

pro facto



Doelmatigheidsonderzoek naar toezicht op en handhaving
van de Keur door waterschap Vallei en Veluwe

Keurig toezicht?

Groningen/Nijmegen, april 2021

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Onderzoeksvraag	1
1.3	De Keur	2
1.4	Onderzoeksaanpak	2
1.5	Leeswijzer	2
2	Het beleid	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Big 8	3
2.3	Kerndocumenten	4
2.4	Doelstellingen en prioriteiten	6
2.5	Toekomstige ontwikkelingen	8
2.6	Beoordeling	8
3	Uitvoering	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Organisatie	9
3.2.1	Structuur	9
3.2.2	Interne samenwerking	10
3.2.3	Externe samenwerking	10
3.3	Toezicht en handhaving in de praktijk	12
3.3.1	Cijfers	12
3.3.2	De dagelijkse praktijk	12
3.3.3	Ervaringen	14
3.3.4	Doeltreffendheid	14
3.4	Beoordeling	15
4	Algemeen en dagelijks bestuur	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Dagelijks bestuur	16
4.3	Algemeen bestuur	16
5	Implementatie van de Omgevingswet	18
5.1	Inleiding	18

5.2	Stand van zaken	19
5.2.1	Houding en gedrag	19
5.2.2	Samenwerking	19
5.2.3	Personeelsbeleid	19
5.2.4	Regelgeving	20
5.3	Beoordeling	20
6	Conclusies en lessen voor de toekomst	21
6.1	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	21
6.2	Conclusies en aanbevelingen over het beleid	21
6.3	Conclusies en aanbevelingen over de uitvoering	22
6.4	Conclusies over de implementatie van de Omgevingswet	22
6.5	Conclusie en aanbevelingen over sturing door het bestuur	23
Bijlage 1:	Deelvragen	24

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Waterschap Vallei en Veluwe is waterbeheerder met 1,1 miljoen mensen binnen het gebied, verspreid over 37 gemeenten. De taken van het Waterschap Vallei en Veluwe bestaan onder meer uit toezicht en handhaving. Toezichthouders controleren of in het gebied de regels worden nageleefd en of er geen illegale activiteiten plaatsvinden. Die controles vinden plaats vanaf het land, vanuit de lucht en op het water. Als de toezichthouders tijdens inspecties constateren dat waterregels niet worden nageleefd, kan handhavend worden optreden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bestuursrechtelijke instrumenten, zoals de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang of de oplegging van een bestuurlijke boete. In het uiterste geval kan het waterschap besluiten een vergunning in te trekken. Het waterschap kan ook strafrechtelijk of privaatrechtelijk handhaven, bijvoorbeeld door het opstellen van een proces-verbaal, het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking of het aanspannen van een kort geding.

1.2 Onderzoeksvraag

het dagelijks bestuur van Waterschap Vallei en Veluwe heeft besloten een doelmatigheidsonderzoek uit te voeren, waarbij de keuze voor een doelmatigheidsonderzoek naar toezicht en handhaving is afgestemd met het algemeen bestuur. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe doeltreffend en doelmatig zijn toezicht en handhaving van de Keur door Waterschap Vallei en Veluwe en welke lessen kunnen daaruit worden geleerd voor het handhavingsbeleid 2022-2027 en de organisatie en uitvoering daarvan, mede in het licht van BOVI2050 en de Omgevingswet?

In bijlage 1 zijn de deelvragen opgenomen.

1.3 De Keur

Het onderzoek richt zich primair op toezicht en handhaving in relatie tot het watersysteem, meer specifiek de Keur. De regels in de Keur hebben betrekking op het lozen, afvoeren, onttrekken of aanvoeren van grondwater en water uit sloten en andere watergangen van een waterschap (alle waterstaatswerken). Ook kent de Keur verbodsbepalingen over zaken die niet mogen in of om waterlopen en dijken. Iedereen die werkzaamheden uitvoert of activiteiten plant in en om waterlopen, dijken en andere watersystemen van het waterschap heeft met de Keur te maken.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in augustus 2020 gestart met een bestuurlijke klankbordgroep waarin het onderzoek is toegelicht door de onderzoekers en door de teamleider Handhaving een inhoudelijke presentatie is gehouden over toezicht en handhaving. Na een documentstudie (waarvan de belangrijkste documenten in dit rapport zijn benoemd) zijn (groeps)interviews gehouden met de volgende medewerkers van het waterschap:

- Beleidsmedewerker Handhaving
- Dijkgraaf
- Directeur (lijnverantwoordelijke toezicht en handhaving)
- Gebiedsbeheerders (4, in groepsgesprek)
- Inspecteurs (3 in groepsgesprek en 1 over casus Veenendaal-Oost)
- Juridisch beleidsadviseurs en beleidsadviseur Planvorming (groepsgesprek)
- Programmamanager Omgevingswet
- Teamleider Handhaving en Teamleider Vergunningen (tevens deelprojectleider Omgevingswet onderdeel VTH) (groepsgesprek over de implementatie van de Omgevingswet)
- Teamleider Handhaving

Daarnaast is gesproken met twee ambtenaren van de gemeente Veenendaal (over de casus Veenendaal-Oost) en met drie agrariërs/ingezetenen waartegen het waterschap handhavend heeft opgetreden, een telefonisch interview gevoerd over hun ervaringen en bejegening.

In april 2021 vond een tweede bestuurlijke klankbordgroep plaats waarin de bevindingen van het onderzoek zijn gedeeld en nader is ingegaan op de mogelijke rollen die het algemeen bestuur. Input uit die bijeenkomst is meegenomen in dit rapport.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het toezichts- en handavingsbeleid van het waterschap beschreven en beoordeeld. Daarna gaan we in hoofdstuk 3 in op de uitvoering van het beleid. Daarbij besteden we onder meer aandacht aan de organisatie, interne en externe samenwerking, de dagelijkse praktijk en de doeltreffendheid. Hoofdstuk 4 handelt over de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur en over de rol van het dagelijks bestuur en hoofdstuk 5 over de Omgevingswet: ligt het waterschap op koers voor de introductie ervan op 1 januari 2022? In hoofdstuk 6 ten slotte worden lessen voor de toekomst getrokken.

2 Het beleid

2.1 Inleiding

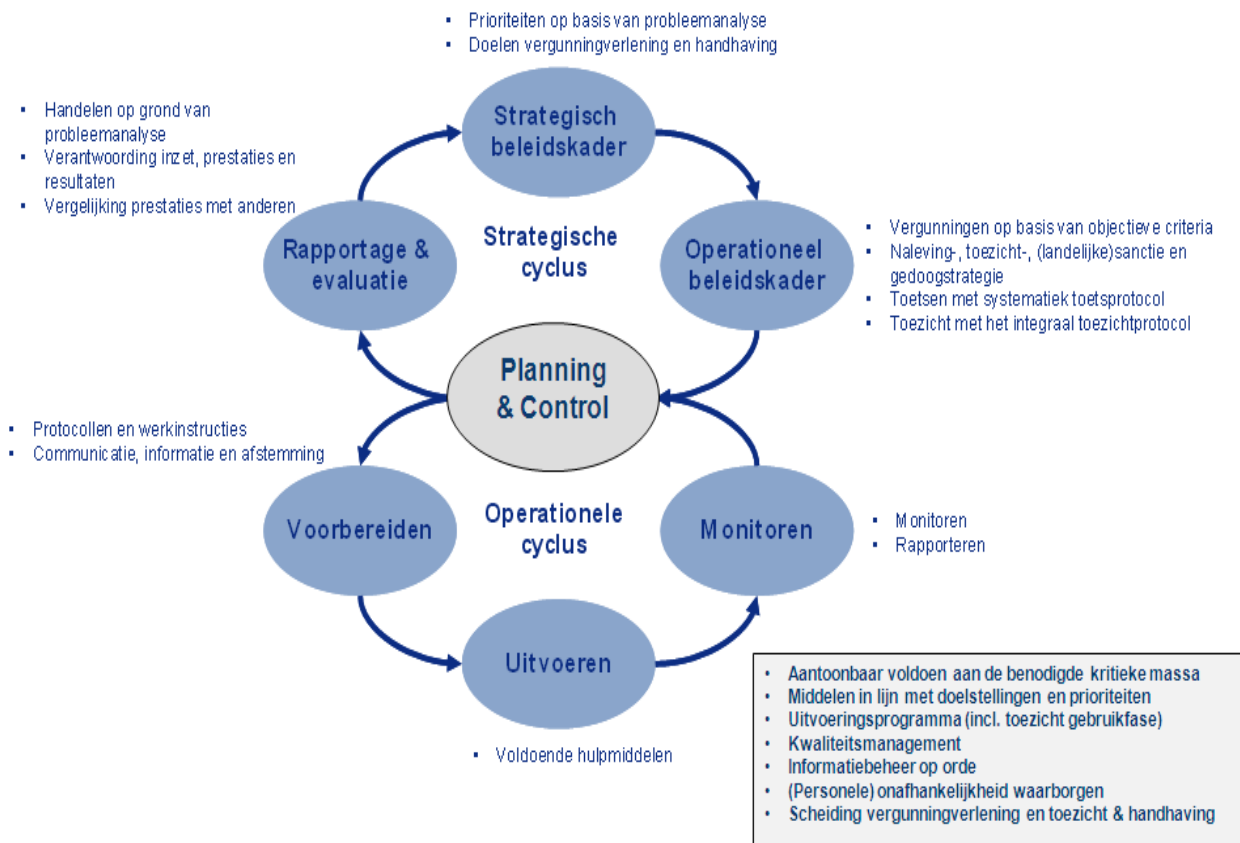
In dit hoofdstuk beschrijven we het toezicht- en handhavingsbeleid van het waterschap. We besteden eerst aandacht aan de rol van toezicht- en handhavingsbeleid (paragraaf 2.2), waarna we de kerndocumenten waar het beleid uit bestaat benoemen en beschrijven (paragraaf 2.3). Vervolgens bespreken we doelstellingen en prioriteiten, zoals zij in de documenten zijn beschreven. We eindigen met een beoordeling van het beleid.

2.2 Big 8

De 'Big 8-cyclus' is een landelijk gangbaar model om aan de hand van zogenaamde 'procescriteria' de samenhang tussen beleid en uitvoering bij toezicht en handhaving te borgen. Beleid en uitvoering zijn in de '8' van de cyclus twee afzonderlijke maar wel samenhangende cyclische processen (zie figuur 2.1). De bovenste cyclus heeft betrekking op het beleid, waarbij prioriteiten en doelen worden vastgesteld. Dat is het domein van het bestuur. De onderste cyclus geeft de uitvoering van toezicht en handhaving weer. Dat is het domein van de organisatie. Het model laat zien dat door middel van beleid vanuit bestuurlijke kader (in)richting kan worden gegeven aan toezicht en handhaving en dat de bevindingen en effecten van toezicht en handhaving inzicht bieden voor de evaluatie en eventueel actualisering van het beleid.

Een gesloten Big 8-cyclus is cruciaal voor de effectiviteit en de doelmatigheid van de inzet van toezicht en handhaving. Dat betekent dat bijvoorbeeld prioriteiten in de uitvoering en de aanpak in het verlengde moeten liggen van de beleidsdoelstellingen. Die kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op naleefgedrag, maar het kan ook gaan om meer inhoudelijke doelstellingen zoals veilige dijken en oever.

FIGUUR 2.1: BIG 8



2.3 Kerndocumenten

Het toezicht- en handhavingsbeleid van het Waterschap Vallei en Veluwe is neergelegd in verschillende documenten. De documenten vormen samen het strategische beleidskader en het operationele beleidskader uit de 'Big 8-cyclus'. Tabel 2.1 geeft een overzicht van belangrijkste beleidskaders voor het toezicht op en de handhaving van de Keur.

TABEL 2.1: BELEIDS- EN UITVOERINGSKADERS

Documenten	Inhoud
Keur Waterschap Vallei en Veluwe	Juridische grondslag
Beleidsnota handhaving 2016-2021	Algemene uitgangspunten
Nalevingsstrategie (preventie, toezicht, sanctionering, gedogen)	Uitvoeringsbeleid
Uitvoeringsplannen	Prioriteitstelling TH
Toezichtsplan Keur	Specifieke aanpak TH Keur
Jaarverslagen	Verantwoording en evaluatie
Blauwe Omgevingsvisie 2050	Langetermijnvisie van het waterschap
Jaarstukken	Begroting en verantwoording

Op 10 mei 2016 is de *Beleidsnota Handhaving 2016 – 2021* vastgesteld door het dagelijks bestuur. Het doel van de beleidsnota is om tactische doelstellingen voor het team Handhaving te formuleren die bijdragen aan de organisatiedoelstellingen van Waterschap Vallei en Veluwe. Daarnaast heeft de beleidsnota tot doel de werkwijze in het kader van toezicht en hand-

having op een transparante manier vast te leggen en deze navolgbaar te maken. De beleidsnota bevat verder een probleemanalyse, risicoanalyse en een prioriteitenstelling. Daarnaast is er een nalevingsstrategie opgenomen in de beleidsnota.

Nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie bestaat uit een preventiestrategie en een handhavingsstrategie. De preventiestrategie richt zich op het voorkomen van overtredingen door bijvoorbeeld voorlichting. De handhavingsstrategie is gebaseerd op de zogenaamde landelijke handhavingsstrategie (LHS). Deze is landelijk afgesproken tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en valt uiteen in een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. De toezichtstrategie beschrijft de verschillende vormen van toezicht die kunnen worden ingezet om naleving te bevorderen. Daarnaast wordt de basiswerkwijze beschreven. Als bij het toezicht een overtreding wordt geconstateerd moet het waterschap in principe handhavend optreden. Daarvoor is door het waterschap een sanctiestrategie opgesteld. Ten slotte heeft het waterschap zich geconformeerd aan de landelijke gedoogstrategie, waarin staat wanneer gedogen aanvaardbaar is. Het protocol communicatieteam Handhaving legt vast hoe bij het toezicht communicatie naar een overtreder (of handhavingspartners of belanghebbenden) plaatsvindt.

Uitvoeringsplannen

Het waterschap heeft geen uitvoeringsplannen waarin concreet per jaar de strategische doelen uit het handhavingsplan worden uitgewerkt in operationele doelen en te verrichten activiteiten. De enige uitzondering betreft het jaar 2017/2018, toen een jaarplan en uitvoeringsplan is opgesteld dat naar de provincie is gestuurd. Er zijn wel jaarroosters waarin per inspecteur wordt aangegeven hoeveel uur hij of zij zou moeten besteden aan verschillende werkzaamheden.

In de beleidsnota handhaving wordt genoemd dat de operationele cyclus jaarlijks wordt uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin de voor het desbetreffende jaar voorgenomen activiteiten worden gepland. Deze uitvoeringsprogramma's zijn er niet.

Toezichtsplan Keur en Droogteprotocol

Het *Toezichtsplan Keur* heeft tot doel richting te geven aan de werkwijze met betrekking tot het toezicht op de Keur. In het toezichtsplan zijn de randvoorwaarden beschreven voor het toezicht en de vormen en inhoud van de controles. Het *Protocol Droogte 2020* is een aanvulling op het *Toezichtsplan Keur*.

Het *Toezichtsplan Keur* heeft drie doelstellingen:

- Een consequent en consistent handhavingsbeleid
- Transparantie bij de uitvoering
- Een uniforme werkwijze door de inspecteurs binnen het Team Handhaving

In een periode van olopend tekort aan neerslag en een toename van de verdamping stagneert de afvoer van meerdere watergangen en daalt het waterpeil. Als zich zo'n situatie voordoet zal het waterschap een onttrekkingsverbod in stellen. Hiervoor is een Droogteprotocol vastgesteld met als doel een uniforme wijze van toezicht en handhaving.

Uit het Droogteprotocol (2020) blijkt dat de hoogste prioriteit ligt bij waardevolle beken en watergangen ('hier gaan we gerichte controle acties op voeren en hanteren we zero tolerant [sic]') en daarnaast bij overige watergangen ('ook het handhaven op overige wateren blijft uiteraard van groot belang ook hier zero tolerant'). Niet blijkt hoe de inwerkingtreding van

het droogteprotocol van invloed is op het reguliere toezicht op de Keur en welke reguliere toezichtsactiviteiten minder prioriteit krijgen als er zich droogte voordoet.

Jaarverslagen

Er wordt jaarlijks een overzicht gegeven in hoeverre de beoogde tijdsinzet daadwerkelijk gerealiseerd is. Dit worden jaarverslagen genoemd, maar zijn uitsluitend cijfermatig van aard. Er wordt niet ingegaan op beleidsmatige ontwikkelingen, verklaringen indien minder uren besteed zijn dan beoogd, gerealiseerde prestaties of doelbereiking.

Blauwe Omgevingsvisie 2050

In de Blauwe Omgevingsvisie 2050 (BOVI2050) wordt ingegaan op de maatschappelijke ontwikkelingen en de uitdagingen voor Vallei en Veluwe, mede in het licht van de Omgevingswet. Het is bedoeld als integrale strategie, gericht op samenhang en samenwerking. Deze worden geconcretiseerd in gebiedsperspectieven voor de drie stroomgebieden Noord-Veluwe, Gelderse Vallei & Eemland en de IJsselvallei en oostflank van de Veluwe. In de visie is geen rol weggelegd voor toezicht en handhaving en komt ook de Keur niet voor.

2.4 Doelstellingen en prioriteiten

De afdeling Vergunningen en Handhaving houdt zich bezig met advisering en toetsing van de juiste toepassing van (onder meer) de Keur. In de beleidsdocumenten zijn doelstellingen en prioriteiten voor de afdeling opgenomen.

Doelstellingen

De Keur is gebaseerd op de het model van de Unie van Waterschappen uit 2013 en bevat geen inhoudelijke doelcriteria waaraan de effectiviteit van de uitvoering van de Keur, onder andere met toezicht en handhaving, kan worden afgemeten¹.

In het plan *Toezicht en Handhaving 2018* zijn de visie en missie voor de (toenmalige) afdeling Vergunningen en Handhaving opgenomen:²

‘Partnerschap als watermerk, waarbij de bescherming en verbetering van de fysieke leefomgeving centraal staat.’

‘Het waterschap maakt samen met haar partners werk van de duurzame en veilige leefomgeving en de afdeling richt zich daarbij op het in stand houden van veilige dijken, schoon en levend water en bescherming van zuiveringstechnische werken. We maken daarbij gebruik van de instrumenten Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. We werken klantgericht, consistent, resultaatgericht en zijn vooral ook een betrouwbare en professionele samenwerkingspartner.’

Als succesfactoren worden genoemd het zijn van kennisleverancier in het waterdomein, het aanpassen van houding en gedrag conform de Omgevingswet, het kennen van de partners en omgeving, het zijn van een proactieve waterpartner en het zijn van een excellente, procesgerichte, innovatie en open afdeling.

¹ Waterschappen met een meer recente Keur nemen deze wel op, bijvoorbeeld de Keur van het Waterschap Limburg uit 2019.

² Plan Vergunningverlening en Handhaving 2018.

Een doelstelling binnen de afdeling is dat bij reguliere keurvergunningen binnen veertien dagen na een startmelding een controle dient plaats te vinden die binnen twee werkdagen moet worden afgehandeld.³

Prioriteiten

Het waterschap heeft in 2013 een risicoanalyse uitgevoerd voor verschillende taakvelden, waaronder voor de Keur. De risicoanalyse is gebaseerd op het naleefgedrag (wat is de kans op een overtreding) en op de effecten (wat is het effect van een overtreding). Op grond van de risicoanalyse heeft een prioriteitenstelling plaatsgevonden. Bij een hoger risico ligt de handhavingsprioriteit hoger. Op basis daarvan is vervolgens een toezichtsfrequentie bepaald en het aantal te controleren objecten en het aantal uren dat besteed wordt aan het toezicht. De resultaten van de risicoanalyse zijn in onderstaande tabel weergegeven en worden vervolgens onder de tabel toegelicht.

TABEL 2.1: RISICO-ANALYSE

Soort activiteit	Risico	Categorie	Aantal	Toezicht-frequentie	Aantal te controleren objecten	Uren per jaar
Dammen, duikers en bruggen - vergunning	42,7	I	77	100%	150	495
Kabels en leidingen - vergunning (Kering)	42,4	I	26	100%	20	66
Bouwactiviteiten - vergunning (Kering)	40,6	II	9	100%	15	49,5
Grote projecten - vergunning	39,6	II	3	100%	25	82,5
Kabels en leidingen - vergunning (regionaal Kering)	36,7	III	1	100%	20	66
Bouwactiviteiten - vergunning (regionaal Kering)	35,8	III	1	100%	15	49,5
Dempen en ontgraven - vergunning	35,0	III	40	100%	25	82,5
Evenementen (Varen, activiteiten) - vergunning	32,4	IV	4	100%	15	49,5
Begroeiing - vergunning (Kering)	27,5	IV	1	100%	20	66
Tuintjes, beschoeiingen aan het water - vergunning	26,6	V	1	100%	15	49,5
Onttrekkingen, lozingen - vergunning	26,4	V	11	100%	35	115,5
Begroeiing - vergunning (regionaal Kering)	26,2	V	1	100%	25	82,5
Kabels en leidingen - vergunning	25,1	V	8	100%	20	66
Totaal					400	1320 uur

In de linker kolom van de tabel zijn de verschillende soorten activiteiten weergegeven waar toezicht op wordt gehouden. De prioriteitsstelling wordt in de tweede en derde kolom duidelijk. Er is een rangschikking van activiteiten met een zeer groot risico (rood) naar activiteiten met een zeer klein risico (groen). Hieruit volgt bijvoorbeeld dat dammen, duikers en bruggen het grootste risico vormen en vergunningen voor kabels en leidingen het kleinste risico. In de vijfde kolom wordt de toezichtsfrequentie uiteengezet. Wat opvalt is dat voor elke activiteit (ruim) 3 uur wordt uitgetrokken voor het toezicht/handhaving, terwijl verondersteld mag worden dat de toezichtslasten nog uiteen kunnen lopen (bijvoorbeeld voor aan de ene kant de controle van een steiger en aan de andere kant een groot project).

³ Toezichtsplanning Keur

Wat verder opvalt is dat de toezichtsfrequentie voor iedere activiteit 100% is, wat inhoudt dat alle vergunningplichtige activiteiten van de Keur gecontroleerd moeten worden. Dit betekent dat de risicoanalyse geen invloed heeft gehad op de feitelijke prioriteitstelling en dus op de toezichtsfrequentie.

De volgende naleefdoelstellingen zijn geformuleerd:⁴

- voor de waterkeringen wordt gestreefd naar een naleefgedrag van 80%
- voor de watergangen wordt gestreefd naar een naleefgedrag van 80%

Sinds de risicoanalyse uit 2013 heeft er geen nieuwe prioriteitstelling plaatsgevonden. Uit de interviews kom naar voren dat de prioriteitstelling uit de beleidsnota het uitgangspunt is, maar dat er jaarlijks wordt bijgestuurd in de jaarverslagen. In het jaarverslag van 2016 staat beschreven dat er 509 controles zijn gepland. De jaarverslagen van 2018 en 2019 blijkt dat er deze jaren 500 controles op de planning stonden.

2.5 Toekomstige ontwikkelingen

Het huidige handhavingsbeleid is grotendeels vanuit de Keur opgesteld. Naast de introductie van de Omgevingswet (zie hoofdstuk 5) zijn er meer recente en toekomstige ontwikkelingen die er nog geen plek in hebben gekregen, zoals gebiedsgericht werken, integrale afstemming, werken met opgaven, droogte en (andere) klimaatrobuuste watersystemen.

2.6 Beoordeling

Het beleidskader van het waterschap is in algemene zin 'compleet'. Er is een handhavingsbeleidsplan vastgesteld waarin prioriteiten zijn gesteld op basis van gestructureerde en inzichtelijke afwegingen. Er zijn ook een risicoanalyse, een uitvoerings- en toezichtprogramma en een jaarlijkse rapportage. De doorwerking in de 'Big 8' is echter beperkt. De risicoanalyse heeft geen directe invloed op de prioriteiten in het toezicht. Voor alle Keurvergunningplichtige activiteiten is het uitgangspunt een 100%-controle. Er is geen relatie tussen de uitkomsten van de risicoanalyse en de prioriteitstelling. Bij inwerkingtreding van het Droogteprotocol (2018) is de prioriteitstelling niet aangepast voor het reguliere toezicht. Feitelijk betekent dit dat er voor toezicht en handhaving geen prioriteiten zijn gesteld. Alles is even belangrijk met als gevolg dat toezichterhouders en handhavers zelf prioriteiten (moeten) stellen op basis van wat zich in de waan van de dag aandient. De risico-analyse en uitvoeringsplannen zijn ook niet meer actueel gelet op de veranderingen in opgaven van de Waterschappen. Er is in het beleid, risico-analyse en programmering bijvoorbeeld nog geen directe relatie gelegd met algemene waterschapsdoelen zoals geformuleerd in de in 2019 door het algemeen bestuur vastgestelde BOVI2050 met onderwerpen als droogte, stedelijke ontwikkeling en veiligheid van dijken.

⁴ Idem.

3 Uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we eerst in paragraaf 3.2 in op de wijze waarop toezicht en handhaving zijn georganiseerd binnen het waterschap (structuur, samenwerking) en daarna in paragraaf 3.3) hoe het wordt uitgevoerd (cijfers, dagelijkse praktijk, ervaringen en doeltreffendheid). In paragraaf 3.4 beoordelen we de praktijk.

3.2 Organisatie

3.2.1 Structuur

Het waterschap Vallei en Veluwe heeft een directie, programma's, afdelingen/teams en veranderingen.⁵ De afdelingen zijn:

- Plannen en projecten
- Beheer Waterketen en Onderhoud Technische Installaties
- Beheer Watersysteem
- Bedrijfsvoering, dienstverlening en informatiemanagement
- Vergunningen, toezicht en handhaving

De afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving wordt aangestuurd door twee teamleiders die sinds voorjaar 2018 rechtstreeks vallen onder een directeur. De reden voor die keuze was dat het toenmalige afdelingshoofd kwartiermaker werd voor het programma 'Landelijk gebied' en ook programmanager was van waterveiligheid. De werkomvang was te groot om de afdeling VTH erbij te doen. Als experiment in de ontwikkeling van 'meervoudig organiseren' is ervoor gekozen om voor de afdeling VTH geen nieuw afdelingshoofd te benoemen maar twee teamleiders gezamenlijk de verantwoordelijkheid te geven om de afdeling aan te sturen met een rechtstreekse lijn naar de directie. Op basis van een evaluatie is voorgesteld om de directe lijn naar de directie te laten vervallen en de twee teams aan te laten sluiten bij het afdelingshoofd Plannen en Projecten.

Het team Handhaving houdt zich bezig met advisering en toetsing van de juiste toepassing van de regelgeving van het waterschap, waaronder de Keur. Er zijn acht inspecteurs die zich binnen

⁵ Organogram versie juli 2020.

vier regio's bezighouden met handhaving van de Keur: drie in Zuid, twee in Oost en West en één in Noord. De verdeling is van oudsher zo gegroeid, maar heeft ook te maken met het aantal zaken dat in de regio's speelt. Er is geen roulatiesysteem, de inspecteurs werken dus in principe structureel in hun eigen regio. Minder dan de helft van de inspecteurs is BOA. BOA's worden daarom ook soms in andere regio's ingezet.

3.2.2 Interne samenwerking

Het team Handhaving werkt in de uitvoering van de taken vooral samen met:

- De afdeling Beheer Watersysteem (BWS)
- De afdeling Plannen en projecten
- Team Juridische Zaken

Beheer Watersysteem

De samenwerking met BWS is met name voor keurzaken en klachten/meldingen van groot belang. BWS heeft gebiedsbeheerders met dezelfde regio-indeling als de inspecteurs. Er worden diverse vragen aan de gebiedsbeheerders gesteld; over peilbeheer, een klacht of een aannemer die ergens mee zit. Gebiedsbeheerders zijn ook aangewezen als toezichthouder, maar voeren geen systematisch (programmatisch) toezicht uit. Het toezicht is op basis van een piep-systeem. Ze komen in de praktijk ook overtredingen tegen waar in lijn met de handhavingsstrategie, handhavend zou moeten worden opgetreden. Deels wordt dit gemeld bij toezicht en handhaving. Soms treedt men dan samen op, de handhaver in zijn rol en de gebiedsbeheerder vanuit de kennis van het gebied. Deels proberen gebiedsbeheerders ook zelf zaken op te lossen. Daar lijkt een grijs gebied te ontstaan tussen de rollen van gebiedsbeheer, toezicht en handhaving. Er is in elk geval geen gelijk speelveld qua toezicht. Een goed inzicht ontbreekt omdat er ook op verschillende wijzen met de administratieve afwikkeling wordt omgegaan. Daardoor is het aantal geregistreerde overtredingen waarschijnlijk geen goede afspiegeling van het werkelijke aantal en de aard en afdoening van de overtredingen.

Plannen en projecten

Bij het opstellen van de Keur is gekeken naar de handhaafbaarheid van de regels. Er is contact met handhavers en vergunningverleners met als doel praktische regels op te stellen zodat zij hiermee uit de voeten kunnen, hetgeen – in overleg met een beleidsmedewerker van het team Handhaving – heeft geleid tot aanpassing van regels. De afdeling is niet betrokken bij het opstellen van het handhavingsbeleid. Terugkoppeling tussen de afdeling Plannen en projecten en het team Handhaving vindt op concreet niveau evenwel weinig plaats.

Team Juridische Zaken

De inspecteurs stellen zelf de controlebrieven en bestuurlijke waarschuwingen op. Deze worden gecheckt door een beleidsmedewerker van het team Handhaving. Als wordt overgegaan tot een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, vindt een juridische check plaats door Juridische Zaken op de door de inspecteurs opgesteld conceptbeschikking op. Er wordt gewerkt met modellen voor de handhavingsbeschikkingen.

3.2.3 Externe samenwerking

Voor de externe afstemming met handhavingspartners zijn verschillende overlegvormen: Landelijk Hoofden Overleg Vergunningverlening en Handhaving (afdelingshoofd), Overleg Omgevingsdiensten (afdelingshoofd e/o teamleider/coördinator), Provinciale Milieuoverleggen (teamleider/coördinator), Lokaal Handhavingsoverleg (inspecteurs) en het Landelijk overleg open teelt (agrarisch overleg UVW). Naast deze overleggen heeft het team Handhaving con-

tacten met de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), Rijkswaterstaat (RWS), collega waterschappen, politie en OM. Er zijn ook diverse convenanten opgesteld voor de samenwerkingsvormen.

Vanuit de Keur houdt het waterschap toezicht op projecten die betrekking hebben op bepaalde gebiedsopgaven (zoals waterinclusieve bebouwing) waarbij samen met gemeenten en omgevingsdiensten wordt opgetrokken om de doelstelling van het gebied te realiseren. Handhaving is informeel betrokken via het gebiedsteam om zo proactief aan te kunnen geven wat wel en niet kan gelet op de Keur.

Bij projectontwikkeling is het in algemene zin wenselijk in een vroegtijdig stadium samen te werken tussen planontwikkelaars (zoals gemeenten) en inspecteurs van het waterschap, zodat bijvoorbeeld direct al aandacht kan worden gegeven aan handhaafbare en uniforme regelgeving. Uit interviews blijkt dat de samenwerking verschilt. In algemene zin is de samenwerking met andere organisaties als gemeenten en omgevingsdiensten nog niet optimaal. In het beheersgebied van Vallei en Veluwe bevinden zich 37 gemeenten en zeven Omgevingsdiensten waarmee idealiter omgevingstafels zijn en procedures afgestemd kunnen worden, maar dat is nog niet het geval.

Met de gemeente Veenendaal werkt het waterschap al sinds 2003 wel intensief samen. Het begon in Veenendaal Oost, waar 800 woningen zijn gebouwd. Toen dit project klaar was startte project Buursteden. Dit was een deelplan van 1200 woningen en is inmiddels bijna afgerond. Momenteel wordt de woonwijk Veenderij gebouwd, een project van 1000 woningen. De gemeente werkt samen met het Ontwikkelingsbedrijf Veenendaal-Oost (OVO). Er is steeds in een vroeg stadium overleg over de specifieke invalshoeken en wensen van het waterschap. Een voorbeeld hiervan betreft het bouwproject in de Veenderij. Er waren geen uniforme regels over bijvoorbeeld vlonders. Het was daarom van belang af te stemmen hoe groot een vlonder mag worden en waar de damwand mag komen te staan. In de Keur staat een afstand van 40 cm, maar de gemeente hanteerde een andere grens. Naar aanleiding hiervan is gezamenlijk een Vlonderregeling opgesteld om te komen tot uniformering. De contacten lopen over en weer goed, de lijnen zijn kort. In de toekomst wordt gestreefd naar gezamenlijke handhaving.

Bij de Veenderij is de samenwerking frequenter en optimaler dan bij vergelijkbare projecten in andere gemeenten. Soms blijkt elders dat er een woonwijk wordt aangelegd zonder dat er een vergunning van het waterschap is. Op voorhand is dan geen overleg gevoerd. Veenendaal is een voorbeeld hoe het zou moeten. Door vooroverleg komt een gezamenlijk eindproduct tot stand en kunnen toekomstplannen worden gemaakt. Vervolgens zijn meerdere waterstructuurplannen en uitwerkingsplannen opgesteld. Met de jaren is aandacht besteed aan de waterstructuur van de wijk. Het voortraject tussen OVO, gemeenten en het waterschap is uitvoerig opgetuigd. De intensieve start heeft doorgewerkt naar voorbereiding en uitvoering.

3.3 Toezicht en handhaving in de praktijk

3.3.1 Cijfers

In Exceloverzichten wordt jaarlijks⁶ een beeld geschetst van de output van toezicht en handhaving. Het gaat daarbij om de geplande en werkelijke uren voor repressie, de aantallen controles, de bestuurlijke waarschuwingen en het naleefgedrag. De jaarverslagen, die niet elk jaar dezelfde informatie bevatten waardoor de kengetallen niet per jaar vergeleken kunnen worden, bevatten geen analyses of verklaringen, bijvoorbeeld over:

- verschillen tussen beoogde en feitelijke uren voor repressie;
- verschillen tussen beoogde en feitelijke aantallen controles;
- duiding van het naleefgedrag in relatie tot de doelstelling van 80%.

Over de inzet, realisatie en effecten (naleefgedrag) van het toezicht en de handhaving zijn geen consistente cijfers beschikbaar over de afgelopen jaren. Voor zover er wel gegevens zijn achterhaald, is het beeld als volgt:

TABEL 3.1: INZET, REALISATIE EN EFFECTEN VAN TOEZICHT EN HANDHAVING VAN DE KEUR

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bestede uren toezicht Keur	1700	2000	?	2900	2700	3100
Aantal uitgevoerde controles	482	334	?	468	462	333
Bestede uren repressieve handhaving	361	393	?	?	950	1053
Aantal bestuurlijke waarschuwingen	99	129	?	195	?	146
Naleefgedrag	79%	61%	?	58%	76%	56%

De cijfers laten geen duidelijk patroon zien, mede omdat ze niet compleet zijn en ze niet geïdentificeerd worden in bijvoorbeeld een jaarverslag.

3.3.2 De dagelijkse praktijk

Uit de interviews is gebleken dat de inspecteurs een grote betrokkenheid hebben bij de organisatie, hun werk en het gebied. Ze kennen het gebied als hun broekzak. Hun werkzaamheden hangen vooral af van wat er zich op een dag aandient aan klachten en meldingen van agrariërs, bedrijven, ingezetenen én gebiedsbeheerders.

De beoogde uren per inspecteur per activiteit per jaar zoals vastgelegd in de jaarplanning zijn maar beperkt leidend in de uitvoering. De werkdruk wordt als hoog ervaren door de inspecteurs, veel verschillende onderwerpen vragen om aandacht. Een belangrijke factor daarbij is 'de waan van de dag'. Meldingen, incidenten en klachten bepalen in hoge mate de prioriteiten van de dag. In feite is de (dagelijkse) prioriteitstelling daarmee meer signaalgestuurd dan risicogestuurd. Daarnaast hebben ze andere taken zoals in de beleidsontwikkeling, de introductie van de Omgevingswet, de droogteproblematiek en het doorontwikkelen van het zaakssysteem PowerBrowser. Omdat de 'prioriteitstelling' uitgaat van 'alles 100%', maken de inspecteurs hun eigen keuzes. Aan een meer programmatisch toezicht op gemelde of vergunde activiteiten komen de inspecteurs niet toe. Op papier is er voldoende tijd voor het programmatische toezicht; in de praktijk niet.

Een inspecteur: 'De prioriteiten die in het plan gesteld zijn worden wel in overweging genomen, maar er zijn andere zaken die voorrang krijgen. Het zit in je achterhoofd, maar je

⁶ Het jaarverslag 2017 was niet meer te achterhalen door het waterschap en kon dus niet worden meegenomen in het overzicht.

bent er niet mee bezig. De waan van de dag bepaalt de werkzaamheden. Er komen meldingen en klachten tussendoor en er kunnen zaken uit de calamiteitendiensten komen. Daar ga je eerst mee bezig.'

Uit de diverse interviews is een consistent beeld ontstaan dat er geen gedeelde handhavingscultuur is. Een deel van de inspecteurs kiest voor een strategie om lang in gesprek te blijven met overtreders en ze op die manier te bewegen overtredingen ongedaan te maken. Een ander deel treedt – conform de vastgestelde handhavingsstrategie – formeler op, legt een overtreding vast en stelt een controlebrief met hersteltermijn op. Ook in de mate waarin overtredingen worden vastgelegd in PowerBrowser, verschillen de inspecteurs. Een gevolg van de verschillen in handhavingsstijl en registratie is ook dat de legger niet actueel is. Nu is dat op zich onvermijdelijk dat een legger wat achterloopt bij de actualiteit, maar als overtredingen niet gesanctioneerd worden, is er per definitie en ook structureel sprake van. Volgens een handhaver is de legger nu voor ongeveer 70% actueel. Dit is overigens een aandachtspunt van de teamleiding en zou met PowerBrowser moeten worden ondervangen ('de werkelijke en digitale werkelijkheid moeten hetzelfde zijn').

Als de legger niet klopt, kan dit voor onaangename verrassingen zorgen voor zowel de aanvrager als het waterschap. Een voorbeeld is dat mensen aan het water wonen, maar dat zij keerwanden en vlonders maken. Als de watergang niet als a-watergang op de legger staat, terwijl dit wel zou moeten, is het lastig om te handhaven. Het kan tot veel handhavingszaken leiden.

Een ander gevolg van niet-sanctioneren is dat de geconstateerde naleefpercentages van de verschillende inspecteurs ook niet vergelijkbaar zijn: bij een stringente inspecteur die overtredingen registreert zijn de geconstateerde naleefpercentages veel lager dan bij rekkelijke inspecteurs die overtredingen niet registreert en het mondeling probeert op te lossen.

De uiteenlopende handhavingsculturen lopen door de vier regio's heen, het is dus niet zo dat er in de ene regio strikter zou worden gehandhaafd dan in de andere. Het verschilt binnen de regio's per inspecteur. Er is geen cultuur onder handhavers van elkaar onderling hierop aan te spreken of te komen tot gezamenlijkheid. De inspecteurs opereren autonoom en vinden dat ook voortvloeien uit hun onafhankelijkheid. Vanuit de leiding wordt ook weinig gestuurd op een uniforme werkwijze en handhavers laten zich ook niet altijd gemakkelijk sturen. Tijd om erop te reflecteren is er door de werkdruk ook nauwelijks.

Sinds het begin van dit jaar moeten de inspecteurs verplicht PowerBrowser gebruiken bij controles, na daar vorig jaar in getraind te zijn. PowerBrowser is een specifiek op het VT&H-domein toegesneden zaaksysteem voor onder andere gemeenten, provincies, regionale uitvoeringsdiensten, veiligheidsregio's, waterschappen en rijksdiensten. PowerBrowser moet de handhaving ook uniformeren, omdat het systeem deels leidend is bij de te nemen stappen. Dit met de aantekening dat PowerBrowser kan sturen op een uniformering van de *administratie* van de handhaving en maar beperkt op het gedrag in het veld. PowerBrowser geeft wel meer sturingsinformatie voor de teamleider om bijvoorbeeld opvallende verschillen tussen inspecteurs inzichtelijk te krijgen in de striktheid van de handhaving, waardoor onderbuikgevoelens geobjectiveerd kunnen worden. Zo zal uit PowerBrowser kunnen blijken dat de ene inspecteur over de hele linie veel meer overtredingen constateert en meer controlebrieven opstelt dan de andere. Zonder aanvullende waarborgen en verandering handhavingscultuur

(vier-ogen-principe, sturen op meer uniforme aanpak etc.) blijft er in veld, in afwijking van het vigerende beleid, echter ruimte voor persoonlijke inkleuring van het toezicht en de handhaving.

3.3.3 Ervaringen

Met drie overtreeders hebben we een telefonisch interview gehouden over hun ervaringen met het waterschap. Dit geeft uiteraard geen representatief beeld maar wel een impressie.

Kennis over gestelde normen

Alle geïnterviewden gaven aan zich er niet bewust van te zijn geweest dat ze een vergunning hadden moeten aanvragen of een melding hadden moeten doen voor de activiteit. Alle drie de geïnterviewden kwamen er na een controle van het waterschap achter dat ze een overtreding hadden begaan.

Contact voorafgaand aan sanctie

Twee van de drie geïnterviewden vonden de wijze waarop het contact met de toezichthouder verliep prettig. In het andere geval vond de geïnterviewde dat de toezichthouder erg op zijn strepen stond en weinig begrip toonde voor de situatie.

Oordeel over de procedure en medewerking vanuit het waterschap

De geïnterviewden zijn over het algemeen positief over de procedure. Eén geïnterviewde gaf aan dat het waterschap snel met een oplossing kwam, een andere geïnterviewde gaf aan dat het waterschap goed meedacht.

Duidelijkheid van de schriftelijke communicatie

Alle drie de geïnterviewden gaven aan dat de schriftelijke communicatie, via brief of e-mail, duidelijk was.

Communicatie

Eén geïnterviewde gaf aan een vast contactpersoon te hebben, waarmee de communicatie goed verloopt. De geïnterviewde zegt hierover:

“Het waterschap is klantvriendelijk. Het contact met het waterschap verloopt zoals je mag verwachten van een overheid.”

Een andere geïnterviewde gaf aan dat na de geconstateerde overtreding de provincie het contact voor hem had overgenomen. Bij de andere geïnterviewde is de overtreding opgelost en is er na het bezoek van de toezichthouder geen contact meer geweest met het waterschap.

Al met al waren deze ervaringen met het waterschap dus positief.

3.3.4 Doeltreffendheid

In hoofdstuk 2 is een aantal doelen geformuleerd voor toezicht en handhaving. In deze paragrafen beoordelen we of deze gerealiseerd zijn.

Naleefgedrag

Zoals eerder aangegeven, is het doel van het waterschap dat er een spontaan naleefgedrag is van 80%. In de praktijk blijkt het spontane naleefpercentage te schommelen tussen circa 60% en ruim 80%.

Uit de kwantitatieve jaarverslagen blijken de volgende nalevingscijfers:

- 2015: naleefgedrag Keur 79%
- 2016: naleefgedrag Keur 61%
- 2018: naleefgedrag Keur 58%
- 2019: naleefgedrag Keur 76%
- 2020: naleefgedrag Keur 56%

Het *geregistreerde gemiddelde* spontane nalevingspercentage ligt lager dan de doelstellingen. In de gesprekken is naar voren gebracht dat deze cijfers – gezien de verschillen in handhavingsstijl en wijze en volledigheid van administreren in PowerBrowser – mogelijk nog een te geflatteerd beeld geven.

Kwalitatieve doelen

Het *Toezichtplan Keur* stelt als belangrijkste doel een consistente, consequente en transparante uitvoering van toezicht en handhaving. Dit wordt afgaande op de gevoerde gesprekken, in de praktijk niet gerealiseerd. Er zijn verschillende handhavingsstijlen, deels strikt conform de vastgelegde strategie, deels gericht op overreding en gesprek.

3.4 Beoordeling

De inspecteurs van het waterschap zijn toegewijd en hebben een grote betrokkenheid bij de organisatie, hun werk en het gebied. Ze kennen het gebied als hun broekzak. De interne samenwerking is vrij beperkt, maar de samenwerking die er is verloopt over het algemeen goed. De verschillen in handhavingscultuur zijn een risico voor de effectiviteit van de uitvoering en voor de geloofwaardigheid van het waterschap bij ingezetenen. De werkdruk, dat wil zeggen het vooral gestuurd worden door signalen, klachten en vragen van buitenaf, trekt een wissel op het meer systematisch toezicht. Omdat in de programmering in feite geen prioriteiten worden gesteld ('alles 100%'), kunnen de handhavers niet anders dan zelf prioriteiten stellen. Hierbij ligt op twee manieren een ongelijk speelveld op de loer: enerzijds omdat toezicht niet systematisch plaatsvindt maar op basis van de waan van de dag (meldingen, klachten) en anderzijds omdat er geen uniforme handhavingscultuur is en het dus kan uitmaken met welke inspecteur een burger of ondernemer te maken heeft. De ene inspecteur is wat dat laatste betreft strikter dan de andere. Dat is in afwijking van het vigerende sanctiebeleid. Op zich kan maatwerk en inspelen op de concrete situatie natuurlijk wenselijk zijn (en wordt in het kader van de Omgevingswet ook steeds meer gevraagd, zie ook hoofdstuk 5), maar dat moet dan 'zaakafhankelijk' en niet 'medewerker-afhankelijk' zijn.

4 Algemeen en dagelijks bestuur

4.1 Inleiding

Het algemeen bestuur heeft op papier een kaderstellende en controlerende rol, het dagelijks bestuur voert de kaders uit en informeert het algemeen bestuur daarover. Voor de uitvoering van toezicht en handhaving is het dagelijkse bestuur verantwoordelijk. Hoe dit in de praktijk gaat, is in het vorige hoofdstuk uiteengezet. In dit hoofdstuk gaan we in op de specifieke rol van het dagelijks en algemeen bestuur in de praktijk.

4.2 Dagelijks bestuur

Toezicht en handhaving zijn geen onderwerpen waar het dagelijks bestuur zich intensief mee bezighoudt. De dijkgraaf was als portefeuillehouder vooral betrokken bij casuïstiek met mogelijke bestuurlijke of publicitaire gevolgen of als er sprake kan zijn van tegengestelde belangen (bijvoorbeeld waterschap versus burger). Eens per maand is er een overleg tussen de portefeuillehouder van de directie en de dijkgraaf waarbij toezicht en handhaving aan de orde komt. De capaciteitsproblematiek is wel bij het bestuur aan de orde geweest, onderwerpen als de handhavingscultuur en de niet-actuele legger niet. Met de dijkgraaf is in dat kader wel gesproken over een ontwikkelingsslag, maar dit heeft nog niet geresulteerd in aanpassingen. Dit onderzoek is er wel een uitvloeisel van.

Het dagelijks bestuur laat in het algemeen, en ook als het gaat om toezicht en handhaving, veel over aan de ambtelijke organisatie. Dit is op zich niet onlogisch. De inhoudelijke betrokkenheid bij het handhavingsbeleidsplan was ook beperkt. Ook een onderwerp als de prioriteitstelling is overgelaten aan de ambtelijke organisatie, terwijl dat een onderwerp is waarbij inbreng van een dagelijks bestuur wel gebruikelijk is.

4.3 Algemeen bestuur

De kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur is zeer beperkt als het gaat om toezicht en handhaving. Het algemeen bestuur had geen betrokkenheid bij de inhoud van het *Handhavingsbeleidsplan 2016* (en heeft dit ook niet vastgesteld) en heeft geen bijdrage

geleverd aan de prioriteitstelling (kaderstelling). Het algemeen bestuur heeft dus zijn niet rollen gepakt.

In de door het algemeen bestuur vastgestelde Jaarstukken is wel steeds een paragraaf opgenomen over toezicht en handhaving ('wat hebben we gedaan'), maar het algemeen bestuur wordt niet geïnformeerd over bijvoorbeeld de doeltreffendheid van het beleid. Het heeft hier ook niet zelf naar gevraagd. De informatiepositie van het algemeen bestuur over toezicht en handhaving is daarmee beperkt.

5 Implementatie van de Omgevingswet

5.1 Inleiding

Volgens de huidige planning treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. De directe gevolgen van de Omgevingswet voor de Keur zijn inhoudelijk op zich beperkt. Het volgen van de filosofie van de Omgevingswet in BOVI2050 zal ook moeten doorwerken in hoe aan het toezicht op en de handhaving van de Keur vorm worden gegeven. Hetzelfde geldt voor de wijze van samenwerking met partners, zoals gemeenten, waar de Omgevingswet wel directe en grote gevolgen heeft.

Het doel van het waterschap bij de implementatie van de Omgevingswet is enerzijds dat het watersysteem in voldoende mate beschermd wordt en anderzijds dat ondernemers en initiatiefnemers niet te maken krijgen met onnodige beperkingen, vertragingen en administratieve handelingen.

De Omgevingswet is in het organogram van het waterschap opgenomen als ‘veranderopgave’. Hiervoor is gekozen omdat het bestuur een vernieuwende, extern georiënteerde strategie wilde. Er zijn vijf deelprojecten binnen de veranderopgave benoemd: Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), planvorming, lerende cultuur en organisatieontwikkeling, wet- en regelgeving en ten slotte vergunningverlening en handhaving. De vijf projecten zijn georganiseerd rondom de beleidscyclus, die centraal staat in de Omgevingswet.

TABEL 5.1: BELEIDS- EN UITVOERINGSDOCUMENTEN

Programmaplan Implementatie Omgevingswet Vallei en Veluwe 2017-2025
Voortgangsrapportage 1-10-2020
Leerlijn Vergunningverlening en Handhaving 2019-2021

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stand van zaken rond de introductie ervan. De hoofdpunten van de *Leerlijn Vergunningverlening en Handhaving*, ongedateerd maar waarschijnlijk uit 2019, nemen we daarbij als basis. In deze Leerlijn staan de actie- en ontwikkelpunten die specifiek voor (vergunningverlening en) toezicht en handhaving ondernomen moe(s)ten worden om op tijd klaar te zijn voor de Omgevingswet. Op dat moment was het overigens nog de

bedoeling dat de Omgevingswet per 1 januari 2021 van kracht zou zijn (in plaats van 1 januari 2022). De oorspronkelijke tijdlijn ('blokkenschema') is daarom niet meer actueel.

5.2 Stand van zaken

5.2.1 Houding en gedrag

De Omgevingswet brengt een andere manier van werken en een andere houding met zich mee. In de *Leerlijn Vergunningverlening en Handhaving 2019-2021* staan de volgende algemene doelen als 'gewenst gedrag' vermeld:

- Wij maken initiatieven mogelijk, wij werken niet normgericht, maar doelgericht;
- Van 'Nee, tenzij...' naar 'ja, mits...': biedt het beste alternatief;
- Communiceren en informeren staan centraal: wij voorzien de klant van de actuele statusinformatie;
- Niet: het mag niet, dus..., maar wat maakt dat dit gebeurt;
- Niet normgericht, maar doelgericht werken.

Stand van zaken

De acties en activiteiten zijn tot dusverre vooral gericht geweest op digitale vaardigheden (zoals het omgaan met PowerBrowser) en op gesprekstechnieken. Dat laatste is er bijvoorbeeld op gericht dat goed uitgelegd kan worden dat er geen zwart-wit-werkelijkheid meer zal zijn maar in lijn met de zorgplicht op grond van de Omgevingswet wordt gewerkt (waardoor een buurman soms iets wel mag en de persoon in kwestie niet). Daarmee is een begin gemaakt met de opgave om tot een andere manier van denken te komen. In 2021 worden masterclasses, trainingen en pilots (ook aan de hand van concrete casuïstiek) gehouden om de competenties en vaardigheden verder te ontwikkelen.

5.2.2 Samenwerking

In hetzelfde document, dat zich specifiek richt op vergunningverlening, toezicht en handhaving, wordt aangegeven dat samenwerken zowel intern als extern niet voldoende gebeurt om volledig te kunnen functioneren binnen de Omgevingswet en dat er nog onvoldoende maatwerk en aanpassingsvermogen wordt geleverd. Dit sluit aan bij onze bevindingen (zie de paragrafen 3.2.2 en 3.2.3).

Stand van zaken

De eerder genoemde pilots worden in samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten gehouden en daarnaast staan netwerkdagen met ketenpartners (ook op basis van concrete casuïstiek) op het programma. Dit zal ook de onderlinge samenwerking moeten versterken. Er wordt gestreefd naar het oprichten van omgevingstafel en gezamenlijke plannen en protocollen met andere overheden. Dit staat nog in de kinderschoenen.

5.2.3 Personeelsbeleid

De Omgevingswet stelt eisen aan kernkwaliteiten en vaardigheden van medewerkers. Dat heeft dus ook gevolgen voor het strategisch personeelsbeleid. Er zal nagedacht moeten worden aan welk profiel (vaardigheden, competenties) nieuwe medewerkers zouden moeten voldoen.

Stand van zaken

Het verloop is klein bij het team Handhaving, er zijn de laatste jaren geen vacatures geweest waarbij uitgegaan had kunnen worden van de andere competenties die straks van inspecteurs

verlangd worden. Een nieuw strategisch personeelsplan is in ontwikkeling, waarbij alle afdelingen input konden leveren voor de eigen afdeling. Hierover zijn inmiddels werksessies op teamniveau over geweest, waaronder ook bij het team Handhaving.

5.2.4 **Regelgeving**

Leerplan: 'Het waterschap moet de taken ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving uit de Omgevingswet implementeren in verordeningen en beleidsinstrumenten (zoals Keur en beleidsregels).'

Stand van zaken

Er is een nieuwe verordening in de maak, waarbij actief is nagedacht vanuit de afdeling Handhaving. Het leidt niet tot fundamentele aanpassingen van de Keur, omdat de huidige Keur al veel algemene vrijstellingen bevat (in lijn met het uitgangspunt van 'ja, tenzij...' van de Omgevingswet.

5.3 **Beoordeling**

Voor toezicht en handhaving zijn de eerste stappen genomen om op 1 januari 2022 klaar te zijn voor de introductie van de Omgevingswet. Er is aandacht besteed aan digitale vaardigheden en gesprekstechnieken. Het aanpassen van houding en gedrag zal de belangrijkste uitdaging worden, vooral het doelgericht in plaats van normgericht werken. In de handhavingscultuur met een bandbreedte tussen strikt optreden en rekkelijk zijn, zal een nieuwe meer uniforme balans moeten worden gevonden. Het komen tot een meer gezamenlijke en opgestuurde handhavingstijl zal een grote uitdaging zijn. Dit vraagt om aandacht in het personeelsbeleid (persoonlijke ontwikkeling, werving en selectie), de teamvorming en aanhaking bij de organisatie als geheel en om een goede aansturing.

6 Conclusies en lessen voor de toekomst

6.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

Hoe doeltreffend en doelmatig zijn toezicht en handhaving van de Keur door Waterschap Vallei en Veluwe en welke lessen kunnen daaruit worden geleerd voor het handhavingsbeleid 2022-2027 en de organisatie en uitvoering daarvan, mede in het licht van BOVI2050 en de Omgevingswet?

De doeltreffendheid en de doelmatigheid van toezicht en handhaving hangen in belangrijke mate af van de vraag of de (VTH) beleidscyclus is gesloten. Dat wil zeggen dat er doelstellingen zijn vastgelegd en dat die worden doorvertaald in prioriteiten, (consequente) uitvoering, periode evaluatie en waar nodig bijstelling. Toezicht en handhaving van de Keur door waterschap de Vallei en Veluwe, voldoen hier niet aan. Beleid, organisatie en uitvoering als geheel zijn gefragmenteerd en deels gedateerd. In zekere zin zijn toezicht en handhaving ‘verweesd’ van het beleid en organisatie van het waterschap als geheel. Dat gaat ten koste van de doelmatigheid. Het spontane naleefgedrag is lager dan de doelstellingen en de doelstellingen van het Toezichtsplan Keur (consequent en consistent beleid, transparante uitvoering en uniforme werkwijze) worden ook niet gerealiseerd. Het toezicht en de handhaving zijn dus niet doeltreffend te noemen.

6.2 Conclusies en aanbevelingen over het beleid

Het beleid is compleet, maar in de prioriteitstelling onvoldoende selectief en gedateerd (2016). Daardoor vormt het beleid geen houvast in de uitvoeringspraktijk. Er zijn recente ontwikkelingen die in het nieuwe beleidsplan tot uitdrukking zouden moeten komen, zoals de introductie van de Omgevingswet, gebiedsgericht werken, integrale afstemming, werken met opgaven, droogte en (andere) klimaat-robuste watersystemen. Jaarlijkse uitvoeringsplannen en evaluaties ontbreken.

Aanbevelingen:

1. Stel duidelijke prioriteiten in het beleid, waarbij taken/activiteiten met een lage prioriteit ook daadwerkelijk leiden tot minder toezichts- en handhavingsactiviteiten.
2. Leg bij de prioriteiten en wijze van inzet van toezicht en handhaving ook een duidelijke relatie met opgaven en ontwikkelingen als droogte en gebiedsgebonden werken en sluit aan bij de doelen van BOVI2050. Met andere woorden: maak het toezicht en de handhaving van de Keur meer opgavegestuurd.
3. Actualiseer met het oog daarop ook de Keur door doelcriteria op te nemen (algemeen, voor oppervlaktewateren, waterkeringen en grondwater) waaraan de effectiviteit van het toezicht en de handhaving kan worden afgemeten.
4. Zorg voor een 'kanteling' van de Big 8, dat wil zeggen, borg en veranker in de cultuur dat toezicht en handhaving niet 'ondergeschikt' zijn aan beleid, maar 'nevenschikt': toezicht en handhaving zijn niet alleen volgend op het beleid en de prioriteiten, maar genereren ook inzicht en daarmee beleidsinformatie over ontwikkelingen in opgaven, risico's en effectiviteit van het beleid.

6.3 Conclusies en aanbevelingen over de uitvoering

De inspecteurs van het waterschap zijn toegewijd en hebben een grote betrokkenheid bij de organisatie, hun werk en het gebied. Ze kennen het gebied als hun broekzak. De interne samenwerking is beperkt maar de samenwerking die er is, verloopt over het algemeen goed. Het belangrijkste aandachtspunt in de uitvoering is het gevaar van een ongelijk speelveld, enerzijds omdat toezicht niet systematisch plaatsvindt maar op basis van de waan van de dag (meldingen, klachten) en anderzijds doordat er geen uniforme handhavingscultuur is, maar een cultuur waar plaats is voor zowel handhavers met een meer 'rekkelijke' uitvoeringsstijl en handhavers met een meer 'strikte' uitvoeringsstijl. Het huidige beleid voorziet hier niet in. Dit is ook nadrukkelijk een gevolg van 'achterstallig onderhoud' in de aansturing, samenhang met de rest van de organisatie en (rol)ontwikkeling en professionalisering van de handhaving.

Aanbeveling:

5. Borg dat capaciteit en aansturing daarvan in voldoende mate aanwezig is zodat zowel programmatisch (en opgave-) gestuurd toezicht kan worden gehouden als vraaggestuurd (op basis van klachten, meldingen, etc.).
6. Stuur als (team- en afdelings)leiding op een uniforme handhavingscultuur die in lijn is met de handhavings- en sanctiestrategie. Borg in elk geval dat er meer balans is in de handhavingscultuur door het team gericht aan te sturen en met een meer strikte inzet waar het moet en een meer meegaande inzet waar het kan. Dit ook in relatie tot de risicoanalyse en prioriteiten.
7. Zorg voor een adequate monitoring van de uitvoering en waar nodig bijsturing, zowel kwantitatief als kwalitatief.

6.4 Conclusies over de implementatie van de Omgevingswet

Voor toezicht en handhaving zijn de eerste stappen genomen om op 1 januari 2022 klaar te zijn voor de introductie van de Omgevingswet. Er is aandacht besteed aan digitale vaardigheden en gesprekstechnieken. Het aanpassen van houding en gedrag zal de belangrijkste uitdaging worden, vooral het doelgericht in plaats van normgericht werken. De hierop gerichte activiteiten staan voor 2021 in de planning. Het is geen vanzelfsprekendheid dat de van oudsher

normgerichte (en vaak autonoom opererende) inspecteurs de oude werkwijze makkelijk los kunnen laten. Het waterschap zal in het personeelsbeleid (inclusief werving en selectie) nadrukkelijk(er) aandacht aan moeten besteden aan de nieuwe vereiste competenties en vaardigheden. De uitdaging om op 1 januari 2022 klaar te zijn voor de introductie van de Omgevingswet zal groot zijn.

Aanbeveling:

7. Borg dat het uitvoeringsbeleid van de handhaving van de Keur onder de Omgevingswet een gezamenlijk proces van beleid en uitvoering is. Bevorder een professionele gezamenlijke handhavingscultuur waarbij een modus wordt gevonden voor inzet van de verschillende handhavingsstijlen in de handhavingsstrategie: meedenkend waar het kan, strikt optreden waar het moet.

6.5 Conclusie en aanbevelingen over sturing door het bestuur

De kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur is beperkt net als informatiepositie. Het algemeen bestuur heeft hierbij niet zijn rollen gepakt. Als een van de argumenten is genoemd dat de mandaten in de organisatie laag zijn weggelegd. Dat vereist evenwel dat deze mandaten ook beheerd worden en er duidelijke kaders (wat moet worden bereikt en wat zijn de 'spelregels' voor het mandaat?) worden meegegeven. Dat is nu niet het geval.

Aanbevelingen:

8. Stel als algemeen bestuur vanuit de opgaven, zoals vastgelegd in BOVI2050, duidelijke inhoudelijke kaders en prioriteiten voor toezicht en handhaving. Vraag in de jaarrapportages ook om het aanschouwelijk maken van wat het toezicht en de handhaving hebben opgeleverd, om inzicht in ontwikkelingen (wat hebben de inspecteurs gezien?) en in de bijdrage van toezicht en handhaving aan het realiseren van de opgaven.
9. Informeer als dagelijks bestuur het algemeen bestuur ook tussentijds actief over ontwikkelingen, veranderingen, successen en aandachtspunten voor het toezicht en de handhaving. Het laatste ook waar het gaat om het samenspel met externe partners en de communicatie naar de ingelanden.

Bijlage 1: Deelvragen

Beleid

1. Wat waren de kaders en doelen van het toezicht- en handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan?
2. Hoe zijn deze vertaald naar prioriteiten, aanpak, organisatie en samenwerking?

Uitvoering

3. Hoe verloopt de uitvoering in de praktijk?
4. Zijn het beleid en de gestelde prioriteiten leidend in de dagelijkse praktijk?
5. Hoe wordt gestuurd op kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid?
6. Hoe wordt de samenwerking met andere handhavingspartners gewaardeerd?
7. Worden de prestaties en doeltreffendheid gemonitord? Zo ja, wat kan gezegd worden over de doeltreffend van de uitvoering?
8. In hoeverre was de uitvoering doelmatig?
9. Wat zijn verklaringen voor het voorgaande?

Bestuur

10. Hoe heeft het algemeen bestuur in het licht van het voorgaande zijn kaderstellende en controlerende rol ingevuld in de jaren 2018 en 2019?

Lessen

11. Welke lessen kunnen daaruit voor de toekomst worden geleerd?

Onderzoekslijn 2: eisen en verwachtingen voor de toekomst

Beleid

12. Wat zijn de belangrijkste ambities, uitgangspunten en veranderingen vanuit de BOVI2050 en de Omgevingswet die het toezicht en de handhaving van de Keur raken?
13. Welke aanpassingen zijn gewenst voor de kaders van het handhavingsbeleidsplan 2022-2027?
 - Vanuit de filosofie van de Omgevingswet
 - Vanuit de ambities en (wijze stellen) prioriteiten?
 - Vanuit de organisatorische en financiële randvoorwaarden
 - Vanuit wensen vanuit de samenleving en partners

Uitvoering

14. Wat betekenen de nieuwe ontwikkelingen in algemene zin voor:
 - de organisatie
 - de manier van waarop toezicht en handhaving moeten worden ingezet en uitgevoerd
 - de samenwerking
15. Ligt de organisatie op koers voor de implementatie van de nieuwe ontwikkelingen?

Bestuur

Hoe kan het bestuur de kaderstellende en controlerende rol waar het gaat om het handhavingsbeleid toekomstbestendig vormgeven?

pro facto