



pro facto

juridisch en bestuurskundig  
onderzoek / advies / onderwijs

Eindrapport

# Vergunningverlening en handhaving door Waterschap Zuiderzeeland

Groningen, maart 2017

ADRES

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen

EMAIL

[profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)

INTERNET

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)



rijksuniversiteit  
groningen

# Inhoud

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
1.1 ONDERZOEKSVRAAG .....	1
1.2 AANPAK .....	2
1.3 NORMENKADER .....	3
1.4 LEESWIJZER .....	4
<b>VERGUNNINGVERLENING .....</b>	<b>5</b>
2.1 INLEIDING .....	5
2.2 JURIDISCHE KADERS.....	5
2.2.1 <i>Inleiding</i> .....	5
2.2.2 <i>Waterwet</i> .....	5
2.2.3 <i>De keur</i> .....	6
2.2.4 <i>Watervergunning</i> .....	6
2.2.5 <i>Meldingen</i> .....	7
2.2.6 <i>Beleidsregels</i> .....	7
2.3 BELEID, DOELEN EN PRIORITEITEN .....	8
2.3.1 <i>Inleiding</i> .....	8
2.3.2 <i>Algemene beleidskaders</i> .....	8
2.3.3 <i>Beleid ten aanzien van vergunningverlening</i> .....	9
2.3.4 <i>Afdelingsplan</i> .....	9
2.4 UITVOERING.....	10
2.4.1 <i>Inleiding</i> .....	10
2.4.2 <i>Kentallen</i> .....	11
2.4.3 <i>Organisatie en formatie</i> .....	12
2.4.4 <i>Werkwijze</i> .....	13
2.5 ERVARINGEN VAN VERGUNNINGAANVRAGERS .....	14
2.5.1 <i>Inleiding</i> .....	14
2.5.2 <i>Kennis voorafgaand aan de procedure</i> .....	14
2.5.3 <i>Tevredenheid over de wijze van aanvragen</i> .....	15
2.5.4 <i>Hulp bij het aanvragen van de vergunningen</i> .....	15
2.5.5 <i>Wijze van communicatie</i> .....	16
2.5.6 <i>Bereikbaarheid</i> .....	16
2.5.7 <i>Doorlooptijd</i> .....	17
2.5.8 <i>Begrijpelijkheid van de schriftelijke stukken</i> .....	18
2.5.9 <i>Conclusie</i> .....	18
<b>HANDHAVING .....</b>	<b>20</b>
3.1 INLEIDING .....	20
3.2 JURIDISCH KADER.....	21
3.3 BELEID, DOELEN ER PRIORITEITEN.....	21

3.3.1.	<i>Handhavingsbeleid</i>	21
3.3.2.	<i>Preventiestrategie</i>	22
3.3.3.	<i>Sanctiestrategie</i>	22
3.3.4.	<i>Doelen en prioriteiten</i>	23
3.4	UITVOERING	26
3.4.1.	<i>Inleiding</i>	26
3.4.2.	<i>Kengetallen</i>	26
3.4.3.	<i>Organisatie en formatie</i>	27
3.4.4.	<i>Werkwijze</i>	27
3.5	ERVARINGEN VAN OVERTREDERS	29
3.5.1.	<i>Inleiding</i>	29
3.5.2.	<i>Kennis over gestelde normen</i>	30
3.5.3.	<i>Contact voorafgaand aan de sanctie</i>	31
3.5.4.	<i>Oordeel over de procedure</i>	31
3.5.5.	<i>De mate van medewerking vanuit het waterschap</i>	32
3.5.6.	<i>Duidelijkheid van het besluit</i>	32
3.5.7.	<i>Communicatie</i>	33
3.5.8.	<i>Bereikbaarheid</i>	33
3.5.9.	<i>Conclusie</i>	34
<b>SAMENWERKING EN DE OMGEVINGSWET</b>		<b>35</b>
4.1	INLEIDING	35
4.2	SAMENWERKING	35
4.2.1.	<i>Inleiding</i>	35
4.2.2.	<i>Samenwerkingsstructuur</i>	35
4.2.3.	<i>Samenwerking in de praktijk</i>	37
4.2.4.	<i>Knelpunten</i>	37
4.3	OMGEVINGSWET	38
4.3.1.	<i>Inleiding</i>	38
4.3.2.	<i>Stand van zaken vergunningverlening</i>	39
4.3.3.	<i>Stand van zaken handhaving</i>	39
<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>		<b>41</b>
5.1	INLEIDING	41
5.2	VERGUNNINGVERLENING	41
5.2.1.	<i>Inleiding</i>	41
5.2.2.	<i>Beleid</i>	41
5.2.3.	<i>Doelmatigheid</i>	42
5.2.4.	<i>Doeltreffendheid</i>	43
5.3	HANDHAVING	44
5.3.1.	<i>Inleiding</i>	44
5.3.2.	<i>Beleid</i>	44
5.3.3.	<i>Doelmatigheid</i>	44
5.3.4.	<i>Doeltreffendheid</i>	45
5.4	SAMENWERKING EN OMGEVINGSWET	46
5.4.1.	<i>Inleiding</i>	46
5.4.2.	<i>Samenwerking</i>	46
5.4.3.	<i>De Omgevingswet</i>	47
5.5	AANBEVELINGEN	47
<b>BIJLAGE 1: OVERZICHT BESTUDEERDE DOCUMENTEN EN GESPREKSPARTNERS</b>		<b>I</b>
<b>BIJLAGE 2: ITEMLIJST VERGUNNINGEN EN MELDINGEN</b>		<b>II</b>

**BIJLAGE 3: ITEMLIJST HANDHAVING ..... IV**  
**BIJLAGE 4: TOEZICHT- EN GEDOOGSTRATEGIE ..... VI**  
**BIJLAGE 5: INTERVENTIEMATRIX..... VIII**



# Inleiding

## 1.1 Onderzoeksvraag

Waterschap Zuiderzeeland is de waterbeheerder in Flevoland en een klein deel van Friesland en Overijssel. Hoewel het waterschap als bestuurlijk lichaam bij het grote publiek weinig tot de verbeelding spreekt heeft het een aantal belangrijke taken en verantwoordelijkheden. Zo is het waterschap binnen zijn gebied beheerder van alle dijken, watergangen, gemalen en waterzuiveringen. Hiermee beoogt het waterschap aan drie kerntaken te voldoen: waterveiligheid, voldoende water en schoon water. Deze kerntaken worden onder meer gerealiseerd door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen wordt geregeld in verschillende wet- en regelgeving. De belangrijkste kaders hiervoor zijn de Waterwet en de Keur. Op basis van de Waterwet, de integrale besluiten en de Keur zijn er veel verschillende soorten vergunningen die kunnen worden aangevraagd en meldingen die kunnen worden gedaan. Hoe het Waterschap precies invulling geeft aan die beoordeling wordt doorgaans vastgelegd in beleidsregels. Om de naleving van vergunningvoorschriften en andere regels te bevorderen, wordt toezicht gehouden en gehandhaafd.

In opdracht van de Rekenkamercommissie van Waterschap Zuiderzeeland heeft Pro Facto onderzoek gedaan naar vergunningverlening en handhaving. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*In hoeverre zijn vergunningverlening en handhaving doelmatig en doeltreffend en welk beeld geeft dit van de realisatie van de door de AV benoemde beleidsdoelen?*

De centrale vraag is uitgewerkt in diverse deelvragen voor vergunningverlening en voor handhaving. De deelvragen worden aan het begin van de twee hoofdstukken over deze thema's weergegeven. In het laatste hoofdstuk zal worden ingegaan op de samenwerking van Waterschap Zuiderzeeland met andere organisaties en zal tevens aandacht worden besteed aan de nieuwe omgevingswet en welke consequenties dat zal hebben op vergunningverlening en handhaving. De onderzoeksperiode betrof aanvankelijk 2014 en 2015. Nu de termijnen van het onderzoek gaandeweg de looptijd wat zijn opgeschoven is voor zover mogelijk ook 2016 meegenomen om een zo actueel mogelijk beeld te schetsen.

Het onderzoek richt zich dus primair op vergunningverlening en handhaving en niet op toezicht. Onder het begrip toezicht dient informatieverzameling, beoordeling en interventie te worden verstaan. Toezicht betreft dan ook alle handelingen die er op gericht zijn de naleving van rechtsregels te bevorderen of een eind te maken aan overtreding daarvan. In eerste instantie gaat het dan om activiteiten die door een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, het uitvoeren van controles zonder dat van de overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. De inzet van een interventie wordt ook wel ‘sanctionering of ‘handhaving’ genoemd. Het gaat dan over het sanctioneren van gedrag dat niet normconform is. Daarop richt het onderzoek zich dus. Omdat toezicht en handhaving wel met elkaar te maken hebben, gaan we op enkele plaatsen in dit rapport wel in op toezicht.

## 1.2 Aanpak

Het onderzoek is gestart met een documentstudie. In deze fase van het onderzoek is de relevante wet- en regelgeving bestudeerd en zijn de kaders omtrent vergunningverlening en handhaving in kaart gebracht. Vervolgens is ingegaan op beleid van het waterschap waarin doelen en prioriteiten zijn vastgelegd. Nadat de doelen en prioriteiten omtrent vergunningverlening en handhaving in beeld zijn gebracht zijn verdiepende interviews gehouden met betrokkenen binnen het waterschap. Daarbij is onder andere ingegaan op de praktijk van vergunningverlening en handhaving, de knelpunten die worden ervaren en de mate waarin doelen worden gerealiseerd. Een overzicht van de bestudeerde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

Tevens is de beleving bij en ervaring van vergunningaanvragers en personen en instellingen tegen wie handhavende activiteiten zijn ondernomen (vanaf nu noemen we die korttheidshalve ‘overtreders’) onderzocht door middel van een dossierstudie en telefonische interviews. Aan de ambtelijke organisatie van het waterschap zijn via de secretaris van de rekenkamercommissie 25 dossiers over vergunningen en meldingen en 25 handavingsdossiers gevraagd, met enkele onderscheidende criteria. Met als uiteindelijk doel om 15 interviews met vergunningaanvragers en 15 overtreders tegen wie handavingsacties zijn ondernomen te verkrijgen, zoals genoemd in de startbijeenkomst RKC-onderzoek Vergunningverlening en Handhaving van 12 mei 2016. Uiteindelijk zijn van de volgende aantallen dossiers contactgegevens en de relevante documenten aan ons aangeleverd.<sup>1</sup>

Vergunningverlening	7 vergunningen 4 meldingen
Handhaving	3 last onder dwangsom 3 last onder bestuursdwang 2 bestuurlijke strafbeschikking 2 proces-verbaal

De betreffende (contact)personen hebben expliciet ingestemd met medewerking aan het onderzoek. Ze zijn door ons geïnterviewd aan de hand van een (vooraf door de rekenkamercommissie gefiatteerde) itemlijsten (zie bijlagen 2 en 3).

<sup>1</sup> Niet alle personen/instanties die door het waterschap zijn benaderd om mee te werken aan het onderzoek hebben aangegeven mee te willen werken.

De bestudeerde dossiers zijn verschillend van aard. Bij een aantal dossiers gaat het om grote bedrijven die regelmatig een melding doen of vergunning aanvragen en er zijn dossiers met kleinere bedrijven zelfstandigen, of gemeenten. Sommige aanvragers hebben al meer ervaring met het doen van een aanvraag, anderen weer niet.

### 1.3 Normenkader

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een normenkader. Het volledige normenkader is hieronder weergegeven.

<b>VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING</b>	
<b>Beleid</b>	
Er is algemeen beleid voor vergunningverlening en handhavingsbeleid vastgesteld.	Het beleid is vastgelegd na een besluit van het bevoegde bestuursorgaan.
In het vergunningen- en het handhavingsbeleid zijn doelstellingen (SMART) geformuleerd.	De doelstellingen omvatten tenminste: <ul style="list-style-type: none"> <li>- een omschrijving van het doel;</li> <li>- meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan.</li> </ul>
In het vergunningen- en handhavingsbeleid zijn prioriteiten gesteld	Rekening houdend met de probleemanalyse en evaluaties zijn prioriteiten gesteld.
<b>Doelmatigheid</b>	
De minimaal benodigde personele en financiële middelen zijn geborgd	De personele en financiële middelen zijn in de begroting vastgelegd.
	Het waterschap beschikt over voldoende deskundigheid (kennis, houding en vaardigheden).
De organisatorische condities zijn voldoende om de gestelde beleidsdoelen te kunnen bereiken	Op organisatieniveau is sprake van een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving.
	Er is sprake van een roulatiesysteem voor handhavers bij normadressaten waarmee een vaste handhavingrelatie bestaat.
	De bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden zijn schriftelijk vastgelegd.
De uitvoering vindt plaats conform het beleid	Het vergunningenbeleid is in de praktijk leidend voor de vergunningafhandeling.
	Er wordt gewerkt conform de in het beleid vastgestelde prioriteitenstelling
	Het handhavingsbeleid is in de praktijk leidend voor de handhaving.
Het vergunningen- en handhavingsbeleid is efficiënt	Het gekozen handhavingsinstrument staat in verhouding tot de geconstateerde overtreding.
	De handhavingsinspanning staat in verhouding tot het effect.
	Op geconstateerde overtredingen volgt een adequate handhavingsactie.

<b>Doeltreffendheid</b>	
Het vergunningen- en handhavingsbeleid is doeltreffend	Er worden overzichten bijgehouden ten aanzien van het aantal binnengekomen vergunningaanvragen, het aantal verleende vergunningen, het aantal afgewezen vergunningaanvragen, het aantal uitgevoerde controles, het aantal geconstateerde overtredingen, het aantal opgelegde sancties en de resultaten die daarmee worden behaald.
	De vergunningverlening en handhaving wordt periodiek geëvalueerd.
	Er zijn beoogde maatschappelijke effecten van vergunningverlening en handhaving geformuleerd.
	De beoogde doelen worden gerealiseerd
<b>Samenwerking</b>	De samenwerking met andere organisaties verloopt adequaat.
<b>Omgevingswet</b>	Waterschap Zuiderzeeland anticipeert adequaat op de invoering van de nieuwe Omgevingswet

De bevindingen van het onderzoek wordt getoetst aan deze normen.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het onderzoekthema ‘vergunningverlening’ besproken. Daarin wordt eerst een overzicht gegeven van de relevante wet- en regelgeving en vervolgens worden de doelen en prioriteiten aan de orde gesteld. Vervolgens zal worden ingegaan op de aard en omvang van de verleende vergunningen en de capaciteit die daarvoor beschikbaar is. Ten slotte zal nader worden ingegaan op de praktijk van vergunningverlening op basis van de gevoerde gesprekken.

In hoofdstuk 3 komt het onderzoekthema ‘handhaving’ aan de orde. Ook hier zal eerst een overzicht gegeven worden van de relevante wet- en regelgeving en beleid en vervolgens worden de doelen en prioriteiten geschetst. Vervolgens zal de aard en omvang van de handhaving worden beschreven en ten slotte zal nader worden ingegaan op de praktijk van handhaving op basis van de gevoerde gesprekken.

In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de samenwerking en de Omgevingswet, waarna in hoofdstuk 5 de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken worden beoordeeld en vervolgens worden getoetst aan het normenkader.



# Vergunningverlening

## 2.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 handelt over het vergunningenbeleid en de uitvoering ervan. Achtereenvolgens worden de juridische kaders, het beleid (incl. doelen en prioriteiten), de uitvoering ervan en ervaringen van vergunningaanvragers beschreven. In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde.

**TABEL 2.1: ONDERZOEKSVRAGEN HOOFDSTUK 2**

1.	Wat zijn de geldende (beleids)regels voor de behandeling van een vergunningsaanvraag en door welk bestuursorgaan zijn deze (beleids)regels vastgelegd?
2.	Welke prioriteiten en beleidsdoeleinden zijn door het waterschap gesteld, zijn die vastgelegd en zo ja, op welke wijze?
3.	Hoeveel vergunningaanvragen ontvangt het waterschap en wat is daarvan de doorlooptijd.
4.	Hoeveel vergunningen heeft het waterschap in 2014, 2015 en 2016 verleend?
5.	Hoeveel vergunning aanvragen zijn door het waterschap in 2014, 2015 en 2016 afgewezen?
6.	Wat is de beleving bij en ervaring van aanvragers van het waterschap met het aanvragen dan wel afhandelen van vergunningaanvragen?

## 2.2 Juridische kaders

### 2.2.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de relevante wet- en regelgeving op het gebied van vergunningverlening. De Waterwet en de keur vormen daarin de twee belangrijkste juridische kaders waarin eisen worden gesteld aan activiteiten in het watersysteem. Daarnaast worden de twee belangrijkste instrumenten besproken waarmee die activiteiten kunnen worden gereguleerd: de watervergunning en de melding. Ten slotte worden de beleidsregels besproken waarmee het waterschap een nadere invulling geeft aan zijn bevoegdheden.

### 2.2.2. Waterwet

Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden. Een achttal wetten is daarmee samengevoegd tot één wet. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwaterwerken en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke orde-

ning. Een belangrijk gevolg van de Waterwet is dat de vergunningstelsels uit de afzonderlijke waterbeheerwetten zijn gebundeld. Dit resulteert in één vergunning, de Watervergunning, die met een wettelijk vastgesteld aanvraagformulier kan worden aangevraagd. Waterschap Zuiderzeeland is bevoegd om vergunningen te verlenen voor onder andere het lozen van (afval)stoffen in oppervlaktewater, werken in of nabij waterstaatswerken en het onttrekken en lozen van grondwater. De Waterwet vormt daarvoor wettelijke grondslag waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst.

### **2.2.3. De keur**

Op grond van artikel 56 in combinatie met artikel 78 van de Waterschapswet stelt het waterschap verordeningen vast die het nodig acht voor de behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken. De taak die aan het waterschap wordt opgedragen betreft volgens artikel 1 van de Waterschapswet, het beheer van het watersysteem. Uit deze taak vloeien drie hoofddoelstellingen voort die zien op de zorg voor voldoende water (kwantiteit), de kwaliteit van het water en het beheer van waterkeringen, zoals dijken, dammen of andere kunstmatige keringen (kunstwerken). Daarnaast valt de zuivering van afvalwater onder de verantwoordelijkheid van het waterschap.

De keur is een algemene verordening van het waterschap. De keur ziet vooral op het waterkwantiteitsaspect en is van toepassing op het aanbrengen van veranderingen in het watersysteem, zoals het aanleggen van duikers, dammen en werkzaamheden op of aan de dijken. Ook het onttrekken van water aan de bodem of aan het oppervlaktewater is geregeld in de keur. Voor handelingen in het watersysteem is een watervergunning nodig of kan worden volstaan met een melding.

### **2.2.4. Watervergunning**

Een water vergunning is nodig voor het lozen van afvalwater in oppervlaktewater waarvoor geen algemene regels gelden, het lozen van afvalwater op een zuiveringstechnisch werk van het waterschap en het onttrekken van grondwater waarvoor geen algemene regels gelden. Voor alle uit te voeren activiteiten die verboden zijn op grond van de keur en die niet onder de algemene regels vallen, moet een watervergunning worden aangevraagd. Dit zijn activiteiten waarvan het waterschap in principe niet wil dat deze plaatsvinden, de aanvrager zal daarom duidelijk moeten maken waarom de activiteit voor hem van belang is.

Bij 'een aanvraag voor een watervergunning moet het waterschap alle betrokken belangen afwegen. Als het belang van de aanvrager niet opweegt tegen de belangen die het waterschap behartigt of de belangen van derden, dan wordt een vergunning geweigerd of kunnen er voorwaarden aan de vergunning worden gesteld. De Waterwet stelt in dit verband dat een vergunning op grond van de keur het zogenaamde 'nee-tenzij' principe kent. Een watervergunning wordt alleen verleend als het belang van voldoende water, schoon water en de waterveiligheid niet in het gedrang komt.

Voor een watervergunning geldt de reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met een termijn van maximaal acht weken. In bijzondere situaties kan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden toegepast met een termijn van maximaal zes maanden. Dan gaat het meestal om complexe vergunningaanvragen waarbij mogelijk meerdere belanghebbenden zijn betrokken.

Op hoofdlijnen zijn er drie typen activiteiten waarvoor een vergunning dient te worden aangevraagd. Het waterschap toetst een aanvraag aan de Waterwet en de keur.

*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. Ze onderscheiden zich van elkaar in de doelgroep waar ze op van toepassing zijn:

Het Activiteitenbesluit milieubeheer is van toepassing op inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer;

Het Besluit lozing afvalwater huishoudens beperkt zich tot particuliere huishoudens;

Het Besluit lozen buiten inrichtingen richt zich op overige lozingen.

Op 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 (artikel 6.2, lid 2).

*Onttrekkingen van grondwater*

De keur bepaalt welke regels gelden voor het onttrekken van grondwater. Onttrekkingen van grondwater zijn in de meeste gevallen meldingplichtig maar in enkele gevallen vergunningplichtig.

*Voor alle activiteiten rondom waterstaatswerken<sup>2</sup>*

In de Keur staat beschreven wat wel en niet mag rondom waterstaatswerken. Het doel van de keur is om waterstaatswerken veilig te stellen door het stellen van gebods- en verbodregels. De regulering op basis van de Keur richt zich op het goedkeuren van meldingen en het verlenen van watervergunningen binnen het hele beheersgebied van het waterschap.

**2.2.5. Meldingen**

Niet alle activiteiten in het watersysteem zijn vergunningplichtig. Vaak is voor minder ingrijpende activiteiten een melding voldoende. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij de aanleg van een steiger, bij kleinere grondwateronttrekkingen, of bij een lozing in het oppervlaktewater. De melder moet dan wel voldoen aan de algemene regels die zijn opgenomen in de Keur van het waterschap, of de landelijke integrale besluiten als het Activiteitenbesluit, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, of het Besluit lozen buiten inrichtingen. Een melding dient net als aanvraag van een watervergunning gedaan te worden via het ‘Omgevingsloket online’.

Op het gebied van waterstaatswerken is een ontwikkeling van deregulering gaande, zo blijkt uit interviews binnen de organisatie, waarbij het waterschap ernaar streeft om meer met meldingen te gaan werken. Als het gaat om een uniforme activiteit waarbij het waterschap aangeeft hoe deze dient te worden uitgevoerd kan dit met een melding worden afgewikkeld. De melding dient echter wel door het waterschap te worden beoordeeld.

**2.2.6. Beleidsregels**

Op grond van de Awb kan het waterschap zgn. beleidsregels vaststellen. Beleidsregels dienen ertoe duidelijkheid te verschaffen over wijze waarop een bestuursorgaan invulling geeft aan zijn bevoegdheid tot (in dit geval) vergunningverlening. In beleidsregels zijn duidelijke en vaste uitgangspunten omschreven hoe bij een vergunningaanvraag de belangen worden gewogen, feiten worden vastgesteld en hoe uitleg zal worden gegeven aan de wettelijke voorschriften. Op deze manier is het voor een vergunningaanvrager vooraf duidelijk aan

<sup>2</sup> Dit zijn werken die een waterstaatkundige functie hebben, zoals dijken, waterscheidingen, wegen, bemalingsinrichtingen, sluisen, stuwen en havens.

welke voorwaarden hij moet voldoen om zijn vergunning te krijgen. Indien het waterschap beleidsregels vaststelt is het verplicht conform deze regels te handelen.

Waterschap Zuiderzeeland heeft voor tal van onderwerpen beleidsregels opgesteld. Onderwerpen waar beleidsregels voor zijn opgesteld betreffen bijvoorbeeld het bouwen nabij primaire waterkeringen, buitendijkse regionale keringen, inzake de maaischouw, voor windmolens, kabels en leidingen en beplanting nabij primaire keringen, voor drijvende woningen etc. De beleidsregels zijn in de meeste gevallen vastgesteld door het Algemeen bestuur en in een enkel geval door het Dagelijks bestuur.

## 2.3            Beleid, doelen en prioriteiten

### 2.3.1.         Inleiding

Het waterschap streeft drie hoofddoelen na: voldoende water, schoon water en waterveiligheid. Om die doelen te realiseren stelt het waterschap beleid vast waarin doelen en prioriteiten worden gesteld. Een doelmatig en doeltreffend systeem van vergunningverlening maakt daar onderdeel van uit.

### 2.3.2.         Algemene beleidskaders

Om zijn wettelijke taken uit te voeren heeft het waterschap beleidsdoeleinden geformuleerd en worden prioriteiten gesteld. Deze beleidsdoeleinden en prioriteiten zijn in verschillende documenten vastgelegd. Leidend hierin zijn het *Waterbeheerplan 2010-2015* en het Waterkader.

Op 27 oktober 2015 heeft de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland het *Waterbeheerplan 2015-2021* vastgesteld. Elk waterschap is verplicht een waterbeheerplan te hebben. Dit is een overkoepelend document waarin het waterschap beschrijft hoe het over een lange termijn invulling zal gaan geven aan zijn taken. Het waterbeheerplan heeft daarmee de functie van een beleidsplan voor het waterschap. Het Waterbeheerplan geeft in de eerste plaats aan op welke wijze het waterschap zijn gestelde doelen wil bereiken en vormt tevens een toetsingskader voor de uitvoering daarvan. In de tweede plaats is het waterbeheerplan een communicatiemiddel van het waterschap richting andere overheden, burgers en belangenorganisaties voor wat betreft de gestelde doelen en maatregelen. Ten slotte heeft het waterbeheerplan een functie in de 'sturing' van de eigen organisatie voor wat betreft de operationele werkzaamheden. In dit plan worden de volgende primaire doelen geformuleerd:

#### Waterveiligheid

- In het beheergebied van Waterschap Zuiderzeeland is de waterveiligheid gewaarborgd, zodat inwoners van Flevoland veilig kunnen wonen, werken en recreëren.

#### Voldoende water

- Het waterschap stemt het waterbeheer optimaal af op de gewenste functies en draagt zorg voor goede afwatering en doorstroming in het beheergebied.
- Een robuust watersysteem, waarbij de schade als gevolg van wateroverlast zo veel mogelijk wordt voorkomen en waarbij geanticipeerd wordt op lange termijneffecten van bodemdaling en klimaatverandering.
- Een robuust watersysteem, waarbij de schade als gevolg van watertekorten zo veel mogelijk wordt voorkomen en waarbij geanticipeerd wordt op lange termijneffecten van klimaatverandering

Schoon water

- Een chemische toestand van de oppervlaktewateren vormt geen belemmering voor ecologie en gebruiksfunctie van water.

### 2.3.3. **Beleid ten aanzien van vergunningverlening**

Het voor vergunningverlening vigerende beleid dat van toepassing is voor vergunningverlening is landelijk vastgesteld. Daarnaast is er een beleidsdocument 'Vergunningenbeleid Waterkwaliteitsbeheer Heemraadschap Fleverwaard' waarvan het waterschap gebruik maakt bij vergunningverlening.

Het *Waterbeheerplan 2010-2015* is vastgesteld door Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland en is het resultaat van de samenwerking tussen gebiedspartners, medeoverheden en het waterschap. Het Waterbeheerplan is formeel van kracht vanaf de vaststelling door Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland. In het Waterbeheerplan is een aantal doelstellingen geformuleerd over de wijze hoe het waterschap het proces van vergunningverlening wil vormgeven en verbeteren. Daarin zijn de volgende doelstellingen met betrekking tot vergunningverlening opgenomen:

- Het proces van vergunningverlening is in 2011 zodanig gestructureerd dat de vergunningverlening effectief, efficiënt en zoveel mogelijk binnen de wettelijke termijnen wordt uitgevoerd;
- Het waterschap gaat de vergunningverlening professionaliseren door het stellen van inhoudelijke kwaliteitscriteria zodat een adequaat vergunningsverleningsniveau is gerealiseerd in 2011;
- In 2010 is de keur van Waterschap Zuiderzeeland gemoderniseerd op basis van de nieuwe Modelkeur van de Unie van Waterschappen;
- Vanaf de inwerkingtreding van de Waterwet zorgt het waterschap voor de vergunningverlening, handhaving en het kennisbeheer in relatie tot het grondwaterbeheer. In 2011 vindt een evaluatie van het gevoerde beleid plaats.
- In 2015 heeft waterschap illegale situaties in het watersysteem in stedelijk gebied en buitendijkse gebieden zo veel mogelijk onder de keur gebracht.

In het *Waterbeheerplan 2015-21* staan, anders dan in het voorgaande plan, geen expliciete doelstellingen met betrekking tot de vergunningverlening opgenomen.

In het document *Verlenen en handhaven algemene regels* is een procesbeschrijving vastgelegd ten aanzien van vergunningverlening en handhaving. Het document beschrijft nauwgezet welke stappen en procedures doorlopen moeten worden vanaf het moment van een aanvraag van een vergunning tot en met de verlening ervan. Daarbij wordt aangegeven wie welke verantwoordelijkheid draagt is dat proces, welke wet- en regelgeving van toepassing is, hoe documenten dienen te worden beheerd en aan welke eisen een beschikking dient te voldoen.

Het beleid is niet expliciet geëvalueerd op doeltreffendheid en effectiviteit.

### 2.3.4. **Afdelingsplan**

In het *Afdelingsplan waterprocedures* van 2014 is een aantal doelstellingen voor de jaren 2014 en 2016 geformuleerd ten aanzien van vergunningverlening.

**TABEL 2.2: DOELEN VERGUNNINGVERLENING 2014**

<b>NORM 2014</b>	<b>NORM 2016</b>
Ten minste 75% van de te verlenen watervergunningen voor werken nabij/op/in de waterkering worden binnen de wettelijke termijn afgegeven.	80%
Ten minste 75% van de te verlenen watervergunningen voor werken nabij/op/in de watersystemen worden binnen de wettelijke termijn afgegeven.	80%
Ten minste 75% van de te verlenen watervergunningen voor grondwateronttrekkingen worden binnen de wettelijke termijn afgegeven.	80%
Ten minste 75% van de te verlenen toestemmingen op meldingen voor grondwateronttrekkingen worden binnen de wettelijke termijn afgegeven.	80%
Ten minste 75% van de te verlenen watervergunningen voor directe lozingen worden binnen de wettelijke termijn afgegeven.	80%
Ten minste 75% van de te verlenen toestemmingen op meldingen i.c.m. algemene regels/maatwerkbeschikking/ watervergunning voor het lozen direct in oppervlaktewater worden binnen de wettelijke termijn afgegeven.	80%
Ten minste 75% van de adviezen op indirecte lozingen worden binnen de wettelijke termijn afgegeven.	80%
Ten minste 250 ontheffingen Blah <sup>3</sup> verlenen in het kader van 'ontzorgen buitengebied'.	80%

Dit zijn zogenaamde outputindicatoren, dat wel zeggen, doelen gericht op specifieke prestaties (in dit geval de afhandelingstermijn van vergunningaanvragen). *Outcome* betreft de effectiviteit van het beleid, oftewel, in de mate waarin beleid bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke doelen. Het waterschap heeft geen doelen gesteld met betrekking tot outcome (gericht op de maatschappelijke doelen van het waterschap).

In het *Afdelingsplan waterprocedures 2015* staan de doelen voor 2015 geformuleerd. Ten aanzien van vergunningverlening worden de volgende doelen onderscheiden.

**TABEL 2.2: DOELEN VERGUNNINGVERLENING 2015**

<b>Ten aanzien van Waterkeringen, watersysteem, grondwater en lozingen:</b>
Tenminste 75% van de te verlenen vergunningen zijn binnen de wettelijke termijn verleend
Geen ingebrekestellingen op basis van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen
Het aantal bezwaarschriften bedraagt minder dan 1% van het totaal aantal verleende beschikkingen.

## 2.4

### Uitvoering

#### 2.4.1.

##### Inleiding

Deze paragraaf biedt een overzicht van het aantal verleende vergunningen, meldingen en adviezen en welk percentage daarvan binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. Tevens wordt er een overzicht gegeven van de beschikbare capaciteit in fte voor vergunningverlening en de omvang van de externe inhuur. Ten slotte wordt het proces van aanvraag tot en tot en met de vergunningverlening beschreven en de praktische zaken die daarbij een rol spelen. Indien beschikbaar zijn ook de cijfers over 2016 betrokken in dit hoofdstuk.

<sup>3</sup> Besluit lozingen afvalwater huishoudens.

## 2.4.2. Kentallen

Onderstaande tabel geeft het aantal toestemmingen na een melding en verleende vergunningen weer voor het jaar 2014 tot en met 2016. In de cijfers wordt een onderscheid gemaakt tussen vergunningen en meldingen en adviezen.

**TABEL 2.3: AANTAL VERLEENDE VERGUNNINGEN, MELDINGEN EN ADVIEZEN**

ONDERWERP	2014			2015			2016		
	V	M	A	V	V	A	V	M	A
Lozingen	5	309	28	5	233	36	8	276	34
Grondwateronttrekkingen	7	168		6	162		3	175	
Waterstaatswerken	265	0		292	0		269	9	1
<b>Totaal</b>	782			734			775		

V = aantal vergunningen

M = aantal meldingen

A = aantal adviezen

Het aantal afgewezen aanvragen is zeer gering. Voor waterstaatswerken en grondwateronttrekkingen zijn geen vergunningaanvragen of toestemmingen afgewezen. Voor lozingen is in slechts een enkel geval (maximaal twee verzoeken) geen toestemming op een melding gegeven. De reden van het zeer geringe aantal niet-gehonoreerde vergunningaanvragen of meldingen is dat de formele aanvraag vaak het sluitstuk is van de procedure, in het voortraject is er al overleg met de aanvragers en weet men bij de formele aanvraag aan welke (inhoudelijke en procedurele) eisen deze moet voldoen. Weliswaar wordt nog wel goed beoordeeld door het waterschap of alle afspraken inderdaad terugkomen in de aanvraag, maar in principe is de aanvraag akkoord.

In paragraaf 2.3.4 is aangegeven dat de norm voor 2014 en 2015 was dat 75% van de vergunningen binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Het totale percentage vergunningen dat in 2015 binnen de wettelijke termijn is verleend is 88%.<sup>4</sup> Naar het soort vergunning kan daarin het volgende onderscheid gemaakt worden:

**TABEL 2.4: PERCENTAGE VERGUNNINGEN BINNEN DE WETTELIJKE TERMIJN AFGEDAAN IN 2015**

ONDERWERP VERGUNNING	PERCENTAGE BINNEN DE WETTELIJKE TERMIJN
Watersystemen	90%
Waterkering & watersystemen	40%
Waterkering	88%
Lozingen	Onbekend
Grondwater	Onbekend

In de categorie Waterkering & Watersystemen bedraagt het percentage vergunningen dat is verleend binnen de daarvoor gestelde termijn 40%. Dat lage percentage wordt verklaard door het geringe aantal vergunningen dat wordt verleend voor activiteiten die zowel de waterkering als het watersysteem betreffen. Het gaat hierbij bovendien vaak om complexe aanvragen. Dat heeft tot gevolg dat indien één vergunning binnen deze categorie niet binnen de termijn wordt verleend, dit een sterke invloed heeft op het percentage vergunningen dat binnen de termijn is verleend. De doorwerking op het totale percentage is gering. Het aantal bezwaarschriften over vergunningen bedraagt maximaal twee per jaar. Er is op grond van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen slechts twee keer een inge-

<sup>4</sup> Totaaloverzicht afgegeven toestemmingen en beschikkingen 2015.



brekestelling ingediend. De vergunningen zijn uiteindelijk binnen de gestelde (herstel)termijn afgehandeld. Er zijn dus geen gehonoreerde ingebrekestellingen geweest.

### 2.4.3. Organisatie en formatie

Vergunningverlening en het behandelen van meldingen gebeurt door het team Waterprocedures. Uit de *Beheerbegroting 2015* blijkt dat de totale formatie van het team 6,6 fte bedraagt en het beschikbare aantal uren is 9.345. Voor de volledigheid zijn ook de meest recente cijfers van 2016 opgenomen. De verdeling van het aantal fte's is als volgt:

**TABEL 2.5: CAPACITEIT VERGUNNINGVERLENING**

HOOFDGROUP	PRODUCT	FTE 2015	FTE 2016
Waterveiligheid	Keringen - regulering	0,7	0,6
Voldoende water	Watergangen – regulering	2,2	1,8
	Grondwater - regulering	1,5	1,7
Schoon water	Lozingen - regulering	2,2	2,2
Totaal		6,6	6,3

De beschikbare formatie voor de primaire vergunningverlening is 6,2 fte, exclusief de administratieve verwerking van de toestemmingen die worden verleend na het doen van een melding. Voor de vergunningverleningen met betrekking tot waterveiligheid en voldoende water wordt 0,4 fte extra ingezet door de beleidsmedewerker waterprocedures. In totaal kan daarmee 6,6 fte (inclusief extra inzet) worden ingezet. Daarvan is 4,1 fte. seniormedewerker en 2,5 fte. medioren. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van vergunningverleners (en toezichhouders) liggen vast in mandateringsbesluiten, het functieboek met de functieprofielen en competentieprofielen. In 2016 is de capaciteit binnen elke hoofdgroep, op schoon water na, afgenomen. De totale capaciteit voor vergunningverlening is in 2016 met 0,3 fte afgenomen.

De netto effectief beschikbare uren per formatieplaats zijn ontoereikend om het verwachte aanbod aan vergunningen en meldingen te kunnen afdoen, zo wordt in het *Afdelingsplan Plannen, Procedures en Advies, team Waterprocedures 2015* aangegeven. Uit de interviews blijkt hetzelfde. Indien de beschikbare capaciteit tekort schiet kan in de praktijk tijdelijk extern personeel worden ingehuurd. Het dagelijks bestuur beslist hierover en is, zo blijkt uit interviews en uit de praktijk, ontvankelijk voor de wensen vanuit de organisatie. Over inhuur wordt gerapporteerd in managementrapportages. In tabel 2.6. is de inhuur in 2014 en 2015 weergegeven. De beschikbare capaciteit voor 2016 was bij benadering toereikend om het verwachte aanbod aan meldingen en vergunningaanvragen te kunnen afdoen. Ook hier gold dat bij een dreigend tekort zou worden ingehuurd. Cijfers over externe inhuur in 2016 zijn nog niet beschikbaar.

**TABEL 2.6: EXTERNE INHUUR**

INHUUR	WATERSTAATSWERKEN	LOZINGEN	GRONDWATER
2014	649 uren	0 uren	79 uren
2015	727 uren	138 uren	340 uren

De behoefte aan inhuur wordt onder meer veroorzaakt doordat het beheergebied van Zuiderzeeland erg in ontwikkeling is en er veel (infrastructurele) initiatieven worden gestart, zo is in interviews aangegeven. Dat betekent dat er veel aanvragen en meldingen worden gedaan, hetgeen veel ambtelijke capaciteit kost. Daarbij gaat het dus om piekdrukke. Een andere reden om extern in te huren betreft langdurige ziekte. Voor de 'basistaken' als het gaat om vergunningverlening is de formatie in principe toereikend. Dat komt ook doordat het



team Waterprocedures efficiënter is gaan werken als gevolg van een 'lean traject' dat al enige jaren loopt. 'Lean' werken betekent dat werkprocessen worden aangepast zodat bijvoorbeeld dubbel werk wordt voorkomen, inefficiënte werkprocessen efficiënter worden en beschikbare tijd dus efficiënter kan worden benut. De afgelopen jaren heeft de afdeling grote stappen gemaakt, zo wordt aangegeven in interviews. Het team Waterprocedures is daardoor meer 'in control'.

#### 2.4.4. Werkwijze

Elke maandagochtend vindt een centraal overleg plaats binnen het team Waterprocedures waarin alle lopende zaken besproken op het gebied van vergunningverlening. Naast de vergunningverleners en adviseurs nemen sinds december 2016 ook toezichthouders deel aan dit overleg (hoewel ze bij een ander team werkzaam zijn). Iedereen levert vanuit zijn eigen taak, kennis en expertise input. Doel van deze overleggen is dat iedereen op de hoogte is van wat er speelt. Er komt ook meer uniformiteit in de wijze waarop gewerkt wordt binnen het team Waterprocedures. Wanneer eenzelfde situatie zich voordoet weet men van elkaar hoe een bepaalde zaak opgepakt moet worden.

Aanvragen en meldingen worden ingedeeld vanuit de risicobenadering laag (bijvoorbeeld meldingen met algemene regels en zeer eenvoudige vergunningen), midden (bijvoorbeeld maatwerkbesikkingen en (eenvoudige) vergunningen) en hoog risico (complexe vergunningen).

Alle aanvragen worden 's maandagsochtends besproken. Toezichthouders leveren alleen input voor die aanvragen waar zij uiteindelijk ook toezicht op moeten zullen houden. De eerste toets betreft de volledigheid en juistheid van de ingediende stukken (ontvankelijkheid). De aanvrager krijgt de gelegenheid om binnen een termijn eventuele tekortkomingen te herstellen. Doet men dat niet, dan blijft de aanvraag buiten behandeling (of is de melding geacht niet te zijn gedaan). Als een aanvraag ontvankelijk is wordt bepaald of een deze eenvoudig, normaal of complex is. De categorisering bepaalt welke procedure gevolgd moet worden. Dat kan de reguliere procedure van acht weken zijn. Gaat het om een complexe aanvraag dan zijn acht weken te kort. Er moet in dat geval veel advies ingewonnen worden wat enige tijd kost. Artikel 4:14 van de Awb bepaalt dat indien een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven het waterschap dit binnen deze termijn aan de aanvrager mededeelt en daarbij een redelijke termijn noemt waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

Aanvragen betreffende grondwater en lozingen worden niet in het 'maandagochtendoverleg' besproken. Op dit moment loopt er een leantraject voor grondwater en lozingen. Het idee is om ook daar een centraal periodiek overleg te organiseren waarbij toezichthouders en adviseurs aanschuiven. Het werkveld grondwater kent iets meer dynamiek omdat veel meldingen te laat worden ingediend. Daar moet adequaat op worden ingespeeld. Dat betekent dat er misschien vaker dan eens per week overlegd moet worden.

Zoals aangegeven is bij complexe aanvragen van tevoren vrijwel altijd al vooroverleg met de initiatiefnemer geweest en is de daadwerkelijke vergunningaanvraag in feite een formaliteit (hoewel de aanvraag nog wel nauwkeurig wordt bestudeerd). Bij complexe aanvragen worden er vergunningvoorschriften op maat gemaakt. Tien à vijftien procent van alle aanvragen zijn complexe aanvragen.

Sinds eind 2016 is er door het team Waterprocedures een front-office ingesteld waar (potentiële) aanvragers terecht kunnen met procedurele vragen en die de vragen ook beant-

woordt (direct of na behandeling in het maandagochtendoverleg). Voorheen werden telefoontjes van aanvragers doorverbonden naar de vergunningverleners, maar daarvan is gebleken dat deze vaak slecht bereikbaar zijn.

Prioriteiten stellen bij vergunningaanvragen is lastig. Alle aanvragen moeten in behandeling worden genomen. Als er in een keer veel aanvragen tegelijk binnenkomen, moeten er wel keuzes gemaakt worden. De aanvragen die verband houden met waterkeringen en waterveiligheid of aanvragen die bestuurlijke impact kunnen hebben, krijgen dan voorrang. In zijn algemeenheid ligt de prioriteit bij toetsing van aanvragen voor de waterkeringen op de waterveiligheid en van aanvragen en meldingen voor de watersystemen op voldoende en schoon water, zo blijkt uit interviews. Dit is nog niet in het beleid vastgelegd.

Alle aanvragen die binnenkomen worden geregistreerd in het VTH-systeem genaamd WPM4all of het Keur-systeem. Voor grondwater en lozingen is sinds oktober 2016 overgestapt op 'PowerBrowser'. Dat is het gezamenlijke informatiesysteem van waterschappen en Rijkswaterstaat. Daarvoor werd sinds 2004 WPM4all gebruikt. Voor de keur wordt een door het waterschap zelf ontwikkeld keursysteem gebruikt. In 2017 is het de bedoeling alles omtrent waterstaatswerken ook in PowerBrowser op te nemen. Dat is teamoverstijgend, ook toezichthouders waterbeheer moeten daarin meegenomen worden. Daarom is er gekozen voor een gefaseerde invoering. De bedoeling is dat iedereen die met VTH te maken heeft na zomer van 2017 over is gestapt op PowerBrowser.

## 2.5 Ervaringen van vergunningaanvragers

### 2.5.1. Inleiding

In het kader van het onderzoek zijn telefonische interviews gevoerd met vergunningaanvragers en melders. Daarbij is onder meer ingegaan op de vraag of de aanvrager of melder vooraf wist of er voor de activiteit een vergunning dient te worden aangevraagd of een melding moet worden gedaan. 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 bij het melden. Tevens zijn er vragen gesteld over de wijze van communicatie met het waterschap, de snelheid van de procedure en de begrijpelijkheid van de beschikking.

### 2.5.2. Kennis voorafgaand aan de procedure

Voor de meeste gesprekspartners was het vooraf duidelijk dat voor een bepaalde activiteit een vergunning of een melding vereist is. Dat was met name het geval bij degenen die een aanvraag deden namens een groot bedrijf. Zij geven aan vaker aanvragen te hebben gedaan gezien hun werkzaamheden en zijn daarom bekend met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Bij een aantal gesprekspartners was deze kennis vooraf niet aanwezig. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat tijdens een controle door het waterschap aan het licht is gekomen dat voor een bepaalde activiteit een melding of vergunning vereist is. Andere gesprekspartners geven aan zelf contact te hebben gezocht met het waterschap om te vragen of een bepaalde activiteit onder de vergunningplicht valt. Een gesprekspartner vertelt hierover:

*“Dat je een vergunning nodig hebt voor het dempen van sloten wist ik wel. Maar hoe dat precies werkt, daarvan was ik niet precies op de hoogte. Ik heb toen zelf maar contact opgenomen met het waterschap. Die hebben mij vervolgens alles uitgelegd en geadviseerd hoe ik dit het best kon aanpakken.”*

Een andere gesprekspartner merkt op:

*“Voor bepaalde activiteiten binnen ons bedrijf hebben wij een vergunning. Maar na controle bleek dat de vergunning niet volledig was. Daar wist ik niks van. Tijdens een controle ben ik daar pas op geweest. Die inspecteur heeft mij toen uitgelegd welke stappen ik moest ondernemen om het allemaal te regelen.”*

### 2.5.3. Tevredenheid over de wijze van aanvragen

Over het algemeen zijn gesprekspartners positief over de wijze waarop de aanvraag of melding dient te worden gedaan. In de meeste gevallen leverde dit ook geen problemen op. Wat echter opvalt is dat een aantal geïnterviewden aangeeft dat de informatie die nodig is voor het doen van aanvraag of melding, zoals het beleid en de normen die gelden voor bepaalde aanvragen, slecht vindbaar is op de website. Een geïnterviewde merkt daarover op:

*“Ik doe regelmatig een vergunningaanvraag. Maar de benodigde informatie van het waterschap is niet makkelijk te vinden op hun site. Dat zou wel wat beter en toegankelijker kunnen. Dat ze bijvoorbeeld duidelijk in één overzicht aangeven bij welke hoeveelheid te onttrekken water een melding dan wel een vergunning vereist is. Dat is nu niet het geval”*

Ook het gebruik van het ‘Omgevingsloket online’ – wat een landelijk gebruikte tool is – wordt door een aantal geïnterviewden als niet-gebruiksvriendelijk ervaren. Een aanvrager zegt daarover:

*“Wij wilden de aanvraag digitaal doen. Maar dat ging niet zo eenvoudig en is uiteindelijk ook niet gelukt. Hoewel men waarschijnlijk de beste bedoelingen heeft hebben ze het zo ingewikkeld gemaakt dat het niet te doen was om de aanvraag digitaal te versturen. Ik heb dus een enorme hoeveelheid papier alsnog moeten printen en moeten invullen en per post moeten opsturen. Dat was wel veel gedoe.”*

### 2.5.4. Hulp bij het aanvragen van de vergunningen

De geïnterviewden is gevraagd in hoeverre het waterschap actieve betrokkenheid heeft getoond tijdens het aanvragen van de vergunning of het doen van de melding. In een aantal gevallen was dat volgens de aanvrager niet nodig en bleef betrokkenheid vanuit het waterschap achterwege. In andere gevallen heeft het waterschap wel actieve betrokkenheid getoond, met name bij ondernemers die minder ervaring hebben met het doen van een aanvraag. Over die hulp zijn de aanvragers erg positief. Een gesprekspartner zegt hierover:

*“Ik heb zelf contact opgenomen met het waterschap. Een medewerker van het waterschap heeft mij vervolgens geadviseerd hoe ik de aanvraag moest doen. Dat ging op een vrij informele manier. Dat vond ik erg prettig.”*

Het waterschap neemt zelf soms ook uit eigen initiatief contact op met een bedrijf indien een vergunning nodig is. Daarover zegt een ondernemer het volgende:

*“Wij hadden als bedrijf een vergunning, maar die moest gewijzigd worden. Het waterschap heeft ons daarvan op de hoogte gesteld. Om dat te regelen moesten er al-*

*lerlei formulieren worden ingevuld. Een medewerker van het waterschap is hier vervolgens ter plaatse geweest om mij te helpen bij het invullen. Ze hebben dus goed met ons meegedacht om het allemaal te regelen.”*

De actieve opstelling kan leiden tot een goede verstandhouding tussen de aanvrager en het waterschap. Met het oog op eventuele toekomstige aanvragen kan dit een positieve uitwerking hebben. Een gesprekspartner merkt hier het volgende over op:

*“Ik organiseer sinds een aantal jaren een activiteit waarvoor een vergunning nodig is. De eerste keer dat ik het organiseerde heb ik contact gezocht met het waterschap en uitgelegd wat mijn plannen zijn. Daar waren zij enthousiast over en ze hebben mij geholpen met hoe ik dit procedureel moest regelen. Een beheerder van het waterschap is bovendien bij mij op locatie geweest om zelf te kunnen zien wat mijn plannen waren. Hieruit is vervolgens een plezierige relatie ontstaan met het waterschap. Het gaat om een jaarlijks evenement en het waterschap weet nu precies wat ze kunnen verwachten. Dus het is nu steeds vlot geregeld.”*

Gedurende een aanvraag kan het voorkomen dat er gegevens ontbreken en nog moeten worden toegestuurd door de aanvrager. Over hoe dat verloopt vertelt een gesprekspartner:

*“Ik heb in eerste instantie zelf de aanvraag gedaan, maar ik kreeg vervolgens bericht dat ik niet alle benodigde gegevens had meegestuurd. Een medewerker heeft me uitgelegd wat er nog ontbrak. Diegene heeft me daarbij goed geholpen. De rest van de aanvraag is vervolgens soepel verlopen.”*

#### **2.5.5. Wijze van communicatie**

De geïnterviewden is gevraagd hoe de communicatie met het waterschap is verlopen gedurende de aanvraagprocedure. In de gevallen waar geen bijzonderheden speelden verliep dat contact meestal via de mail en in sommige gevallen telefonisch. In wat meer bijzondere gevallen komt het voor dat een medewerker van het waterschap bij de aanvrager op locatie komt om de aanvraag te bespreken of vindt er met de aanvrager overleg plaats bij het waterschap. Een gesprekspartner vertelt hierover:

*“Vaak gaan de aanvragen schriftelijk. Maar we zijn ook wel eens bij het waterschap op kantoor geweest. Daarin zijn ze ook wel behulpzaam. Een afspraak maken is vrijwel nooit een probleem.”*

Een andere gesprekspartner bevestigt dit:

*“Wij zitten regelmatig bij het waterschap aan tafel. Dat komt omdat wij vaak vergunningen aanvragen. Die gesprekken verlopen altijd erg voorspoedig en het waterschap denkt dan altijd goed mee met ons mee.”*

#### **2.5.6. Bereikbaarheid**

Een aantal gesprekpartners geeft aan niet tevreden te zijn over de bereikbaarheid van het waterschap. Zeker wanneer het om gaat om aanvragen die van groot belang zijn voor de

bedrijfsvoering, vindt men het prettig om op de hoogte te blijven van de stand van zaken van de aanvraag. Een gesprekspartner zegt hierover:

*“Over de bereikbaarheid van het waterschap ben ik niet zo te spreken. De telefoon wordt snel opgenomen, maar het bleek steeds een enorme zoektocht om de juiste persoon aan de telefoon te krijgen, terwijl ik zelfs een aanvraagnummer had. Maar blijkbaar kunnen ze dan bij het waterschap niet zien wie er over het dossier gaat. Niemand kon me dus vertellen wat de status van de aanvraag was en of mijn aanvullende stukken ook ontvangen waren. Dat vond ik wel vervelend.”*

In een andere gesprekken komt hetzelfde beeld naar voren:

*“Ze nemen de telefoon altijd wel op. Dat is geen probleem. Maar soms weet degene die je dan aan de lijn krijgt totaal niet waar het over gaat. Dan lukt het niet om mij met de juiste persoon door te verbinden.”*

*“Ik had geen contactpersoon bij het waterschap. Ik moest er via het algemene nummer achter komen met wie ik te maken had. Ik heb vaak moeten bellen en ik werd steeds doorverbonden met mensen die geen idee hadden waar ik het over had.”*

Andere gesprekspartners zijn in de regel positiever over de bereikbaarheid van het waterschap. Dat geldt zowel voor een aantal ‘repeat-players’ (mensen die vaker een vergunning hebben aangevraagd) als voor eenmalige aanvragers.

*“Wij hebben in principe altijd een contactpersoon bij het waterschap. Daar kunnen wij altijd direct contact mee opnemen als wij vragen hebben. Die vragen worden over het algemeen ook snel beantwoord. Daar zijn we erg tevreden over.”*

Een ander zegt hierover:

*“Ik had nog niet eerder met het waterschap te maken gehad. Tijdens de procedure had ik een aantal vragen. Het waterschap was op dat moment altijd goed bereikbaar. Dat verliep heel soepel. Dus daarover heb ik geen kritiek. Zeker als je kijkt naar hoe andere ambtelijke organisaties werken.”*

Als het gaat om de bereikbaar lopen de meningen dus sterk uiteen.

### 2.5.7.

#### Doorlooptijd

Het merendeel van de gesprekspartners had geen op- of aanmerkingen over de snelheid waarmee de procedure is afgehandeld. In enkele gevallen ging het zelfs sneller dan de aanvrager vooraf had verwacht. In andere gevallen was men echter minder tevreden over de snelheid van de procedure. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de wettelijke termijn niet is overschreden, zo blijkt uit het dossier, maar men vindt de beslistermijn van acht weken te lang duren.

*“Ik vraag wel vaker een vergunning aan. Maar ik vind de doorlooptijd wel erg lang*

*duren, soms wel wekenlang. Dat zou naar mijn idee wel wat sneller mogen. Sommige dingen kunnen namelijk niet zomaar een paar weken wachten als wij aan het bouwen zijn. Het duurt vaak lang voordat een aanvraag wordt opgepakt en pas vanaf dat moment gaan ze vragen stellen. Ze mogen er dan wettelijk gezien heel lang over doen, maar dat zou best wat sneller kunnen.”*

Een andere gesprekspartner die regelmatig vergunningen aanvraagt merkt ten aanzien van de snelheid van de procedure het volgende op:

*“Bij sommige vergunningaanvragen denkt het waterschap met ons mee, maar bij bepaalde activiteiten lopen we er soms tegenaan dat een besluit op een aanvraag erg lang op zich laat wachten. Bijvoorbeeld als er bepaalde risico’s gepaard gaan bij een aanvraag. Die maken wij op hun verzoek vervolgens inzichtelijk, maar toch durft het waterschap er geen beslissing over te nemen. Dan komen ze steeds weer met nieuwe verzoeken om aanvullende gegevens. Op een gegeven moment is het dan voor ons niet realistisch om nog meer informatie aan te leveren. Dat kost ontzettend veel tijd en geld. Dan kan het dus heel erg lang duren voordat wij eindelijk onze vergunning hebben en verder kunnen met ons project.”*

Er zijn ook andere geluiden te horen. Een aanvrager vertelt over de doorlooptijd van de procedure het volgende:

*“Nadat ik mijn aanvraag had ingediend kreeg ik daarvan al vrij snel een bevestiging. Vervolgens is na ongeveer twee weken de vergunning verleend. Dat vond ik een zeer redelijke termijn.”*

Een andere aanvrager die eveneens positief is over de snelheid van procedure merkt op:

*“We hebben onze gegevens ingediend en we wisten dat het goed zat. Vervolgens hebben we een bevestiging van onze aanvraag gekregen. We hadden van te voren al contact gehad met een medewerker van het waterschap en die had ons verteld dat wanneer het niet goed zou zijn, we dat wel te horen zouden krijgen. Maar dat is niet aan de orde geweest. We kregen zelfs eerder dan verwacht onze vergunning.”*

#### **2.5.8. Begrijpelijkheid van de schriftelijke stukken**

Over de schriftelijke stukken die het waterschap stuurt zoals de ontvangstbevestiging en vergunning zelf bestaat weinig onduidelijkheid bij de aanvragers. Aan alle gesprekspartners is gevraagd of de brieven van het waterschap moeilijk te lezen zijn en of de brieven wellicht voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. Daarvan was bij geen van de gesprekspartners sprake. Dit geldt zowel voor de aanvragers die dit op regelmatige basis doen als voor de eenmalige aanvragers.

#### **2.5.9. Conclusie**

De geïnterviewde vergunningaanvragers over het algemeen tevreden zijn over de wijze waarop de procedure is verlopen. Dit geldt zowel voor degenen die voor het eerst te maken

hebben gehad met het waterschap als voor degenen die regelmatig een vergunning aanvragen of een melding doen. Geen enkele gesprekspartner is alleen maar negatief geweest in zijn oordeel. Vooral over het meedenken door het waterschap erg tevreden. Over de snelheid waarmee de procedure vervolgens verloopt lopen de meningen wat uiteen. Met name aanvragers van grotere bedrijven zijn hier minder tevreden over gezien de grote belangen die gepaard gaan bij het aanvragen van een vergunning. Ook over de bereikbaarheid is een aantal kritische geluiden te horen. Sommige gesprekspartners geeft aan moeite te hebben gehad om met de juiste persoon van het waterschap in contact te komen. Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, is dit onderkend door het team Waterprocedures en is recent een front-office ingesteld om dit te ondervangen.

Een ander punt van kritiek is de vindbaarheid van informatie en de gebruiksvriendelijkheid van de website van het waterschap. Ook dit wordt door de team Waterprocedures onderkend, maar ze heeft zelf geen invloed op de opbouw en structuur van de site.

# Handhaving

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in beginsel over handhaving. Handhaving betekent het inzetten van een interventie die erop gericht is niet-normconform gedrag te sanctioneren. Idealiter worden 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 het waterschap moet toezien en de terreinen waarop dat het geval is erg omvangrijk zijn, moeten keuzes worden gemaakt voor het toezicht. Wanneer tijdens het toezicht een overtreding wordt geconstateerd, wordt met behulp van de Landelijke handhavingstrategie (Lhs) bepaald hoe handhavend wordt opgetreden.

Handhaving heeft sterk te maken met toezicht. Toezicht kan worden beschouwd als het controleren of regels worden nageleefd. Is dat niet het geval, dan volgt de fase van handhaving en de grens is niet altijd scherp te trekken. Is er bijvoorbeeld sprake van handhaving indien bij constatering van een overtreding informeel wordt aangegeven dat iets verbeterd moet worden en dat er dan geen verdere acties worden ondernomen? Voorlichting over regels in het kader van toezicht is ook gericht op het voorkomen van handhavingssacties. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op handhaving (sanctionering) maar indien dat relevant is, gaan we in dit hoofdstuk soms ook in toezicht. De onderzoeksvragen betreffen handhaving. Deze luiden als volgt.

**TABEL 3.1: ONDERZOEKSVRAGEN HOOFDSTUK 3**

1.	Beschikt het waterschap over handhavingbeleid en door welk bestuursorgaan is dit beleid vastgesteld?
2.	Welke prioriteiten en beleidsdoeleinden heeft het waterschap gesteld?
3.	Zijn de prioriteiten en beleidsdoeleinden vastgelegd en zo ja, op welke wijze?
4.	Wordt jaarlijks een onderbouwde keuze gemaakt voor de prioriteiten?
5.	Over welke preventieve en repressieve handhavingsinstrumenten beschikt het waterschap?
6.	Welke instrumenten (preventief of repressief) gebruikt het waterschap om handhavend op te treden? <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Welke overtredingen zijn in 2014 en 2015 geconstateerd en hoe vaak zijn handhavingsinstrumenten ingezet?</li> <li>b. Worden de beschikbare instrumenten gebruikt waarvoor ze zijn bedoeld?</li> </ol>



7. Hoe ervaren vergunningaanvragers en personen ten aanzien waarvan handhavend is opgetreden het proces?

## 3.2 Juridisch kader

Op grond van wet- en regelgeving zoals de Waterwet, de Wet milieubeheer, de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de keur en de Awb is het waterschap bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden toegekend. Om handhavend op te treden staan het waterschap verschillende bestuurs- en strafrechtelijke instrumenten ter beschikking. De wijze waarop het waterschap gebruik maakt van deze instrumenten is vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten waarop in de volgende paragraaf wordt ingegaan. Hierin wordt beschreven op welke wijze het waterschap invulling geeft aan zijn bevoegdheid tot handhaven en welke keuzes daarin worden gemaakt.

## 3.3 Beleid, doelen en prioriteiten

### 3.3.1. Handhavingsbeleid

Op 24 mei 2016 is de nota *Integraal Watertoezicht 2016 e.v.* vastgesteld door het college van Dijkgraaf en Heemraden van Waterschap Zuiderzeeland. Het is het product van vier samenwerkende waterschappen (Zuiderzeeland, Rijn en IJssel, Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta). Het plan beschrijft het beleid van de vier waterschappen ten aanzien van haar toezichts- en handhavingstaken. Binnen deze waterschappen wordt dus vanaf heden hetzelfde beleid gevoerd. Wel bestaat er de ruimte om op bepaalde punten zelf een nadere invulling aan het beleid te geven en om af te wijken van de nota. Die aanvullingen zijn ook opgenomen in de *Nota Integraal Watertoezicht 2016*. De aanleidingen voor de actualisatie ten opzichte van het *Nota Integraal Watertoezicht 2011-2015* waren onder meer veranderde of veranderende wetgeving (zoals de komst van de Omgevingswet en de op 14 april 2016 in werking getreden Wet Vergunningverlening, toezicht en handhaving) en de uniformering van het beleid van de genoemde waterschappen.

In deze nota is een nalevingsstrategie opgenomen die is bedoeld om gedrag te beïnvloeden en het naleefgedrag van wet- en regelgeving te verhogen met als einddoel om een bijdrage te leveren aan de doelen voldoende water, schoon water en waterveiligheid. Om deze doelen te bereiken kunnen verschillende strategieën worden ingezet. Elke strategie kent vervolgens verschillende instrumenten. Om naleefgedrag te bevorderen kan ook een combinatie van verschillende strategieën en instrumenten worden ingezet. Hieronder volgt een schema uit de *Nota integraal watertoezicht 2016* waarin de strategieën zijn weergegeven.

FIGUUR 3.1: NALEVINGSSTRATEGIE



In bovenstaand schema worden vier verschillende strategieën onderscheiden. Omdat dit onderzoek zich nadrukkelijk richt op vergunningverlening en handhaving, zullen alleen de preventie- en sanctiestrategie hieronder beschreven worden. Een beschrijving van de toezicht- en gedoogstrategie is opgenomen in bijlage 4. Om te bepalen welke strategie voor welke doelgroep het meest geschikt is wordt eerst een doelgroepanalyse gedaan. De reden(en) waarom een bepaalde doelgroep regels wel of niet naleeft verschilt namelijk soms per individu of bedrijf. Het niet naleven van wet- en regelgeving kan voortkomen uit onwetendheid of juist een weloverwogen keuze zijn. Om het meest effectieve middel in te kunnen zetten moet er eerst inzicht zijn in de motieven die ten grondslag liggen aan het niet naleven van wet- en regelgeving.

Het beleid is niet expliciet geëvalueerd op doeltreffendheid en effectiviteit.

### 3.3.2. Preventiestrategie

De preventiestrategie wordt ingezet om te voorkomen dat overtredingen worden begaan. Binnen deze strategie kunnen de volgende instrumenten worden ingezet.

**TABEL 3.2: BESCHIKBARE INSTRUMENTEN BINNEN DE PREVENTIESTRATEGIE**

Communiceren/ voorlichten	Communiceren houdt in de ontvanger bewust te maken en de houding en het gedrag van de ontvanger te beïnvloeden. Daar waar mogelijk kiest Waterschap Zuiderzeeland voor de communicatiestrategie 'dialogiseren'. Voorbeelden van communicatiemiddelen die ingezet kunnen worden ten behoeve van preventie zijn: - Nieuwsbrieven - Voorlichtingsbijeenkomsten - Doelgroepgerichte informatievoorziening
Adviseren	Adviseren houdt in het geven van raad en aandacht mensen met als doel om reeds aanwezig gewenst gedrag te ondersteunen. Advies dient er toe om kennis en vaardigheden over te dragen op een ander. Waterschap Zuiderzeeland adviseert op verschillende manieren. Dit vindt veelal plaats tijdens controles in het kader van toezicht, maar kan ook plaatsvinden via communicatie met grotere groepen.
Faciliteren en/of ontmoedigen	Faciliteren houdt in het met behulp van financiële middelen aantrekkelijker maken van het gewenste gedrag. ontmoedigen houdt in het onaantrekkelijk maken van ongewenst gedrag. Faciliteren of ontmoedigen kan bijvoorbeeld door het instellen van een subsidie of het opleggen van een heffing.

Uit het *Uitvoeringsprogramma 2015* blijkt dat er onder andere aandacht besteed zal worden aan:

- nieuwsbrieven voor o.a. de agrarische doelgroep;
- presentaties binnen de eigen organisatie en extern;
- uitreiking toolbox emissiebeperking bij agrarische bedrijven;
- persberichten

### 3.3.3. Sanctiestrategie

Indien bij het toezicht een overtreding wordt geconstateerd kan het waterschap handhavend optreden. Daarvoor heeft het waterschap een sanctiestrategie opgesteld. Deze sanctiestrategie is overgenomen uit de *Landelijke handhavingstrategie* (Lhs). De Lhs is bedoeld voor een breed palet aan wetgeving. De Lhs is afgestemd met vele toezichthoudende overheidsorganisaties. Toepassing van de Lhs moet leiden tot afgestemd en effectief bestuurs-

en/of strafrechtelijk handelen. Waterschap Zuiderzeeland stemt zijn handelingen ten aanzien van handhaving af op deze strategie. Door afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht (en bijbehorende actoren) en een inhoudelijk gelijk toetsingskader wordt beoogd winst te behalen in de handhaving voor wat betreft de afstemming tussen de betrokken partijen. De sanctiestrategie van de Lhs is integraal overgenomen in de *Nota integraal watertoezicht 2016*.

De sanctiestrategie bevat een interventiematrix die ook ontleend is aan de Lhs. De interventiematrix is opgenomen in bijlage 6. Hieruit blijkt de exacte (of combinatie) van in te zetten instrumenten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende instrumenten:

**TABEL 3.2: BESCHIKBARE INSTRUMENTEN BINNEN DE SANCTIESTRATEGIE**

BESTUURLIJK HERSTELLEDE INSTRUMENTEN	BESTUURLIJK BESTRAFFENDE INSTRUMENTEN	STRAFRECHTELIJKE INSTRUMENTEN
Aanspreken/informeren	Bestuurlijke boete	Bestuurlijke strafbeschikking
Waarschuwingsbrief met hersteltermijn	Intrekken vergunning	Proces-verbaal
Bestuurlijk gesprek	Sluiting	
Last onder dwangsom		
Last onder bestuursdwang		
Tijdelijke stillegging		

Bepalend voor de concrete toepassing zijn de (mogelijke) gevolgen van de overtreding (uitlopend van nihil tot aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar) en kenmerken van de overtreder (met uiteenlopende mogelijkheden van goedwillend tot crimineel). Bij de typering van de overtreder kijkt de handhaver dus verder dan de overtreding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. De interventiematrix is weergegeven in bijlage 5.

Voor het vaststellen van de hoogte van de dwangsom en de begunstigingstermijn wordt gebruik gemaakt van de *Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen* en de *Richtlijn dwangsombedragen en begunstigingstermijnen* van het *Gemeenschappelijk Kader Flevoland 2013*.

### 3.3.4. Doelen en prioriteiten

In de *Nota Integraal Watertoezicht 2016* is opgenomen dat het doel van toezicht en de inzet van de beschikbare instrumenten is gericht op een goede naleving van wetten en regels. Het achterliggende doel van de naleving van wetten en regels is een bijdrage leveren aan de primaire doelen voor de thema's waterveiligheid, voldoende en schoon water. In paragraaf 2.3.2 van de *Nota Integraal Watertoezicht 2016* zijn de lange termijn doelen opgesomd uit het Waterbeheerplan 2016—2021 die gebaseerd zijn op de drie hoofdthema's. In de nota wordt zowel voor het thema waterveiligheid en als voor waterkwantiteit het volgende aangegeven:

*Vooralsnog zijn er geen andere indicatoren voor het thema dan de indicator naleefgedrag. In de komende periode wordt onderzocht of en welke indicatoren opgesteld kunnen worden voor dit thema.*

De enige indicator om vast te stellen of doelen worden gerealiseerd is dus het naleefgedrag, maar daarbij zijn voor de primaire doelen waterveiligheid en waterkwantiteit geen concrete, specifieke Ausgangssituaties of beoogde ontwikkelingen geformuleerd. Of de primaire doelen bereikt worden, is dus niet vast te stellen. Het naleefgedrag wordt in een percentage uitgedrukt. Voor alle drie de thema's, waterveiligheid, voldoende en schoon, werd in de periode 2014 – 2016 een naleefgedrag van tussen 70 en 75 procent nagestreefd. Het naleefgedrag is als volgt gedefinieerd:

*Het percentage gecontroleerde (categorie) bedrijven/objecten dat tijdens het eerste toezichtsbezoek voldoet aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.*

Het naleefgedrag wordt per kalenderjaar berekend. Deze doelstelling heeft dus niet uitsluitend betrekking op handhaving. Handhaving is er uiteraard wel op gericht om het naleefgedrag (uiteindelijk) te bevorderen, maar de doelstelling heeft betrekking op het naleefgedrag voordat er sanctionerend of interveniërend te werk is gegaan. Aan de andere kant kan handhaving preventieve werking hebben waardoor het naleefgedrag verbetert. Er zijn echter op het specifieke gebied van handhaving geen doelen gesteld, anders dan die gericht op het naleefgedrag. We vatten het naleefpercentage daarom op als doelstelling die ook van toepassing is op handhaving.

Eerder hebben we al aangegeven dat toezicht en handhaving met elkaar te maken hebben. Prioriteiten die worden gesteld op het gebied van toezicht impliceren ook dat die onderwerpen ook prioriteit hebben op het gebied van handhaving. Indien er bij controles (toezicht) over prioritaire onderwerpen immers overtredingen worden geconstateerd, dient er gehandhaafd te worden. Op niet-prioritaire onderwerpen worden weinig controles gehouden en zal er dus ook navenant minder gehandhaafd worden (behoudens naar aanleiding van klachten of handhavingsverzoeken). De toezichtsprioriteiten zijn bepaald op basis van risico-inventarisaties waarbij de risico's worden berekend op basis van het negatieve effect van een overtreding en de kans dat het effect zich zal voordoen. Deze prioriteringssysteematiek wordt vertaald naar een uitvoeringsprogramma. Daarin is bepaald welke onderwerpen prioriteit krijgen en hoeveel capaciteit daarvoor wordt ingezet. Hieronder volgt een overzicht uit het Uitvoeringsprogramma team Watertoezicht 2014 en 2015 met onderwerpen waarvan het effect en het risico op overtreding het hoogst worden ingeschat en daarom hoge prioriteit hebben. In de tabel staat het gewenste percentage naleefgedrag weergegeven.

**TABEL 3.3: PERCENTAGE GEWENST NALEEFGEDRAG**

ONDERWERP	2014	2015
Rwzi <sup>5</sup>	75%	75%
Industrie indirect	75%	75%
Agrarische akkerbouw: onderzoeksinstellingen	70%	70%
Spoelbedrijven	70%	70%
Glastuinbouw	70%	70%
Bodemsanering	-	-
Onttrekking grondwater/oppervlaktewater en lozen grondwater	-	-

<sup>5</sup> Rioolwaterzuiveringsinstallatie

Activiteiten met een laag effect en tevens een lage prioriteit zijn huishoudelijk afvalwaterlozingen, aansluitvergunningen particuliere bedrijven en vaste objecten.

In het verleden hebben er enkele sessies plaatsgevonden in het kader van de risicoanalyse. Daarin is aan de hand van een methodiek een analyse gemaakt welke categorieën (bedrijfstakken) risicovol zijn en welk gewicht daaraan gegeven moet worden. Zo wordt gekeken welke zaken bestuurlijk gevoelig liggen, welke zaken milieutechnisch risicovol zijn etc. Op basis van die analyse worden de bezoekfrequenties vastgesteld en de volgorde van bedrijfsbezoeken (controles). Als de planning eenmaal gemaakt is volgt er nog een *expert judgement* om te controleren of de uitkomsten van de analyse en de planning nog steeds juist en actueel zijn. Het kan zijn dat er onderweg aanpassingen moeten worden gedaan. Soms kan het gebeuren dat je bij een bepaald(e) bedrijf of bedrijfstak vaker moet controleren, omdat het risico voor het milieu toch hoger blijkt te zijn.

In het *Uitvoeringsprogramma watertoezicht 2015* is de uitkomst van een doelgroepenanalyse opgenomen. Op basis van 80 verschillende doelgroepen is een top tien gemaakt van doelgroepen met de hoogste risicoscore:

1. Aannemers
2. Gemeenten
3. Waterschap
4. Agrariërs
5. Particulieren
6. Provincie
7. Projectontwikkelaars
8. Jachthavens
9. Rijkswaterstaat
10. Woonboten

Het dagelijks bestuur wordt op de hoogte gesteld van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma met de urenplanning. Deze wordt door de directie namens het dagelijks bestuur vastgesteld. Zo weten bestuur en directie wat de planning is, welke keuzes zijn gemaakt en welke afwegingen daaraan ten grondslag liggen. Directie en bestuur zijn nauw betrokken bij het onderwerp discrepantie: het verschil tussen de werkelijke lozing van vervuilingseenheden (afvalwater) door een bedrijf en de vervuilingseenheden waarvoor belasting (zuiveringsheffing) wordt betaald aan het waterschap.

In het *Uitvoeringsprogramma Team Watertoezicht 2014* is een overzicht opgenomen van de begrote uren aan handhavingsactiviteiten. In het *Uitvoeringsprogramma Team Watertoezicht 2015* ontbreekt een dergelijk overzicht van begrote uren. Sinds 2015 zijn enkel de activiteiten met uren weergegeven in het uitvoeringsprogramma. Op basis van de activiteiten is een urenoverzicht opgemaakt welke geen onderdeel meer uitmaakt van het vastgestelde uitvoeringsprogramma. Deze wordt enkel binnen het team Watertoezicht gedeeld.

**TABEL 3.4: BEGROTE UREN VOOR HANDHAVING**

ACTIVITEIT	AANTAL BEGROTE UREN 2014
Bestuursrechtelijke handhaving	272
Strafrechtelijke handhaving	144
Strafrechtelijke handhaving (bestuurlijke strafbeschikking)	144

## 3.4 Uitvoering

### 3.4.1. Inleiding

In de volgende paragraaf zal de uitvoering op het gebied van handhaving aan de orde worden gesteld. Daarin zal worden ingegaan op de aard en omvang van de ingezette handhavinginstrumenten en de capaciteit die daarvoor beschikbaar is. vervolgens wordt ingegaan op de feitelijke praktijk waarin handhaving plaatsvindt.

### 3.4.2. Kengetallen

Monitoring is noodzakelijk om te kunnen vaststellen of de naleefdoelen en andere doelstellingen zijn bereikt. In het *Jaarverslag Watertoezicht 2014 en 2015* is een overzicht opgenomen van de ingezette handhavinginstrumenten. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving.

#### *Bestuursrechtelijke handhaving*

In 2014 heeft het waterschap 46 keer bestuursrechtelijk gehandhaafd, in 2015 39 keer. Een overzicht uit het *Jaarverslag 2014 en 2015* van het aantal opgelegde sancties en type bedrijven of soort activiteiten waarbij dit is gedaan, is in onderstaande tabel opgenomen.

**TABEL 3.5: AANTAL BESTUURSRECHTELIJKE SANCTIES**

INSTRUMENT	BEDRIJFSTYPE	AANTAL 2014	AANTAL 2015
Last onder bestuursdwang	Schouw	41	28
	Biovergistingsinstallaties	1	0
Last onder dwangsom	Biovergistingsinstallaties	2	0
	Grondwateronttrekkingen	1	0
	Glastuinbouwbedrijven	1	8
	Akkerbouwbedrijven	0	2
	Bedrijven met oppervlaktebehandeling metalen	0	1
<b>Totaal</b>		<b>46</b>	<b>39</b>

Uit de jaarverslagen blijkt niet of de lasten onder dwangsom geïnd zijn en of de lasten onder bestuursdwang zijn geëffectueerd. Uit de interviews blijkt dat dit in de praktijk wel gebeurt.

#### *Strafrechtelijke handhaving*

Een overzicht uit het Jaarverslag van 2014 en 2015 van opgelegde strafrechtelijke sancties door het waterschap is weergegeven in onderstaande tabel.

**TABEL 3.6: AANTAL STRAFRECHTELIJKE SANCTIES**

SANCTIE	AANTAL 2014	AANTAL 2015
Proces-verbaal	8	8
Bestuurlijke strafbeschikking	10	6
Boeterapport	6	23
<b>Totaal</b>	<b>24</b>	<b>37</b>

In 2015 is het aantal strafrechtelijke sancties gestegen naar 37 ten opzichte van 24 in 2014. Deze stijging is te verklaren doordat het team Watertoezicht in het voorjaar van 2015 intensief heeft gecontroleerd op doodgespoten taluds van erfsloten en kavelsloten met glysofaat bij zowel particulieren als agrariërs.

Uit het *Jaarverslag Watertoezicht 2015* blijkt dat er voor handhaving 560 uur beschikbaar was. Uiteindelijk zijn er 640 uren gerealiseerd. Die overschrijding aan uren kan worden verklaard door het hogere aantal strafrechtelijke sancties dat in 2015 is opgelegd.<sup>6</sup>

Een doelstelling van het waterschap dat een bepaald percentage van de gecontroleerde (categorie) bedrijven/objecten bij een eerste toezichtsbezoek voldoet aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (naleefpercentage). In onderstaand overzicht is per hoofdcategorie een uitsplitsing gemaakt van het percentage naleefgedrag in 2014 en 2015. Voor 2015 is tevens per hoofdcategorie het naleefdoel vermeld. Het naleefdoel voor 2014 is ontbreekt in het jaarverslag 2014 en is derhalve niet opgenomen.

**TABEL 3.7: PERCENTAGE NALEEFGEDRAG EN NALEEFDOEL**

HOOFDCATEGORIE	NALEEFGEDRAG	NALEEFGEDRAG	NALEEFDOEL
	2014	2015	2015
Agrarische bedrijven	72%	70%	70%
Directe lozers	55%	74%	75%
Indirecte lozers	54%	52%	75%
Aansluitvergunningen en tijdelijke lozingen	94%	71%	50%
<b>Totaal</b>	79%	70%	68%

### 3.4.3. Organisatie en formatie

Het team Watertoezicht houdt zich bezig met de waterkwaliteit, toezicht en handhaving. Het toezicht op Waterveiligheid (keringen) en waterkwantiteit (varen) gebeurt door een ander team, maar de handhaving daarvan wordt wel gedaan door het team Watertoezicht.

Het team heeft voor handhaving een formatie van 7,66 fte. Zes van de acht medewerkers zijn naast toezichthouder en handhaver (met bestuursrechtelijke bevoegdheden) ook bijzondere opsporingsambtenaar (BOA). BOA's kunnen strafrechtelijke instrumenten inzetten, zoals het opstellen van een proces-verbaal of van een bestuurlijke strafbeschikking. In een gesprek is aangegeven dat de medewerkers 10 à 15 procent van hun tijd bezig zijn met handhaving. De toezichthouders en handhavers hebben elk bepaalde inhoudelijke aandachtspunten (zoals grondwateronttrekking, industriële lozingen, agrarische sector, etc.).

Sinds 1 december 2016 is het team uitgebreid met 1 fte (vooralsnog voor drie jaar). Gesprekspartners geven aan dat de formatie daarmee, voor de huidige taken, toereikend zou moeten zijn.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van vergunningverleners en toezichthouders van Waterschap Zuiderzeeland liggen vast in mandaatbesluiten, het functieboek met de functieprofielen en competentieprofielen. Ook is er sprake van functionele scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving op persoonsniveau. Degene die de vergunning verleend kan niet degene zijn die vervolgens handhaaft op de vergunningvoorschriften.

### 3.4.4. Werkwijze

De risico-analyse en prioriteitstelling worden uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsprogramma met een urenplanning, die wordt bijgehouden in Excel. Daarin staat heel gedetailleerd hoeveel uren elke toezichthouder gaat besteden aan alle geplande activiteiten. De medewerker maakt vervolgens zijn eigen planning om de beoogde werkzaamheden uit te

<sup>6</sup> Voor 2014 ontbreekt een expliciete uitsplitsing op geplande en gerealiseerde uren voor handhaving.



voeren. Het urenoverzicht is dus leidend en ook werkbaar. Het gebeurt soms dat de inschatting van het benodigde aantal uren niet blijkt te kloppen en er meer tijd nodig is. Uit het *Jaarverslag Watertoezicht 2014* blijkt dat er bij grondwateronttrekkingen een structurele urenoverschrijding plaatsvindt. Er staat 700 uur voor gepland, maar in de praktijk blijkt dat er ongeveer 1400 uur aan wordt besteed. Als zoiets het geval is, betekent dat onderwerpen die een lagere prioriteit hebben, vervallen. Door de genoemde extra formatieplaats is daarin voorzien.

Het team Watertoezicht heeft een wachtdienst voor milieu-incidenten. Zes toezichthouders moeten eens per zes weken 24/7 paraat staan. Als tijdens de wachtdienst een melding binnenkomt, wordt eerst de inschatting gemaakt of iets acuut is of dat het ook kan wachten tot de volgende dag. In die week houdt men wat extra ruimte in de planning voor mogelijke meldingen die tussendoor komen. De afspraak is dat degene die wachtdienst heeft de melding oppakt, maar het kan gebeuren dat er net een afspraak gepland staat. Een collega wordt dan gevraagd om de melding op te pakken.

Indien er bij een controle een overtreding wordt geconstateerd, verandert toezicht in principe in handhaving. Voor bestuursrechtelijke handhaving geldt een drietrapsraket. Indien een overtreding wordt geconstateerd volgt een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang. Daarbij wordt aan de overtreder een hersteltermijn geboden om de overtreding ongedaan te maken. Heeft de overtreder na de hersteltermijn daaraan niet voldaan wordt de last onder dwangsom of bestuursdwang opgelegd waarbij een begunstigingstermijn wordt geboden om alsnog de overtreding ongedaan te maken. Is daar nadien nog steeds niet aan voldaan zal de last onder dwangsom of bestuursdwang worden geëffectueerd. Hierna wordt beschreven hoe dit in de praktijk plaatsvindt.

Gesprekspartners geven aan dat overtredingen niet mondeling en/of informeel worden afgehandeld. In incidentele gevallen wordt voor kleine overtredingen hierop een uitzondering gemaakt, maar de hoofdlijn is dat hetgeen wordt gesignaleerd altijd schriftelijk wordt vastgelegd. Dat gebeurt in de vorm van een doordrukformulier (die direct kan worden uitgereikt) of van een waarschuwingsbrief. Er wordt dan een hersteltermijn bepaald en na afloop daarvan een hercontrole uitgevoerd. Dit kan aangemerkt worden als de waarschuwingsfase. Als na het verstrijken van de hersteltermijn blijkt dat de overtreding nog niet is verholpen, wordt opgetreden conform de *Nota Integraal watertoezicht 2016*. Op basis van het daarin vastgestelde afwegingskader (zie bijlage 5) wordt besloten welk sanctie-instrument wordt ingezet. Doorgaans begint dat met een vooraankondiging voor het opleggen van een dwangsom (met opnieuw een hersteltermijn) of eventueel met strafrechtelijk optreden. De handhavers weten, zo blijkt uit interviews, uit ervaring vaak welk(e) sanctie(s) bij een bepaalde overtreder en overtreding ingezet zou moeten worden. Indien er een sanctie wordt opgelegd wordt deze eerst overlegd met een collega, bij wijze van intervisie. Op die wijze wordt ook zoveel mogelijk geborgd dat handhavers dezelfde lijn hanteren in soortgelijke gevallen. Sinds enige tijd is er daarnaast een digitaal hulpmiddel beschikbaar, *Handhavingsadviseur* genaamd, waarbij alle relevante informatie over de overtreding en de overtreder moet worden ingevoerd en er een advies verschijnt wat gezien de handhavingsstrategie de sanctie zou moeten zijn (bijvoorbeeld de vorm van het bestuursrechtelijke of strafrechtelijke optreden).

De handhavers schrijven zelf de aanschrijvingsbrieven aan de overtreder, met daarin onder meer de overtreding, de hersteltermijn en de eventuele sancties. Hiervoor zijn formats beschikbaar die door de concernjurist zijn gecheckt. De op basis hiervan opgestelde brief



wordt door een collega-handhaver gecontroleerd en uiteindelijk door de teammanager bekeken en getekend.

Het team doet veel aan voorlichting. Zo wordt er drie keer per jaar een Nieuwsbrief verstuurd aan ruim 2000 agrariërs binnen het gebied. Hierin worden regels en wijzigingen ervan en geplande projecten beschreven en toegelicht. De Nieuwsbrief, waarvoor input wordt geleverd door verschillende teams en afdelingen, is bedoeld om de naleving van regels te bevorderen en daarmee uiteindelijk de waterkwaliteit te verbeteren. Daarnaast worden er voorlichtingen en presentaties gehouden in samenwerking met organisaties als LTO (bijvoorbeeld over gewasbeschermingsmiddelen) en brancheorganisaties. Ook vindt financiering plaats van voorlichtingsbijeenkomsten die worden georganiseerd door branches of bedrijven. Uitgangspunt is dat het kweken van bewustzijn en vergroten van kennis van regels, zodat de naleving van regels vergroot wordt. Er is dan ook minder handhaving nodig.

De toezichthouders en handhavers gebruiken diverse geautomatiseerde systemen. Planon wordt vanaf 1 januari 2017 gebruikt voor de registratie van milieu-incidenten (calamiteiten). Voorheen werd hiervoor WPM4all gebruikt. Ook is het waterschap recentelijk overgestapt op PowerBrowser voor het registreren van toezicht- en handavingszaken. Hierin worden tevens controleresultaten geregistreerd. Daarnaast wordt Verseon gebruikt. Verseon wordt gebruikt om controlebezoeken voor te bereiden. Daarin kun je het dossier aanklikken, zodat je direct alle benodigde documenten (gegevens) krijgt die in het dossier zitten. In PowerBrowser kan vervolgens worden aangegeven welke overtredingen er zijn geconstateerd tijdens een controle. De uiteindelijke last onder dwangsom die opgesteld wordt, wordt opgeslagen in Verseon. Als een zaak wordt aangemaakt in Verseon komt dit automatisch in PowerBrowser en omgekeerd geldt hetzelfde. Volgens betrokkenen werken de systemen logisch en overzichtelijk en is het niet bezwaarlijk dat er met meerdere systemen moet worden gewerkt.

Als het gaat om integriteit probeert het waterschap ervoor te zorgen dat medewerkers niet in de situatie komt dat er conflicten kunnen ontstaan of dat hun onafhankelijke positie in gevaar komt. Dit staat beschreven in de procescriteria behorende bij de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer. Op basis daarvan wordt gewerkt middels functieroulatie om de onafhankelijkheid te kunnen waarborgen. Na drie jaar moet van functie veranderd worden, medewerkers moeten niet te vertrouwd worden met een bedrijf.

## 3.5 Ervaringen van overtreders

### 3.5.1 Inleiding

In de gesprekken met overtreders (zie hoofdstuk 1) zijn verschillende aspecten van de procedure aan de orde gesteld. Daarbij is niet zozeer op de juridische inhoud van het dossier ingegaan maar op de vraag hoe de adressant de procedure heeft ervaren. In de gesprekken 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 het waterschap en hoe dit is verlopen. Daarna is 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. Indien er een (voornemen tot het opleggen van een) dwangsom is opgelegd wordt de hoogte van dwangsom bepaald op grond van de *Richtlijn dwangsombedragen* uit het *Gemeenschappelijk Kader Flevoland 2013*. In de bestudeerde casussen lagen de boetebedragen tussen de € 500 en € 3.000 per geconstateerde overtreding.

### 3.5.2. Kennis over gestelde normen

In veel gevallen geven de geïnterviewden aan dat ze weten dat ze een overtreding hebben begaan maar dat dit gezien de aard van hun werkzaamheden soms even niet anders kan. De overtreding is in hun ogen dan slechts van marginale omvang en kan vervolgens ook snel weer opgelost worden. Als een toezichthouder dan net op het verkeerde moment komt controleren lopen ze tegen een sanctie aan. Een gesprekspartner vertelt hierover:

*“Wij werken met grote bassins. Die moeten soms geleegd worden. Dan kan je het simpelweg over de dijk gooien of je laat het netjes uitkomen in een sloot. Dat gebeurt meestal rond dezelfde tijd in het seizoen. En precies dan komen ze langs. Dan is het prijsschieten, terwijl ik vind dat ik weinig verkeerd doe. Ze moeten wel enig praktisch inzicht hebben in wat er gebeurt in de landbouw.”*

Een andere gesprekspartner vertelt nooit te hebben geweten van de geldende regels.

*“Wij doen dit werk al jarenlang en nooit hebben wij iets van het waterschap gehoord. Op een dag kwam een toezichthouder langs dat wij een vergunning nodig hadden, anders zou er een boete volgen. Maar ik begreep helemaal niet waar dit allemaal vandaan kwam.”*

Ook andere geïnterviewden geven aan geen weet te hebben gehad van het feit dat ze in overtreding waren. Het opleggen van een sanctie kwam dan ook vaak als een negatieve verrassing. Een gesprekspartner zegt hierover:

*“Ik ben ondernemer en ik doe dit nog niet zo lang. Ik ben nog onervaren en ik wist niet precies wat de consequenties waren. Dus het was wel even schrikken toen ik opeens hoorde dat ik een boete zou moeten betalen.”*

Een aantal gesprekspartners blijkt wantrouwend ten opzichte van het waterschap. Zij hebben het gevoel dat de toezichthouders bewust ondernemers willen aanpakken en dat ze zoeken naar overtredingen. Dit leidt tot de nodige frustratie bij ondernemers en leidt bovendien tot een verstoorde relatie met het waterschap. Een gesprekspartner vertelt hierover:

*“Ik heb soms echt het idee dat ze me zoeken. Er hoeft maar dít te gebeuren en ik krijg alweer gesodemieter. Het is volstrekte ambtelijke willekeur. Ze denken waarschijnlijk dat er bij die bedrijven altijd wel wat te halen valt.”*

Een andere gesprekspartner vertelt dat hij ook slechte ervaringen heeft met het waterschap:

*“Ze zitten gewoon achter me aan. Ik heb de vorige keer maar betaald om van ze af te zijn. Ik heb hier veel irritatie over. Ik heb het gevoel dat die toezichthouder zijn functie misbruikt. Eerst krijg je allemaal dreigementen over je heen en moet je allemaal kosten maken om je onschuld te kunnen bewijzen en vervolgens hoor je weer maanden niks van ze. Dat vind ik echt beleid van Jan met de korte achternaam.”*

### 3.5.3. Contact voorafgaand aan de sanctie

Als een toezichthouder constateert dat een bepaalde norm wordt overtreden kan het waterschap overgaan tot het opleggen van een sanctie. Op het moment dat die overtreding geconstateerd wordt vindt er contact plaats met de overtreder. Over de wijze waarop hoe dat contact is verlopen, is het merendeel van de geïnterviewden ontevreden. Er heerst nogal wat onbegrip over de wijze waarom het waterschap de adressanten tegemoet treedt. Een opmerking van een gesprekspartner illustreert deze onvrede:

*“Ik had misschien moeten weten dat ik die regel had overtreden, maar ik vind het wel jammer dat er zomaar zonder communicatie een dwangsom aan mij wordt opgelegd. Als ze nou tegen me hadden gezegd dat ik in overtreding was en dat ik het op moet lossen, dan was het een ander verhaal geweest. Ik snap dat ik in overtreding ben geweest en dat je daar een boete voor kunt krijgen, maar als ik dan niet eerst de gelegenheid krijg om het op te lossen neem ik dat het waterschap wel kwalijk.”*

### 3.5.4. Oordeel over de procedure

We hebben de geïnterviewden gevraagd of zij na constatering van de overtreding door de toezichthouder zijn ondersteund om de overtreding te herstellen en hoe zij dat ervaren hebben. Bij een aantal gesprekspartners bestaat er ongenoegen over de wijze waarop het waterschap heeft gehandeld. In hun ogen volgt het waterschap te snel de formele juridische route terwijl het volgens de gesprekspartners zinvoller was geweest om eerst op informele wijze het probleem te verhelpen. Een gesprekspartner zegt hierover:

*“Wij kregen op een zekere dag een brief waarin stond dat [...] niet in orde was en indien wij het niet binnen zoveel dagen zouden oplossen zou er een maatregel volgen. Dus het werd meteen zo’n formeel juridisch verhaal. Dan denk ik, als zo’n inspecteur hier de boel aan het controleren is en hij ziet dat het niet in orde is, loop dan even bij me binnen. Dan krijgt hij een kop koffie van me en dan kunnen we samen bespreken hoe we dit oplossen. Dat scheelt ons allebei een hoop werk.”*

Ook in andere gesprekken wordt de handelswijze van het waterschap als (te) formeel gekarakteriseerd en niet positief beoordeeld. Geïnterviewden zeggen hierover:

*“Wij hebben wel eens gesprekken met het waterschap over de verplichtingen die wij hebben op grond van de regelgeving. En op het moment dat er een overtreding wordt geconstateerd wordt meteen handhavend opgetreden in plaats van ons informatief te benaderen. Het waterschap pakt meteen het bonnenboekje erbij. Dat gaat niet op een adviserende of informerende manier.”*

*“Op het moment dat de toezichthouders een overtreding zien, registreren zij dat en vrijwel automatisch gaat er dan een brief uit naar de overtreder. Daar zit geen stap meer tussen. Dan wordt meteen het formele traject ingezet.”*

*“Wij hadden zoiets van: moet dit nou? Het geeft zoveel administratieve rompslomp. Wij vinden het wat overdreven. Het had was ons betreft ook wel op de in-*

*formele manier gekund. Want het is niet zo dat wij bewust onze verplichtingen niet nakomen.”*

De geïnterviewden zijn ook gevraagd naar hun oordeel over de zwaarte van de sanctie in verhouding tot de opgelegde sanctie. In veel gevallen was men het met de zwaarte van de sanctie niet eens. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het waterschap onderschat wat de financiële impact kan zijn van een boete op een onderneming. Daarover denkt het waterschap niet na, zegt men.

*“Er was na controle slechts een lichte afwijking van de norm. Toch staat er een forse boete tegenover. Dat vind ik niet redelijk.”*

Enkele gesprekspartners vertellen dat zij niet op de hoogte waren van het feit dat er op hun grondgebied een controle plaatsvond. Hadden ze dat wel geweten, dan waren ze graag in gesprek gegaan met het waterschap. Ze geven aan dat ze zich niet bewust waren van het feit dat ze in overtreding waren. Ze zouden dan juist graag in contact komen met waterschap om er voor te zorgen dat zo’n overtreding niet nog eens voorkomt. Ook wordt een formele handhavingprocedure door meerdere gesprekspartners als nogal overdreven ervaren.

### **3.5.5. De mate van medewerking vanuit het waterschap**

De geïnterviewden is gevraagd of het waterschap na constatering van de overtreding actief betrokkenheid heeft getoond bij het oplossen van het probleem. Daarover waren de meningen verdeeld. In sommige gevallen was hiervan sprake, in andere gevallen in mindere mate. De meeste gesprekspartners geven aan dat het contact met het waterschap in zo’n procedure op een prettige manier verloopt, maar dat er nauwelijks sprake is van medewerking. Een gesprekspartner zegt hierover:

*“Het waterschap heeft tot op zekere hoogte geholpen met het ongedaan maken van de overtreding. Een medewerker van het waterschap heeft een aantal keer gebeld om de vinger aan de pols te houden. Maar echt advies gegeven? Nee, niet echt.”*

Een aantal ondernemers is van mening dat de inhoudelijke kennis bij de toezichthouders onvoldoende is. Dat zorgt voor irritaties en ongenoegens bij de overtreders. Over het feit dat er regels gelden en dat deze dienen te worden nageleefd, zijn de geïnterviewden het wel eens, maar over de vraag hoe die regels worden toegepast is men niet altijd tevreden. Een aantal gesprekspartners zegt hierover:

*“Ze mogen van mij alles weten, maar verdiep je dan gewoon even in de sector. Als het iemand is met verstand van zaken dan kan ik er nog wat van leren.”*

*“Ze denken niet mee over hoe het dan moet. Ik ben in overtreding, maar zeg me dan hoe het moet. Maar dat doen ze niet.”*

### **3.5.6. Duidelijkheid van het besluit**

Door middel van een brief wordt aan de overtreder kenbaar gemaakt dat hij in overtreding is. De geïnterviewden is gevraagd of het voor hen daarmee ook duidelijk is wát er precies

verkeerd is gedaan en hoe dit eventueel opgelost zou kunnen worden. Uit gesprekken blijkt dat daar niet altijd duidelijkheid over bestaat.

*“In het voornemen staat enkel: het voldoet niet. Maar vaak is het voor ons niet duidelijk wát er dan precies niet voldoet.”*

*“Ik begreep niet waarom ik een boete kreeg, uitleg kregen we niet, ik begreep er niks van. Ik voel me niet serieus genomen.”*

Een andere gesprekspartner is wel positief:

*“Nadat we een voornemen hadden ontvangen wist ik wel wat ik moest doen. Dat was allemaal helder omschreven.”*

### 3.5.7. Communicatie

Vervolgens is de geïnterviewden gevraagd of zij naar hun oordeel op een prettige manier geholpen zijn en te woord zijn gestaan. De meerderheid was daarover positief. Hoewel nagenoeg alle gesprekspartner het niet eens zijn met de aan hen oplegde sanctie hebben ze over de wijze waarop ze te woord zijn gestaan geen noemenswaardige kritiek, integendeel.

*“Ik ben nog steeds boos over het feit dat ik die boete moest betalen, maar het contact daarover met het waterschap ging verder prima. Ik ben vriendelijk geholpen. Die mensen doen ook maar hun werk.”*

*“Als je het over omgangsnormen hebt, dan ging dat heel netjes. Maar inhoudelijk ben ik het er absoluut niet mee eens.”*

*“Met vragen kon ik wel bij het waterschap terecht. Ik ben zelfs een keer bij hun op bezoek geweest. Daar ben ik vriendelijk geholpen.”*

### 3.5.8. Bereikbaarheid

Ten slotte zijn de gesprekspartners bevraagd naar de bereikbaarheid van het waterschap. In de meeste gevallen was het waterschap eenvoudig te bereiken indien er vragen waren of wanneer men een toelichting wilde over het verdere verloop van de procedure. In enkele gevallen geeft een gesprekspartner aan dat het lang duurde voordat men de juiste persoon te pakken had bij het waterschap omdat er steeds verkeerd wordt doorverbonden. Een enkeling vertelt dat hij terug zou worden gebeld door een medewerker maar dat dit nooit is gebeurd. Daarover bestaat de nodige onvrede.

*“Ik heb tot drie keer geprobeerd om in contact te komen met het waterschap. Maar ik kon niemand te spreken krijgen. Ik ben hierover ook niet teruggebeld. Dat vind ik niet zo netjes. Mijn voorganger heeft dit ook meegemaakt. Die zal je precies hetzelfde vertellen.”*

De meeste gesprekspartners zijn echter positief over de bereikbaarheid van het waterschap. Ze geven aan dat het waterschap openstaat voor vragen en dat er meestal snel een reactie volgt. Een aantal gesprekspartners vertelt hierover:

*“Ik had een contactpersoon bij het waterschap. Die kon ik altijd bellen. Daarover heb ik geen klachten.”*

*“Ik had een vraag en toen is er zelfs iemand van het waterschap hier langs geweest om het uit te leggen. Toen hebben we eerst even koffie gedronken en is me het een en ander uitgelegd. Dat was eigenlijk best gezellig.”*

### **3.5.9. Conclusie**

De rode lijn in de bovenstaande ervaringen van de geïnterviewde overtreders geldt dat ze over het algemeen van oordeel zijn dat het ingezette middel te zwaar is in verhouding tot de overtreding die is begaan. Over het feit dat er regels zijn en dat die nageleefd dienen te worden bestaat bij hen geen twijfel, wel over de redelijkheid waarmee die regels worden gehandhaafd door het waterschap. Verder betreuren veel gesprekspartners het dat het formele traject van handhaving is ingezet; in veel gevallen had het volgens de gesprekspartners ook via de informele weg gekund en was dit zelfs effectiever geweest. Dit beeld past in dat ook naar voren komt uit paragraaf 3.4, namelijk van een bestuursorgaan dat doorpakt als het gaat om handhaving. In alle bestudeerde gevallen ging het om handhavingstrajecten waarbij eerder al een of meerdere hersteltermijnen waren gesteld. De overtreders is dus voldoende mogelijkheid geboden om de voorgenomen sancties te voorkomen.

# Samenwerking en de Omgevingswet

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee actuele en met elkaar samenhangende thema's besproken. Ten eerste zal worden ingegaan op de samenwerking met andere organisaties op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarna zal de Omgevingswet aan bod komen waarbij aandacht wordt besteed aan de invloed van de Omgevingswet op de samenwerking met andere overheidsorganisaties. De volgende deelvragen komen hierbij aan de orde.

**TABEL 4.1: DEELVRAGEN SAMENWERKING EN OMGEVINGSWET**

1.	Op welke terreinen werkt het waterschap bij vergunningverlening en handhaving samen met andere organisaties en hoe verloopt die samenwerking?
2.	In hoeverre biedt aansluiting bij de Omgevingsdienst het waterschap kansen op het gebied van vergunningverlening en handhaving?

## 4.2 Samenwerking

### 4.2.1. Inleiding

Om aan haar hoofddoelstellingen te voldoen werkt het waterschap samen met andere organisaties op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze paragraaf gaat nader in op deze samenwerking. Als eerst zullen de samenwerkingsstructuren besproken worden en vervolgens zal worden ingegaan op uitvoeringspraktijk en welke knelpunten daarin worden ervaren.

### 4.2.2. Samenwerkingsstructuur

Waterschap Zuiderzeeland is binnen haar beheergebied verantwoordelijk voor voldoende water, schoon water en waterveiligheid. Het waterschap doet dit echter niet alleen. De taken hebben raakvlakken met andere terreinen zoals ruimtelijke ordening, natuur- en milieubeheer. Dat zijn taken waar de provincies en gemeenten verantwoordelijkheden en taken hebben. Afstemming en samenwerking door verschillende overheidsorganisaties is dus van belang om deze doelen te realiseren. Deze samenwerking krijgt gestalte op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze afstemming en afspraken zijn nodig om integraal waterbeheer mogelijk te maken.



### *Omgevingsdienst*

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de meeste taken en verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer. Er is echter een aantal taken waarvoor het waterschap niet verantwoordelijk is. Op een aantal gebieden zijn waterschappen geen bevoegd gezag zoals lozingen op de gemeentelijke riolering (indirecte lozingen) of op het gebied van milieuwetgeving. Hier zijn gemeenten en provincies bevoegd gezag. Om voor die taken de dienstverlening op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving te optimaliseren zijn Omgevingsdiensten opgericht waarin gemeenten en provincies verplicht deelnemen. Zij zijn het bevoegd gezag op deze terreinen die raakvlakken hebben met de taken van het waterschap. Om de kwaliteit van de dienstverlening van de Omgevingsdiensten te waarborgen zijn in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) in hoofdstuk 7 kwaliteitseisen opgenomen. Binnen het beheergebied van Waterschap Zuiderzeeland hebben zes gemeenten en de provincie een aantal toezichtstaken overgedragen aan Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV).

In het beheergebied van Waterschap Zuiderzeeland is een dienstverleningsovereenkomst (DVO) ondertekend met de provincie Flevoland en zes gemeenten. In deze overeenkomst is vastgelegd dat Waterschap Zuiderzeeland namens de Omgevingsdienst adviseert bij de vergunningverlening voor de indirecte lozingen en de toezichtstaken op het gebied van afvalwater en indirecte lozingen uitvoert.

### *Samenwerking met andere waterschappen*

Waterschap Zuiderzeeland participeert in de stuurgroep 'VTH Rijn-Oost'. Dit periodieke overleg vindt plaats om de samenwerking met andere waterschappen binnen het stroomgebied van Rijn-Oost op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving beter op elkaar af te kunnen stemmen. De stuurgroep bestaat uit managers van de waterschappen Zuiderzeeland, Drents-Overijsselse Delta, Vechtstromen en Rijn en IJssel. Door de stuurgroep worden werkprocessen, opleidingen en beleidsstukken op elkaar afgestemd.

Een van de projecten die binnen Rijn-Oost wordt uitgevoerd is het onderling toezicht op elkaars RWZI's. In 2016 is Rijkswaterstaat Oost en Waterschap Vallei en Veluwe ook bij dit project aangesloten. Vanaf 2017 zal ook Rijkswaterstaat Midden hierop aansluiten. Het project loopt al enkele jaren en is bedoeld om de onafhankelijkheid, objectiviteit en transparantie bij het uitvoeren van inspecties te vergroten.

### *Samenloopregeling*

Een belangrijk uitgangspunt in de Waterwet is dat voor de watervergunning één bevoegd gezag bestaat. Een watervergunning kan slechts door één bevoegd gezag worden verleend, ook al zouden de vergunningplichtige handelingen door meerdere bestuursorganen moeten worden vergund of goedgekeurd. Dat betekent dat alleen het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van de vergunning, bevoegd is om in geval van een overtreding van de vergunningsvoorwaarden te handhaven. De overige bestuursorganen blijven echter hun toezichtsbevoegdheid behouden. In artikel 6.17 van de Waterwet is een regeling opgenomen ten aanzien van samenloop van bevoegdheden.

- In beginsel wordt bij samenloop de vergunning verleend door het hoogst bevoegd gezag;
- Ontbreekt het hoogst bevoegd gezag, dan wordt de vergunning verleend door het bevoegd gezag op wiens grondgebied de handelingen in hoofdzaak worden verricht;
- Indien de inhoudelijke betrokkenheid van het hoogst bevoegd gezag relatief gering is, kan gezamenlijk een ander bestuursorgaan worden aangewezen;



- Op een vergunningaanvraag wordt niet eerder beslist dan nadat alle betrokken bestuursorganen in de gelegenheid zijn gesteld om een advies te geven;
- De bestuursrechtelijke handhaving ligt bij het bestuursorgaan dat op de vergunningaanvraag beslist. De overige bestuursorganen behouden hun toezichtsbevoegdheid.

#### 4.2.3. Samenwerking in de praktijk

Waterschap Zuiderzeeland heeft afspraken gemaakt over de advisering bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor indirecte lozingen met Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV). Medewerkers van het team watertoezicht voeren periodiek overleg met de Omgevingsdienst. Voor het toezicht op de industrie is een dienstverleningsovereenkomst gesloten met de Omgevingsdienst waaruit voortvloeit dat voor de indirecte lozingen elk jaar gezamenlijk een lijst wordt opgesteld met bedrijven die gecontroleerd gaan worden. Het team Watertoezicht voert de controles uit en doet de afvalwaterbemonsteringen. Daarover wordt vervolgens geadviseerd aan de Omgevingsdienst die het vervolg van de procedure voor haar rekening neemt. Indien tijdens een controle door het team watertoezicht een overtreding wordt geconstateerd is het de Omgevingsdienst die daar handhavend tegen optreedt. Dat wordt afgehandeld door de juristen van de Omgevingsdienst die om advies kunnen vragen bij team Watertoezicht van het waterschap. Deze adviezen worden vrijwel altijd opgevolgd door de juristen van de Omgevingsdienst.

Waterschap Zuiderzeeland krijgt voor de voor de Omgevingsdienst aangeleverde adviezen voor de indirecte lozingen en de uitgevoerde controles en afvalwaterbemonsteringen geen financiële vergoeding. Dat wordt door gesprekspartners niet als een probleem ervaren, omdat de controles die het waterschap voor zijn rekening ook in het belang zijn van het waterschap. De activiteiten dragen bij aan doelen die het waterschap zelf nastreeft, zoals de bescherming afvalwaterzuiveringsinstallaties. Waterschap Zuiderzeeland en de Omgevingsdienst hebben de afspraak gemaakt dat indien een toezichthouder van het team Watertoezicht een (mogelijke) overtreding constateert waarvoor hij geen handhavende bevoegdheid heeft, hij daarover contact opneemt met de Omgevingsdienst. Het is dan aan de Omgevingsdienst om een eventueel handhavingstraject in te zetten.

Jaarlijks wordt er door het waterschap in samenwerking met handhavingspartners een handhavingsestafette georganiseerd. In dat kader heeft team Watertoezicht aan enkele projecten deelgenomen en was het zelf initiatiefnemer van de projecten *Schoon schip 2015* en *Mestopslagen op landbouwpercelen*. Het project *Schoon schip 2015* betrof een project waarin officiële en officieuze ligplaatsen van woonboten zijn geïnventariseerd door medewerkers van het team Watertoezicht. Daarbij is nagegaan op welke wijze de lozing van huishoudelijk afvalwater plaatsvindt. Daarbij zijn ongeveer 100 woonboten geïnventariseerd en bij ongeveer 10 woonboten is geconstateerd dat dit niet conform wet- en regelgeving plaatsvindt. Het vervolgetraject wordt in samenwerking met de gemeente opgepakt.

In het kader van het project *Mestopslagen op landbouwpercelen* zijn in samenwerking met toezichthouders van OFGV vijftien tijdelijke opslagen van vaste landbouwmest bezocht. Daarbij zijn diverse overtredingen met betrekking tot oppervlaktewater en bodem geconstateerd. De overtreders hebben een schriftelijke waarschuwing ontvangen en naar aanleiding hiervan hebben zij maatregelen getroffen.

#### 4.2.4. Knelpunten

De samenwerking met de Omgevingsdiensten verloopt naar behoren. Wel worden er door

gesprekspartners van het waterschap knelpunten ervaren. Omgevingsdiensten worden, zo stellen ze, erg gestuurd door hun opdrachtgevers (de gemeenten en provincie). De OFGV voert alleen de werkzaamheden uit waarvoor vooraf een bepaald aantal uren beschikbaar is gesteld. Dat betekent dat er weinig tot geen ruimte overblijft voor zaken die ad hoc moeten worden opgepakt. De praktijk wijst uit dat de Omgevingsdienst alleen capaciteit heeft voor de reguliere werkzaamheden. Dat betekent dat deze werkzaamheden voor rekening van het waterschap komen.

De milieutaken van de gemeente zijn overgedragen aan de Omgevingsdienst, maar welke taken dat precies zijn verschilt per gemeente. Het is voor het waterschap lastig dat die taken door gemeenten op een verschillende manieren zijn overgedragen. Sommige gemeenten doet een aantal taken op milieugebied nog zelf, andere gemeenten hebben alles overgedragen aan de Omgevingsdienst. Dat maakt het onoverzichtelijk en vergt veel afstemming met gemeenten en de Omgevingsdienst. Er zijn wel contacten tussen het team Watertoezicht en de Omgevingsdienst. Zo is er regelmatig contact tussen het waterschap en de Omgevingsdienst in het kader van het Lokaal omgevingsoverleg.

Een tweede knelpunt als het gaat om de samenwerking met andere organisaties dat door het waterschap ervaren wordt is de als beperkt ervaren kennis en expertise bij de politie op het gebied van (afval)water. De politie doet daarom vaak een beroep op de kennis en expertise van het waterschap. Verder geeft de politie volgens gesprekspartners van het waterschap weinig prioriteit aan toezicht en handhaving op het gebied van water.

Een derde knelpunt dat door medewerkers van het waterschap wordt genoemd betreft de prioriteit die het OM zou geven aan handhavingzaken van het waterschap. Eén van de sancties die de BOA's van het waterschap kunnen inzetten is de bestuurlijke strafbeschikking. Het waterschap is echter niet de organisatie die verantwoordelijk is voor de executie van de maatregel, dat doet het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). In de praktijk werkt dit goed, mits de overtreder niet in verzet gaat. Dan dient de zaak te worden opgepakt door het Openbaar Ministerie en is de ervaring dat het één tot twee jaar kan duren voordat deze op zitting komt.

## 4.3 Omgevingswet

### 4.3.1. Inleiding

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van ruimtelijke ordening is de Omgevingswet. Deze wet, die volgens de huidige planning in 2019 in werking zal moeten treden, bundelt 26 bestaande wetten op het gebied van bouwen, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en water. Deze wet heeft ingrijpende gevolgen voor de waterschappen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Waterschap Zuiderzeeland is volop bezig zich hierop voor te bereiden.

De Omgevingswet beoogt een verregaande samenhang en vereenvoudiging van het huidige stelsel aan regelgeving binnen het Omgevingsrecht. Dat brengt een aantal belangrijke gevolgen met zich mee. Zo zal voor veel activiteiten geen Omgevingsvergunning meer vereist zijn en zullen meer activiteiten onder de meldplicht vallen. Dit zal leiden tot een verschuiving van meer voorkantsturing en minder controle vooraf, naar meer toezicht achteraf. Het uitgangspunt van het nieuwe stelsel verandert van 'nee mits', naar 'ja, tenzij' en van 'rule-based' naar 'principle-based'. Dat betekent dat er meer verantwoordelijkheid wordt overgelaten aan de burger. De nieuwe omgevingswet zal bovendien invloed hebben op de samen-

werking met andere vergunningverlenende en toezichthoudende organisaties binnen het domein van de fysieke leefomgeving. De noodzaak tot verdergaande samenwerking met andere organisaties wordt als kansrijk ervaren.

De Omgevingswet vraagt om een andere houding en cultuur binnen de organisatie. Hoe ga je bijvoorbeeld om met het feit dat niet overal meer een vergunning voor vereist is? Daarnaast wordt sturing aan de voorkant door bijvoorbeeld advisering een belangrijk thema. Daarin moet worden samengewerkt en worden afspraken gemaakt met gemeenten, Omgevingsdiensten, de provincie en de VNG. Vanuit de Unie van Waterschappen worden middelen beschikbaar gesteld om de interne processen aan te passen en gereed te maken voor de invoering van de Omgevingswet.

#### **4.3.2. Stand van zaken vergunningverlening**

Waterschap Zuiderzeeland heeft een projectleider aangesteld die zich bezighoudt met de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet. Vanuit het team Waterprocedures is regelmatig contact met de projectleider over de recente ontwikkelingen. De teammanager Waterprocedures is bovendien landelijk coördinator namens de waterschappen voor het bestuursakkoord Water. Ook zijn er samenwerkingsafspraken met Rijkswaterstaat over vergunningverlening (en toezicht en handhaving) met het oog op de Omgevingswet. De organisatie blijft zodoende goed op de hoogte van de relevante ontwikkelingen.

De Omgevingswet heeft tot gevolg dat er meer regionaal geregeld wordt in plaats van op landelijk niveau. Gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie en omgevingsplan vast te stellen. Waterschap Zuiderzeeland zet zich op dit moment in om de waterbelangen een prominente plek te geven in deze omgevingsdocumenten. Dat betekent dat het waterschap in gesprekken met de gemeenten in haar beheergebied haar belangen kenbaar maakt en de noodzaak daarvan benadrukt.

Een belangrijk gevolg van de invoering van de Omgevingswet is dat de organisatie moet voldoen aan de in die wet gestelde kwaliteitscriteria. Dat betekent dat kennis en kunde op orde moeten zijn, maar dat geldt ook voor het beheer van procesgegevens. Dit jaar zal een meting worden gedaan om te zien waar de organisatie staat in de voorbereiding en op basis daarvan zal een verbeterplan worden gemaakt met vervolgstappen. Daarbij zal bijvoorbeeld worden ingegaan op de opleiding van personeel, de benodigde competenties, maar ook de inrichting van processen en uitvoeringsprogramma's worden hierin betrokken.

Het streven is dat de organisatie helemaal op orde is en erop is toegerust als de Omgevingswet wordt ingevoerd. De organisatie loopt hiermee op koers en bevindt zich in vergelijking met andere organisaties in de kop van het peloton.

#### **4.3.3. Stand van zaken handhaving**

De Omgevingswet zal ook consequenties hebben voor (toezicht en) handhaving. Omdat onder de Omgevingswet veel activiteiten niet meer vergunningplichtig zijn of onder de meldplicht vallen betekent dit dat er vooraf minder controle zal zijn en naar verwachting juist meer toezicht achteraf. Wat de precieze uitwerking zal zijn op de benodigde capaciteit is vooraf lastig in te schatten, omdat het afwachten is hoe de burger zal omgaan met de nieuwe wijze van regulering en hoeveel toezicht er nodig is om normnaleving af te dwingen. De Omgevingswet legt namelijk een zorgplicht en een grotere verantwoordelijkheid bij de burger. Aan de andere kant vraagt het om een andere houding van toezichthouders. Zij moeten in staat zijn bepaalde zaken los te laten, meer van een afstand te bezien en pas naderhand in te grijpen als het echt moet. Dat vereist andere competenties, zoals flexibili-

teit en sterke communicatieve vaardigheden. Vanuit het personeelsbeleid is men hier inmiddels mee bezig. Bij het aanstellen van nieuwe medewerkers zal hiermee in de toekomst rekening moeten worden gehouden. Het team Watertoezicht is bezig de nieuwe filosofie met bijbehorende competenties zich eigen te maken. Daar ligt meteen ook een belangrijke uitdaging.

Een van de medewerkers van het team Watertoezicht betrokken bij de projectgroep omgevingswet. Hij kijkt op welke processen binnen toezicht en handhaving de Omgevingswet invloed zal hebben en welke maatregelen getroffen dienen te worden.

## Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 van dit rapport is het normenkader opgenomen, waarna in de hoofdstukken 2 tot en met 4 de bevindingen op het gebied van vergunningverlening, handhaving en samenwerking en de Omgevingswet opgeschreven. In dit concluderende hoofdstuk zullen we deze bevindingen beoordelen en toetsen aan het normenkader. Daaruit kan worden geconcludeerd of vergunningverlening en handhaving plaatsvindt op grond van het beleid en in hoeverre vergunningverlening en handhaving doelmatig en doeltreffend zijn.

### 5.2 Vergunningverlening

#### 5.2.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn op hoofdlijnen de juridische en beleidsmatige kaders van de vergunningverlening en de uitvoering ervan beschreven. In deze paragraaf trekken we conclusies en gaan we de bevindingen toetsen aan de normen. Dat gebeurt net als in de onderzoeksvragen en het normenkader is gebeurd, in de driedeling beleid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

#### 5.2.2. Beleid

Het vergunningenbeleid is uitgewerkt in het document *Verlenen en handhaven van vergunningen en algemene regels*. In het document wordt een beschrijving gegeven welke stappen en procedures doorlopen moeten worden tijdens de aanvraagprocedure. Daarbij wordt aangegeven wie welke verantwoordelijkheid draagt is dat proces, welke wet- en regelgeving van toepassing is, hoe documenten dienen te worden beheerst en aan welke eisen een beschikking dient te voldoen. De meest relevante beleidsdocumenten (*Nota integraal water-toezicht 2016* en *Waterbeheerplan 2015* over dit onderwerp zijn vastgesteld door de Algemene Vergadering. Dat is logisch en past bij de kaderstellende rol van de Algemene Vergadering.

In algemene zin is de beoordeling dus positief. De doelstellingen van het vergunningenbeleid zijn minder goed uitgewerkt. Weliswaar bevatten de afdelingsplannen SMART-geformuleerde doelstellingen, maar deze hebben vrijwel alleen betrekking op de termijnen van afhandeling. Daarnaast zijn per 2015 twee aanvullende doelstellingen geformuleerd, ge-

richt op ingebrekestellingen en bezwaarzaken. Beoogde (maatschappelijke) effecten (outcome) zijn niet geformuleerd. Bovendien zijn de doelstellingen voor wat betreft de afhandelingstermijnen weinig ambitieus; voor 2014 en 2015 werd het (kennelijk) aanvaardbaar geacht dat een kwart van de vergunningaanvragen niet binnen de wettelijke termijnen zouden worden afgehandeld en voor 2016 een vijfde. Dit is een hoog percentage, zeker als men bedenkt dat de formele vergunningaanvraag vaak het sluitstuk is van een vergunningentraject dat met veel vooroverleg begint. Daardoor kan maatwerk geleverd worden, maar de formele termijn is nog niet begonnen.

In het vigerende *Waterbeheerplan 2016-2021* zijn geen procesmatige doelen over de vergunningverlening opgenomen, anders dan in het plan voor de periode 2011-2015 het geval was. De doelstellingen waren echter weer niet heel concreet.

Prioriteiten bij piekdrukke zijn nog niet op papier vastgelegd maar bestaan wel in de praktijk: de aanvragen die verband houden waterkeringen en waterveiligheid of aanvragen die bestuurlijke impact kunnen hebben, krijgen voorrang.

Het beleid zoals in dit hoofdstuk beschreven wordt in onderstaande tabel getoetst aan relevante normen van het normenkader. Een groene beoordeling (+) betekent dat voldaan wordt aan de norm, oranje (+/-) gedeeltelijk of niet volledig en rood (-) betekent dat de praktijk op het betreffende punt onvoldoende voldoet aan de norm.

**TABEL 5.1: TOETSING BELEID AAN NORMEN**

		BEOORDELING
Er is algemeen beleid voor vergunningverlening vastgesteld.	Het beleid is vastgelegd na een besluit van het bevoegde bestuursorgaan.	+
In het vergunningenbeleid zijn doelstellingen (SMART) geformuleerd.	De doelstellingen omvatten tenminste een omschrijving van het doel en meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan.	+/-
In het vergunningenbeleid zijn prioriteiten gesteld	Rekening houdend met de probleemanalyse en evaluaties zijn prioriteiten gesteld.	+/-

### 5.2.3.

#### Doelmatigheid

Het team Waterprocedures heeft de laatste jaren veel tijd en energie gestoken in het verbeteren van werkprocessen door 'lean' te gaan werken. Dit heeft geleid tot doelmatig(er) werken waardoor de beschikbare personele capaciteit ook beter benut kan worden. De capaciteit is daardoor (zowel kwantitatief als kwalitatief) op peil voor de reguliere werkzaamheden. In geval van piekbelasting of ziekte kan extern worden ingehuurd.

Het vergunningenbeleid is in de praktijk leidend voor de vergunningafhandeling. Om de prioriteitstelling niet op papier is vastgelegd, is de norm hierover als het gaat om de uitvoering niet van toepassing.

**TABEL 5.2: TOETSING DOELMATIGHEID AAN NORMEN**

		BEOORDELING
De minimaal benodigde personele en financiële middelen zijn geborgd	De personele en financiële middelen zijn in de begroting vastgelegd.	+
	Het team beschikt over voldoende deskundigheid en capaciteit	+

De organisatorische condities zijn voldoende om de gestelde beleidsdoelen te kunnen bereiken	Op organisatieniveau is sprake van een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving.	+
	De bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden zijn schriftelijk vastgelegd.	+
De uitvoering vindt plaats conform het beleid	Het vergunningenbeleid is in de praktijk leidend voor de vergunningafhandeling	+
	Er wordt gewerkt conform de in het beleid vastgestelde prioriteitstelling	n.v.t.

#### 5.2.4. Doeltreffendheid

Beleid en uitvoering zijn doeltreffend indien de beoogde doelen worden gerealiseerd. Doeltreffendheid is wat anders dan effectiviteit. Bij effectiviteit gaat het om de vraag of met het beleid de beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd. Er moet dan dus een verband zijn tussen het beleid en de realisatie van de beoogde effecten. Het waterschap heeft drie kerntaken: waterveiligheid, schoon water en voldoende water. De enige indicator om vast te stellen of doelen worden gerealiseerd is het naleefgedrag, maar dat is niet gericht op vergunningverlening (dat juist regels en eisen vastlegt die nageleefd moeten worden). Over de effectiviteit van de primair doelen kan daarmee niets gezegd worden, de normen erover zijn niet van toepassing. Periodieke evaluatie van het beleid vindt niet plaats.

Er zijn wel doelstellingen geformuleerd over de afhandeling van vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijn: 75% van de aanvragen in 2014 en 2015 moeten binnen de termijn afgehandeld zijn en in 2016 80%. De gegevens over 2016 zijn nog niet beschikbaar. De doelen voor 2014/2015 zijn deels gerealiseerd: voor vergunningen over watersystemen en waterkeringen zijn de normen ruim gerealiseerd, voor 'waterkering & watersystemen' niet. Over lozingen en grondwaterwerken zijn geen gegevens beschikbaar. Overzichten van aantallen aanvragen etc. zijn wel beschikbaar. Doelstellingen met betrekking tot ingebrekestellingen op grond van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en het aantal bezwaarschriften zijn wel gerealiseerd.

**TABEL 5.3: TOETSING DOELTREFFENDHEID AAN NORMEN**

		BEOORDELING
Het vergunningenbeleid is doeltreffend	Er worden overzichten bijgehouden ten aanzien van het aantal binnengekomen vergunningaanvragen, het aantal verleende vergunningen, het aantal afgewezen vergunningaanvragen	+
	De vergunningverlening wordt periodiek geëvalueerd.	-
	Er zijn beoogde maatschappelijke effecten van vergunningverlening geformuleerd.	-
	De beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd	n.v.t.
	De beoogde doelen worden gerealiseerd.	+/-

## 5.3 Handhaving

### 5.3.1. Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn op hoofdlijnen de juridische en beleidsmatige kaders van de handhaving van regelgeving en de uitvoering ervan beschreven. In deze paragraaf trekken we conclusies en gaan we de bevindingen toetsen aan de normen. Dat gebeurt net als in de onderzoeksvragen en het normenkader is gebeurd, in de driedeling beleid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

### 5.3.2. Beleid

Het toezicht- en handhavingsbeleid is actueel en zeer goed uitgewerkt in de nota *Integraal watertoezicht 2016*. Er zijn, zeker als het gaat om toezicht maar daaruit voortvloeiend ook voor handhaving duidelijke en goed afgewogen prioriteiten gesteld. Doelstellingen of prestatie-indicatoren op het specifieke gebied van handhaving zijn niet gesteld maar wel een doelstelling die daarmee sterk samenhangt, namelijk het nalevingspercentage. Doelstelling in de periode 2014-2015 is dat 70-75% van de gecontroleerde (categorie) bedrijven/objecten tijdens het eerste toezichtsbezoek voldoet aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Het naleefgedrag draagt bij aan de hoofddoelen van het waterschap, te weten voldoende water, schoon water en waterveiligheid. Handhaving richt zich vooral op schoon water. Dit kan beschouwd worden als het beoogde maatschappelijke effect. Hiervoor zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd.

Het beleid zoals in dit hoofdstuk beschreven wordt in onderstaande tabel getoetst aan de voor dit onderdeel en in dit stadium van het onderzoek relevante normen van het normenkader. Een groene beoordeling (+) betekent dat voldaan wordt aan de norm, oranje (+/-) gedeeltelijk of niet volledig en rood (-) betekent dat de praktijk op het betreffende punt onvoldoende voldoet aan de norm. Over het algemeen scoort het waterschap dus positief op de verschillende normen. Specifieke, op handhaving gerichte doelen zijn niet in het handhavingsbeleid opgenomen, maar wel een algemeen doel gericht op naleving. Bovendien zijn de beoogde maatschappelijke doelen niet meetbaar. Daarom beoordelen we dit als '+/-'.

**TABEL 5.4: TOETSING BELEID AAN NORMEN**

		BEOORDELING
Er is algemeen handhavingsbeleid vastgesteld.	Het beleid is vastgelegd na een besluit van het bevoegde bestuursorgaan.	+
In het handhavingsbeleid zijn doelstellingen (SMART) geformuleerd.	De doelstellingen omvatten tenminste een omschrijving van het doel en meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan.	+/-
In het handhavingsbeleid zijn prioriteiten gesteld	Rekening houdend met de probleemanalyse en evaluaties zijn prioriteiten gesteld.	+

### 5.3.3. Doelmatigheid

Door de duidelijke en goed afgewogen prioriteiten die beleidsmatig gesteld zijn en het daaruit voortvloeiende, zeer gedetailleerde jaarlijkse uitvoeringsprogramma (met overzichten hoeveel uren aan bepaalde activiteiten moeten worden besteed) is er sprake van een zeer duidelijke relatie tussen de beschikbare capaciteit en de beoogde werkzaamheden. De afgelopen jaren gebeurde het dat sommige activiteiten meer tijd vergden dan beoogd en daardoor minder prioritaire onderwerpen alsnog niet konden worden verricht. Door de recente formatie-uitbreiding is de verwachting dat dat ondervangen is en de formatie dus



volstaat. Het handhavingsbeleid zoals vastgelegd in de nota *Integraal watertoezicht 2016* is zonder meer leidend voor de handhavingspraktijk. Aan de normen met betrekking tot de organisatorische condities wordt ook voldaan.

De handhavers opereren strikt volgens de sanctiestrategie die is vastgesteld in de *Nota Integraal watertoezicht 2016* en toetsen dit zowel met het hulpmiddel *Handhavingsadviseur* (waarbij alle relevante informatie over de overtreding en de overtreder moet worden ingevoerd en er een advies verschijnt wat gezien de handhavingsstrategie de sanctie zou moeten zijn) als door intervisie met collega's. De sanctiestrategie, die landelijk is ontwikkeld, is er bij uitstek op gericht is om de sanctie optimaal te laten aansluiten bij de overtreding en andere relevante omstandigheden. Eventueel maatwerk kan geleverd worden na overleg met een collega. Dit zorgt ervoor dat het gekozen handhavingsinstrument in verhouding staat tot de geconstateerde overtreding en tot het beoogde effect en dat er na een geconstateerde overtreding een adequaat handhavingsactie volgt. Op deze onderdelen is de beoordeling dus ook positief.

**TABEL 5.5: TOETSING DOELMATIGHEID AAN NORMEN**

		BEOORDELING
De minimaal benodigde personele en financiële middelen zijn geborgd	De personele en financiële middelen zijn in de begroting vastgelegd.	+
	Het team beschikt over voldoende deskundigheid en capaciteit	+
De organisatorische condities zijn voldoende om de gestelde beleidsdoelen te kunnen bereiken	Op organisatieniveau is sprake van een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving.	+
	Er is sprake van een roulatiesysteem voor handhavers bij normadressaten waarmee een vaste handhavingrelatie bestaat.	+
	De bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden zijn schriftelijk vastgelegd.	+
De uitvoering vindt plaats conform het beleid	Het handhavingsbeleid is in de praktijk leidend voor de handhaving	+
	Er wordt gewerkt conform de in het beleid vastgestelde prioriteitstelling	+
Het handhavingsbeleid is efficiënt	Het gekozen handhavingsinstrument staat in verhouding tot de geconstateerde overtreding.	+
	De handhavingsinspanning staat in verhouding tot het effect.	+
	Op geconstateerde overtredingen volgt een adequate handhavingsactie.	+

#### 5.3.4.

#### Doeltreffendheid

In de *Nota Integraal Watertoezicht 2016* is aangegeven dat het doel van toezicht en de inzet van de beschikbare instrumenten is gericht op een goede naleving van wetten en regels. Het achterliggende doel van de naleving van wetten en regels is een bijdrage leveren aan de primaire doelen voor de thema's waterveiligheid, voldoende en schoon water. De enige indicator om vast te stellen of doelen worden gerealiseerd is het naleefgedrag, maar daarbij zijn voor de primaire doelen waterveiligheid en waterkwantiteit geen concrete, specifieke uitgangssituaties of beoogde ontwikkelingen geformuleerd. Of de primaire doelen bereikt worden, is dus niet vast te stellen en dat geldt ook voor de effectiviteit van het beleid.

Er zijn wel doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de naleving van regelgeving die we voor dit onderzoek relevant achten. Deze doelstelling wordt niet volledig gerealiseerd. In de categorieën directe en indirecte lozers voldeden respectievelijk 1 en 23 procent van de gecontroleerde bedrijven/objecten bij een eerste toezichtsbezoek niet aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving; de doelstelling was 75%. De gegevens die nodig zijn om dit te meten en te berekenen worden bijgehouden.

Uit alle gesprekken en de bestudeerde handavingsdossiers komt een handavingscultuur van doorpakken naar voren. Vrijwel altijd worden overtredingen schriftelijk vastgelegd en de in de sanctiestrategie benoemde stappen worden – mede door de genoemde intervisie en het digitale hulpmiddel Handavingsadviseur – adequaat nagevolgd. Volgens een gesprekspartner is dit “de cultuur van de polder: mensen uit de polder zijn aanpakkers en dat vertaalt zich ook in het toezicht en de handhaving. Als er regels worden overtreden wordt daartegen opgetreden.” Deze cultuur zal allicht bijdragen aan het hoge nalevingspercentage.

**TABEL 5.6: TOETSING DOELTREFFENDHEID AAN NORMEN**

<b>Doeltreffendheid</b>		<b>BEOORDELING</b>
Het handavingsbeleid is doeltreffend	Er worden overzichten bijgehouden ten aanzien van het aantal uitgevoerde controles, het aantal geconstateerde overtredingen en het aantal opgelegde sancties.	+
	De handhaving wordt periodiek geëvalueerd.	-
	Er zijn beoogde maatschappelijke effecten van handhaving geformuleerd.	+/-
	De beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd	onbekend
	De beoogde doelen worden gerealiseerd.	+/-

## 5.4 Samenwerking en Omgevingswet

### 5.4.1. Inleiding

In hoofdstuk 4 is de samenwerking van het waterschap met andere organisaties besproken en is ingegaan op de voorbereidingen die op dit moment worden getroffen op de invoering van de nieuwe omgevingswet. In deze paragraaf worden de conclusies besproken en worden de bevindingen getoetst aan het normenkader.

### 5.4.2. Samenwerking

Een belangrijke samenwerkingspartner van waterschap Zuiderzeeland is Omgevingsdienst Flevoland en Gooi & Vechtstreek. De Omgevingsdienst is toezichthouder op een aantal terreinen die raakvlakken hebben met de toezichtstaak van het waterschap. Met de OFGV is een dienstverleningsovereenkomst gesloten waarin is vastgelegd dat het waterschap taken van de Omgevingsdienst overneemt. Een belangrijke knelpunt dat gesignaleerd wordt is dat de OFGV maar beperkte capaciteit heeft en erg gestuurd wordt door gemeenten. Dat betekent dat er weinig tijd en capaciteit overblijft om ad hoc zaken op te pakken in samenwerking met het waterschap in geval van bijvoorbeeld een incident.

Waterschap Zuiderzeeland werkt samen met andere waterschappen in de regio. Zo is de Nota Integraal watertoezicht 2016 tot stand gekomen in samenwerking met een aantal an-

dere waterschappen. Daarnaast participeert Waterschap Zuiderzeeland in de stuurgroep 'VTH-Rijn-Oost'. Daarin vindt onderlinge afstemming plaats tussen waterschappen op het gebied van vergunning verlening, toezicht en handhaving.

Jaarlijks organiseert de OFGV een handhavingsestafettes waaraan verschillende toezicht-houdende organisaties deelnemen. Waterschap Zuiderzeeland is hier ook bij betrokken en was in 2015 zelf initiatiefnemer bij twee projecten.

Het waterschap onderhoudt goede contacten met de politie. De politie geeft echter weinig prioriteit aan milieuzaken en (afval)water en beschikt bovendien over weinig kennis en expertise op dit gebied. Het gevolg hiervan is dat de politie regelmatig om advies vraagt bij het waterschap. De executie van strafrechtelijke handhaving verloopt via het CJIB. Die procedure verloopt zonder problemen mits de overtreder niet in verzet gaat. Het OM geeft namelijk weinig prioriteit aan dit type zaken wat ertoe leidt dat een zaak soms pas na een of twee jaar op zitting komt.

### 5.4.3. De Omgevingswet

Waterschap Zuiderzeeland bereidt zich op dit moment voor op de invoering van de Omgevingswet. Daarvoor is een projectgroep ingesteld die de implementatie in goede banen moet leiden. Vanuit verschillende afdelingen zijn medewerkers betrokken in de projectgroep. Wat betreft de vergunningverlening zal een groot aantal activiteiten niet meer vergunningverplichtig zijn en of onder meldplicht vallen. Waterschap Zuiderzeeland is op dit moment bezig om de waterbelangen een nadrukkelijk terug te laten komen in de omgevingsvisie en omgevingsplannen. Dat betekent tegelijkertijd een verdergaande samenwerking met de gemeenten.

De Omgevingswet zal tevens van invloed zijn op toezicht en handhaving. Er zal vooraf minder controle plaatsvinden waardoor naar verwachting achteraf meer toezicht nodig zal zijn. De nieuwe omgevingswet legt een zorgplicht bij de burger neer. Het is nog afwachten hoe burgers met deze nieuwe verantwoordelijkheid om zullen gaan en daarom is het nog lastig in te schatten wat de precieze gevolgen zullen zijn voor de handhaving en hoeveel capaciteit dit zal vergen. Het is in ieder geval duidelijk dat er andere dingen gevraagd zullen worden van de toezichthouders. Zij moeten in staat zijn bepaalde zaken los te laten, meer van een afstand te bezien en pas naderhand in te grijpen als het echt moet. Dat vereist andere competenties, zoals flexibiliteit en sterke communicatieve vaardigheden. Daar zal bij de aanstelling van nieuwe toezichthouders rekening mee gehouden worden.

**TABEL 5.7: TOETSING SAMENWERKING EN ANTICIPATIE OP OMGEVINGSWET AAN NORMEN**

	BEOORDELING
De samenwerking met andere organisaties verloopt adequaat	+/-
Waterschap Zuiderzeeland anticipeert adequaat op de invoering van de nieuwe Omgevingswet	+

## 5.5

### Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande kan de conclusie in algemene zin niet anders luiden dan dat Waterschap Zuiderzeeland de vergunningverlening en handhaving goed op orde heeft. Hoewel uiteraard op sommige onderdelen nog verbetering mogelijk is, kan zowel het beleid als de uitvoering een voorbeeld zijn voor andere bestuursorganen. Desondanks hebben we

een beperkt aantal aanbevelingen geformuleerd die vooral zich richten op het verkrijgen van inzicht de effectiviteit van het beleid en de uitvoering:

1. Formuleer outputdoelen voor vergunningverlening, dus doelen die niet gericht zijn op de interne procedures en werkwijzen maar op een te realiseren resultaat.
2. Evalueer het vergunningen- en het handhavingsbeleid periodiek.
3. Specificeer en concretiseer wat de beoogde maatschappelijke effecten (primaire doelen) van vergunningverlening en (toezicht en) handhaving zijn, bepaal de uitgangssituatie en stel jaarlijks de realisatie van de primaire doelen vast.

# Bijlage 1: overzicht bestudeerde documenten en gesprekspartners

Afdelingsplan waterprocedures 2014  
Afdelingsplan waterprocedures 2015  
Gemeenschappelijk Kader Flevoland 2013  
Jaarverslag Watertoezicht 2014  
Jaarverslag Watertoezicht 2015  
Landelijke handhavingstrategie  
Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen  
Nota Integraal Watertoezicht 2011-2015  
Nota Integraal Watertoezicht 2016  
Plan van aanpak Maatregelen beperking emissies naar water vanuit de landbouw  
Richtlijn dwangsombedragen en begunstigingstermijnen  
Totaaloverzicht afgegeven toestemmingen en beschikkingen 2014  
Totaaloverzicht afgegeven toestemmingen en beschikkingen 2015  
Uitvoeringsprogramma team Watertoezicht 2014  
Uitvoeringsprogramma team Watertoezicht 2015  
Verlenen en handhaven van vergunningen en algemene regels  
Waterbeheerplan 2015-2021

Bert van den Bosch – Senior medewerker Watertoezicht  
Dennis Brandwacht – Teammanager Watertoezicht  
Daniël Corstanje – Senior medewerker Watertoezicht  
Harry Wierda – Medewerker Watertoezicht  
Jelle Visser – Afdelingsmanager Waterbeheer  
Jelly Borneman – Teammanager Waterprocedures  
Roel van Wolfswinkel – Afdelingsmanager Plannen Procedures en Advies  
Alieke van de Kamp – Bedrijfsjurist  
Camiel Maenhout –Heemraad

# Bijlage 2: itemlijst vergunningen en meldingen

## 1. Inleiding

Toelichting onderzoek

Onafhankelijkheid ten opzichte van Waterschap Zuiderzeeland

Niet de (juridische) inhoud van de procedure van belang, maar de wijze waarop deze is ervaren door betrokkene

Privacy: antwoorden zullen niet tot personen herleidbaar zijn.

## 2. Voorfase

Hoe wist u dat dat voor de activiteit een melding of vergunning vereist is? Al eerder meegemaakt? Informatie aangevraagd bij het waterschap, telefonisch, via de website?

Was vooraf duidelijk op welke wijze de melding dient te worden gedaan of vergunning dient te worden aangevraagd?

Wist u vooraf aan welke normen/voorwaarden de aanvraag moest voldoen?

Is het aanvraagformulier makkelijk te vinden?

Is het aanvraagformulier werkbaar/duidelijk?

Heeft het waterschap actief meegedacht bij het aanvragen van de vergunning?

## 3. Procedure

Op welke wijze heeft na indiening contact plaatsgevonden, alleen schriftelijk of ook telefonisch?

Kreeg u al snel een ontvangstbevestiging?

Was de ontvangstbevestiging helder/begrijpelijk?

Was het duidelijk wat er gedurende de procedure van u verwacht werd? Is daar over gecommuniceerd?

Heeft het waterschap actief betrokkenheid getoond tijdens de procedure?

Hebt u steeds met dezelfde medewerker contact gehad?

Duurde de procedure langer of korter dan gedacht?

## 4. De beschikking

Was het besluit leesbaar/begrijpelijk?

## 5. Wijze van contact

Bent u gedurende de procedure op een prettige wijze geholpen?

Was het waterschap makkelijk te bereiken?

Wist u met wie u contact moest hebben bij het waterschap?

Kreeg u snel reactie op uw eventuele vragen?

Mate van medewerking/meedenken vanuit het waterschap?

Is de wijze van schriftelijke communicatie begrijpelijk?

## 6. Afsluiting

Wat is uw algemene beoordeling van de gehele procedure?

Welke aspecten vond u positief aan de procedure?

Over welke zaken was u minder tevreden?

# Bijlage 3: itemlijst handhaving

## 1. Inleiding

Toelichting onderzoek

Onafhankelijkheid ten opzichte van Waterschap Zuiderzeeland

Niet de (juridische) inhoud van de procedure van belang, maar de wijze waarop deze is ervaren door betrokkene

Privacy: antwoorden zullen niet tot personen herleidbaar zijn.

## 2. Toezichtsfase (beperkt)

Indien het om overtreding van de vergunning(svorschriften) gaat:

Actieve communicatie: Is er tijdens het verlenen van de vergunning contact geweest over de inhoud van de vergunning en de wijze waarop de voorschriften moeten worden nageleefd?

Is er voordat het waterschap formeel is overgegaan tot het voornemen tot het opleggen van een dwangsom contact geweest over de overtreding?

## 3. Procedure

Op welke wijze bent u op de hoogte gesteld van de overtreding? D.m.v. een voornemen?

Kwam dit als een verassing?

Was het voor u duidelijk wat u precies fout heeft gedaan?

Was de wijze waarop u op de hoogte bent gesteld van de overtreding begrijpelijk?

Was het duidelijk wat er van u verwacht werd na constatering van de overtreding?

Heeft het waterschap meegedacht/meegewerkt aan het ongedaan maken van de overtreding?

Hebt u steeds met dezelfde medewerker contact gehad?

Stond de zwaarte van de op te leggen sanctie in verhouding tot de overtreding?

## 4. Het besluit

Was het besluit leesbaar/begrijpelijk?

## 5. Wijze van contact

Is er gedurende de procedure op een prettige/respectvolle manier met u omgegaan?

Was het waterschap makkelijk te bereiken?

Wist u met wie u contact moest hebben bij het waterschap?

Kreeg u snel reactie op uw eventuele vragen?

Mate van medewerking/meedenken vanuit het waterschap?

Is de wijze van schriftelijke communicatie begrijpelijk?

## 6. Afsluiting



Wat is uw algemene beoordeling van de gehele procedure?  
Welke aspecten vond u positief aan de procedure?  
Over welke zaken was u minder tevreden?

## Bijlage 4: toezicht- en gedoogstrategie

### **Toezichtstrategie**

Toezicht is gericht op het voorkomen van overtredingen. Voor het uitvoeren van toezicht zijn diverse instrumenten beschikbaar. Een van de meest voorkomende instrumenten is het op locatie uitvoeren van een controle. Daarin worden de volgende methoden onderscheiden:

#### *Routinematig*

Voor routinematige controles worden drie typen controles onderscheiden: bemonsteringen, controlebezoeken en administratieve controles. Hercontroles zijn gericht op een eerder geconstateerde overtreding. Het routinematig toezicht vindt planmatig plaats op basis van een uitvoeringsprogramma die is vastgesteld op basis van de risicoanalyse en de vastgestelde controlefrequentie.

#### *Administratief*

Bij de administratieve controle betreft het onder andere de controle op verplichte meet- en registratiegegevens die bedrijven moeten bijhouden en vervolgens moeten toezenden aan het waterschap. Niet nakomen van de inzendplicht is een overtreding waarop een handhavingstraject volgt.

#### *Gebruik van door het bedrijf aangeleverde analyseresultaten*

De meetverplichting voor een bedrijf is een manier om een bedrijf zich bewust te maken en houden of het voldoet aan de gestelde lozingsnormen. Bij overschrijding van de normen volgt een handhavingstraject.

#### *Projectmatig*

Een reden om toezichtsactiviteiten op een projectmatige wijze aan te pakken is bijvoorbeeld als activiteiten binnen een groep bedrijven binnen een bepaalde termijn moeten zijn gericht en/of voor het einde van een bepaalde termijn moeten zijn gecontroleerd.

#### *Signalen of meldingen*

Bedrijven kunnen worden bezocht naar aanleiding van meldingen van derden, zoals klachten van burgers of andere toezichthoudende organisaties.

#### *Oplevering*

Een opleveringscontrole is een bezoek dat de toezichthouder samen met de vergunningverlener bij een bedrijf kan afleggen als er een nieuw verleende vergunning of beschikking met maatwerkvoorschriften onherroepelijk is geworden.

#### *Schouw*

De schouw is een controle van alle daartoe aangewezen wateren die in onderhoud zijn bij de eigenaren van de aan die wateren grenzende percelen.

### **Gedooogstrategie**

Het waterschap kan gebruik maken van de gedooogstrategie. Voor bestuursorganen geldt de beginselplicht tot handhaven. Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar mits het tevens beperkt is in ruimte en tijd. De nota *Gedogen in Nederland*<sup>7</sup> bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedooogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet. Door Waterschap Zuiderzeeland is de gedooogstrategie opgenomen in bijlage 5 van de 'Nota Integraal Watertoezicht 2016 e.v.'.

---

<sup>7</sup> Kamerstuk 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2

## Bijlage 5: interventiematrix

<b>DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:</b>	<b>Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar</b>	<b>4</b>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	<b>Van belang</b>	<b>3</b>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	<b>Beperkt</b>	<b>2</b>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informer</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	<b>Vrijwel nihil</b>	<b>1</b>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informer</p>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informer</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>
			<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
			<p><b>Goedwillend:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbedoeld</li> <li>• Proactief</li> </ul>	<p><b>Moet kunnen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverschillig</li> </ul>	<p><b>Calculerend:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewust belemmerend en/of risico nemend</li> </ul>	<p><b>Bewust en structureel / Crimineel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Oplichting</li> <li>• Witwassen</li> </ul>