenten. In 2019 is de samenwerking tussen WSRL en WSHD formeel beëindigd. Zie hierover ook paragraaf 3.2 over de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

2.3.1 De juridische en beleidsmatige kaders

In zijn algemeenheid kan toezicht en handhavingbeleid worden onderscheiden in strategisch en operationeel beleid. In het strategische beleid legt het waterschap haar visie met betrekking tot toezicht en handhaving, (beleids)doelen en eventueel prioriteiten vast. In het operationele beleid wordt de aanpak en werkwijze uitgewerkt, bijvoorbeeld door het opstellen van uitvoeringsprogramma's en jaarplannen. Het beleid voor toezicht en handhaving is bij WSRL de afgelopen jaren vastgelegd in verschillende documenten. Hieronder wordt op de belangrijkste documenten nader ingegaan.

⁹ Waterbeheerprogramma 2016-2021, p. 23.

Het Handhavingsbeleidsplan 2012-2016

Het AB had het strategische beleid vastgelegd in het Handhavingsbeleidsplan 2012-2016 Waterschap Hollandse Delta en WSRL (hierna: het Handhavingsbeleidsplan). Zoals de titel al aangeeft betrof dit beleidsplan overkoepelend beleid ten tijde van de samenwerking tussen WSRL en Hollands Delta. Het Handhavingsbeleidsplan bevat beleidsregels die inzicht geven in de werkwijze van het waterschap bij de uitvoering van toezicht en handhaving.

De nota bevat in algemene zin normen over hoe om te gaan met die bevoegdheid. 'De vaste werkwijze wordt beschreven. Hoe houden de waterschappen toezicht, hoe spoort het overtredders op, hoe pakt het overtredders aan, hoe gaat het om met andere overheden, hoe met de eigen organisatie, welke handhavingsmiddelen past het toe, en hoe en wanneer kan het gedogen?'¹⁰

Op grond van wet- en regelgeving zoals de Waterwet, de Wet milieubeheer, de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Keur en de Awb zijn aan waterschappen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden toegekend. Er staan WSRL dan ook verschillende bestuurs- en strafrechtelijke instrumenten ter beschikking om op te treden tegen overtredingen. In het Handhavingsbeleidsplan wordt de toepassing van die verschillende handhavingsinstrumenten beschreven. Daarnaast is daarin ook een handhavingsstappenplan opgenomen. Dat handhavingsstappenplan is in 2015 vervallen door het vaststellen van de *Handhavingstrategie Waterschap Rivierenland 2015* (hierna: de Handhavingstrategie).

Het Handhavingsbeleidsplan, dat een looptijd kende tot en met 2016, is voor beide waterschappen nog niet formeel uit werking getreden. Er is echter ook geen (formeel) besluit genomen op basis waarvan kan worden vastgesteld dat dit beleidsplan na 2016 geldend beleid is gebleven. Een dergelijk besluit is ook niet genomen toen in 2019 de samenwerking tussen WSRL en Hollands Delta is beëindigd. De reden hiervoor is dat WSRL bezig is met het opstellen van een nieuwe beleidsnota VTH. Bij de vaststelling van deze nieuwe beleidsnota door het AB moet tegelijkertijd het vigerende beleid worden ingetrokken.

De Handhavingstrategie

De Handhavingstrategie is vastgesteld door het DB van WSRL en trad op 1 januari 2015 in werking. Het is op het moment van onderzoek het enige beleidsdocument met betrekking tot handhaving dat formeel nog geldend is. In de Handhavingstrategie staat hoe WSRL optreedt bij een overtreding. De werkwijze die beschreven is sluit aan bij de Landelijke Handhavingstrategie (hierna: LHS). Zo worden er in de Handhavingstrategie vijf uitgangspunten van het nieuwe Wabo VTH-stelsel voor de handhaving geoperationaliseerd. Sinds de beëindiging van de samenwerking met WSHD heeft WSRL deze Handhavingsstrategie gevolgd.

Meerjarenuitvoeringsprogramma Handhaving 2014-2017

De directies van WSRL en Hollands Delta hebben daarnaast een meerjarenuitvoeringsprogramma vastgesteld; het *Meerjarenuitvoeringsprogramma Handhaving 2014-2017* (hierna: het Meerjarenuitvoeringsprogramma). Dit programma is specifiek voor de periode 2014-2017 vastgesteld en ook ten aanzien van dit beleidsplan geldt dat er geen (formeel) besluit is genomen op basis waarvan kan worden vastgesteld dat het Meerjarenuitvoeringsprogramma na 2017 geldend beleid is gebleven. Op het gebied van monitoring wordt echter nog steeds naar dit uitvoeringsprogramma verwezen als geldend beleid. Opmerkelijk is dat in het Handhavingsbeleidsplan staat dat om de twee jaar een nieuw uitvoeringsprogramma moet worden vastgesteld. In de praktijk is dit blijkbaar niet gebeurd.

¹⁰ Zie het Handhavingsbeleidsplan, p. 4.

In het Meerjarenuitvoeringsprogramma wordt naast de samenwerking met Hollands Delta en andere organisaties onder meer ingegaan op de ambitie van WSRL, beleidsdoelen en de (per taakveld) gestelde prioriteiten. De basis van de prioritering zoals in dat uitvoeringsprogramma is vastgesteld wordt nog steeds gehanteerd. De opgenomen doelstellingen en ambities zijn gebaseerd op een risico- en probleemanalyse, gesignaleerde trends en ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving en beschreven ambitieniveaus.

Jaarplannen

WSRL stelt daarnaast elk jaar een jaarplan op voor de afdeling VTH. In deze jaarplannen zijn onder andere een prioriteitenlijst voor toezicht en handhaving opgenomen en worden per taakveld nadere doelstellingen en acties geformuleerd in het jaarplan.

De ontwikkeling van nieuw VTH-beleid

Uit het voorgaande volgt dat WSRL de afgelopen jaren en ook op dit moment niet over actueel strategisch en/of operationeel VTH-beleid beschikt: het strategische beleidskader (Handhavingsbeleidsplan) ziet op de periode 2012-2016 en het operationele beleid (Meerjarenuitvoeringsprogramma) heeft betrekking op de periode 2014-2017. Er zijn twee redenen aan te wijzen voor het feit dat WSRL niet beschikt over een actueel VTH-beleidskader. De voornaamste reden is dat op het moment van beëindiging van de samenwerking met Hollands Delta het voornemen was dat de Omgevingswet per 1 januari 2021 inwerking zou treden. Aangezien de Omgevingswet verschillende veranderingen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving met zich meebrengt, was WSRL voornemens om het nieuwe VTH-beleid pas in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet te ontwikkelen. Dit om te voorkomen dat binnen korte tijd het beleid weer moest worden herzien. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is echter verschillende keren uitgesteld. Daarnaast was enige tijd onduidelijk op welke manier de samenwerking met Hollandse Delta zou worden voortgezet. In 2019 is besloten om vergunningverlening, toezicht en handhaving samen te voegen en onder te brengen in een nieuwe VTH-afdeling en de intensieve samenwerking met Hollandse Delta te beëindigen. Door deze ontwikkeling en doordat WSRL de inwerkingtreding van de Omgevingswet als uitgangspunt voor ontwikkeling van nieuw beleid heeft genomen, is er jarenlang geen nieuw VTH-beleid vastgesteld.

Uit interviews volgt dat de organisatie inmiddels bezig is met het opstellen van een nieuwe VTH-beleidsnota tezamen met een uitvoeringskader per taakveld. De planning is dat het nieuwe VTH-beleid in 2021 zal worden vastgesteld.

2.3.2 Ambities en beleidsdoelen

WSRL heeft in de verschillende beleidsdocumenten doelen vastgelegd. Hieronder wordt beschreven welke ambities, beleidsdoelen en prioriteiten het waterschap in het VTH-beleid stelt. Daarbij wordt nogmaals opgemerkt dat een aantal beleidsdocumenten waarin deze doelen, ambities en prioriteiten zijn opgenomen niet meer actueel zijn.

In het Handhavingsbeleidsplan had WSRL enkele algemene (beleids)doelen en uitgangspunten opgenomen. Als hoofddoelstelling was opgenomen 'het verbeteren van naleefgedrag of het continueren van goed naleefgedrag van burgers en bedrijven'.¹¹ Vervolgens waren verschillende te ondernemen acties beschreven om dit doel te bereiken, waaronder het toepassen van risicogerichte prioritering en het verbreden van het handhavingsinstrumentarium door het ontwikkelen en breder inzetten van communicatie, zelfcontrole, ketenbenadering,

¹¹ Zie het Handhavingsbeleidsplan, p. 5. Op deze hoofddoelstelling zijn alle onderliggende stukken gebaseerd.

administratief toezicht en auditmethoden. Ook zijn in het beleidsplan algemene uitgangspunten voor handhaving benoemd.

In het Meerjarenuivoeringsprogramma onderscheidt het waterschap voor toezicht en handhaving drie ambitieniveaus. Elk van deze drie niveaus kent eigen accenten, kenmerken en doelstellingen. De onderstaande tabel geeft de drie verschillende ambitieniveaus met de daarbij behorende beleidsdoelen weer.

| Ambitieniveau | Beleidsdoel |
|--------------------------|--|
| Minimum c.q. basisniveau | Naleefgedrag is relatief laag en loopt het risico van verder dalen door onzichtbaarheid toezichthouders en de mogelijk als laag ervaren "pakkans". |
| Adequaat niveau | Naleefgedrag is en blijft relatief goed. In meer dan 92,5 % van de controles worden geen overtredingen geconstateerd. |
| Excellent niveau | Hoog naleefgedrag: >95%. Door snel inspelen op ontwikkelingen en trends. |

Er wordt gesteld dat aan het begin van 2014 het niveau van toezicht en handhaving binnen WSRL adequaat was, op het gebied van samenwerking met verbonden partijen zelfs excellent. De ambitie van WSRL is om deze niveaus vast te houden.

In het Meerjarenuivoeringsprogramma staat hierover het volgende opgenomen:¹² *'De afdeling handhaving heeft expliciet aangedrongen op het blijven aanhouden van het adequate niveau. Dit programma opteert voor het aanhouden van deze koers. Temeer omdat uitvoering op een adequaat niveau een goede uitgangspositie biedt voor het behoud van goed naleefgedrag.'*

In overeenstemming met een advies van de Rekenkamercommissie van Hollandse Delta zijn er via het proces van integratie van de afdelingen Handhaving tussen WSRL en Hollandse Delta aanpassingen gedaan om de efficiency en kwaliteit van toezicht en handhaving te verbeteren. In het Meerjarenuivoeringsprogramma wordt aangegeven dat in combinatie met de inzet van nieuwe technologieën het mogelijk was voor WSRL om, zonder inzet van extra middelen, de invulling van toezicht en handhaving op een niveau van adequate handhaving te houden.¹³ Daarnaast zou de bestaande invulling van toezicht en handhaving een goede uitgangspositie bieden voor het behouden van een goed naleefgedrag en het voortzetten, verbreden en verdiepen van de samenwerking met handhavingpartners.

Het Meerjarenuivoeringsprogramma beschrijft per taakveld generieke beleidsinhoudelijke doelstellingen. Bijvoorbeeld: 'beter gebruik maken van bestaande monitoringssystemen om gericht toezicht te houden' bij het taakveld glastuinbouwbedrijven. Daarnaast zijn per taakveld gewenste nalevingspercentages benoemd.

De hoofdoelstelling in het Handhavingsbeleidsplan (verbeteren en continueren van naleefgedrag) werkt door in het Meerjarenuivoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma zijn namelijk per taakveld gewenste nalevingspercentages benoemd. Behalve de hoofdoelstelling over het naleefgedrag en de gewenste nalevingspercentages is het niet helemaal duidelijk op welke manier de andere doelstellingen/uitgangspunten in het Handhavingsbeleidsplan doorwerken in het Meerjarenuivoeringsprogramma. Het is in ieder geval niet zo dat in het uitvoeringsprogramma een expliciete koppeling wordt gelegd met deze doelstellingen uit het

¹² Meerjarenuivoeringsprogramma Handhaving 2014-2017, p. 5.

¹³ Idem, p. 11 en p.13.

Handhavingsbeleidsplan en dat deze nader zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd in het Meerjarenuivoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma kent per taakveld 'eigen' doelstellingen en deze lijken voornamelijk te relateren aan het hoofddoel in het Handhavingsbeleidsplan, maar het is onduidelijk of en tot welke andere doelstellingen in het beleidsplan deze zich verhouden.

In de jaarplannen zijn ook verschillende beleidsdoelen opgenomen; in een oplegnotitie bij het jaarplan is een overzicht van de belangrijkste doelen (hoofddoelen) voor het betreffende jaar opgenomen. Vervolgens wordt in het jaarplan ingegaan op de verschillende taakvelden. Daarbij worden nadere doelstellingen, toezichtstrategieën en bijbehorende actiepunten benoemd. De meeste doelstellingen zijn procesmatig/organisatorisch van karakter en ten dele outputgericht, bijvoorbeeld in termen van aantal controles en gewenste naleefpercentages. Onderstaand worden de hoofddoelen weergegeven die in de jaarplannen sinds 2016 zijn opgenomen. Wat opvalt is dat de doelen voor de jaren 2017 en 2018 precies hetzelfde waren. Voor 2018 heeft dus geen bijstelling van de doelen plaatsgevonden. Daarnaast valt op dat vanaf 2017 het inspelen op de gevolgen van de Omgevingswet en het voldoen aan de wettelijke kwaliteitsvereisten VTH terugkerende doelen zijn. In 2019 is er ook een meer beleidsinhoudelijk doel gesteld: indirecte lozingen.

| Jaar | Beleidsdoelen |
|------|--|
| 2016 | Terug naar de basis. Slim en doordacht. Sturing op effect. |
| 2017 | Verdere versterking grip op processen. Slim en doordacht. Meer naar sturing op effect (kanteling beleid). Inspelen op gevolgen Omgevingswet 2019. Heroverwegen van de samenwerking met WSHD. Voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen VTH. Leiderschap (vergroten professionalisering en weerbaarheid). |
| 2018 | Verdere versterking grip op processen. Slim en doordacht. Meer naar sturing op effect (kanteling beleid). Inspelen op gevolgen Omgevingswet 2021. Heroverwegen van de samenwerking met WSHD. Voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen VTH. Leiderschap (vergroten professionalisering en weerbaarheid). |
| 2019 | Integratie uitvoering VTH-taken binnen één afdeling per waterschap brengen (aan deze verandering wordt in 2019 de hoogste prioriteit gegeven). De handhaving is slim en doordacht conform de nieuwe strategie van gericht toezicht bij geconstateerde (waterkwaliteits-)problemen in gebieden. Inspelen op gevolgen van de Omgevingswet 2021 en nieuwe ambities waterschappen. Voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen VTH. Indirecte lozingen. |

We stellen vast dat de doelstellingen in de verschillende beleidsdocumenten – op gewenste naleefpercentages na – geen duidelijke koppeling leggen met gewenste maatschappelijke effecten. De doelen verschaffen geen inzicht in concrete, beoogde maatschappelijke effecten die WSRL nastreeft met de inzet van het toezichts- en handhavingsinstrumentarium.

2.3.3 Prioriteiten bij toezicht en handhaving

In het Meerjarenuivoeringsprogramma is wat betreft de prioritering van toezichttaken in grote lijnen aangesloten bij de eerdere prioriteringen van WSRL en Waterschap Hollands Delta. Uit het Meerjarenuivoeringsprogramma volgt dat dit kon omdat een belangrijk deel

van de normen en regels (inhoudelijk) ongewijzigd is gebleven en het naleefgedrag met betrekking tot die regels door juist gedoseerd toezicht op het gewenste niveau is gehandhaafd of gebracht.¹⁴

De algemene prioriteiten die worden gesteld, komen voort uit de *Nota Prioritering Handhaving 2013*. Voor deze nota is een risicoanalyse uitgevoerd, waarbij de kans op en het effect van de niet naleving van regels is verkend. Voor WSRL en Hollands Delta richtte deze analyse zich op de risico's van het niet naleven van regels bij het (mede)gebruik van de waterkeringen, wateren, wegen en vaarwegen. De risico's zijn geanalyseerd door de kans op niet-naleving (naleefgedrag van doelgroepen), het effect (gevolg voor het functioneren van de infrastructuur en/of de kwaliteit van oppervlaktewater, gevolg voor financiën en imago waterschap) en de omvang daarvan in beeld te brengen.¹⁵ Uit de risicoanalyse kwam naar voren dat WSRL en Hollandse Delta het toezicht redelijk tot goed op orde hadden. Op basis van de resultaten van de risicoanalyse is beoordeeld welke prioriteit verschillende typen bedrijven hebben (hoog prioritair, middel prioritair en laag prioritair). Deze prioritering gold zowel voor de waterkwaliteit als voor de waterkwantiteit. Op het gebied van de waterkwaliteit zijn onder meer bedrijven die afvalstoffen opslaan, behandelen of verwerken, rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), overstorten, veeteeltbedrijven, fruitteeltbedrijven, akkerbouwbedrijven en saneringen hoog geprioriteerd.¹⁶ Na 2013 is geen nieuwe probleem- en risicoanalyse gemaakt met het oog op de te stellen prioriteiten.

In het Meerjarenuitvoeringsprogramma worden algemene uitgangspunten benoemd voor de uitvoering van toezicht en handhaving die richtinggevend zijn voor het stellen van prioriteiten:

1. Eerste voorrang wordt gegeven aan het voorkomen en beperken van gevolgen van calamiteiten en incidenten;
2. Na calamiteiten wordt voorrang gegeven aan het behandelen van klachten en meldingen van burgers en bedrijven;
3. Aan het ongedaan maken van overtredingen en het conform de sanctiestrategie optreden tegen overtreders wordt voorrang gegeven, boven de uitvoering van reguliere geplande controles;
4. Achterblijvers, veelplegers c.q. recidivisten e.d. worden extra gecontroleerd. Koplopers worden beloond met verminderd of minder belastend toezicht.

Verder zijn in het Meerjarenuitvoeringsprogramma per taakveld prioriteiten c.q. doelen (zoals na te streven naleefpercentages) aangegeven en uitgewerkt. Hoe de overkoepelende prioritering van het beleid vanaf 2017 er exact uitziet is uit de beschikbare documenten niet af te leiden. Het waterschap heeft wel in de jaarplannen een aparte prioriteitenlijst opgenomen. Per jaar wordt door middel van die lijst bepaald welke activiteiten/taken bij toezicht en handhaving prioriteit hebben. De algemene prioritering in deze prioriteitenlijst is sinds 2016 niet veranderd.¹⁷ Dat houdt concreet in dat onderstaande prioritering geldt.

Prioritering bij toezicht en handhaving

Eerste prioriteit wordt gegeven aan behandeling van klachten en meldingen en het bieden van ondersteuning bij het optreden van het waterschap bij calamiteiten en incidenten. Daarna wordt prioriteit gelegd bij het (daartoe tussentijds besloten) *projectmatig* traceren van oorzaken problematische aantasting van de kwaliteit van oppervlaktewater. Bij het uitvoeren van reguliere controles

¹⁴ Meerjarenuitvoeringsprogramma Handhaving 2014-2017, p. 20.

¹⁵ Idem, p. 19.

¹⁶ Nota prioritering 2013, p. 9.

¹⁷ In het jaarplan 2017 staat dat de prioritering niet is gewijzigd ten opzichte van 2016. Ook voor de jaarplannen 2018 en 2019 geldt dat de prioritering ten opzichte van het voorgaande jaar niet is gewijzigd.

wordt voorrang gegeven aan toezicht op risicovolle bedrijven, risicovolle activiteiten op primaire waterkeringen (vooral ingravingen), risicovolle activiteiten op wegen, directe lozingen van prioritair stoffen op oppervlaktewater en de risicovolle grondwateronttrekkingen. Onverlet het primaire streven om het in het (individuele) jaarplan geplande toezicht te realiseren.

In de voornoemde prioriteitenlijst in de jaarplannen heeft het waterschap nog een aantal 'aanvullende' prioriteiten opgenomen. Ter illustratie is in onderstaande tabel de aanvullende prioritering van 2019 opgenomen. Ook de 'aanvullende prioritering' is (in ieder geval) sinds 2016 niet gewijzigd.

TABEL 2.1 AANVULLENDE PRIORITERING 2019

| Prioriteit | Omschrijving |
|------------|--|
| 1 | Calamiteiten (Keur)activiteiten waterkeringen, wateren en (vaar)wegen en met direct gevaar voor veiligheid (bijv. wegvervuiling) |
| 2 | Incident-meldingen |
| 3 | Toezicht BRZO bedrijven |
| 4 | Beschikkingen en bijzondere onderzoeken heffingen Reguliere heffingscontroles Heffingsadviezen Reguliere controles glastuinbouwbedrijven Reguliere controle vergunde grondwateronttrekkingen |
| 5 | Toezicht in het kader van het besluit bodemkwaliteit Reguliere controles directe lozingen |
| 6 | Reguliere controles op de vaarwegen |
| 7 | Visserij Reguliere controle gemelde grondwateronttrekkingen (>10.000 m3 per jaar) |
| 8 | Reguliere controles van de agrarische bedrijven/activiteiten Reguliere controles lozingen vaste objecten – huishoudelijke afvalwater Schouw watergangen en alle overige keur-activiteiten |
| N.B. | Bestuursrechtelijke handhaving heeft het primaat boven strafrechtelijk optreden wanneer de aard van de overtreding vraagt om een keuze te maken of wanneer de beschikbare tijd (in eerste instantie) beperkt is. De LHS is onverkort van toepassing. |

2.3.4 Monitoring, rapportering en evaluatie

In het Handhavingsbeleidsplan is beschreven dat een volledige en correcte registratie de basis vormt voor het kunnen bewaken van het handhavingsproces in kwalitatieve en kwantitatieve zin, het daarop (bij)sturen en het evalueren van de uitkomsten.¹⁸ Op het gebied van monitoring wordt een onderscheid gemaakt tussen punten waarop minimaal wordt gemonitord en punten waarop aanvullend wordt gemonitord of een uitsplitsing op wordt gemaakt. De minimale monitoring vindt plaats conform het Besluit omgevingsrecht (de Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (de Mor).

Er wordt minimaal gemonitord op:

- de uitvoering van het uitvoeringsprogramma;
- de voortgang van het bereiken van gestelde doelen;
- het aantal uitgevoerde controles;
- het aantal geconstateerde overtredingen;
- het aantal opgelegde bestuurlijke sancties;

¹⁸ Handhavingsbeleidsplan 2012-2016, p. 9.

- het aantal processen verbaal;
- het aantal over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

De aanvullende monitoring en/of uitsplitsing betreft onder andere het aantal repressieve bestuursrechtelijke handhavingsacties en strafrechtelijke optreden in percentage van het aantal uitgevoerde controles en het aantal tevreden particuliere melders.

Het Meerjarenuivoeringsprogramma bevat voor elk van de drie eerder genoemde niveaus van handhaving een uitgangspunt voor de monitoring. Voor het door WSRL gekozen adequate niveau is dat onderstaand uitgangspunt.¹⁹

Uitgangspunt monitoring bij een adequaat niveau

Door stelselmatig toezicht, monitoring en registratie is meting van naleefgedrag en andere effecten van handhaving mogelijk. Daarmee kan worden (gestuurd) op gericht toezicht (toezicht op specifieke activiteiten en/of groepen burgers en bedrijven).

Voor de rapportage rondom toezicht en handhaving geldt dat minimaal jaarlijks, conform de beleids- en verantwoordingscyclus, wordt gerapporteerd. In het jaarverslag 'prestaties handhaving' wordt elk jaar gerapporteerd over de VTH-prestaties van het afgelopen jaar (zie verder paragraaf 3.4.3).

¹⁹ Meerjarenuivoeringsprogramma Handhaving 2014-2017, p. 15.

3 Uitvoeringspraktijk

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoeringspraktijk met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. Paragraaf 3.2 bespreekt hoe vergunningverlening, toezicht en handhaving organisatorisch zijn ingebed bij het waterschap. In paragraaf 3.3 en 3.4 wordt ingegaan op de inrichting van het proces van vergunningverlening respectievelijk het toezicht- en handhavingproces. Daarbij wordt besproken op welke wijze het beleid en de prioriteiten doorwerken in de uitvoering, welke knelpunten in de praktijk worden ervaren en op welke wijze monitoring, rapportering en evaluatie plaatsvindt. Ook wordt ingegaan op de ervaringen van aanvragers met het vergunningverleningsproces en de ervaringen van betrokkenen bij een handhavingstraject. In paragraaf 3.5 komt de samenwerking met samenwerkingspartners aan de orde, waarbij wordt besproken met welke partijen het waterschap samenwerkt en hoe deze samenwerking verloopt.

De volgende deelvragen staan in dit onderzoek centraal:

5. Hoe is het proces van vergunningverlening en het toezicht- en handhavingproces ingericht?
 - a. Op welke wijze wordt het beleid vertaald naar organisatie en uitvoering?
 - b. Vindt de uitvoering plaats conform het gestelde beleid en de gestelde prioriteiten?
 - c. Welke knelpunten worden in de praktijk ervaren?
 - d. Op welke wijze vindt monitoring, rapportering en evaluatie plaats?
6. Met welke partijen wordt samengewerkt en hoe verloopt deze samenwerking?
7. Wat is de beleving bij en ervaring van aanvragers van het waterschap met het aanvragen dan wel afhandelen van vergunningaanvragen?
8. Welke toezicht- en handhavingsinstrumenten worden door het waterschap ingezet en hoe vaak en waarvoor wordt dit ingezet in de periode 2016-2019?
9. Is de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving doelmatig?
10. Is de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving doeltreffend?

3.2 Organisatie vergunningverlening, toezicht en handhaving

Voor maart 2019 waren vergunningen en toezicht en handhaving belegd bij twee afzonderlijke afdelingen (afdeling Handhaving en afdeling Vergunningen) binnen het waterschap. De afdeling Handhaving van het waterschap Rivierenland vormde van 2011 tot maart 2019 een geïntegreerde afdeling met de afdeling Handhaving van het waterschap Hollandse Delta. Destijds werd met de integratie van beide afdelingen een meer efficiënte en kostenbesparende uitvoering van toezicht en handhaving beoogd en werd kwaliteitsverbetering nagestreefd. In het

kader van deze samenwerking was ook het gezamenlijke Handhavingsbeleidsplan vastgesteld.²⁰ Daarnaast werkten de afdelingen Vergunningen van beide waterschappen vanaf 2014 samen in een netwerkorganisatie.

In maart 2019 is de intensieve samenwerking met Hollandse Delta stopgezet en zijn de geïntegreerde afdeling Handhaving en de netwerkorganisatie Vergunningen ontbonden. Sindsdien zijn bij WSRL vergunningen en toezicht en handhaving geïntegreerd tot één afdeling VTH. Binnen de afdeling VTH bestaat functiescheiding op persoonsniveau. Dit betekent dat elke medewerker bij een vergunningaanvraag één vaste rol vervult: of adviseren, of vergunningen, of controleren/handhaven.

De organisatie van het waterschap is sinds 2019 in beweging. Het waterschap is bezig met een organisatieontwikkelingstraject (Horizon 2025) dat loopt tot 2025. De bedoeling is dat de organisatie wordt omgevormd van een hiërarchische organisatie naar een netwerkorganisatie. Voor de afdeling VTH betekent dit dat meer gebiedsgericht wordt gewerkt. De afdeling is opgeknipt in vier teams, die ieder een bepaald gebied onder zich hebben en worden aangestuurd door een teamleider. Met name voor toezicht en handhaving heeft deze organisatieverandering impact (zie ook paragraaf 3.4).

Naast de afdeling VTH zijn ook andere afdelingen binnen het waterschap betrokken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. De afdeling Beheer en Onderhoud houdt eerste-lijnstoezicht en voert de oplevering van vergunningen en meldingen uit. De afdeling Omgeving en communicatie is in het kader van de advisering en het vooroverleg met andere overheden (gemeenten) bij (grote) projecten betrokken bij vergunningverlening.

3.3 Uitvoering vergunningverlening

3.3.1 Kengetallen

Onderstaande tabel geeft voor de jaren 2016 tot en met 2019 aan hoeveel vergunningen er zijn aangevraagd, hoeveel besluiten er zijn genomen en hoeveel vergunningen zijn toegewezen, afgewezen en buiten behandeling zijn gesteld.

TABEL 3.1 AANTAL VERGUNNINGEN (2016-2019)

| Onderwerp | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal aanvragen | 1.298 | 1.389 | 1.254 | 1.210 |
| Aantal besluiten | 1.278 | 1.355 | 1.292 | 1.219 |
| Vergund | 1.104 | 1.143 | 1.064 | 1.005 |
| Geweigerd | 19 | 39 | 51 | 54 |
| Buiten behandeling | 125 | 139 | 104 | 96 |
| Overig | 30 | 34 | 76 | 64 |

Voor alle jaren in de periode 2016-2019 geldt dat verreweg de meeste aangevraagde vergunningen worden toegewezen. Wel is het percentage afgewezen vergunningen elk jaar iets toegenomen; in 2016 was dit minder dan 1,5 procent en in 2019 ruim 4 procent. In elk van de jaren wordt rond de 10 procent van de aangevraagde vergunningen buiten behandeling gelaten.

²⁰ Handhavingsbeleidsplan 2012-2016 Waterschap Hollandse Delta en Waterschap Rivierenland.

In tabel 3.2 is het aantal bezwaren met betrekking tot vergunningen over de periode 2016-2019 weergegeven. Uit de cijfers blijkt dat het aantal ingediende bezwaarschriften over de jaren heen gestaag afneemt. Het aantal bezwaren is ten opzichte van het totaal aantal besluiten erg laag en is ook verhoudingsgewijs afgenomen (2,6% van de besluiten in 2016 tot 1,6% van de besluiten in 2019). De meeste bezwaren worden ingediend door derden vanwege een verleende vergunning, niet door aanvragers omdat hun vergunning is geweigerd. Verder valt op dat relatief veel bezwaren weer worden ingetrokken. Dit heeft te maken met het feit dat het waterschap in bezwaarprocedures in eerste instantie met de bezwaarde kijkt of een oplossing mogelijk is (informele afhandeling van bezwaren). Daarbij wordt (indien mogelijk) mediation toegepast.

TABEL 3.2 AFGEHANDELDE BEZWAREN MET BETREKKING TOT VERGUNNINGEN (2016-2019)

| Jaar | Totaal | Niet ontvankelijk | Bezwaar ingetrokken | Ongegrond | (Deels) gegrond |
|------|--------|-------------------|---------------------|-----------|-----------------|
| 2016 | 37 | 2 | 16 | 16 | 3 |
| 2017 | 28 | 3 | 17 | 4 | 4 |
| 2018 | 24 | 4 | 15 | 4 | 1 |
| 2019 | 19 | 1 | 9 | 9 | 0 |

Ook van de meldingen die binnenkomen bij het waterschap en het aantal adviezen dat wordt gegeven, zijn cijfers bijgehouden. Deze cijfers staan in de onderstaande tabel.

TABEL 3.3 AANTAL MELDINGEN EN ADVIEZEN (2016-2019)

| Onderwerp | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal binnengekomen meldingen | 2.104 | 2.159 | 2.641 | 2.813 |
| Aantal afgedane meldingen | 2.116 | 2.132 | 2.695 | 2.796 |
| Aantal binnengekomen adviesaanvragen | 339 | 373 | 443 | 414 |
| Aantal afgedane adviezen | 339 | 373 | 443 | 414 |

Uit de tabel komt naar voren dat zowel het aantal inkomende als het aantal afgehandelde meldingen ieder jaar is toegenomen. Het aantal adviezen is in 2017 en 2018 ten opzichte van het voorgaande jaar toegenomen. In 2019 was weer sprake van een lichte daling ten opzichte van 2018, maar het aantal is nog steeds hoger dan in 2016 en 2017. Van de jaren 2016 en 2017 is ook bijgehouden aan welke organisatie de adviezen zijn afgegeven. In 2016 waren dit 208 adviezen aan gemeenten, 124 adviezen aan omgevingsdiensten en slechts 4 adviezen aan de provincie. In 2017 ging het om 209 adviezen aan gemeenten, 158 adviezen aan Omgevingsdiensten en 2 adviezen aan de provincie. Voor de jaren 2018 en 2019 is deze informatie onbekend.

3.3.2 Werkwijze

De vergunningaanvragen worden bij binnenkomst verdeeld in twee categorieën: eenvoudig (geel) en complex (blauw). Het onderscheid tussen eenvoudige en complexe aanvragen wordt met name bepaald op basis van het aantal (te vergunnen) activiteiten, de aard van de activiteiten en in hoeverre de activiteiten strijdig zijn met beleid. Vergunningaanvragen kunnen bijvoorbeeld complex zijn wanneer ze meerdere werkzaamheden/activiteiten beslaan, moet worden afgeweken van beleid, de tekeningen/aanvraag complex is om te beoordelen of de toepasselijke beleidsregel van complexe aard is. De verhouding tussen eenvoudige en complexe aanvragen fluctueert over de jaren. In 2016 was 35% van de aanvragen eenvoudig en

54% complex, in 2019 was deze verhouding 42% eenvoudig en 49% complex.²¹ De ingekomen aanvragen worden geregistreerd in het zaakstelsel PowerBrowser. Bij elke aanvraag wordt door de vergunningverlener een checklist ingevuld, waarmee (voor iedere medewerker) inzichtelijk wordt hoe de inhoudelijke beoordeling is verlopen.

Een belangrijk deel van de werkzaamheden van de vergunningverleners vormt het afhandelen van meldingen. Wat betreft de meldingen kan onderscheid worden gemaakt tussen meldingen die geen reactie van het waterschap behoeven (bijvoorbeeld voor het inzaaien van stroken of het onttrekken van een beperkte hoeveelheid oppervlaktewater) en meldingen die een inhoudelijke beoordeling en reactie van het waterschap vergen. De meeste meldingen vallen in de laatstgenoemde categorie.

Vrijwel alle vergunningaanvragen en meldingen worden via het OLO ingediend. OLO is de landelijke digitale voorziening waarmee vergunningaanvragen en meldingen bij overheden kunnen worden ingediend. Overheden zijn verplicht om deze voorziening te gebruiken. De overige aanvragen/meldingen komen via de post of per e-mail binnen. Bij een groot deel van de vergunningaanvragen is aanvullende informatie nodig of is de aanvraag niet helemaal duidelijk, waardoor het waterschap om aanvullende gegevens moet vragen. Een belangrijke reden is dat de gegevens die de aanvrager via OLO invult niet altijd compleet zijn. Dit heeft volgens gesprekspartners mede te maken met het feit dat de stappen/vragen die de aanvrager in OLO moet doorlopen niet duidelijk en (voor een leek) verwarrend kunnen zijn, waardoor niet altijd de juiste informatie wordt verstrekt. Verschillende gesprekspartners merken op dat dit systeem daarom verre van optimaal werkt en voor onnodig veel nawerk zorgt. Afhankelijk van het soort informatie wordt zowel schriftelijk als telefonisch om aanvullende gegevens gevraagd.

Er is geen prioritering in de behandeling van ingekomen aanvragen. De aanvragen worden behandeld volgens het principe 'first in, first out'. Wel worden (logischerwijs) eenvoudige aanvragen doorgaans sneller afgehandeld dan de complexe aanvragen. Incidenteel wordt er van het principe 'first in, first out' afgeweken, bijvoorbeeld als de veiligheid of waterkwaliteit in het geding is.

Alle aanvragen die binnenkomen, worden beoordeeld door het zogenoemde 'checkpoint'. In het checkpoint wordt nagegaan of de aanvraag ontvankelijk, volledig en vergunbaar is. Als dit niet het geval is, wordt een reactie naar de aanvrager gestuurd. Indien de aanvraag wel volledig en vergunbaar is, wordt gekeken welke (beleids)regels van toepassing zijn en of de aanvraag eenvoudig dan wel complex is. Het checkpoint bestaat uit een medewerker van het secretariaat en twee medewerkers (waarvan ten minste één senior vergunningverlener) die de aanvraag inhoudelijk bekijken. Daarmee is sprake van een 'vier ogen principe' en moet de kwaliteit van de vergunningverlening/beoordeling worden geborgd. De personele samenstelling van het checkpoint rouleert.

De conceptvergunning (op grond van de Keur) wordt altijd voorgelegd aan de toezichthouders van de afdeling Beheer en Onderhoud (betrokken bij het eerstelijnstoezicht, zie ook paragraaf 3.4) voor een check op eventuele onvolkomenheden. Met Beheer en Onderhoud is de afspraak gemaakt dat zij binnen 48 uur een reactie (kunnen) geven.²² In het verleden ontbrak deze afspraak en kwam het voor dat dossiers meerdere dagen bleven liggen omdat een reactie

²¹ Gebaseerd op 'rapportage cijfers vergunningen dashboard'. De percentages van eenvoudige en complexe aanvragen tellen niet op tot 100%, omdat de resterende aanvragen bijvoorbeeld buiten behandeling zijn gesteld.

²² Wanneer een reactie binnen deze termijn uitblijft, wordt het besluit verzonden.

uitbleef. Voordat een definitief besluit wordt genomen op een aanvraag, wordt de beslissing ter controle nog door een senior vergunningverlener, een beleidsadviseur of de teamleider bekeken. Daarbij wordt met name gekeken naar de overwegingen bij het besluit.

In het geval het voornemen bestaat een vergunning te verlenen waarbij wordt afgeweken van beleidsregels, wordt dit altijd voorgelegd aan de teamleider VTH.²³ Bij een aantal taakgebieden, bijvoorbeeld waterkeringen, komt het weleens voor dat een vergunning wordt verleend waarbij wordt afgeweken van beleidsregels. Er wordt alleen afgeweken wanneer daartoe gegronde redenen bestaan. Gevallen waar wordt afgeweken van het beleid, vormen soms ook aanleiding om het beleid te wijzigen.

Taakverdeling binnen Vergunningen

Binnen de afdeling VTH zijn bij Vergunningen verschillende medewerkers werkzaam met ieder een eigen takenpakket. De medewerkers vergunningen zijn betrokken bij de behandeling van meldingen en eenvoudige vergunningaanvragen. Deze medewerkers werken niet gebiedsgericht. De senior vergunningverlener werkt wel (grotendeels) gebiedsgericht (en is in dat kader bijvoorbeeld aanspreekpunt voor bepaalde gemeenten) en behandelt de complexe vergunningaanvragen en voert vooroverleg. Daarnaast zijn er veldbegeleiders die aanvragers op locatie ondersteunen bij het indienen van een vergunningaanvraag. De vakspecialisten werken gebiedsoverstijgend en houden zich bezig met complexe aanvragen en zijn betrokken bij het complexe vooroverleg. Ook ondersteunen zij in beleidstaken en zijn vraagbaak voor specifieke vakdisciplines. De beleidsadviseurs zijn met name betrokken bij zeer complex vooroverleg, gebiedsoverstijgend (strategisch) beleid, bezwaar- en beroepszaken en schrijven incidenteel een vergunning.

Het uitgangspunt is dat iedere vergunningverlener in beginsel generalist is en dus elk type vergunningaanvraag en melding kan behandelen. Ongeveer 80% van de werkzaamheden van de vergunningverlener betreffen vergunningen/meldingen op grond van de Keur. Doorgaans zijn meerdere vergunningverleners betrokken bij een zaak: een medewerker is bijvoorbeeld betrokken bij het vooroverleg, een andere medewerker bij de intake en weer een andere medewerker bij het schrijven van de vergunning. Op deze wijze is sprake van meer flexibiliteit en wordt voorkomen dat teveel zaken bij één persoon terechtkomen. Een ander voordeel is dat er meer 'checks' zijn en vanuit meerdere invalshoeken naar de zaak kan worden gekeken. Een nadeel is dat er meer overdrachtsmomenten zijn, wat betekent dat meerdere medewerkers zich in het dossier moeten inlezen. Voor bepaalde onderwerpen is nog wel sprake van specialisatie, maar deze specialistische kennis ligt nooit uitsluitend bij één medewerker.²⁴ Deze werkwijze is geïntroduceerd nadat het waterschap in 2010 LEAN is gaan werken. Dit is vastgelegd in proces- en taakbeschrijvingen. Voor de invoering van het LEAN werken, werd gewerkt met accounthouders. Iedere vergunningverlener had daardoor vaak tientallen zaken onder zich, waardoor zaken vaker gingen opstapelen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat het werkproces nu efficiënter is ingericht en zaken sneller worden behandeld. De doorlooptijden zijn verkort en eventuele termijnoverschrijdingen zijn minder fors.

3.3.3

Beslistermijnen

In hoofdstuk 2 is beschreven dat WSRL zichzelf termijnen ten doel stelt waarbinnen vergunningaanvragen, meldingen en adviezen moeten zijn behandeld. In onderstaande tabel is weergegeven wat de gemiddelde afhandeltermijn was bij vergunningen, meldingen en adviezen. Ook is in de tabel opgenomen wat het gestelde doel in dat jaar was.

²³ Het afwijken van beleid is namelijk door het CDH door gemandateerd aan de teamleider VTH.

²⁴ WSRL beschikt over een 'kennissenkaart', waaruit blijkt welke medewerkers beschikken over een extra specialisatie. Alleen indien een zaak complex/specialistisch is, is één medewerker verantwoordelijk voor de coördinatie van het begin tot het eind van het proces.

TABEL 3.4 AFHANDELTERMIJNEN (2016-2019)

| Onderwerp | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Wettelijke termijn vergunningen | 8 weken | 8 weken | 8 weken | 8 weken |
| Doelstelling vergunningen | 4 weken | 4 weken | 4 weken | 4 weken |
| Gemiddelde termijn vergunningen | 5,5 weken | 5,2 weken | 5,7 weken | 4,7 weken |
| Formele termijn meldingen | 14 dagen | 14 dagen | 14 dagen | 14 dagen |
| Bestuurlijke doelstelling meldingen | 7 dagen | 7 dagen | 7 dagen | 7 dagen |
| Gemiddelde termijn meldingen | 14 dagen | 7 dagen | 13 dagen | 5 dagen |
| Doelstelling adviezen | 21 dagen | 21 dagen | 21 dagen | 21 dagen |
| Gemiddelde termijn adviezen | 22 dagen | 10 dagen | 16 dagen | 12 dagen |

De formele beslistermijn voor vergunningaanvragen is acht weken. De doelstelling is om deze binnen vier weken te behandelen. Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde beslistermijn (ongeveer 5,2 weken) ongeveer een week hoger ligt dan de termijn die het waterschap zichzelf ten doel heeft gesteld. Voor de afhandeling van meldingen geldt geen wettelijke termijn. Wel heeft WSRL in de Beleidsregels bij de Keur hiervoor een termijn van 14 dagen vastgelegd. Daarnaast geldt een bestuurlijke doelstelling om meldingen binnen 7 dagen te behandelen. De gemiddelde afhandelingstermijn van meldingen fluctueert behoorlijk. De termijn van 14 dagen wordt elk jaar gehaald, dat geldt niet voor de bestuurlijke doelstelling van 7 dagen. In 2016 wordt de termijn bijvoorbeeld fors overschreden, terwijl de gemiddelde termijn in 2019 weer onder de ten doel gestelde termijn ligt. Met betrekking tot de behandeling van adviezen wordt de gestelde termijn elk jaar ruim behaald. Bovendien lijkt over de jaren heen de gemiddelde termijn af te nemen.

Gesprekspartners geven aan dat in de meeste gevallen de beslistermijn bij vergunningaanvragen wordt gehaald. Uit de jaarrekening van 2019 blijkt dat het waterschap zichzelf voor het jaar 2019 ten doel had gesteld dat 90% van de vergunningen binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. Dit doel is behaald. In de jaren daarvoor was de doelstelling steeds een percentage van 100%. Dit percentage is voor 2019 aangepast, omdat het in de praktijk nauwelijks haalbaar is om bij alle vergunningaanvragen de wettelijke termijn te halen, mede vanwege externe invloeden.

In de gevallen dat de beslistermijn van acht weken niet wordt gehaald, wordt de termijn opgeschort²⁵ of verlengd. De drie meest voorkomende oorzaken voor het overschrijden van de beslistermijn zijn: vertraging bij interne adviesvragen, het moeten wachten op externe adviezen (bijvoorbeeld van Rijkswaterstaat) en een te hoge werkvoorraad (drukke).

3.3.4 Werkdruk

Uit de interviews blijkt dat de beschikbare capaciteit krap en kwetsbaar is, ook gelet op de toenemende werkvoorraad. Sinds 2016 is de capaciteit grotendeels hetzelfde gebleven. Voor de functie senior vergunningverlener hebben de afgelopen jaren relatief veel vacatures opengestaan. Deze vacatures bleken niet altijd gemakkelijk te vullen, wat heeft geresulteerd in stapeling van de werkvoorraad.

Bij (tijdelijke) uitval van medewerkers is de ervaring dat de werkdruk en beslistermijnen met een oplopen. Door de jaren heen is met name het aantal meldingen toegenomen (tussen 2016 en 2019 met ongeveer 33%). Daarnaast is tijdens de interviews aangegeven dat gemeenten

²⁵ Indien om aanvullende gegevens is gevraagd, wordt de beslistermijn opgeschort tot de gevraagde gegevens binnen zijn.

vaker om Wabo-adviezen bij het waterschap vragen en worden complexe vergunningaanvragen complexer, waardoor het meer tijd kost om deze te behandelen. De complexiteit van aanvragen neemt bijvoorbeeld toe omdat aanvragers steeds vaker ‘creatieve oplossingen’ bedenken die strijdig zijn met beleidsregels.

Een ander aandachtspunt is de vraag op welke wijze inwoners (‘de omgeving’) zo goed mogelijk kunnen worden betrokken bij vergunningtrajecten. Omgevingsmanagement en een duidelijke communicatie met de omgeving is belangrijk. Het is van belang om inwoners vroegtijdig mee te nemen bij vergunningtrajecten. Het vooroverleg (een neventaak) speelt hierbij een belangrijke rol en zal nog belangrijker worden met de komst van de Omgevingswet. Dit betekent dat vergunningverleners (met name de senior medewerkers en vakspecialisten) veel tijd moeten steken in het vooroverleg. Ook betekent dit een toename van andere ‘neventaken’, zoals deelname aan projecten en meer advisering aan andere afdelingen en andere overheden. Vergunningverleners geven aan dat het soms lastig is om voldoende tijd uit te trekken voor het vooroverleg en tegelijkertijd genoeg tijd te steken in de formele behandeling van de vergunningaanvraag.

Vanwege de krappe capaciteit bestaat er een spanningsveld tussen kwantiteit en kwaliteit: enerzijds is het (bestuurlijke) doel om aanvragen binnen vier weken te behandelen (en in ieder geval binnen de beslistermijn), anderzijds moeten de besluiten ook kwalitatief van voldoende niveau zijn. In de praktijk betekent dit dat de ondergrens is dat geen grote fouten mogen worden gemaakt in de besluitvorming, maar dat tegelijkertijd niet in elke zaak een negen of tien kan worden behaald, omdat dat onevenredig veel inspanning kost. De vergunningverleners proberen hierin continu de juiste balans te vinden. In zaken waar de situatie en vergunbaarheid al relatief duidelijk zijn (met name de eenvoudige zaken), wordt doorgaans geen intern advies gevraagd. Dit bespaart zowel de vergunningverleners als de adviserende afdelingen tijd. Ook wordt tijd bespaard door bij (eenvoudige) vergunningen vaak standaardoverwegingen op te nemen. In gevallen waar wordt afgeweken van beleid of waar de vergunningaanvraag wordt afgewezen is het wel gebruikelijk om een uitgebreidere overweging/toelichting in de vergunning op te nemen. De handhavers herkennen dat vaak standaardoverwegingen in de vergunningen zijn opgenomen en dat de vergunningverleners niet altijd de tijd hebben voor maatwerk. In een interview is aangegeven dat het soms voorkomt dat de vergunning incompleet is of dat er (kleine) fouten in de vergunning staan (zoals standaardteksten die er niet in horen of verwijzingen naar verschillende wetgeving die tegenstrijdig zijn).

Volgens gesprekspartners wordt relatief vaak bezwaar gemaakt tegen het opleggen van leges behorend bij de vergunning. De laatste jaren zijn de leges verhoogd, waardoor het aantal bezwaren hiertegen ook is toegenomen. Dit is volgens de vergunningverleners een aandachtspunt, omdat zij in een bezwaarprocedure een adviesrol hebben en het besluit in bepaalde gevallen inhoudelijk opnieuw moeten toetsten (wat is aangevraagd, wat is vergund en wat waren de kosten). Dit vergt veel tijd.

Het bestuurlijk uitgangspunt is dat alleen wordt overgegaan tot formatie-uitbreiding wanneer andere mogelijkheden zijn uitgeput (zoals procesoptimalisatie en het bijstellen van ambities en prioriteiten) of wanneer daarvoor een duidelijke aanleiding is, zoals een toename in wettelijke taken.

3.3.5 Monitoring en verantwoording

In tegenstelling tot toezicht en handhaving, is er geen formeel jaarplan met betrekking tot vergunningverlening. Wel worden wekelijks cijfers bijgehouden en gemonitord inzake het

aantal (ingekomen en afgehandelde) aanvragen, meldingen, adviezen en de termijnen. Daarnaast wordt jaarlijks een dashboard/infographic gemaakt, waarin ter informatie allerlei kengetallen zijn opgenomen over het aantal vergunningen, meldingen en adviezen. Ook wordt hierin gerapporteerd of de doelstellingen ten aanzien van de behandeltermijnen zijn gehaald. In de een jaarrapportage wordt jaarlijks dus gerapporteerd over vergunningen.

Elke dinsdag is er een 'kastoverleg' met de verschillende vergunningverleners. In het kastoverleg worden (de voortgang van) concrete casussen en de werkvoorraad besproken, maar wordt ook gesproken over (actuele) knel- en verbeterpunten waar snel acties op kunnen/moeten volgen. Ook wordt in het overleg gedaan aan kennisdeling, bijvoorbeeld aan de hand van presentaties van specialisten over een bepaald thema.²⁶ Binnen de afdeling zijn afspraken gemaakt over interne adviesvragen. Zo worden de adviesverzoeken binnen de organisatie altijd op woensdag uitgezet en zijn afspraken gemaakt over reactietermijnen, zodat de medewerkers beter weten waar ze aan toe zijn.

Het waterschap verricht doorlopend klanttevredenheidsonderzoek ('klantreizen') met betrekking tot bepaalde processen, waaronder vergunningverlening. Uit deze klanttevredenheidsonderzoeken kwamen de afgelopen jaren verschillende verbeterpunten naar voren, zoals de bereikbaarheid van het waterschap, de deskundigheid van de frontoffice en de doorlooptijden voor het behandelen van een vergunningaanvraag. Deze aandachtspunten heeft de organisatie aangegrepen om het vergunningverleningsproces te verbeteren. De frontoffice beschikt nu bijvoorbeeld over een medewerker met technische/inhoudelijke deskundigheid die inwoners verder kan helpen.

3.3.6 Ervaringen van vergunningaanvragers

In de interviews met vergunningaanvragers is onder andere ingegaan op de vraag of de aanvrager vooraf wist of er voor de activiteit een vergunning moet worden aangevraagd. Ook is gevraagd of men vooraf kennis had van de geldende wet en regelgeving en of het waterschap actief heeft meegedacht bij het aanvragen van de vergunning of het doen van een melding. Daarnaast zijn er vragen gesteld over de wijze van communicatie met het waterschap, de snelheid van de procedure en de begrijpelijkheid van de schriftelijke communicatie.

Kennis voorafgaand aan de procedure

Voor de meeste geïnterviewden (zes van de acht) was het vooraf duidelijk dat voor bepaalde activiteiten een vergunning of melding verplicht was. Dat was met name het geval bij geïnterviewden die namens een gemeente of een bedrijf een activiteit verrichtten. Zij hebben vaker met dit soort procedures te maken en gingen vaak in een vroeg stadium al met het waterschap in vooroverleg over hun plannen. Bij één dossier was de geïnterviewde van te voren niet op de hoogte van een vergunningplicht voor de activiteit die hij al had uitgevoerd. Deze geïnterviewde is daar achter gekomen doordat het waterschap een controle kwam uitvoeren en bleek dat hij voor de activiteit een vergunning nodig had. Ook bleek bij één dossier dat er in het begin onduidelijkheid was of de geïnterviewde een aanvraag bij het waterschap of Rijkswaterstaat moest doen in verband met eigenaarschap van de grond.

Tevredenheid over de wijze van aanvragen

De geïnterviewden is gevraagd of voor hen duidelijk was op welke manier zij een aanvraag konden doen. Alle geïnterviewden waren positief over de wijze waarop een aanvraag of mel-

²⁶ Sinds de coronacrisis is de werkwijze enigszins veranderd. De vergunningverleners werken in groepen (poules), waarbinnen wekelijks overleg is.

ding kon worden gedaan. Het doen van een aanvraag of melding via de website van OLO leverde in bijna geen geval problemen op. Met name voor de grote bedrijven en gemeenten was het duidelijk op welke wijze ze een aanvraag of melding konden doen. Een geïnterviewde merkt hierover op:

“Het was niet lastig om een vergunning aan te vragen, dit kon via een website en het sprak voor zich.”

Eén geïnterviewde wilde een vergunning aanvragen maar kwam door de aanvraag via OLO bij de gemeente uit en moest daardoor de aanvraag opnieuw indienen. De geïnterviewde heeft dit niet als een probleem ervaren.

Wijze van communicatie

In de wijze van communicatie tussen aanvragers en het waterschap zijn uit de gesprekken vier varianten naar voren gekomen: (1) schriftelijk, via brief en/of mail, (2) telefonisch, (3) via een overleg bij het waterschap of (4) met een medewerker van het waterschap op locatie na constatering van een overtreding. Het deel van de mensen die een vergunningaanvraag deed en die direct werd verleend hebben niet met een persoon contact gehad. Bij de geïnterviewden die wel contact over hun vergunning hadden met het waterschap gaven vijf van de geïnterviewden aan dat ze een vast contactpersoon hadden. De mate waarin de geïnterviewden tevreden waren met de contactpersoon liep uiteen (twee van de vijf waren iets minder tevreden over het contact). Een geïnterviewde die tevreden was zei:

“Er was onduidelijkheid ontstaan over de aan te leveren stukken voor de aanvraag. Op een gegeven moment heb ik toen contact gezocht met onze contactpersoon die alles weer heeft vlot getrokken.”

In twee gevallen verliep de communicatie iets minder goed met de vaste contactpersoon. Een geïnterviewde zegt daarover:

“Je zou verwachten als je een vraag aan je contactpersoon stelt, die dit uitzoekt en aan je terugkoppelt. Dit was niet het geval, je kreeg antwoord van iemand in de organisatie die je niet kende en dan bleek achteraf ook dat je verkeerde informatie had ontvangen.”

Hulp bij het aanvragen van vergunningen

Het was voor de meeste geïnterviewden (zes van de acht) duidelijk op welke wijze zij een aanvraag konden doen voor een vergunning; zij hadden daarom ook geen hulp nodig bij het aanvragen van de vergunning. Eén van de aanvragers had een aanvraag gedaan die werd afgewezen. Hij vond dit jammer, waarna hij contact heeft opgenomen met WSRL en de vergunning alsnog is verleend. Hij zegt hierover:

“De eerste vergunning die ik had ingediend werd direct afgewezen door het waterschap. Dat vond ik erg jammer, waarna ik contact heb gezocht met het waterschap om hierover in gesprek te gaan. Toen ben ik langs geweest voor een gesprek en heb ik uitgelegd wat ik wilde doen, na een halfuur was duidelijk dat ik wel een vergunning kon krijgen.”

Gedurende de aanvraagprocedure kan het voorkomen dat er gegevens ontbreken en nog moeten worden toegestuurd door de aanvrager. In zes van de acht dossiers bleek dat er nog

aanvullende gegevens moesten worden toegestuurd. De geïnterviewden hebben dit over het algemeen niet als lastig ervaren.

Bereikbaarheid

Over de mate waarin het waterschap bereikbaar was waren de meningen verdeeld. Het merendeel (vijf van de acht) van de geïnterviewden heeft geen moeilijkheden in de bereikbaarheid van het waterschap ervaren, dit kan deels komen doordat in die gevallen de vergunning werd verleend en daardoor ook geen contact meer met het waterschap werd gezocht. Een aantal geïnterviewden (drie van de acht) gaven aan ontevreden te zijn over de bereikbaarheid van het waterschap. Een geïnterviewde zegt hierover:

“Het krijgen van een reactie duurde soms wat lang, waardoor je erachteraan moest bellen of mailen”.

Doorlooptijd

De helft van de gesprekspartners had geen op- of aanmerkingen over de snelheid waarmee de procedure is afgehandeld. In vier gevallen waren de geïnterviewden niet tevreden over de totale behandelingsduur. Vaak ging het in die gevallen om grotere projecten, die door het waterschap als ‘complex dossier’ werden gezien.

Begrijpelijkheid van schriftelijke communicatie van het waterschap

Op twee geïnterviewden na, had niemand op- of aanmerkingen op de schriftelijke communicatie en de besluiten. In één dossier heeft een project vertraging opgelopen, doordat er iets niet was opgenomen in de vergunning, wat toen voor onduidelijkheid heeft gezorgd. In het andere dossier was er bij WSRL volgens de geïnterviewde onduidelijkheid over hoe de vergunning kon worden verleend.

Conclusie

De geïnterviewde aanvragers zijn over het algemeen positief over hoe de procedure is verlopen. Eén van de acht geïnterviewden heeft de hele procedure negatief beoordeeld. Het ging daarbij om een dossier die ook door het waterschap als complex is beoordeeld. De overige geïnterviewden hadden op specifieke punten op- of aanmerkingen, maar waren over het algemeen positief. Dit kan wellicht ook worden verklaard door het feit dat in alle gevallen de vergunning uiteindelijk is toegekend. Met name de bereikbaarheid en de doorlooptijd werd door een aantal geïnterviewden minder goed beoordeeld. Wat verder nog een aantal keren door de gesprekspartners is opgemerkt, is dat het waterschap zich wel erg richt op de geldende regels, zonder naar de specifieke situatie te kijken en te denken in wat mogelijk is. Dit hebben een aantal geïnterviewden als een gemis ervaren. Dit punt werd ook door gesprekspartners genoemd bij de handhavingzaken.

3.4 Uitvoering toezicht en handhaving

3.4.1 Werkwijze/organisatie

De afdeling Beheer en Onderhoud is belast met de uitvoering van het toezicht op de Keur en het controleren van vergunningen en meldingen op grond van de Keur. Dit betreft het eerste lijnstoezicht. De handhavers van de afdeling VTH zijn wat de Keur betreft betrokken bij het tweedelijnstoezicht: wanneer de eerste aanschrijving (door Beheer en Onderhoud) geen resultaat oplevert, wordt het dossier overgedragen aan de afdeling VTH die verantwoordelijk is voor het vervolproces en de handhaving. Naast de Keur is de afdeling VTH betrokken bij het

toezicht op verschillende taakvelden, bijvoorbeeld ten aanzien van agrarische bedrijven, glastuinbouwbedrijven, grondwateronttrekkingen en lozingen.

De (senior) handhavers zijn met name betrokken bij de relatief eenvoudige handhavingszaken en reguliere controles. De vakspecialisten beschikken over specialistische kennis op één of meerdere taakvelden en pakken doorgaans de meer complexe zaken op. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor handhavingszaken waar in bezwaar en beroep wordt gegaan. De handhavingsbesluiten worden geschreven door de handhavers en worden ter controle nog gelezen door een vakspecialist en de juridische afdeling. Het zaakstelsel dat de afdeling sinds 2018 gebruikt is PowerBrowser. De implementatie van dit stelsel was een redelijk moeizaam proces, zo was sprake van performanceproblemen.

De werkwijze van de handhavers is sinds de oprichting van één geïntegreerde afdeling VTH veranderd en in ontwikkeling. Voor de handhavers heeft de veranderde werkwijze/organisatie tot gevolg dat zij in plaats van gebiedsbreed meer gebiedsgericht moeten werken. Dit is conform de regio-gerichte indeling die WSRL nastreeft onder Horizon 2025. De bedoeling is dat elke handhaver meer generalist wordt en daarmee op meerdere taakvelden kan signaleren en handelen. Het is echter niet de bedoeling dat een handhaver op elk taakveld deskundig wordt. Het idee is dat een handhaver één of enkele specialismen behoudt, maar op meerdere taakvelden kan gaan handelen. Dit moet bijvoorbeeld voorkomen dat een bedrijf met meerdere activiteiten (bijvoorbeeld op het gebied van de Keur, agrarisch en glastuinbouw) door twee of meer handhavers bezocht moet worden.

De overgang naar deze nieuwe werkwijze – waar 1 tot 2 jaar voor is uitgetrokken – vormt volgens gesprekspartners een aandachtspunt en werkt (nog) niet zo makkelijk als gehoopt. Een knelpunt dat wordt ervaren is bijvoorbeeld dat een generalist niet tegelijkertijd op alle taakvelden een specialist kan zijn. Medewerkers die normaliter alleen Keurzaken behandelden, moeten ook bijvoorbeeld agrarische bedrijven controleren. Zij missen dan vaak de specifieke kennis om bijvoorbeeld goede aanwijzingen aan de agrariërs te geven om de regels na te leven. Dit vraagt om bepaalde kennis en expertise waar niet iedere medewerker over beschikt. Daarnaast is de ervaring dat de neiging bestaat om taken op te pakken die de persoonlijke voorkeur hebben, wat kan betekenen dat andere taken blijven liggen. Om te voorkomen dat zaken blijven liggen wordt er gestuurd/gecoached op de jaarplannen.

Sinds het ontstaan van de afdeling VTH is de structuur en het sturingsmodel van de afdeling veranderd. Het idee is om de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie neer te leggen. De handhavers signaleren dat binnen de afdeling is begonnen met het 'nieuwe werken', terwijl het proces en de werkwijze nog nader moet worden vormgegeven. Zo zou (nog) niet duidelijk zijn welke overlegstructuren nodig en zinvol zijn. De ervaring is dat de nodige grip en sturing binnen de afdeling ontbreekt en nog niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. De bedoeling is dat de teamleiders voornamelijk moeten sturen op mensen en minder op inhoud. Dit betekent dat van de vakspecialisten – waar de inhoudelijke deskundigheid zit – meer wordt verwacht. De vakspecialisten hebben beter zicht op de voortgang van controles, dossiers en waar (bij achterstanden) geprioriteerd moet worden. Tegelijkertijd hebben de vakspecialisten geen leidinggevende zeggenschap, omdat de teamleiders de medewerkers moeten aansturen. De teamleiders en vakspecialisten zijn daarmee nog zoekende naar hun nieuwe rol. De handhavers vinden de 'oude werkwijze' prettiger werken; het was duidelijk(er) wie aanspreekbaar was en medewerkers die verantwoordelijk waren voor de coördinatie en het aansturen van mensen waren ook inhoudelijk meer deskundig, waardoor zij

als sparringpartner konden fungeren voor de handhavers.²⁷ Een positieve ontwikkeling is dat volgens gesprekspartners de lijntjes onderling en met de vergunningverleners korter zijn geworden sinds het ontstaan van de geïntegreerde afdeling VTH.

3.4.2 Doorwerking prioriteiten

Voor de handhavers geldt dat zij in algemene zin prioriteit geven aan de behandeling van klachten, meldingen en het ondersteunen van het waterschap bij calamiteiten en incidenten. Handhavingsverzoeken komen relatief weinig voor. Bij het uitvoeren van reguliere controles wordt voorrang gegeven aan toezicht op risicovolle bedrijven, risicovolle activiteiten op primaire waterkeringen en wegen, directe lozingen van gevaarlijke stoffen op oppervlaktewater en risicovolle grondwateronttrekkingen. Voor de feitelijke uitvoering geldt daarnaast een prioriteitenlijst waar verschillende taken/taakvelden zijn geprioriteerd van hoog naar laag: calamiteiten en vervolgens de Keur krijgen de hoogste prioriteit, controles van agrarische bedrijven hebben de laagste prioriteit. Deze prioriteitenlijst is de afgelopen jaren niet bijgesteld (zie ook paragraaf 2.3.3). In het kader van de dagelijkse handhaving geven de vakspecialisten zelf nader invulling aan de prioriteiten en wordt bepaald welke zaken wel of niet voorrang hebben.

3.4.3 Planning, monitoring en verantwoording

Jaarplanning

Wat betreft toezicht kan onderscheid worden gemaakt tussen taakvelden waar op voorhand een planning kan worden gemaakt voor uit te voeren controles en taakvelden die meer 'aanbod gestuurd' zijn en waar het aantal benodigde controles van tevoren minder goed is in te schatten.

Bij de taakvelden agrarisch, industrie, glastuinbouw en lozingen worden plannings gemaakt voor de uit voeren controles. Dit betekent dat periodiek controles worden uitgevoerd bij bedrijven op basis van een risico-inschatting. Bij agrarische bedrijven vindt bijvoorbeeld eens in de zes jaar bij elk bedrijf een controle plaats. Binnen het taakveld industrie wordt, afhankelijk van de branche, een keer per jaar gecontroleerd. Voor glastuinbouw geldt in principe een controlefrequentie van eens in de zes jaar, maar verschilt het aantal controles per gebied. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin zich kwaliteitsproblemen ten aanzien van het oppervlaktewater voordoen. De taakvelden Keur, grondwater en Besluit bodemkwaliteit zijn aanbod gestuurd. Dit houdt in dat het aantal controles afhankelijk is van het aantal vergunningen dat wordt aangevraagd en verleend en het aantal meldingen dat binnenkomt. Het aantal vergunningen en meldingen fluctueert jaarlijks en is bijvoorbeeld mede afhankelijk van ontwikkelingen in de bouwwereld.

Voor de jaarplanning leveren de vakspecialisten input over welke ureninzet per taakveld nodig is om de taken voor het komende jaar uit te voeren. De gestelde prioriteiten werken door in de uren die per taakveld beschikbaar zijn: voor taakvelden met een hogere prioriteit zijn meer uren beschikbaar en vice versa. De jaarplanningen bevatten een raming van de ureninzet per medewerker voor het komende jaar. Sinds begin 2016 is WSRL overgestapt op zogenoemde 'dynamische jaarplannen'. Voorheen waren er in het kader van de jaarplanning verschillende losse documenten, strategieën en cijfermatige (uren)planningen. Dit is nu samengevoegd in een dynamisch jaarplan, dat tussentijds wordt geactualiseerd. Met het jaarplan 'nieuwe stijl' wil de organisatie de grip en sturing op toezicht en handhaving bevorderen. De jaarplanning

²⁷ Voordat de geïntegreerde afdeling VTH in 2019 ontstond, werd per taakveld gewerkt met een driemanschap: een teamleider, een vakspecialist en een verantwoordelijk beleidsmedewerker. Gedrieën zorgden zij voor de coördinatie en afstemming binnen een taakveld.

wordt jaarlijks tussentijds (per taakveld) geëvalueerd, door te kijken welke resultaten wel en niet zijn behaald, welke ontwikkelingen spelen, welke incidenten/calamiteiten hebben plaatsgevonden en waarom de planning eventueel niet is gehaald. Drie keer per jaar wordt hierover aan de directie verslag gelegd. Door tussentijds te evalueren wil de organisatie (indien nodig) tijdig kunnen bijsturen.

De onderstaande tabel geeft het aantal uitgevoerde controles per taakveld weer over de periode 2016-2019. In 2019 is het aantal controles relatief laag vergeleken de jaren daarvoor. Dit heeft mede te maken met meerdere uitzonderlijke grote en langdurige calamiteiten die in 2019 plaatsvonden, waardoor hierop – conform de prioriteitsstelling – meer capaciteit is ingezet. Hierdoor is minder inzet mogelijk geweest op andere taakvelden, waaronder de Keur.

TABEL 3.5 AANTAL CONTROLES PER TAAKVELD (2016-2019)²⁸

| Taakveld | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------------|------|------|------|------|
| Keur | 180 | 263 | 149 | 57 |
| Incident meldingen | 920 | 947 | 490 | 395 |
| Agrarisch | 632 | 1027 | 746 | 613 |
| Besluit bodemkwaliteit (BBK) | 62 | 62 | 96 | 53 |
| Lozingen | 113 | 311 | 178 | 239 |
| Glastuinbouw | 112 | 172 | 131 | 117 |
| Grondwater | 1061 | 727 | 368 | 354 |
| Vaarwegen | 72 | 284 | 50 | 39 |

Uit de jaarverslagen blijkt dat het aantal geraamde/geplande controles bij veel taakvelden uiteindelijk niet wordt gehaald. In tabel 3.6 is het aantal geraamde en gerealiseerde controles weergegeven voor 2018. Daaruit volgt dat bij alle taakvelden (op glastuinbouw na) het aantal verrichte controles lager is dan geraamd/gepland. Dit geldt met name voor de taakvelden die meer ‘aanbod gestuurd’ zijn. Dat de jaarplanning vaak niet wordt gehaald, wordt ook gesignaleerd door de geïnterviewde handhavers. Dit roept de vraag op of sprake is van een mismatch tussen de beschikbare toezichtcapaciteit en de gestelde ambities en prioriteiten, en of deze mogelijk aanpassing behoeven.

TABEL 3.6 OVERZICHT GERAAMDE/GEPLANDE CONTROLES EN GEREALISEERDE CONTROLES IN 2018²⁹

| | Agrarisch | Besluit bodemkwaliteit | Grondwater | Glastuinbouw | Incidenten/meldingen | Keur | Lozingen | Vaarwegen |
|-----------------------------|-----------|------------------------|------------|--------------|----------------------|------|----------|-----------|
| Geraamde/geplande controles | 984 | 170 | 850 | 78 | 827 | 265 | 338 | 122 |
| Gerealiseerde controles | 746 | 96 | 368 | 131 | 490 | 149 | 178 | 50 |

Naast het uitvoeren van geplande reguliere controles en controles op vergunningen en meldingen, verricht het waterschap ook projectmatig/risicogericht toezicht. Een voorbeeld is het project ‘Slootdempingen Alblasserwaard’ (eind 2018 gestart) waar 300 slootdempingen in de Alblasserwaard worden onderzocht. Dit project is gestart nadat uit luchtfoto’s bleek dat veel

²⁸ Gebaseerd op jaarverslagen/voortgangsrapportages VTH.

²⁹ Gebaseerd op het ‘jaarverslag prestaties handhaving 2018’.

sloten in de Alblasserwaard illegaal waren gedempt. In de meeste gevallen ontbrak daarvoor de vereiste vergunning en in bepaalde gevallen was sprake van het dempen van sloten met afvalstoffen. De gevallen die niet vergunbaar zijn, moeten worden teruggebracht naar de oorspronkelijke situatie. Het waterschap heeft het project prioriteit gegeven en daarvoor capaciteit gereserveerd. Onder meer naar aanleiding van de (illegale) slootdempingen in de Alblasserwaard heeft WSRL een extern onderzoek laten uitvoeren naar de verdere professionalisering van het eerstelijns toezicht en de positie daarvan in de organisatie. Uit dit onderzoek zijn verschillende aanbevelingen voortgekomen. Het waterschap is begonnen met het implementeren van deze aanbevelingen. Er wordt nu meer ingezet op detectiesystemen zoals satellietbeelden. De eerste projecten zijn hiervoor in 2020 gestart.

Monitoring

Voor veel taakvelden stelt het waterschap jaarlijks een nalevingspercentage vast die zij nastreven. Het nalevingspercentage geeft de verhouding weer tussen het aantal uitgevoerde controles en het aantal controles waar een overtreding is geconstateerd. Het nalevingspercentage is voor het waterschap een belangrijke indicator voor de monitoring van (de uitvoering van) toezicht en handhaving. Wanneer het gewenste nalevingspercentage niet wordt gehaald kan dat aanleiding zijn voor het waterschap om bij te sturen. Ter illustratie zijn in onderstaande tabel voor 2018 per taakveld het verwachte en het daadwerkelijk gerealiseerde nalevingspercentage weergegeven.

TABEL 3.7 NALEVINGSPERCENTAGES PER TAAKVELD IN 2018³⁰

| | Agrarisch | Grondwater | Glastuinbouw | Lozingen |
|------------------------------------|-----------|------------|--------------|----------|
| Verwachte nalevingspercentage | 90% | 92,5% | 90% | 85% |
| Daadwerkelijke nalevingspercentage | 94,5% | 90,8% | 94,4% | 73,8% |

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de verwachte nalevingspercentages relatief hoog liggen en dat deze (bij benadering) worden gehaald. Alleen bij lozingen ligt het werkelijke nalevingspercentage wat lager. Ook voor 2016 en 2017 liggen de naleefpercentages bij de meeste taakvelden rond of boven de 90%.³¹ In hoofdstuk 2 is beschreven dat volgens het Meerjarenuitvoeringsprogramma een adequaat niveau van toezicht en handhaving over het algemeen een nalevingspercentage van meer dan 92,5% betekent. Opvallend is dat in de jaarrekeningen van 2018 en 2019 als doel is opgenomen dat het nalevingspercentage boven de 90% moet liggen. Daarmee lijkt het ambitieniveau enigszins verlaagd te zijn.

Het waterschap wil minder sturen op het naleefgedrag en juist meer sturen op effectief toezicht, zo wordt gesteld in een bestuursmemo uit 2016. Gesprekspartners geven aan dat het nalevingspercentage een vertekend beeld kan geven over de mate waarin de regels worden nageleefd. Het nalevingspercentage is uitsluitend gebaseerd op het aantal controles dat is uitgevoerd. Wanneer weinig wordt gecontroleerd, worden naar alle waarschijnlijkheid ook minder overtredingen geconstateerd. Het nalevingspercentage kan hierdoor hoog zijn, waardoor het (op papier) lijkt alsof de regels goed worden nageleefd. Dit hoeft in werkelijkheid niet zo te zijn. Een hoog naleefpercentage zegt namelijk niets over het aantal uitgevoerde controles. Gesprekspartners geven aan dat relatief weinig overtredingen worden geconstateerd tijdens controles bij agrarische ondernemingen. Dit resulteert in een hoog nalevingspercentage en kan aanleiding geven om minder vaak te controleren. In een interview is aangegeven dat het

³⁰ Gebaseerd op het 'jaarverslag prestaties handhaving 2018'.

³¹ Over 2019 zijn enkel gegevens beschikbaar tot en met april 2019 (voortgangsrapportage uitvoering jaarplan afdeling VTH Q1 2019). Met uitzondering van het taakveld lozingen, blijkt dat bij de taakvelden waar een verwacht nalevingspercentage is vastgesteld, dit percentage is behaald.

lastig is om de waterkwaliteitsdoelen van de Kaderrichtlijn Water te halen. De waterkwaliteit wordt beïnvloed door lozingen vanuit de agrarische sector. Dit kan dus – ondanks het hoge nalevingspercentage – een signaal zijn dat niet alle agrarische bedrijven de regels voor lozingen naleven. Indien binnen een taakveld relatief veel controles plaatsvinden en het nalevingspercentage hoog is, zegt het nalevingspercentage meer over de naleving van de regels. Het enkel monitoren en sturen op naleefgedrag is echter onvoldoende. Om deze reden wil het waterschap meer inzetten op gebiedsgerichte monitoring (bijvoorbeeld op basis van waterkwaliteitscijfers van het agrarisch meetnet) en het toezicht meer toespitsten op activiteiten die van invloed zijn op gebiedsgerichte waterkwaliteitsproblemen, waardoor meer effectgericht wordt gestuurd.

Verantwoording

Jaarlijks wordt de beleidsuitvoering in het jaarverslag verantwoord. Daarbij wordt per taakveld gerapporteerd over het aantal verrichte controles en ingezette uren (ten opzichte van de prognose) en worden eventuele bijzonderheden geduid. Ook zijn in het jaarverslag verschillende thema's ('resultaatgebieden') opgenomen waar de afdeling bepaalde veranderingen beoogt.³² Per thema worden doelen, geplande acties en voortgang benoemd. In een oplegnotitie bij het jaarverslag worden de belangrijkste ontwikkelingen en aandachtspunten van het afgelopen jaar geschetst. Daarbij wordt met name aandacht besteed aan procesmatige/organisatorische ontwikkelingen. In het jaarverslag wordt echter niet gereflecteerd in hoeverre de doelstellingen uit het beleid (beleidsplan en meerjarenuitvoeringsprogramma) worden gehaald en of het VTH-beleid bijstelling behoeft. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de effectiviteit van het beleid en de inzet van de toezicht- en handhavingsmiddelen – oftewel de mate waarin de inzet van toezicht en handhaving in het afgelopen jaar heeft bijgedragen aan gewenste maatschappelijke effecten – worden geëvalueerd.

3.4.4 Handhavingscultuur

De handhavingscultuur kenmerkt zich door vaak eerst het gesprek aan te gaan met de betrokkene, te informeren naar de situatie, te kijken of een oplossing mogelijk is en de betrokkene in het gesprek tot naleving van de regels te bewegen. Het waterschap probeert oplossingsgericht te werken en streeft ernaar om meer over te gaan van repressief handhaven naar preventief handhaven, bijvoorbeeld door meer in te zetten op voorlichting/communicatie.

Er wordt doorgaans niet meteen ingezet op formele handhavingsinstrumenten, maar er wordt wel handhavend doorgepakt wanneer dat nodig is. Daarbij is de LHS leidend. Wanneer de overtreding niet wordt beëindigd volgt doorgaans eerst een waarschuwing of een voornemen tot het opleggen van een herstelsanctie. In de praktijk wordt soms wel en soms niet een waarschuwing gegeven, voordat het voornemen tot het opleggen van een herstelsanctie wordt verstuurd. Als geen waarschuwing wordt gestuurd, functioneert het voornemen als 'waarschuwing'.³³ Enkele gesprekspartners hebben aangegeven dat het beter zou zijn wanneer de waarschuwing en het voornemen niet teveel 'door elkaar worden gebruikt' en dat duidelijk(er) onderscheid wordt gemaakt tussen beide 'instrumenten'.

In het verleden werd in bepaalde gevallen in het kader van toezicht op de Keur eerst een 'voorwaarschuwing' (de eerstelijnsbrief) gestuurd, vervolgens een waarschuwing en daarna

³² In het jaarverslag van 2018 werden bijvoorbeeld de volgende thema's onderscheiden: 1) leiderschap, 2) strategie en beleid, 3) (management) van medewerkers, 4) management van processen en middelen en 5) klanten en partners; maatschappij.

³³ Het verschil tussen een waarschuwing en een voornemen tot het opleggen van een sanctie, is dat bij een voornemen de geadresseerde in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze over het voornemen naar voren te brengen.

een voornemen tot het opleggen van een herstelsanctie. Wanneer naleving vervolgens nog steeds uitbleef volgde daadwerkelijk de formele sanctie. Deze werkwijze is bij de interviews als onwenselijk bestempeld en wordt inmiddels niet meer toegepast. In het kader van eerste-lijnstoezicht op de Keur wordt bij geconstateerde overtredingen eerst door de afdeling Beheer en Onderhoud een waarschuwing gestuurd, waarna de afdeling VTH het dossier verder opgepakt en – wanneer de overtreding voortduurt – het formele handhavingstraject inzet.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de inzet van het handhavingsinstrumentarium in 2016 en 2017. Daaruit blijkt dat er verhoudingsgewijs meer vooraankondigingen zijn verstuurd dan waarschuwingen. Dit betekent dat in relatief veel gevallen een vooraankondiging is verstuurd, zonder eerst een waarschuwing af te geven. Ook volgt uit de tabel dat in de meeste gevallen waar wordt overgegaan tot handhaving een dwangsom is opgelegd. In enkele gevallen wordt overgegaan tot bestuursdwang.

TABEL 3.8 INZET HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM IN 2016 EN 2017

| Handhavinginstrument | 2016 | 2017 |
|----------------------|------|------|
| Waarschuwing | 33 | 54 |
| Vooraankondiging | 162 | 133 |
| Dwangsom | 54 | 51 |
| Bestuursdwang | 9 | 8 |

WSRL heeft als doelstelling om het aantal bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken te beperken. In de jaarrekening van 2017 wordt expliciet genoemd dat een norm geldt van 7% bestuursrechtelijke zaken en 1,5% strafrechtelijke zaken. Blijkens de jaarrekeningen over de periode 2016-2019 wordt deze doelstelling gehaald. In 2018 ligt het percentage strafrechtelijke zaken iets boven de norm, namelijk op 2,1%. Volgens WSRL is deze doelstelling echter wel behaald, de doelstelling wordt in de jaarrekening beoordeeld met de categorie groen. WSRL moet handhaven conform de LHS, wat betekent dat in bepaalde gevallen strafrechtelijk moet worden opgetreden.

Het komt zelden voor dat een gedoogbesluit wordt genomen. Tijdens de interviews is door gesprekspartners aangegeven dat sprake is van een afnemende trend. Indien een gedoogsituatie voorkomt, bestaat nog enige onduidelijkheid over wie precies verantwoordelijk is voor het besluit hierover en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van dat besluit (vergunningen of toezicht en handhaving). In de praktijk komt de voorbereiding van een gedoogbesluit meestal bij handhaving te liggen.

3.4.5 Mediation in bezwaar

Wanneer tegen een handhavingbesluit een bezwaarschrift wordt ingediend, doet WSRL in de bezwaarfase vaak nog een poging om een informele oplossing te vinden met behulp van mediation. De bedoeling is dat met deze informele aanpak meer bezwaren worden ingetrokken. Tijdens de interviews is gesignaleerd dat het doorlopen van een mediationstraject nadat er al een handhavingbesluit is genomen niet zinvol is. Voordat een handhavingbesluit wordt genomen, komen de handhavers vaak al ter plaatse om de situatie te bespreken met de betrokkene en te kijken of een oplossing (zoals legalisatie of het treffen van een bepaalde maatregel) nog mogelijk is. In deze fase kan mediation zinvol zijn, mediation in bezwaar wordt door enkele gesprekspartners echter onwenselijk geacht.

3.4.6 Ervaringen van overtreeders

In het kader van het onderzoek zijn ook gesprekken gevoerd met overtreeders van waterregeling. In de gesprekken met overtreeders is als eerst ingegaan op kennis van de overtreder van de geschonden normen. Vervolgens is ingegaan op de vraag of er voorafgaand het opleggen van het voornemen tot het opleggen van een sanctie contact is geweest met WSRL en hoe dit contact is verlopen. Daarna zijn een aantal procedurele aspecten ter sprake gekomen en ten slotte is gevraagd hoe men de wijze van contact met het waterschap gedurende de procedure heeft ervaren.

Kennis over de gestelde normen

Alle geïnterviewden (zes) gaven aan niet op de hoogte te zijn van de overtreding die zij begingen, tot het moment een toezichthouder van het waterschap de overtreding constateerde. In één geval bleek voor de geïnterviewde niet duidelijk uit de voorschriften van een aanvraag wat hij wel of niet kon doen, waardoor hij iets had gedaan wat niet kon. In een ander geval had een medewerker van WSRL aangegeven dat de geïnterviewde een duiker kon verleggen, maar toen een toezichthouder van het waterschap een controle uitvoerde bleek dat die duiker te klein was en de geïnterviewde de duiker moest vervangen. De geïnterviewde was in de veronderstelling dat het kon wat hij had gedaan, doordat iemand anders van het waterschap hem dat had verteld.

Contact voorafgaand aan de sanctie

Als een toezichthouder een overtreding constateert kan WSRL overgaan tot handhaving. Voordat een sanctie wordt opgelegd heeft de toezichthouder contact met de overtreder. Het merendeel van de geïnterviewden (vier van de zes) is ontevreden over de wijze waarop het contact is verlopen. In twee gevallen hadden de geïnterviewden het gevoel dat direct een boete werd opgelegd, zonder dat ze de mogelijkheid hadden gekregen om het te herstellen.

De mate van medewerking vanuit het waterschap

De geïnterviewden is gevraagd of WSRL na constatering van de overtreding betrokkenheid heeft getoond bij het oplossen van het probleem. Het merendeel van de geïnterviewden (vier van de zes) was ontevreden over de mate waarin het waterschap betrokkenheid heeft getoond en mededacht bij het oplossen van het probleem. Een aantal keren werd genoemd dat WSRL vooral kijkt naar de regels, zonder te kijken wat logisch is voor het specifieke geval. Een geïnterviewde antwoorde op de vraag in hoeverre het waterschap betrokkenheid heeft getoond het volgende:

“Totaal niet, ze zeggen wat niet goed is, maar ze werken niet mee aan een oplossing. Ik heb het gevoel dat ze gewoon geen sloot gedempt willen hebben en dat ze uit zijn op het geld van de boetes. Vroeger ging het allemaal veel gemakkelijker.”

Een andere geïnterviewde zei:

“Ambtenaren moeten voor de burgers zijn en niet tegen de burgers. Ze gaan op een niet menselijke manier met je om.”

In één geval was de geïnterviewde wel tevreden over de betrokkenheid vanuit het waterschap:

“Zeker weten, de toezichthouder was iemand uit de praktijk.”

Duidelijkheid van het besluit

Door middel van een brief wordt de overtreder schriftelijk op de hoogte gesteld van de geconstateerde overtreding. De geïnterviewden is gevraagd of voor hen duidelijk werd uit de schriftelijke communicatie wat de overtreding was en wat zij moesten of konden doen. Voor alle geïnterviewden waren de brieven die zij van WSRL ontvingen duidelijk. Bij één geïnterviewde is een medewerker van WSRL thuis langs geweest om te helpen met de vergunningaanvraag, omdat het voor de geïnterviewde onduidelijk was wat hij daarvoor moest doen en aanleveren. Deze onduidelijkheid zat voor hem niet in het besluit zelf.

Ook is de geïnterviewden gevraagd naar hun mening over de mate waarin de opgelegde sanctie volgens hen in verhouding stond tot de overtreding. Niet in alle gevallen is uiteindelijk ook een dwangsom opgelegd, maar de overtreders aan wie wel een dwangsom is opgelegd waren verdeeld wat betreft hun meningen over de hoogte van dat bedrag: sommige geïnterviewden vonden het meevallen en anderen vonden het erg veel geld in verhouding tot de overtreding.

Communicatie

Ook is de geïnterviewden gevraagd hoe zij het contact met het waterschap hebben ervaren en of het waterschap op een prettige manier met hen is omgegaan. In één geval was de geïnterviewde positief over de communicatie met het waterschap. De meerderheid van de geïnterviewden (vier van de zes) liet zich negatief uit over dit onderwerp. De houding van de handhavers ervaren een aantal geïnterviewden als onprettig. Twee keer werd genoemd dat een toezichthouder zonder zich eerst te melden het terrein op liep; dit ervaren de geïnterviewden als onprettig. Een andere geïnterviewde gaf aan dat het contact met de mensen van de buitendienst juist wel prettig was omdat zij verstand hebben van zaken, terwijl bij de mensen van de binnendienst de praktische invalshoek volgens die geïnterviewde ontbreekt. Dit laatste punt kwam ook een aantal keren terug in de gesprekken met vergunningaanvragers.

Bereikbaarheid

Over de vraag of WSRL goed bereikbaar was waren de meningen verdeeld (drie waren tevreden en drie minder tevreden). Niet alle geïnterviewden hebben zelf actief contact met het waterschap hoeven te zoeken. Eén geïnterviewde gaf aan dat wanneer het waterschap zes weken heeft om te reageren, ze ook de maximale tijd nemen. Een andere geïnterviewde gaf aan dat als hij het waterschap belde, hij lastig de juiste persoon te spreken kreeg, maar noemde daarbij ook dat hij dan niet de naam wist van degene die hij wilde spreken. Een andere geïnterviewde vond dat WSRL makkelijk was te bereiken en dat ze wisten bij wie ze moesten zijn voor vragen.

Conclusie

Opvallend bij de gesprekken die met overtreders zijn gevoerd, was dat niemand van te voren ervan op de hoogte was dat ze een overtreding hadden begaan, totdat iemand van het waterschap hen daar op wees. Ook werd een aantal keren genoemd, ook bij de interviews met de vergunningaanvragers, dat WSRL vooral gericht is op de wet- en regelgeving en niet goed kijkt naar de praktijk of het gebied waarin iets wordt gedaan. Soms is het volgens geïnterviewden niet logisch iets te doen wat volgens het beleid wel zou moeten. Wel was het volgens de geïnterviewden duidelijk wat er van hen werd verwacht, ook al waren ze het er niet altijd mee eens. Over de mate waarin er met hen werd meege gedacht waren de geïnterviewden minder enthousiast.

3.5 Informatievoorziening aan het AB

Het AB heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het AB kan kaders stellen door het formeel vaststellen van beleidsdocumenten. Het onderzoek laat zien dat het AB dit heeft gedaan door bijvoorbeeld de Keur of het Handhavingsbeleidsplan vast te stellen. Daarnaast zijn in de begroting de financiële kaders vastgelegd. Uit het groeps gesprek met het AB volgt wel dat het AB niet actief vooraf inhoudelijk op vergunningverlening, toezicht en handhaving stuurt door beleidsdoelstellingen te formuleren en prioriteiten stellen. Die taak wordt uitgevoerd door het DB. Het DB is verantwoordelijk om binnen het gestelde budget en de algemene kaders het beleid uit te voeren en daarover informatie te verstrekken en verantwoording af te leggen aan AB. Het DB heeft hierbij een actieve informatieplicht, maar het AB kan in het kader van zijn controlerende rol ook actief om informatie vragen bij het DB door mondelinge of schriftelijke vragen te stellen. De wijze waarop het AB zijn controlerende rol invult, hangt samen met de informatiebehoefte die het AB heeft en welke informatie het bestuur over de uitvoering van toezicht en handhaving krijgt van het DB.

Het AB wordt in eerste instantie via de B&V-(beleids- en verantwoordings)cyclus tweemaal per jaar geïnformeerd over het VTH-beleid en de behaalde resultaten bij uitvoering. Daarnaast stelt het AB elk jaar de jaarrekening vast, waarin het onderwerp VTH ook aan de orde komt. Vergunningverlening en handhaving is een apart thema en door middel van een aantal tabellen is het AB geïnformeerd over wat het waterschap wil bereiken, wat ze daarvoor gaan doen en hoe het er met die doelen voor staat. In 2020 zijn de VTH-taken uit de reguliere B&V-cyclus verwijderd. Daarom is het AB door middel van een aparte VTH-rapportage geïnformeerd over het jaar 2020.³⁴ Verder wordt het AB één keer per jaar in vertrouwelijke zin bijgepraat over juridische procedures en risico's. Recent is nog met de fractievoorzitters gesproken.

Als het AB tussendoor wordt geïnformeerd dan heeft dit vaak te maken met een belangrijke ontwikkeling, een incident of (politiek) gevoelige situatie. Het AB is bijvoorbeeld geïnformeerd over de integratie van vergunningverlening, toezicht en handhaving en (de beëindiging van) de samenwerking met Hollands Delta. Een ander voorbeeld is het gevoelige dossier over de slootdempingen. Uit het onderzoek blijkt dat er door het AB af en toe vragen worden gesteld. Het is ook een enkele keer voorgekomen dat het AB iets te weten kwam door een persbericht. Het AB krijgt weinig signalen van externen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. Over het onderwerp vergunningverlening, toezicht en/of handhaving wordt in het AB alleen gesproken als dat ook daadwerkelijk nodig is. Het AB beschikt over een commissie Middelen. De antwoorden van het DB op door het AB gestelde vragen over vergunningverlening, toezicht of handhaving worden onder meer in deze commissie voorbesproken. Indien de commissie middelen belangrijke zaken constateert, wordt dit aan het gehele AB gemeld. De commissie bepaalt of een onderwerp als bespreek- of hamerstuk op de agenda van het AB komt.

Met betrekking tot de informatievoorziening door het DB blijkt dat het AB bij incidenten goed en naar tevredenheid van AB-leden wordt geïnformeerd. De informatie die het AB van het DB in het kader van de B&V-cyclus of tussendoor ontvangt is doorgaans tijdig, juist toegankelijk en begrijpelijk. Het groeps gesprek laat wel zien dat de informatie niet altijd voldoende beantwoord aan de behoefte die het AB heeft. Vooral de informatie die het AB ontvangt over het VTH-beleid en de behaalde resultaten bij uitvoering blijkt onvoldoende aan te sluiten bij de behoefte van het AB. Er is behoefte aan meer inhoudelijke informatie in de vorm van bijvoorbeeld cijfers over de doorlooptijden van de afhandeling van vergunningaanvragen of handha-

³⁴ De afspraak is gemaakt om vanaf volgend jaar weer het thema VTH in de reguliere B&V-cyclus op te nemen.

ving en een duiding daarbij. Ook is er behoefte aan een goed algemeen beeld van hoe (efficiënt en effectief) vergunningverlening, toezicht en handhaving verloopt en wat de afdeling op dat gebied precies heeft gedaan. Daarbij is opgemerkt dat het ook belangrijk is om de successen te beschrijven.

3.6 Samenwerking

3.6.1 Algemeen

Op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving werkt het waterschap samen met verschillende organisaties. Het waterschap is binnen haar beheergebied verantwoordelijk voor voldoende water, schoon water en waterveiligheid. Deze taken hebben raakvlakken met andere terreinen zoals ruimtelijke ordening, natuur en milieubeheer waar ook andere overheden (mede) verantwoordelijk voor zijn. WSRL werkt in dit kader onder andere samen met zes omgevingsdiensten, vier provincies, Rijkswaterstaat (drie regionale organisatieonderdelen) en meerdere gemeenten.

Met verschillende samenwerkingspartners heeft WSRL afspraken gemaakt en/of een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Omdat het waterschap met veel verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties te maken heeft, is het lastig om met al deze partijen uniforme werkafspraken te maken. Dit vormt een algemeen aandachtspunt met betrekking tot samenwerking. WSRL streeft er wel naar om de afspraken zoveel mogelijk te harmoniseren.

3.6.2 Samenwerking met gemeenten en omgevingsdiensten

Het waterschap is verantwoordelijk voor de meeste taken op het gebied van waterbeheer. Bij een aantal taken zijn echter gemeenten en provincies bevoegd gezag, zoals op het gebied van lozingen op de gemeentelijke riolering (indirecte lozingen) en milieuwetgeving. Voor WSRL zijn vooral indirecte lozingen een belangrijk onderwerp, waarbij wordt samengewerkt met gemeenten en omgevingsdiensten. Met de inwerkingtreding van de Waterwet is de bevoegdheid ten aanzien van indirecte lozingen overgeheveld van het waterschap naar gemeenten. De gemeente is sindsdien het bevoegd gezag, maar omgevingsdiensten hebben een belangrijke uitvoerende rol bij de vergunningverlening en het houden van toezicht. Dit terwijl de inhoudelijke deskundigheid in belangrijke mate is blijven liggen bij het waterschap. WSRL heeft vanuit zijn rol als zuiveringsbeheerder en de verantwoordelijkheid voor het oppervlaktewater bovendien een direct belang bij het onderwerp indirecte lozingen.

WSRL adviseert bij vergunningaanvragen die door de omgevingsdienst (namens gemeenten) worden behandeld. Deze adviezen kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanvullende voorschriften bij die vergunningen. Daarnaast is sprake van samenwerking tussen het waterschap en omgevingsdiensten bij het toezicht op indirecte lozingen. Als beheerder van rioolwaterzuiveringsinstallaties (rzwis) heeft het waterschap belang bij een goede naleving van de regels die gelden voor indirecte lozingen. Een overtreding van deze regels kan het functioneren van rzwis (ernstig) verstoren. Ook bij calamiteiten/incidenten wordt soms samengewerkt. Een voorbeeld dat in een interview wordt genoemd is een wasserij die vanwege een verkeerde aansluiting op het riool afvalwater loosde op het oppervlaktewater, wat leidde tot grote vissensterfte in het water. In een dergelijk geval is er snel onderling contact en wordt (indien nodig) gezamenlijk voor inspectie naar de betreffende locatie gegaan.

Ten aanzien van toezicht is WSRL bezig om de samenwerking met de omgevingsdiensten te intensiveren. Met de meeste omgevingsdiensten zijn (recent) samenwerkingsovereenkom-

sten gesloten en wordt gewerkt aan het maken van nadere werkafspraken. In 2019 is bijvoorbeeld een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst aangegaan met de Gelderse omgevingsdiensten gericht op indirecte lozingen, waarbij WSRL de komende vier jaar 4 fte extra inzet. Ook werkt het waterschap in projectverband samen met gemeenten.

Samenwerking in projectverband

Een voorbeeld is het project 'Indirecte lozingen Leerdam'. Vanwege de overbelasting van de rioolwaterzuivering in de gemeente Leerdam is een samenwerking aangegaan met de gemeente op het gebied van toezicht op indirecte lozingen. In dat kader is een gezamenlijke risico-analyse opgesteld en zijn mogelijkheden voor gezamenlijke bedrijfscontroles verkend.

WSRL ziet graag dat indirecte lozingen een hogere prioriteit krijgt bij de omgevingsdiensten (en gemeenten). Hoewel er verschillen bestaan tussen de omgevingsdiensten, heeft het onderwerp lozingen over de volle breedte (te) weinig aandacht volgens gesprekspartners van het waterschap. Tegelijkertijd wordt erkend dat omgevingsdiensten met meerdere eigenaren/opdrachtgevers (gemeenten en provincies) te maken hebben. Behalve voor indirecte lozingen, zijn omgevingsdiensten verantwoordelijk voor het toezicht op vele andere taakgebieden. Jaarlijks worden in samenspraak met de verschillende opdrachtgevers de uit te voeren taken (en prioritering) vastgelegd in programma's. Daarin bestaat weliswaar enige bewegingsvrijheid voor de omgevingsdiensten om eigenstandig bepaalde taken op te pakken, maar deze ruimte is niet onbeperkt.

Uit interviews blijkt dat de samenwerking met de omgevingsdiensten in algemene zin naar tevredenheid verloopt en steeds beter gaat. Er worden (informeel en formeel) stappen gezet om de samenwerking verder te intensiveren, bijvoorbeeld op het vlak van gezamenlijke controles. De communicatie en afstemming verloopt ook steeds beter: medewerkers weten elkaar beter te vinden en er zijn steeds kortere lijnen. Dit was in het verleden minder het geval, zo blijkt uit enkele gesprekken. Een ander aandachtspunt dat in een interview met een omgevingsdienst wordt genoemd, is dat de omgevingsdienst soms lang moet wachten op adviezen van het waterschap. Tegelijkertijd merken gesprekspartners van WSRL op dat de advieswerkzaamheden steeds meer tijd kosten, terwijl het waterschap voor deze werkzaamheden geen financiële vergoeding ontvangt en zijn de adviesvragen niet altijd duidelijk genoeg, waardoor soms onduidelijk is waar precies advies over wordt gevraagd. Via een kennismakingsbijeenkomst met het waterschap is afgelopen jaar gereflecteerd op de huidige werkafspraken en zijn suggesties besproken voor het verbeteren van de samenwerking. Ook in een ander interview met een omgevingsdienst is aangegeven dat het de bedoeling is om meer op structurele basis overleggen te organiseren met WSRL, waarbij concrete casuïstiek wordt besproken maar ook afstemming kan plaatsvinden over belangrijke ontwikkelingen/aandachtspunten.

Behalve ten aanzien van indirecte lozingen, werkt WSRL onder meer in het kader van grote (bouw)projecten samen met gemeenten. WSRL zit regelmatig om de tafel met gemeenten, bijvoorbeeld om te adviseren en mee te denken over de realisatie van een woonwijk. Een knelpunt dat uit de interviews naar voren komt is dat de afdeling een 'flexibele schil' mist, waardoor bij deze (grote) projecten de afdeling – gelet op de beperkte capaciteit – snel overvraagd wordt. Samenwerken aan de voorkant kost tijd, maar er is niet altijd een medewerker beschikbaar die vanuit het waterschap vroegtijdig betrokken kan worden bij een dergelijk project. De (proactieve) samenwerking met gemeenten wordt vanwege de komst van de Omgevingswet van nog groter belang (zie ook hoofdstuk 4).

3.6.3 Samenwerking met Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn de waterbeheerders in Nederland. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het beheer van de grotere wateren, zoals de zee en grote rivieren. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van de regionale wateren. Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn daarmee partners in waterbeheer en werken samen op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving. In dat kader zijn (landelijk) samenwerkingsafspraken gemaakt tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen, bijvoorbeeld over gezamenlijke opleiding van medewerkers en samenloop (de situatie waar een vergunning meerdere wateraspecten bevat waar zowel WSRL als Rijkswaterstaat bevoegd zijn).³⁵ In de interviews zijn geen knelpunten of aandachtspunten naar voren gekomen over de samenwerking met Rijkswaterstaat.

3.6.4 Samenwerking met waterschap Hollandse Delta

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven was tot 2019 sprake van een intensieve samenwerking tussen het waterschap Rivierenland en Hollandse Delta. Sindsdien is de geïntegreerde afdeling Handhaving en de netwerkorganisatie Vergunningen opgeheven. Het waterschap is nu nog zoekende hoe de samenwerking in de toekomst kan worden vormgegeven. De lijn is dat samenwerking alleen zinvol is wanneer dit leidt tot een effectievere uitvoering van de VTH-taken. Bovendien is van belang dat de wil om samen te werken ook echt bij beide organisaties bestaat. Op papier is nog sprake van enige samenwerking.³⁶ De samenwerking zou aanvankelijk nader worden vormgegeven in concrete afspraken op management-, beleids- en uitvoeringsniveau. In de praktijk is de samenwerking echter grotendeels stopgezet. In een interview is aangegeven dat beide waterschappen op het moment andere prioriteiten hebben, waardoor verdere samenwerking lastig van de grond komt. Op strafrechtelijk gebied zal de samenwerking in 'afgeslankte' vorm worden voortgezet: de (informele) contacten met het waterschap blijven bestaan, maar de samenwerking zal enkel op dossierniveau plaatsvinden en niet meer op strategisch niveau.

³⁵ De Waterwet bepaald dat er één bevoegd gezag is. Bij samenloop zijn de waterbeheerders gezamenlijk verantwoordelijk voor het verlenen van een integrale watervergunning. De basisregel is dat bij een dubbele bevoegdheid, de bevoegdheid wordt toegekend aan het hoogste bevoegd gezag: Rijkswaterstaat. De andere waterbeheerder heeft dan een adviserende rol over de overige wateraspecten. Samenloop heeft ook consequenties voor handhaving: het bevoegd gezag voor de vergunning is tevens bevoegd gezag voor de handhaving.

³⁶ Op 7 mei 2019 is door het waterschap Rivierenland en het waterschap Hollandse Delta een samenwerkingsovereenkomst getekend.

4 Omgevingswet

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de voorbereiding van het waterschap op de komst van de Omgevingswet centraal. Paragraaf 4.2 behandelt in algemene zin de voorbereiding van het waterschap op de Omgevingswet. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de (verwachte) impact van de wet op vergunningverlening, toezicht en handhaving. In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen aan de orde:

11. Op welke manier heeft de Omgevingswet impact op de VTH-taken van het waterschap?
12. In hoeverre is het waterschap Rivierenland voorbereid op de komst van de Omgevingswet

4.2 Voorbereiding op de Omgevingswet

Algemeen

De Omgevingswet bundelt zesentwintig bestaande wetten over onder andere bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur in één wet. Voor de gehele fysieke leefomgeving komt er één wet, één procedure en één loket om een aanvraag te doen. De Omgevingswet moet ervoor zorgen dat er een goede balans komt tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is in mei 2020 uitgesteld naar 1 januari 2022.³⁷

Een belangrijk doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en in stand houden en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen. Om die balans te kunnen bereiken krijgen de verschillende overheden – waaronder de waterschappen – meer afwegingsruimte. Het idee is dat er minder regels zijn en er meer ruimte is voor initiatieven. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten meer ruimte krijgen om ervoor te zorgen dat zij hun omgevingsbeleid af kunnen stemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen. Ook moeten burgers meer ruimte krijgen om hun eigen ideeën te ontwikkelen en uit te voeren.

De Omgevingswet vraagt dan ook om een nieuwe werkwijze. In plaats van het ‘nee, tenzij’-principe zal onder de Omgevingswet het ‘ja, mits’-principe centraal staan. Er wordt gekeken vanuit wat er mogelijk is en niet vanuit het idee dat iets nou eenmaal niet kan binnen de geldende regels.

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/20/nieuwe-datum-inwerkingtreding-omgevingswet-1-januari-2022>.

Met de Omgevingswet worden verschillende nieuwe instrumenten in het leven geroepen. Voor het waterschap is het belangrijkste instrument de waterschapsverordening. Deze verordening vervangt de bestaande Keur en bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap stelt binnen haar beheergebied. Concreet bevat de waterschapsverordening regels voor waterkeringen, watergangen en grondwater binnen het beheergebied van een waterschap die voor iedereen gelden. Er staan regels in voor verschillende soorten activiteiten, waaronder het lozen op oppervlaktewater en het onttrekken van oppervlaktewater of grondwater.³⁸ Het waterschap dient toezicht te houden op de naleving van de regels die in de waterschapsverordening zijn opgenomen. Daarnaast kan het waterschap een programma met maatregelen opstellen om de gewenste kwaliteit van de leefomgeving te bereiken. In sommige situaties is het opstellen van een programma verplicht.

Programma implementatie Omgevingswet

In het kader van de implementatie van de Omgevingswet heeft het waterschap een *Programmaplan Omgevingswet* vastgesteld. Omdat de implementatie van de wet verschillende afdelingen van het waterschap raakt, is gekozen voor een programma dat loopt tot 2025. Het programmaplan beschrijft onder meer de visie, doelen en uitgangspunten van de aanpak van het programma.

Met het oog op de implementatie is een programmamanager aangesteld die zorgdraagt voor de realisatie van de beoogde doelstellingen van het programma en de uitvoering van de inspanningen. Vanuit de ambtelijke organisatie is een (organisatiebreed) programmateam betrokken bij de implementatie, bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende teams/afdelingen binnen het waterschap. Ook is er een programmaraad (bestaande uit de afdelingshoofden) die een voornamelijk adviserende rol heeft. Bij het programma is daarnaast een bestuurlijke stuurgroep betrokken en vanuit AB is een werkgroep betrokken.³⁹

WSRL onderscheidt twee fases met betrekking tot het implementatietraject van de Omgevingswet. De eerste fase loopt tot 2022, wanneer de wet naar verwachting in werking treedt. Het uitgangspunt is dat het waterschap voor de inwerkingtreding voldoet aan de minimumvereisten van de wet. De basis moet dan op orde zijn. Voor de eerste fase zijn in het programmaplan verschillende doelen gesteld. WSRL wil voor de inwerkingtreding:

- voldoen aan de eisen van de Omgevingswet;
- een waterschapsverordening inclusief toepasbare regels hebben vastgesteld;
- aangesloten zijn op de landelijke voorziening DSO;
- de werkprocessen op orde hebben voor het werken onder de Omgevingswet (bijvoorbeeld met het oog op vergunningverlening, waterschapsverordening, projectbesluit, etc.);
- structureel investeren in de verandering van houding en gedrag binnen de organisatie;
- hebben geleerd wat het werken in de geest van de Omgevingswet inhoudt;
- dat de Watervisie, een visie op de klant en participatie een leidraad zijn voor het handelen van het waterschap;
- duidelijk zijn over wat het waterschap van de burger verwacht;
- meer gebiedsgericht gaan werken.

³⁸ Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen bepaalde rijksregels over lozingen op oppervlaktewater of zuiveringstechnisch werk van een waterschap. Deze regels moeten via de zogenoemde 'bruidsschat' in de waterschapsverordening worden opgenomen.

³⁹ De stuurgroep Omgevingswet bestaat uit de dijkgraaf en de portefeuillehouders Middelen en wegen (vergunningen) en Watersystemen. Bij de stuurgroep sluiten ook de programmamanager en de secretaris-directeur aan. De werkgroep Omgevingswet wordt voorgezeten door de dijkgraaf en bestaat uit zes AB-leden.

De tweede fase van de implementatie richt zich op de periode tot 2025 (gelijklopend met het organisatieveranderprogramma Horizon 2025) en stelt doorontwikkeling en vernieuwing centraal. De bedoeling is dat WSRL na 2022 bezig gaat met het werken in de geest van de Omgevingswet. Ook voor de tweede fase zijn in het programmaplan doelen geformuleerd. In 2025:

- wordt gewerkt in lijn met de doelen van de Omgevingswet;
- is het waterschap klantgedreven in zijn dienstverlening;
- weten de eerste aanspreekpunten van het waterschap buiten wat in hun omgeving speelt, zijn zij zichtbaar en toegankelijk en worden ze door die omgeving gewaardeerd;
- betreft het waterschap belanghebbenden bij zijn werkzaamheden en wordt geparticipeerd in werkzaamheden van derden.

Waterschapsverordening en legger

Voor 2022 moet WSRL een waterschapsverordening hebben vastgesteld. Er is gekozen om de verordening ‘beleidsneutraal’ vast te stellen. Dit betekent dat de bestaande regels (met name uit de Keur) zoveel mogelijk inhoudelijk ongewijzigd worden overgenomen en opgenomen in de verordening. Waar nodig worden kleine inhoudelijke aanpassingen aangebracht. Omdat de invoeringsdatum van de wet met een jaar is uitgesteld, heeft WSRL wat meer tijd gekregen om ook al in de eerste fase in beperkte mate te kijken naar kleine inhoudelijke aanpassingen. De planning is dat de ontwerpverordening in de loop van 2021 ter inzage wordt gelegd en vervolgens wordt vastgesteld door het AB.

Vanaf 2022 gaat het waterschap aan de slag met ‘beleidsrijke’ (inhoudelijke) aanpassingen van de regels in de geest van de Omgevingswet. Daarbij wil WSRL bijvoorbeeld kijken welke regels los kunnen worden gelaten of echt veranderd moeten worden. Ook is het de bedoeling dat meer zal worden overgegaan van ‘middelvoorschriften’ naar ‘doelvoorschriften’. Bij middelvoorschriften is (concreet) voorgeschreven op welke wijze aan een norm moet worden voldaan, bijvoorbeeld door bepaalde technische vereisten voor te schrijven. Doelvoorschriften zijn kortgezegd voorschriften met een norm, zonder daarbij voor te schrijven hoe aan de norm kan worden voldaan.

Uit de interviews volgt dat het aanpassen van de legger een aandachtspunt is. De legger is een document (kaart) waarin staat welke regels van toepassing zijn voor de dijken en watergangen in het beheergebied. Daarbij wordt onder meer beschreven aan welke eisen waterstaatswerken (dijken) moeten voldoen, bijvoorbeeld als het gaat om de ligging, vorm, afmeting en constructie. WSRL heeft de beschrijvingen voor waterkeringen relatief goed op orde, maar voor watersystemen was de informatie in de legger niet altijd actueel. Een belangrijke reden hiervoor is dat wijzigingen in de legger doorgaans pas werden doorgevoerd op het moment dat een project werd opgeleverd, terwijl de vergunning voor het project al (veel) eerder is verleend. In de huidige situatie wordt de legger jaarlijks geactualiseerd. Onder de Omgevingswet moet de legger op binnen een bepaalde termijn up-to-date zijn. Volgens enkele gesprekspartners betekent dit dat WSRL de eigen (ICT-)processen goed op orde moet krijgen. Bewustwording over het belang van een legger die up-to-date is (en blijft) is belangrijk.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het grootste aandachtspunt met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet is volgens gesprekspartners het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO moet één digitaal loket bieden waar initiatiefnemers vergunningen kunnen aanvragen en meldingen kunnen doen, waar inzichtelijk is welke regels gelden op een locatie en waar bijvoorbeeld informatie

kan worden gevonden over de (milieu)kwaliteit van de leefomgeving. Het DSO zal onder andere OLO vervangen.⁴⁰ Vanuit deze landelijke voorziening komt een aanvrager terecht bij de voorziening van het waterschap. WSRL maakt hierbij gebruik van het systeem Moxio. In paragraaf 3.3.2 is besproken dat het huidige systeem (OLO) voor aanvragers gebruiksonvriendelijk is. Met Moxio kan WSRL – in tegenstelling tot het OLO – (ten dele) zelf invulling geven aan het systeem. Het streven is om het nieuwe systeem duidelijker en toegankelijker te maken voor aanvragers. Bij het ontwerp wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan duidelijke vragen, zodat de aanvrager beter weet welke gegevens hij moet invullen. In 2021 wordt een burgerpanel ingezet die moet nagaan in hoeverre de vragen begrijpelijk zijn geformuleerd.

Gesprekspartners verwachten dat de *lokale* voorziening van het DSO gereed zal zijn voor de inwerkingtreding van de wet. De verwachting is dat het nieuwe systeem beter zal werken dan het OLO. Tegelijkertijd wordt in enkele interviews aangegeven dat het systeem na 2022 ook nog verbeterpunten zal kennen. Het grootste aandachtspunt vormt de samenwerking met andere overheden via digitale weg, omdat de werkwijze van de verschillende overheden van elkaar verschilt.

Samenwerking met gemeenten

In de huidige situatie is het wettelijk verplicht om bij het opstellen van een structuurvisie of bestemmingsplan een watertoets uit te voeren, waarbij overleg plaatsvindt met de waterbeheerder(s). Via deze toets moeten de gevolgen voor watersystemen worden afgewogen, zodat het waterbelang in de planvorming wordt gewaarborgd. De Omgevingswet heeft tot gevolg dat de watertoets vervalft. Gemeenten zullen bij het vaststellen van een omgevingsplan ‘rekening moeten houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen’. Voor het vaststellen van omgevingsvisies geldt dat provincies en gemeenten rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, waaronder die van het waterschap. De Omgevingswet regelt echter niet op welke wijze het waterschap moet worden betrokken. Dit houdt in dat samenwerking met provincies en gemeenten van groot belang is en een proactieve houding van het waterschap nodig is om (tijdig) te sturen op het waterbelang.

Uit een interview blijkt dat WSRL inmiddels mondjesmaat wordt betrokken door gemeenten bij het opstellen van omgevingsvisies. De bedoeling is dat dit ook gaat gebeuren bij de voorbereiding van de omgevingsplannen. De afdeling Omgeving en communicatie van het waterschap is hier met name bij betrokken. Hoewel er verschillen zijn tussen de gemeenten, zijn de contacten tussen WSRL en de gemeenten in algemene zin goed.

Betrokkenheid Algemeen Bestuur

Zoals eerder aangegeven is een werkgroep van het AB actief betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet. Uit een gesprek met een vertegenwoordiging van het AB komt naar voren dat de terugkoppeling vanuit de werkgroep en vanuit het DB over de stand van zaken rond de implementatie van de wet beperkt is. Bij het AB bestaat de behoefte aan een update over de stand van zaken ten aanzien van het implementatietraject en een overzicht van de veranderingen die de Omgevingswet – ten opzichte van het huidige beleid – met zich mee zal brengen. Hoewel het AB in het verleden is geïnformeerd over de Omgevingswet tijdens een thema-avond, wordt aangegeven dat de AB-leden nog weinig zicht hebben in de onderdelen/thema's waarbij het AB nog een keuze kan maken. Het AB wil hier graag op voorhand over geïnformeerd worden, zodat zij tijdig kunnen sturen.

⁴⁰ Het DSO vervangt drie bestaande loketten: Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl.

4.3 Impact op vergunningverlening, toezicht en handhaving

4.3.1 Impact op vergunningverlening

Voor vergunningverlening verandert er voor WSRL in juridische zin (in beginsel) weinig met de komst van de Omgevingswet. De omzetting van de huidige regels gebeurt in eerste instantie beleidsneutraal. Ook ten aanzien van beslistermijnen zal er relatief weinig veranderen. Voor het gros van de vergunningszaken die WSRL behandelt blijft een formele beslistermijn van acht weken gelden. Ten aanzien van de vergunningen waar de gemeente bevoegd gezag is – en WSRL een adviserende rol heeft bij deze vergunningen – geldt vaak nog de uitgebreide voorbereidingsprocedure (26 weken). In deze gevallen zal onder de Omgevingswet vaker de reguliere procedure van acht weken van toepassing zijn. Omdat het op jaarbasis om een beperkt aantal zaken gaat, is de verwachting dat de impact voor WSRL op dit punt niet groot is.

Een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet is dat niet alleen de kwaliteit van de leefomgeving moet worden gewaarborgd, maar dat ook ruimte wordt gelaten aan burgers en bedrijven voor initiatieven. Uit interviews volgt dat voor de vergunningverleners de overgang van een ‘nee, tenzij’-houding naar het ‘ja, mits’ gedachtegoed de grootste verandering met zich mee brengt. Het ‘ja, mits’-principe betekent een andere manier van werken, waarbij vergunningverleners vooral kijken naar wat wel mogelijk is binnen de regels in plaats van wat niet is toegestaan. Dit vergt een denk- en cultuuromslag en ook bepaalde competenties van de medewerkers. De organisatie is bezig met het opleiden van de medewerkers in het gedachtegoed van de Omgevingswet, maar volgens gesprekspartners moet hier ook nog een slag in worden gemaakt.

WSRL heeft een opleidingsplan gericht op de Omgevingswet, waarin is beschreven welke activiteiten per doelgroep/afdeling worden ingezet om de medewerkers van het waterschap voor te bereiden op de komst van de wet. In het kader van opleiding zijn voor de vergunningverleners kennismakingsdagen georganiseerd en worden cursussen aangeboden. Een voorbeeld hiervan is de ‘serious game Omgevingswet’, dat erop is gericht om medewerkers mee te nemen in het gedachtegoed van de Omgevingswet en hen te stimuleren hun houding en gedrag hierop aan te passen. In een interview is aangegeven dat de Omgevingswet voor verschillende medewerkers nog enigszins een ‘ver van mijn bed-show’ is, omdat de regels nu nog niet gelden (en de wet al meerdere keren is uitgesteld).

De geïnterviewde vergunningverleners merken op dat het ook van belang is dat de andere afdelingen – die bijvoorbeeld adviseren bij vergunningszaken – het ‘ja, mits’-principe als uitgangspunt nemen. De ervaring is dat in interne adviezen nog te vaak wordt uitgegaan van ‘nee, tenzij’. Wanneer in interne adviezen meer aandacht wordt besteed aan wat er wel mogelijk is in plaats van wat niet is toegestaan, maakt dit het voor de vergunningverleners gemakkelijker om het ‘ja, mits’-principe in de praktijk te brengen.

In eerste instantie is de overgang naar de Omgevingswet beleidsneutraal. De verwachting is daarom dat het aantal vergunningen op korte termijn niet zal afnemen. De ‘tweede fase’ van het implementatieproces, waarbij ook beleidsinhoudelijke keuzes worden gemaakt, kan mogelijk wel resulteren in een afname van het aantal vergunningaanvragen. Tegelijkertijd zullen de vergunningverleners te maken krijgen met enkele nieuwe juridische instrumenten, waaronder het projectbesluit en de ‘vergunning eigen werk’. In een interview is opgemerkt dat dit nieuwe instrumentarium zal leiden tot extra vergunningen en een ander soort zaken met zich mee zal brengen. Om deze extra zaken af te handelen komt er bij vergunningverlening extra capaciteit. De inschatting is dat 1,5 fte extra nodig is.

Projectbesluit en ‘vergunning eigen werk’

In de Waterwet is bepaald dat waterschappen voor het aanleggen of wijzigen van een ‘waterstaatswerk’ een projectplan vereist is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het versterken of verleggen van een waterkering of het weer vrij laten stromen van een beek. Het projectplan beschrijft het werk en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd. Met de komst van de Omgevingswet zal het projectplan vervallen en krijgt het waterschap twee mogelijkheden om besluiten te nemen over de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk: het projectbesluit en de ‘vergunning eigen werk’.

Het projectbesluit is het instrument voor waterschappen om complexe projecten met een publiek belang te realiseren in de fysieke leefomgeving. Het waterschap is alleen verplicht om een projectbesluit vast te stellen in geval van de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk. Voor de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken heeft het waterschap de keuze tussen een projectbesluit en vergunning eigen werk (of een vrijstelling/melding op grond van de waterschapsverordening). Het projectbesluit zal met name bij grote wijzigingen van het watersysteem of grotere planologische veranderingen de voorkeur hebben, vooral wanneer meerdere bevoegde gezagen betrokken zijn. Het waterschap is bezig met de ontwikkeling van een afwegingskader voor wanneer welk instrument wordt ingezet.

4.3.2 Impact op toezicht en handhaving

Met de komst van de Omgevingswet zullen in algemene zin minder activiteiten vergunningplichtig zijn en zullen voor meer activiteiten algemene regels gelden (meldplicht). Deze verschuiving van vergunningplichtige activiteiten naar meer algemene regels kan betekenen dat er meer toezicht achteraf nodig is. Het is nog onduidelijk in hoeverre deze verschuiving voor meer of minder werk zal zorgen bij de medewerkers van WSRL die belast zijn met het houden van toezicht. Dit hangt mede af van de vraag hoe burgers en bedrijven omgaan met de grotere zorgplicht die zij krijgen en hoeveel toezicht nodig is om normnaleving af te dwingen. De grotere nadruk op de meldplicht op grond van algemene en specifieke zorgplichten, betekent voor toezichthouders dat zij meer kennis moeten hebben van de door hen te beschermen watersystemen en waterkwaliteit.

In paragraaf 3.4.1 is beschreven dat de werkwijze bij toezicht en handhaving is veranderd. De organisatie wordt omgevormd tot een meer gebiedsgerichte organisatie, waardoor handhavers meer generalist worden en zij zich niet enkel met een bepaald specialisme kunnen bezighouden. Deze verandering is mede ingegeven met het oog op de komst van de Omgevingswet.

Verschillende gesprekspartners bestempelen de overgang van middelvoorschriften naar doelvoorschriften als belangrijk aandachtspunt, omdat het consequenties heeft voor toezicht en handhaving en meer gaat vragen van de handhavers in het veld. Aangezien het doelvoorschrift niet voorschrijft hoe aan een norm moet worden voldaan, zullen handhavers nader moeten onderbouwen en aantonen waarom iemand zich niet houdt aan het voorschrift en sprake is van een overtreding. Dit vormt een uitdaging. WSRL probeert de medewerkers hierop voor te bereiden door middel van trainingen. Gesprekspartners geven aan dat het de voorkeur heeft dat in beleid nader wordt uitgewerkt wanneer wel en niet aan een doelvoorschrift wordt voldaan. Op basis van beleid heeft een toezichthouder meer houvast en kan hij (beter) vaststellen in hoeverre een bepaalde situatie voldoet aan een doelvoorschrift. Dit zou ook beter waarborgen dat overtredingen op een eenduidige wijze worden gehandhaafd.

Net als de vergunningverleners hebben de handhavers al enkele trainingen gevolgd met het oog op de komst van de Omgevingswet. Geïnterviewden geven aan dat in deze cursussen de impact van de Omgevingswet op toezicht en handhaving voornamelijk nog op hoofdlijnen aan de orde kwam. De bedoeling is dat in een later stadium trainingen worden verzorgd gericht op individuele behoeftes en competenties.

Wat betreft handhaving zal er met de komst van de Omgevingswet weinig veranderen. Op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd (en niet ongedaan wordt gemaakt), moet (formeel) handhavend worden opgetreden. Hierbij blijft de Landelijke Handhavingstrategie leidend en blijft de werkwijze in hoofdlijnen hetzelfde.

Bijlage 1: Deelvragen

Onderzoeksthema 1: Beleid

1. Hoe ziet het VTH-beleid van waterschap Rivierenland eruit en door welk bestuursorgaan zijn deze (beleids)regels vastgelegd?
2. Welke prioriteiten, beleidsdoelen en ambities stelt het waterschap met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving? Zijn deze vastgelegd in beleid en zo ja op welke wijze?
3. Wordt het beleid vertaald in uitvoeringsplannen met meetbare resultaten?
4. Is vastgelegd of en zo ja op welke wijze monitoring, rapportering en evaluatie plaatsvindt?

Onderzoeksthema 2: Organisatie en uitvoering

5. Hoe is het proces van vergunningverlening en het toezicht- en handavingsproces ingericht?
 - a. Op welke wijze wordt het beleid vertaald naar organisatie en uitvoering?
 - b. Vindt de uitvoering plaats conform het gestelde beleid en de gestelde prioriteiten?
 - c. Welke knelpunten worden in de praktijk ervaren?
 - d. Op welke wijze vindt monitoring, rapportering en evaluatie plaats?
6. Met welke partijen wordt samengewerkt en hoe verloopt deze samenwerking?
7. Wat is de beleving bij en ervaring van aanvragers van het waterschap met het aanvragen dan wel afhandelen van vergunningaanvragen?
8. Welke toezicht- en handavingsinstrumenten worden door het waterschap ingezet en hoe vaak en waarvoor wordt dit ingezet in de periode 2016-2019?
9. Is de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving doelmatig?
10. Is de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving doeltreffend?

Onderzoeksthema 3: Omgevingswet

11. Op welke manier heeft de Omgevingswet impact op de VTH-taken van het waterschap?
12. In hoeverre is het waterschap Rivierenland voorbereid op de komst van de Omgevingswet?

Onderzoeksthema 4: Informatievoorziening Algemeen Bestuur

13. Op welke wijze en in welke mate wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over het VTH-beleid en de behaalde resultaten bij de uitvoering?
14. Is de informatie richting het Algemeen Bestuur tijdig en juist, beantwoordt het aan de behoefte c.q. vraag en is de informatie toegankelijk en begrijpelijk?

Bijlage 2: Normenkader

Bij de beantwoording van de deelvragen zijn de bevindingen van het onderzoek getoetst aan een normenkader. Hieronder treft u het normenkader aan.

| Onderzoeks- thema | Normen |
|---------------------------|---|
| Beleid | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is algemeen actueel beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgesteld. ▪ Waterschap Rivierenland heeft concrete prioriteiten en beleidsdoelen geformuleerd met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. ▪ De doelstellingen en prioriteiten zijn in het beleid vastgelegd. ▪ De gestelde prioriteiten zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities. |
| Organisatie en uitvoering | <ul style="list-style-type: none"> ▪ De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren. ▪ De vastgestelde prioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering. ▪ De signaleringsstructuur is adequaat. ▪ De samenwerking met andere organisaties verloopt adequaat. ▪ De afhandeling van vergunningaanvragen wordt gemonitord. ▪ Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving. ▪ De uitvoering van het vergunning, toezicht en handhavingsbeleid is doelmatig. ▪ De uitvoering van het vergunning, toezicht en handhavingsbeleid is doeltreffend. <ul style="list-style-type: none"> — De beoogde doelen worden gerealiseerd. — Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving. |
| Omgevingswet | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er wordt voldoende geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet. ▪ Het Algemeen Bestuur wordt betrokken in het implementatietraject. |
| Informatievoorziening AB | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is sprake van een gestructureerde cyclus van rapportering en monitoring aan het Algemeen Bestuur. ▪ Het Algemeen Bestuur beschikt over voldoende informatie om zijn controlerende rol te vervullen: <ul style="list-style-type: none"> — de informatie is tijdig; — de informatie is juist; — de informatie voldoet aan de behoefte c.q. vraag; — de informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden. |

Bijlage 3: Onderzoeksverantwoording

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast.

Documentenstudie

In het kader van het onderzoek zijn alle relevante (beleids)documenten geraadpleegd die betrekking hebben op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het ging daarbij onder meer om het Waterbeheerprogramma, toezicht- en handhavingsbeleid, de handhavingstrategie, het meerjarenuitvoeringsprogramma, andere beleidsdocumenten en lokale regelgeving. Daarnaast zijn jaarplannen, jaarverslagen, de programmabegroting en andere jaarstukken bestudeerd. Ook zijn relevante documenten met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet nader bekeken.

Interviews

De informatie uit de documentenstudie is aangevuld en verdiept door middel van interviews. In totaal zijn 11 (groeps)gesprekken gevoerd. Daarbij is onder meer gesproken met vergunningverleners, handhavers, een beleidsmedewerker, het afdelingshoofd van WSRL en de portefeuillehouders van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast is een gesprek gevoerd met een vertegenwoordiging van het Algemeen Bestuur.⁴¹ Ook zijn gesprekken gevoerd met twee omgevingsdiensten waar het waterschap mee samenwerkt.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

| Gesprekspartner | Organisatie |
|--|-----------------------------------|
| Afdelingshoofd afdeling VTH | WSRL |
| Beleidsadviseur vergunningen, toezicht en handhaving | WSRL |
| Dijkgraaf | WSRL |
| Plv. programmamanager Omgevingswet | WSRL |
| Portefeuillehouder vergunningen | WSRL |
| Teamleider vergunningen, toezicht en handhaving (voormalig beleidsmedewerker toezicht en handhaving) | WSRL |
| Teamleider vergunningen, toezicht en handhaving | WSRL |
| 4 vakspecialisten handhaving | WSRL |
| 2 vakspecialisten vergunningen | WSRL |
| 1 senior vergunningverlener | WSRL |
| Toeziethouder milieu | Omgevingsdienst Rivierenland |
| Inspecteur milieu | Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid |

Casestudy's

In het onderzoek zijn 15 casestudy's uitgevoerd, waarbij 15 vergunning- en handhavingsdossiers zijn bestudeerd en in totaal 14 interviews zijn afgenomen met de vergunningaanvragers en personen die onderwerp van handhaving waren.⁴² De casestudy's zijn verricht om te achterhalen hoe vergunningaanvragers en personen die onderwerp van handhaving waren de handelwijze van het waterschap bij het vergunningverleningsproces dan wel het handhavingstraject hebben ervaren.

⁴¹ Bij dit gesprek waren acht van de elf fracties vertegenwoordigd.

⁴² Er is gesproken met acht vergunningaanvragers en zes personen die onderwerp van handhaving waren.

De dossiers zijn geselecteerd op basis van de volgende selectiecriteria:

- het gaat om 15 afgesloten dossiers;
- de dossiers hebben betrekking op de onderzoeksperiode 2016-2019;
- de dossiers variëren in onderwerpen, als het gaat om:
 - type vergunningaanvraag (eenvoudig versus complexe vergunningaanvragen);
 - type vergunningsactiviteit, waarbij in ieder geval de volgende onderwerpen/thema's worden betrokken:
 - activiteit bij primaire waterkering of B/C watergang (waaronder baggeren);
 - activiteit op of bij het water;
 - erftoegangsweg;
 - onttrekken en lozen van grondwater;
 - slootdempingen;
 - lozingen op oppervlaktewateren;
 - variatie in opgelegde sancties;
 - minimaal 1 handavingsdossier inzake een meldingsplichtige activiteit;
- minimaal 1 dossier waar een omgevingsdienst bij betrokken is geweest;
- 7-8 dossier waarin (ook) sanctionerend is opgetreden (last onder bestuursdwang/last onder dwangsom);
- van de dossiers is één dossier een 'hoofdpijndossier' (dossier waarbij niet alles goed is gegaan en/of een zaak die heel lang heeft gelopen).

pro facto

BELEID



WSRL beschikt niet over een actueel strategisch- en operationeel beleidskader op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.



Wel is de organisatie bezig met de ontwikkeling van een integrale VTH-beleidsnota die in 2021 zal worden vastgesteld.

Het waterschap anticipeert voldoende op de komst van de Omgevingswet.



UITVOERING



De handavingscultuur kenmerkt zich als oplossingsgericht.



De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving is doelmatig. Daarnaast behaalt WSRL doorgaans de doelen die het waterschap zich stelt.



De capaciteit (vooral bij vergunningverlening) is krap en kwetsbaar. Daarnaast neemt de druk op vergunningverlening toe, bijv. door toename van meldingen, complexere aanvragen en is meer tijd nodig voor vooroverleg en advisering.



Het waterschap heeft geen zicht in de mate waarin de uitvoering van het VTH-beleid bijdraagt aan het behalen van beoogde maatschappelijke effecten.



De samenwerking met de verschillende overheidsorganisaties verloopt over het algemeen naar tevredenheid.



INFORMATIEVOORZIENING AAN HET AB

Het AB beschikt over voldoende informatie om zijn controlerende rol te vervullen. Wel wenst het AB meer duiding bij cijfermatige trends en een duidelijk(er) beeld over de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering.

AANBEVELING OVER BELEID



Draag het DB op zorg te dragen voor een actueel en integraal VTH-beleidskader en een sluitende beleidscyclus te borgen.

AANBEVELINGEN VOOR HET AB



Bepaal expliciet de eigen sturende rol: gericht actief of bewust passief.

Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.

AANBEVELING OVER OMGEVINGSWET



Maak nadere afspraken met het DB over de wijze waarop het AB wordt betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet. Vraag het DB om het AB te informeren over de laatste stand van zaken.

AANBEVELING OVER DE ORGANISATIE



Ga met het DB in gesprek over de juiste en gewenste balans tussen bemensing (capaciteit) van de afdeling VTH en de (nieuwe) uit te voeren taken.