

De Keur gekeurd

Hoe scoort het Keurkwartet en het daarbij behorende uitvoeringsproces wat betreft doelmatigheid en doeltreffendheid, gezien vanuit het waterschap en de ingelanden.



“DE KEUR GEKEURD”

**Rekenkameronderzoek uitgevoerd door de
rekenkamercommissie van het
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden**



**Onderzoek:
Hoe scoort het Keurkwartet en het daarbij behorende
uitvoeringsproces wat betreft doelmatigheid en
doeltreffendheid, gezien vanuit het waterschap en de
ingezetenen**

Colofon:

Rapport van de rekenkamercommissie Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

De rekenkamercommissie bestaat uit: C.A de Vries, mw. C.H. Schuil, J.P. Verweij, J.G.M. Kromwijk en de secretaris G. Kamperman

Feitenonderzoek uitgevoerd door Unravelling, Onderzoek & Advies te Arnhem
Onderzoekers: M.C. Mussche, J. Beldman

Inhoud

0. Opzet onderzoek, conclusies en aanbevelingen.....	4
0.1 Opzet onderzoek.....	4
0.2 Conclusies.....	4
0.3 Aanbevelingen.....	6
1. Inleiding.....	8
1.1 Introductie en keuze onderzoeksonderwerp.....	8
1.2 Vraagstelling en deelvragen.....	8
1.3 Normenkader.....	9
1.4 Onderzoeksopzet en afbakening.....	11
1.5 Leeswijzer.....	12
2. Het Keurkwartet in een notendop.....	13
3. Bevindingen.....	15
3.1 Beleid.....	15
3.2 Totstandkoming van de Keur.....	17
3.3 Naleving en handhaving.....	21
3.4 Deregulering en doelmatigheid.....	31
4. De praktijk elders.....	33
5. Bestuurlijke reactie.....	35
6. Nawoord.....	37
Bijlage 1. Geraadpleegde personen.....	38
Bijlage 2. Geraadpleegde stukken.....	40
Bijlage 3. Normenkader.....	41
Bijlage 4. Workshop 13 november 2012.....	42
Bijlage 5 Voorbeeldmaatregelen / indicatoren Keur waterschap Rivierenland.....	45
Bijlage 6 Betrokkenheid Algemeen Bestuur.....	46
Bijlage 7 Vergelijking twee casusgebieden.....	49
Bijlage 8 Gebruikte afkortingen.....	52
Bijlage 9 Organisaties met zienswijzen bij Keur 2009.....	53
Bijlage 10 Indieners van klachten.....	54
Bijlage 11 De tafel van elf.....	55

0. Opzet onderzoek, conclusies en aanbevelingen

0.1 Opzet onderzoek

Voor de ingelanden is de bescherming van watergangen en waterkeringen van groot belang. De Keur is de verordening waarin het waterschap heeft vastgelegd wat wel en niet mag rond de watergangen en waterkeringen. Samen met de Legger, de Algemene Regels en de Beleidsregels, vormt de Keur een set regels waar iedereen zich aan moet houden. Door toe te zien op de naleving van deze regels beschermt het waterschap het waterpeil, de aan- en afvoer van water en de eigen infrastructuur en daarmee de veiligheid van de ingelanden. Deze set regels wordt wel aangeduid als het Keurkwartet. Dit Keurkwartet is het onderwerp van dit onderzoek.

Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in het uitvoeringsproces en te bekijken hoe het is gesteld met:

- de doelmatigheid en deregulering zoals is ingezet met het Keurkwartet
- de bekendheid en het bekendmaken van de regels uit het Keurkwartet
- de naleving van de regels uit het Keurkwartet

De vraagstelling in dit rekenkameronderzoek luidt:

Hoe scoort het Keurkwartet en het daarbij behorende uitvoeringsproces wat betreft doelmatigheid en doeltreffendheid, gezien vanuit het waterschap en de ingezetenen? En in hoeverre kan het waterschap zich daarin in de toekomst verbeteren?

Deze vraagstelling wordt in vier deelvragen uitgesplitst: over beleidsvisie, totstandkoming, naleving en deregulering bij de Keur.

De bevindingen van de rekenkamercommissie zijn weergegeven in dit rapport.

0.2 Conclusies

In deze paragraaf vindt u per deelvraag een korte 'samenvatting' van de belangrijkste bevindingen. Het tekstblok per deelvraag eindigt met een conclusie van de rekenkamercommissie.

Deelvraag 1: Welke beleidsvisie ligt ten grondslag aan het Keurkwartet?

Er is geen door het algemeen bestuur (AB) vastgestelde beleidsvisie over het Keurkwartet. Idealiter ontstaat regelgeving vanuit een beleidsvisie. Het AB heeft in 2009 een aantal malen gesproken over de uitgangspunten voor de Keur, maar er is geen visie vastgesteld. De uitgangspunten voor de Keur zijn daarmee impliciet gebleven.

Naast het formele Keurkwartet, zien we dat er sprake is van "Lokaal beleid". Met dit zogeheten "Lokaal beleid" legt de afdeling Vergunningen & Handhaving (V&H) voor bepaalde watergangen het gedoogbeleid vast. Dit "Lokaal beleid" wordt op afdelingsniveau bepaald. Het is geen beleid dat door het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur (DB) of door het directieteam (DT) is vastgesteld. Het is te waarderen dat V&H de uitzonderingen op de regel intern vastlegt, om zo willekeur te voorkomen. De keerzijde is dat dit gedoogbeleid zich aan het democratisch proces onttrekt en niet controleerbaar is door het AB of door de ingelanden.

Conclusie 1:

Het ontbreekt aan een vastgestelde beleidsvisie als basis voor het Keurkwartet. Er is onvoldoende koppeling tussen de beleidsuitgangspunten, de ontworpen regelgeving en de uitvoering daarvan. Daardoor is het lastig het proces rond de Keur te verbeteren.

Deelvraag 2: Hoe verloopt de totstandkoming van de Keur-regelgeving?

Op organisatorisch vlak geeft het rekenkameronderzoek de volgende inzichten:

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de Keur is niet duidelijk afgesproken in de organisatie. Het ontbreken van een expliciet verantwoordelijke "eigenaar" bemoeilijkt het aanpassen van de Keur.

De huidige Keur is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Er heeft, mede door de tijdsdruk, voor het vaststellen van de huidige Keur geen uitvoerbaarheidstoets plaatsgevonden. De interactie met belanghebbenden over de keurbepalingen is zeer beperkt gebleven. Er zijn inconsistenties in de Keur geslopen en het taalgebruik is niet altijd heel duidelijk.

Er ontbreekt een eenduidige procedure om de Keur aan te passen en de Keur is nog niet geëvalueerd. De evaluatie is door het DB aan het AB toegezegd, maar is nog niet uitgevoerd na de afgesproken termijn van twee jaar. Er is op dit moment geen projectmatige aanpak voor de totstandkoming van een nieuwe Keur in 2013. Er is nog geen projectplan, geen tijdpad en geen projectgroep.

Conclusie 2:

De knelpunten, onduidelijkheden rond het opstellen van het Keurkwartet 2009 zijn nog onvoldoende opgelost en staan een goed vervolg voor een nieuwe Keur in de weg.

Deelvraag 3: Hoe is de naleving van de regels in het Keurkwartet?

Het waterschap houdt systematisch toezicht op de naleving. Grote overtredingen zullen waarschijnlijk worden gesignaleerd door eigen waarneming, klachtenmeldingen of door schouw. Het doel is te zorgen voor naleving van de regels, het doel is niet om overtreders te straffen. Als een overtreding in het veld kan worden opgelost door een afspraak te maken met de ingeland over het herstel van de overtreding, dan heeft dat de voorkeur van het waterschap. De keerzijde is dat de overtredingen niet geregistreerd worden. Op basis van gebiedskennis heeft het waterschap wel een beeld van waar de naleving tekortschiet, maar dat is niet systematisch vastgelegd of beoordeeld. De, op basis van het huidige systeem, gerapporteerde nalevingspercentages geven geen betrouwbaar beeld.

Klachten van ingelanden worden niet eenduidig geregistreerd. De klachten gaan vooral over achterstallig onderhoud, laag waterpeil, stremming doorstroming, hoog waterpeil en overlast.

Er worden weinig moderne middelen ingezet bij het handhaven.

De belangrijkste redenen om de keurregelgeving niet na te leven zijn volgens onze respondenten: de regels zijn te strikt, te gedetailleerd, te weinig gebiedsspeciek of het is te tijdrovend om aan de regels te voldoen. Kort samengevat komt het erop neer dat vrijwel alle respondenten de doelen van het waterschap onderschrijven, maar dat een deel van de geïnterviewde belanghebbenden sommige regels onvoldoende accepteren om ze te willen naleven.

Bij mede-overheden treedt het waterschap niet strikt handhavend op c.q. zet geen sanctiemiddelen in om naleving te bewerkstelligen. Het slechts incidenteel corrigeren van overtredingen van mede-overheden, maar wel sanctionerend optreden tegen andere ingelanden, wordt door sommige van de geïnterviewde ingelanden ervaren als "meten met twee maten". Dit gevoel is er ook bij het melden/niet melden. "Wie meldt is in beeld en wordt gecontroleerd. Een ingeland die niet meldt, wordt niet gecontroleerd".

Conclusie 3:

Het waterschap is, door niet volledige registraties van overtredingen en klachten, nog onvoldoende in staat tot informatiegestuurd handhaven. Er zijn signalen dat het schort aan de acceptatie van de keurregels en dat er bij ingelanden strenger wordt gehandhaafd dan bij medeoverheden.

Deelvraag 4: In hoeverre is er sprake van deregulering en een verbetering van doelmatigheid?

Een thema dat bij meerdere overheden speelt is deregulering, om zo bij te dragen aan de administratieve lastenvermindering voor de burger en de organisatie. Voor de ingelanden van het waterschap is er sprake van deregulering, wanneer ze kunnen volstaan met een melding in plaats van een vergunning te moeten aanvragen. De mogelijkheid tot het doen van een melding is met de Keur van 2009 geïntroduceerd en daarvoor zijn Algemene Regels opgesteld. Er is binnen het AB overeenstemming over het beginsel: "Een vergunningplicht waar het moet en melding waar het kan". Noch het AB, noch het DB heeft expliciete doelen gesteld ten aanzien van deregulering in relatie tot de gewenste verhouding meldingen ten opzichte van vergunningen. Bestuurlijk en ambtelijk is er geen sturing op deregulering. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de verhouding tussen het aantal meldingen en het aantal vergunningen de afgelopen jaren nagenoeg gelijk is gebleven op 90% vergunningen en 10% meldingen, terwijl de praktijk elders toont dat (desgewenst) meer door middel van meldingen kan worden afgehandeld.

Conclusie 4:

Er vindt geen sturing plaats op deregulering en verbetering van doelmatigheid. Het werken met Algemene Regels voor het doen van meldingen, heeft maar zeer beperkt bijgedragen aan de administratieve lastenverlichting voor zowel ingelanden als de eigen organisatie.

0.3 Aanbevelingen

Het rekenkameronderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen naar aanleiding van de vier deelvragen:

Aanbeveling 1: Ontwikkel in 2013 een beleidsvisie inzake de Keur die vastgesteld wordt door het Algemeen Bestuur.

Deze visie is richtinggevend voor het opstellen van de nieuwe Keur en heeft aandacht voor onder andere:

- de vraag in hoeverre de doelen van het waterschap gerealiseerd worden, dan wel sec de regels gehandhaafd worden;
- de waterkwaliteit, naast de waterkwantiteit;
- de mate van gewenst gebiedspecifiek beleid;
- de beoogde deregulering en de verhouding vergunning aanvragen versus meldingen;
- een procedure voor aanpassingen in de Keur (bevoegdheden van ambtelijke organisatie, directieteam of dagelijks bestuur voor (kleine) wijzigingen);
- de ervaringen van handhavers met de huidige Keur;
- informatievoorziening (kentallen) over handhavingaspecten bij de Keur naar het algemeen bestuur.

Bij de visieontwikkeling kunnen gegevens van andere waterschappen, zoals Rivierenland en Aa en Maas, dienstig zijn (zie hoofdstuk 4).

Aanbeveling 2: Kom tot een duidelijke, projectmatige aanpak voor het opstellen van de nieuwe Keur.

Het proces van de totstandkoming van de Keur ziet de rekenkamercommissie als volgt:

- Voor 1 mei 2013 heeft het dagelijks bestuur een projectplan opgesteld waarin de verschillende processtappen en de rolbeschrijvingen zijn uitgewerkt. Het projectplan wordt ter kennisname aan het algemeen bestuur gestuurd.

- Als eerste stap wordt bovengenoemde beleidsvisie opgesteld en vastgesteld (eerste discussie hierover met het algemeen bestuur is voor 1 juli 2013).
- Er wordt door het dagelijks bestuur een projectgroep geformeerd met duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden om de nieuwe Keur tot stand te brengen.
- De huidige keur wordt geëvalueerd, waarbij ervaringen van o.a. handhavers, juristen en ingelanden ingebracht worden.
- De nieuwe Keur wordt in voldoende samenspraak met de belangrijkste stakeholders (gemeenten, belangenorganisaties, et cetera) opgesteld. Met aandacht voor uitvoerbaarheid en begrijpelijke regels.
- Na vaststelling van de nieuwe Keur wordt deze voldoende gecommuniceerd met belanghebbenden.

Aanbeveling 3: Zorg voor de noodzakelijke randvoorwaarden voor informatiegestuurd handhaven.

- Registreer klachten en overtredingen eenduidig in één database, zodat goed inzicht ontstaat over het aantal en aard ervan. Dit maakt analyse en lering trekken mogelijk.
- Maak (meer) gebruik van moderne middelen bij het handhaven zoals GIS-applicaties en luchtfoto's.
- De vorderingen met betrekking tot deze aanbeveling worden genoemd in de bestuursrapportages.

Aanbeveling 4: Besteed in de nieuwe Keur gericht aandacht aan de acceptatie van de keurregels en de beeldvorming over de handhaving

Door:

- een (korte) proceduretijd voor aanvragen vast te stellen en deze na te komen (resultaten laten terugkomen in de bestuursrapportages);
- het verder digitaliseren van aanvragen en 'gereedmeldingen';
- gerichte communicatie voor mede-overheden en ingelanden over de doelen van de regels, de gebiedsspecifieke eisen en de daarop afgestemde werkwijze van het waterschap.

Aanbeveling 5: Regel in de nieuwe Keur/ beleidsvisie de gewenste deregulering en de verbetering van de doelmatigheid

- Formuleer, aan de hand van de ontwikkelde visie, doelstellingen over de mate van deregulering en de verbetering van doelmatigheid. Onderwerpen daarbij zijn: vermindering van aantal regels, toegankelijkheid van de regels, klantgerichter vergunningverlening en verdergaande digitalisering.

1. Inleiding

1.1 Introductie en keuze onderzoeksonderwerp

De rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden heeft een vooronderzoek gedaan naar het onderwerp handhaving. Daarbij is bekeken of het onderwerp aanknopingspunten biedt voor leren en verbeteren: Is er sprake van dynamiek? Is er sprake van door het waterschap te beïnvloeden beleid? Is er een maatschappelijk belang om dit te gaan onderzoeken? Al verkennend kwam de Keur in beeld. De Keur is een verordening die door het waterschap zelf wordt opgesteld en waarmee waterpeil, aan- en afvoer van water en de waterinfrastructuur van het waterschap kan worden beschermd. Recente wijzigingen in de Keur regelgeving maken het aantrekkelijk om te kijken of de ingezetenen “over weg kunnen met” de regels en de daarbij passende handhaving.

In het vooronderzoek werd duidelijk dat handhaving niet op zich staat. Voor het kunnen (laten) naleven van de regels door de ingezetenen moet er vooraf goede voorlichting zijn geweest. Ook moeten de regels uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Verder is het zo dat de regels doelmatig moeten zijn voor wat betreft inhoud en regeldruk om maatschappelijk aanvaardbaar te zijn. Het rekenkameronderzoek omvat daarom het hele werkproces van de Keur: van beleid tot acties in het veld.

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden zal in 2013 waarschijnlijk starten met het proces om een nieuwe Keur vast te stellen. De Keuraanvragen zijn in de praktijk een belangrijk contactmoment van het waterschap met de ingelanden. Ook dat zijn belangrijke aanleidingen voor de keuze van de Keur als onderwerp.

De Keur vormt samen met de legger, de algemene regels en de beleidsregels, het zogenaamde “Keurkwartet” (voor een toelichting zie hoofdstuk 2). Dit Keurkwartet is het onderwerp van dit onderzoek.

1.2 Vraagstelling en deelvragen

Het rekenkameronderzoek omvat het hele werkproces van de Keur: het stellen, bekend maken, naleven en handhaven van regels. Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in het uitvoeringsproces en te bekijken hoe het is gesteld met:

- de doelmatigheid en deregulering zoals is ingezet met het Keurkwartet;
- de bekendheid en het bekendmaken van de regels uit het Keurkwartet;
- de naleving van de regels uit het Keurkwartet.

De algemene vraagstelling luidt:

Hoe scoort het Keurkwartet en het daarbij behorende uitvoeringsproces wat betreft doelmatigheid en doeltreffendheid, gezien vanuit het waterschap en de ingezetenen? En in hoeverre kan het waterschap zich daarin in de toekomst verbeteren?

Of meer algemeen gesteld: wat leren we als waterschapsbestuur van de huidige (Keur-)praktijk bij het waterschap en wat betekent dit voor de toekomst?

De vier onderzoeksvragen en de bijbehorende deelvragen zijn:

1. Welke beleidsvisie ligt ten grondslag aan het Keurkwartet?

- a) Wat zijn – met het oog op naleving, toezicht en handhaving - de centrale elementen in de beleidsvisie?
- b) Is de beleidsvisie herkenbaar vertaald in het Keurkwartet?
- c) In hoeverre is er sprake van een verandering in de beleidsvisie?

2. Hoe verloopt de totstandkoming van de Keur-regelgeving?

- a) Welke belangenverenigingen of groepen betrokkenen worden vooraf geraadpleegd?
- b) Welke belanghebbenden blijven buiten beschouwing?

- c) Wat is de visie van belanghebbenden op de totstandkoming van regelgeving en toezichtstrategie?
- d) In hoeverre speelt deregulering een rol?
- e) In hoeverre vindt, voorafgaand aan de implementatie, een uitvoerbaarheidstoets plaats?
- f) Hoe verloopt de bekendmaking van regelgeving?
- g) In hoeverre is er sprake van een evaluatie van de Keur?
- i) Hoe verloopt de totstandkoming van de nieuwe Keur?

3. Hoe is de naleving van de regels in het Keurkwartet?

- a) Hoe is de ontwikkeling van het aantal en de aard van vergunningen?
- b) Hoe is de ontwikkeling van het aantal en de aard van meldingen?
- c) Wat zijn voor belanghebbenden de belangrijkste redenen om een vergunning aan te vragen of een melding te doen?
- d) Wat zijn voor belanghebbenden de belangrijkste redenen om geen vergunning aan te vragen of geen melding te doen (terwijl dit wel vereist is)?
- e) Hoe is de ontwikkeling van klachten en wat is de achtergrond van deze ontwikkeling?
- f) Welke ontwikkeling is zichtbaar in toezicht en handhaving?
- g) Welke ontwikkeling is zichtbaar in de naleving van het Keurkwartet?
- i) In hoeverre zijn er – bij bovenstaande aspecten- verschillen tussen een nieuwbouwwijk en een landelijk / veenweide-gebied?

4. In hoeverre is er sprake van deregulering en een verbetering van doelmatigheid?

- a) In hoeverre ervaren belanghebbenden dat er sprake is van deregulering?
- b) In hoeverre ervaart het waterschap dat er sprake is van een verbetering in doelmatigheid van toezicht en handhaving?

De vier onderzoeksvragen en bijbehorende deelvragen bepalen de structuur van het rapport. De vier onderzoeksvragen komen aan bod in paragraaf 3.1 tot en 3.4. Elke subparagraaf gaat concreet in op een deelvraag.

1.3 Normenkader

Een bijzonder element in dit rekenkameronderzoek is de directe input van het Algemeen Bestuur (AB) op het normenkader. Aan het begin van het onderzoek, is het normenkader uitgebreid besproken. Dit is gebeurd tijdens een bijeenkomst op 10 oktober 2012 met AB-leden, de rekenkamercommissie en de onderzoekers. Deze bijeenkomst heeft geleid tot zowel een aanscherping als ook een nuancering van de in de opzet geformuleerde normen. Om recht te doen aan de inbreng vanuit het AB, is onderstaand per norm de discussie weergegeven¹. Het resultaat van de discussie is een door het AB aangescherpt en genuanceerd normenkader voor dit onderzoek.

Norm 1. Er ligt een actuele en richtinggevende beleidsvisie ten grondslag aan het Keurkwartet.

Eén van de AB-leden werpt de vraag op: "*Handhaven we de regels of de doelen van de regels*". De AB-leden noemen voorbeelden van plannen van inwoners die zijn afgewezen omdat ze niet voldeden aan de Keurregelgeving. Dit terwijl de plannen inhoudelijk goed waren en bijdroegen aan de doelen van het waterschap. De AB-leden geven aan dat de doelen van de Keur duidelijker moeten worden benoemd. Vervolgens kan het waterschap, rekening houdend met die doelen, flexibeler omgaan met de handhaving. De huidige Keur bestaat vooral uit middelregelgeving. Door uit te gaan van middelregelgeving ga je teveel uit van een technocratisch bedachte maakbare samenleving. Veel beter is het je bij de regelgeving te richten op de doelen die je als waterschap nastreeft. Door doelregelgeving ontstaat bij inwoners meer begrip voor de regels, ze richten zich immers op geaccepteerde hogerliggende doelen. Op die wijze zijn inwoners volgens de AB-leden eerder geneigd om de regels na te leven.

¹ Waar in deze paragraaf AB-leden staat, wordt bedoeld op de AB-leden die deelnamen aan de "normzoekingsessie" op 10 oktober 2012. Deze groep AB-leden vormde een brede en representatieve groep.

Het is volgens de AB-leden belangrijk om je als waterschap te realiseren dat handhaving ook een contactmoment met je inwoners inhoudt. Tijdens dat contact maak je je houding kenbaar: repressief, meegaand, meedenkend, et cetera. Het handhavingscontact biedt een kans om je als waterschap te profileren als waterautoriteit en een kans om de communicatie te verbeteren. De AB-leden geven aan dat je die kans moet grijpen en er zorgvuldig mee moet omgaan. Overigens biedt het handhavingscontact ook aan de inwoner een kans, namelijk de kans om zijn gedrag aan te passen aan de norm. Ook biedt de handhaving de mogelijkheid om inwoners voor te lichten en uitleg te geven over de regelgeving. Die uitleg is volgens de AB-leden noodzakelijk om begrip te kweken voor de regels en de handhaving daarvan. Om dat begrip tot stand te brengen is een open en positieve communicatie tijdens de handhaving geboden. De extra communicatie is nodig om een tekortkoming aan te pakken: in de beleving van de AB-leden zijn de Keurregels niet algemeen bekend. Ze zijn wel via de geëigende kanalen gecommuniceerd, maar de meeste inwoners kennen de regels niet.

Een aandachtspunt bij het opstellen van een visie is dat er veel verschillende situaties zijn, bijvoorbeeld door de diverse grondsoorten in het beheergebied van het waterschap.

Tenslotte kunnen AB-leden meerdere voorbeelden noemen van conflicten tussen de Keur en andere (landelijke) regelgeving, onder meer conflicten tussen Keur en Natura 2000. Tegenstrijdigheden leiden tot onbegrip bij de inwoners. In dit verband maken AB-leden ook de koppeling tussen de *waterkwaliteits*-en de *waterkwantiteits*regels. De AB-leden zouden graag zien dat er in de beleidsregels meer aandacht voor waterkwaliteitsaspecten komt.²

Resumerend vragen de geïnterviewde AB-leden bij deze norm aandacht voor het volgende:

- Een verschuiving – waar mogelijk – van middelregelgeving naar doelregelgeving, in elk geval meer aandacht voor de doelen.
- De indruk bij de AB-leden is dat de informatieverstrekking richting de ingelanden beperkt is. Het waterschap zou meer uitleg moeten geven over doelen en interpretatie van de regels.
- Een beleidsvisie moet voldoende gebiedsspecifiek zijn.
- Het waterschap kan conflicten tussen de Keur en andere regelgeving voorkomen door vooraf af te stemmen.
- Meer aandacht voor waterkwaliteitsaspecten, voor zover deze met het instrumentarium Keur te beïnvloeden is.

Norm 2. De visie van belanghebbenden is op passende wijze meegewogen bij de totstandkoming van regelgeving en toezichtstrategie. De regels zijn bekend en in voldoende mate geaccepteerd.

De communicatie voorafgaand aan vaststelling van de Keur is in de beleving van de AB-leden goed geweest. Wel was de aandacht van ingelanden daarvoor minimaal. Het waterschap moet inzichtelijk maken op welke wijze ze is omgegaan met de visie van belanghebbenden. Is de visie overgenomen, deels overgenomen of niet overgenomen, en wat is daar de reden voor. Door deze terugkoppeling kweek je als waterschap meer begrip voor de afwegingen die je maakt om de doelen te realiseren. De inwoner moet het gevoel hebben dat zijn visie serieus is meegewogen. Dat vereist een extra communicatiemoment, bovenop de wettelijk verplichte ter inzagelegging, door het betrekken van belanghebbenden.

Een goede afstemming met inwoners heeft voor het waterschap zelf ook duidelijke voordelen. Door het creëren van draagvlak voor de regels zorg je voor het gaandeweg internaliseren van de regels. Het streven zou moeten zijn dat inwoners de regels "als vanzelf" naleven. Niet omdat het van het waterschap moet, maar omdat het logisch en vanzelfsprekend is. Op die wijze kan het waterschap door afstemming voorafgaand aan het stellen van de regels, de handhaving achteraf beperken.

² De Keur is wetgevingstechnisch beperkt tot "waterkwantiteit" (d.w.z.: peilsturing, de aan- en afvoer van water, veiligheid tegen hoog water en de daarvoor benodigde waterinfrastructuur). Deze manifesteren zich als inrichtingsmaatregelen in de fysieke leefomgeving, ruimtelijke ordening. Daarmee is slechts indirect de waterkwaliteit te beïnvloeden. Bijvoorbeeld het (laten) inrichten van natuurvriendelijke oevers en het natuurvriendelijk maken van onderhoudsregimes van watergangen etc., De fysisch-chemische kwaliteit van water is het exclusieve domein van de Waterwet, die landelijk wordt vastgesteld en beheerd.

Resumerend vragen de AB-leden bij deze norm aandacht voor het volgende:

- Zorg dat de belanghebbenden op passende wijze worden geraadpleegd.
- Zorg voor goede terugkoppeling aan belanghebbenden over in hoeverre hun zienswijze is meegenomen in de beleidsformulering.

Norm 3. Ingezeten leven de regels in voldoende mate na.

De AB-leden krijgen liever inzicht in het toezicht en handhavingssysteem, dan dat dit (op dit moment) als een norm wordt opgelegd. Dit omdat in de beleving van de AB-leden de nalevingspercentages ontbreken. Beter is een systeembenadering: waarom moet handhaving plaatsvinden, waarom vindt er geen spontane naleving plaats. Een van de AB-leden geeft aan dat de nalevingsnorm bij vergunningenplichtige zaken bijvoorbeeld op 80% zou moeten liggen en voor meldingplichtige zaken op 60%. Tegelijk constateren de AB-leden dat dergelijke normen er nu formeel niet zijn. Een dergelijk nalevingsniveau wordt in de praktijk wel als norm beleefd door de AB-leden: het is een impliciete norm. Om als AB een goed oordeel te kunnen vormen over een wenselijk nalevingsniveau, is het eerst nodig meer inzicht te krijgen in het toezichtssysteem. Als bijvoorbeeld blijkt dat er geen surveillance plaatsvindt, dan is duidelijk dat de focus uitsluitend ligt op vergunningen, meldingen en klachten over niet-naleving. Dan ontbreekt een totaal beeld over het nalevingsniveau. Dit rekenkameronderzoek kan inzicht bieden in het systeem, waarna het AB vervolgens een norm zou kunnen stellen op basis van dat inzicht. Op dit moment is het nog te vroeg om uit te gaan van een norm voor het nalevingsniveau.

Resumerend: De AB-leden vragen bij deze norm aandacht voor het volgende:

- Het is wenselijker inzicht te krijgen in het toezicht- en handhavingssysteem, dan op dit moment een SMART³-geformuleerde nalevingsnorm te stellen.
- Het waterschap moet zich zelf ook houden aan de regels. Het waterschap moet zich voorbeeldig gedragen om de naleving door ingelanden te stimuleren.

Norm 4. Er is sprake van deregulering en verbetering van de doelmatigheid van toezicht en handhaving.

De AB-leden zouden graag inzicht krijgen in de mate van deregulering en de doelmatigheid van toezicht en handhaving. Dat inzicht ontbreekt nu nog. Ook zouden de AB-leden graag een visie over deregulering willen formuleren.

De AB-leden vragen bij deze norm aandacht voor het volgende:

- Er is binnen de AB-leden overeenstemming over het beginsel: Een vergunningplicht waar het moet en algemene regels waar het kan. Over wanneer men de vergunningplicht zou kunnen omvormen tot een meldingsplicht, daarover verschillen de AB-leden onderling van inzicht. Dat houdt in dat die discussie nog goed gevoerd moet worden.
- Er moet meer inzicht komen in de doelmatigheid van toezicht en handhaving.
- De AB-leden willen graag een visie op deregulering formuleren.

1.4 Onderzoeksopzet en afbakening

Het rekenkameronderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september tot en met december 2012. In het onderzoek is de periode vanaf de totstandkoming van de huidige Keur (in 2009) meegenomen.

Het onderzoek is gestart met introductiegesprekken met het directieteam van het waterschap en met het afdelingshoofd van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving (V&H). Aan de ambtelijke organisatie is gevraagd relevante documenten en overzichten aan te leveren.

³ SMART = Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

Deze stukken zijn bestudeerd. Vervolgens heeft een reeks van interviews plaatsgehad. Dit betrof zowel interviews met betrokkenen binnen de organisatie van het waterschap, als ook interviews met belanghebbenden buiten het waterschap. De focus lag voor een belangrijk deel op de ervaringen van externe belanghebbenden met de Keur. Zo is een workshop met ingelanden georganiseerd om hun ervaringen te vernemen (zie bijlage 4). In het onderzoek is er bovendien voor gekozen om een tweetal verschillende gebieden nader te belichten: de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn in de gemeente Utrecht en de gemeente Woerden in het veenweidegebied (zie bijlage 7).

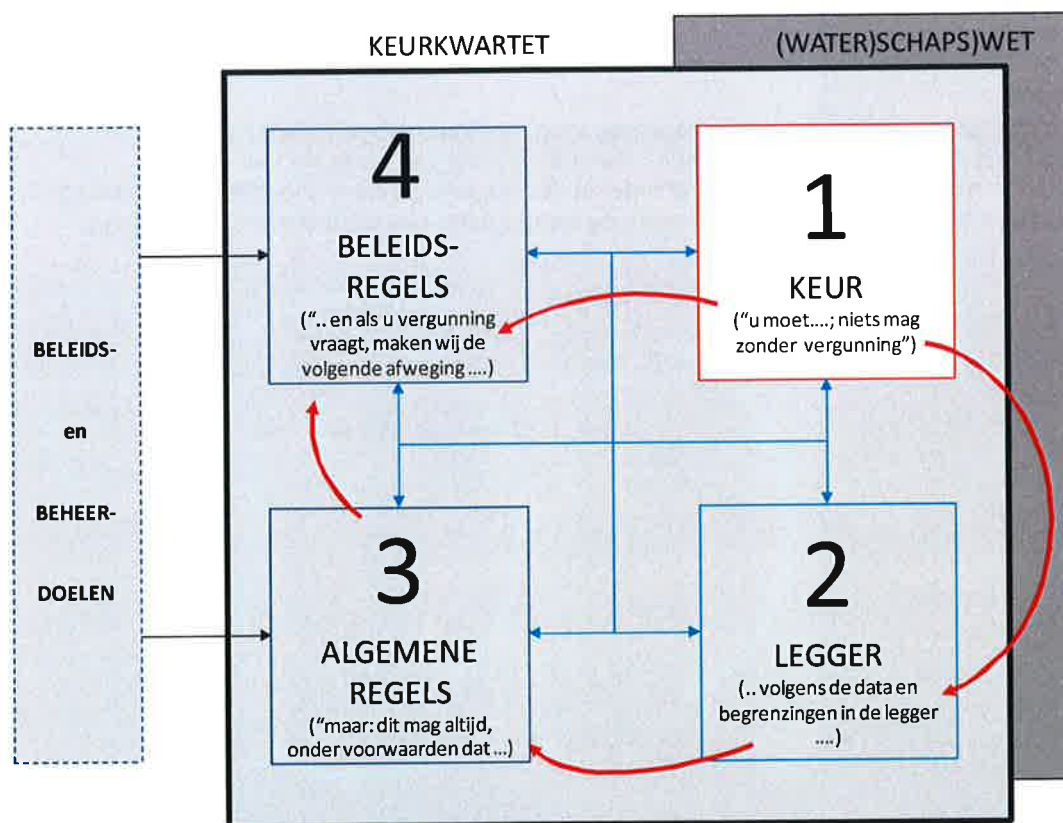
1.5 Leeswijzer

In dit rapport duiden we Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden kortheidshalve aan als "het waterschap".

Hoofdstuk 2 gaat kort in op de Keur en de bijbehorende regelgeving. In hoofdstuk 3 komen alle deelvragen aan bod (zie paragraaf 1.2). De bevindingen zijn in dit hoofdstuk in een tekskader geplaatst. De snelle lezer krijgt zo een compleet overzicht. Hoofdstuk 4 richt zich op de praktijk rond de Keur bij een tweetal andere waterschappen. Tenslotte komen in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen aan de orde.

2. Het Keurkwartet in een notendop

Dit onderzoek richt zich op de Keur, maar verbonden met de Keur zijn nog drie beleidsinstrumenten: de Legger, de Beleidsregels en de Algemene Regels. Samen met de Keur vormen deze het zogeheten "Keurkwartet". Voor een goed begrip schetsen we kort het Keurkwartet.



Figuur 1. Het Keurkwartet (bron: afdeling V&H, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden)

Keur

De bepalingen in de Keur richten zich op het beschermen van de eigen waterstaatswerken en op een ongestoorde taakuitvoering door het waterschap. Het is een restrictieve verordening. In principe zijn alle activiteiten die van invloed kunnen zijn op waterstaatswerken verboden. Ook bevat de Keur een opsomming van verplichtingen, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van onderhoud aan waterkeringen en watergangen. Kortom, de Keur bestaat vooral uit verboden en geboden. De inhoud beperkt zich tot waterkwaniteit en waterinfrastructuur. Waterkwaliteit (verontreiniging door materialen, (bouw-)stoffen, grond- en bagger, lozingen) is geregeld in de Waterwet en de bijbehorende AMvB's.

Legger

De Keur verwijst veelvuldig naar de Legger. De Legger bevat de functionele eisen en onderhoudsverplichtingen van waterstaatswerken zoals watergangen, waterkeringen, bergingsgebieden en bijbehorende ondersteunende kunstwerken (zoals stuwen en duikers). Een Legger is een relatief technisch gericht document, met bepalingen over bijvoorbeeld afstanden, afmetingen en materialen.

Verbonden met de Keur is een set van Algemene Regels en Beleidsregels. Deze bepalen de speelruimte om af te wijken van de Keur:

Algemene regels

Door de Algemene Regels bestempelt het waterschap bepaalde veelvoorkomende, weinig risicovolle activiteiten als niet-vergunningplichtig. Sommige kunnen zonder melding - maar met inachtneming van de daarbij genoemde voorschriften – direct worden uitgevoerd, de meeste zijn echter vooraf meldingsplichtig. In sommige gevallen is er een aanvullende rapportageplicht, bv. een (landelijke) plicht om de onttrokken hoeveelheden grondwater te rapporteren. Een melding is voor zowel het waterschap als de burger eenvoudiger en sneller dan een vergunningaanvraag.

Beleidsregels

Beleidsregels zorgen ervoor dat het waterschap vergunningaanvragen volgens vaste toetsingscriteria en maatstaven beoordeelt. Het waterschap kan op basis van een beleidsregel vergunning verlenen voor activiteiten die volgens de Keur alleen met vergunning zijn toegestaan. Ook bieden de Beleidsregels de argumenten om gemotiveerd te weigeren.

3. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek uiteengezet. In vier paragrafen komen de vier deelvragen aan bod. Iedere paragraaf begint met de onderzoeksvraag. Daarna volgen de bevindingen per deelvraag in de subparagrafen.

3.1 Beleid

Deze paragraaf belicht de eerste onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen.
Onderzoeksvraag 1. Welke beleidsvisie ligt ten grondslag aan het Keurkwartet?

3.1.1 Wat zijn de centrale elementen in de beleidsvisie?

Het opstellen en vaststellen van een beleidsvisie

Het Algemeen Bestuur (AB) van het waterschap heeft in de loop van 2009 een aantal malen gesproken over de uitgangspunten voor de Keur (zie bijlage 6). Voorafgaand aan de vaststelling van de Keur eind 2009 heeft het AB geen beleidsvisie vastgesteld.

Bevinding 1:

Er is geen vastgestelde beleidsvisie voor de Keur. Het algemeen bestuur heeft in 2009 een aantal malen gesproken over de uitgangspunten voor de Keur, maar is niet in de gelegenheid gesteld een beleidsvisie voor de Keur vast te stellen.

Een constatering die uit het gesprek met de AB-leden naar voren komt, is dat het AB graag betrokken wordt bij het opstellen van een beleidsvisie voor de Keur. Specifiek wil het AB graag meedenken over:

- de mogelijke verschuiving van middelregelgeving naar doelregelgeving;
- de opname van het aspect waterkwaliteit in de (beleidsregels bij de) Keur, voor zover deze met het instrumentarium Keur te beïnvloeden is;
- de mate van deregulering en de voorwaarden daarbij.

Bevinding 2:

Het algemeen bestuur wil graag een inhoudelijke discussie resulterend in het expliciet vaststellen van een beleidsvisie voor de Keurregelgeving.

Verandering ten opzichte van de eerdere Keur

De aanleiding voor de vernieuwing van de Keur in 2009 was de inwerkingtreding van de Waterwet op 22 december 2009. Een belangrijk nieuw element in de Keur van 2009 was de opname van Algemene Regels. De nieuwe Keur stelde voor een 18-tal verboden, die maar weinig invloed hadden op het watersysteem, Algemene Regels in. Voor deze activiteiten hoefde de burger of het bedrijf geen vergunning meer aan te vragen, maar alleen nog een melding te doen, of kon onder voorschriften de activiteit direct uitvoeren. Op die manier kon de melder direct aan de slag. Deze wijziging vormde een belangrijke administratieve lastenverlichting voor zowel burger/bedrijf als voor het waterschap. Het verbod voor draineren en subinfiltratie geldt bijvoorbeeld alleen in bepaalde gebieden. Op die manier wordt een gebiedsgerichte aanpak bereikt⁴.

Centrale elementen in de beleidsvisie

Met de portefeuillehouder is gesproken over de beleidsvisie voor de Keur. De volgende elementen stonden in 2009 voor hem centraal bij de opstelling van de Keur:

⁴ Bron: Communicatieplan Nieuwe Keur, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, circa augustus 2009 (ongedateerd).

- a) Regelgeving moet dienen om beleid te effectueren. Het gaat om de hogerliggende doelen. Het voldoen aan regelgeving is een middel, niet het doel.
- b) Er moet een terugkoppeling zijn tussen de toepassing van de regels in de praktijk (door de afdeling V&H) en het beleid. Als regels in de praktijk niet goed werken, moet er een aanpassingsmogelijkheid zijn.
- c) Regelgeving moet begrijpelijk zijn. Dit betekent dat de Keur – ondanks dat het een formeel juridisch document is – toch een leesbaar document moet zijn voor inwoners. Op die manier stimuleer je als waterschap dat inwoners kennisnemen van de regels.
- d) Het waterschap streeft naar het voorkomen van handhaving. Dit houdt in dat het waterschap enerzijds inzet op het bevorderen van naleefgedrag van inwoners en bedrijven en anderzijds op een oplossingsgerichte en meedenkende houding bij de handhaving.
- e) Het waterschap streeft naar een balans tussen duidelijke regels en deregulering, maar heeft daarvoor geen norm. Waar andere waterschappen vanuit de wens om te dereguleren streven naar een toename van het aantal meldingen ten opzichte van het aantal vergunningen, en daar ook concrete doelen aan verbinden, is er binnen het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden geen wens om te streven naar een bepaalde verhouding tussen het aantal vergunningen en het aantal meldingen. De portefeuillehouder is voorzichtig met dereguleren, omdat het achteraf repareren van teveel vrijheid in regelgeving lastig is. Als je teveel dereguleert, dan creëer je onduidelijkheid. Dan gaat de inwoner in debat met het waterschap over de interpretatie van regelgeving. Dat is niet wenselijk. Het kan dan onnodige procedures oproepen.

Bevinding 3:

De portefeuillehouder heeft een vijftal centrale beleidsuitgangspunten bij de Keur:

- regelgeving moet dienen om beleid te effectueren;
- er moet een terugkoppeling zijn tussen het toepassen van regels en beleid;
- regelgeving moet begrijpelijk zijn;
- het waterschap streeft naar het voorkomen van handhaving;
- het waterschap streeft naar een balans tussen duidelijke regels en deregulering.

Verantwoordelijkheid voor de Keur

Het is binnen de ambtelijke organisatie onduidelijk waar de verantwoordelijkheid voor de actualisatie en het inhoudelijk beheer van de Keur ligt. Het is een instrument ten behoeve van de beheerafdelingen Watersysteembeheer (WSB) en Waterkeringenbeheer (WKB), maar niet van één specifieke beheerafdeling. Als opdrachtnemer van de beheerafdelingen binnen diens beheerkaders, zoals de Keur, ziet de afdeling Vergunningverlening en Handhaving (V&H) zich ook niet gelegitimeerd voor actualisering van de Keur. Het issue is dat de Keur diverse domeinen binnen het waterschap beslaat en daarmee meerdere “eigenaren” kent. Het vindt daarmee niet als vanzelfsprekend een plaats in het model van opdrachtgever-opdrachtnemerschap. Deze actualisatietaken moet expliciet belegd worden. Ook is het een juridisch document. Dit heeft er bij het waterschap toe geleid dat het beheer van de Keur niet bij een primaire (beheer)afdeling is belegd. De afdeling Juridische Zaken (JZ) voelt zich verantwoordelijk voor de Keur, maar is niet formeel aangewezen als inhoudelijk beheerder van de Keur. Over de Legger is er geen discussie, daar ligt de verantwoordelijkheid als vanzelf bij de desbetreffende beheerafdelingen WKB (voor keringen) en WSB (voor wateren).

Bevinding 4:

De verantwoordelijkheid voor actualisatie en inhoudelijk beheer van de Keur is niet duidelijk belegd in de organisatie. De betrokken afdelingen ervaren dit als een probleem. Het ontbreken van een expliciet verantwoordelijke (opdrachtgever – opdrachtnemer) heeft het beleidsproces rond de aanpassing c.q. herziening van de Keur bemoeilijkt.

3.1.2 Is de beleidsvisie herkenbaar vertaald in het Keurkwartet?

Terugkijkend geven diverse betrokkenen de wenselijkheid aan dat de beleidsvisie, voor zover (impliciet) aanwezig, duidelijker in het Keurkwartet tot zijn recht had moeten komen. De centrale uitgangspunten van de portefeuillehouder bij de voorbereiding van de Keur zijn onvoldoende expliciet gemaakt. Als belangrijkste redenen zijn genoemd:

- Een extern bepaalde strakke deadline doordat met het inwerking treden van de nieuwe Waterwet op 22 december 2009 ook de Keur moest zijn vastgesteld. Het beleidproces is in 2009 volgens meerdere betrokkenen “met stoom en kokend water” doorlopen.
- Het samenvallen van het beleidstraject voor de Keur met de inwerkperiode van het nieuwe dagelijks bestuur (College). Op 8 januari 2009 was een nieuwe bestuursperiode van start gegaan. Toen is een nieuw gekozen algemeen bestuur geïnstalleerd en zijn vier nieuwe hoogheemraden gekozen. Tussen het vaststellen van het collegebeleid 5 op 21 april 2009 en de deadline eind december 2009 zat maar een beperkte periode.
- De inbedding en aansturing van het project.

Bevinding 5:

De (impliciete) beleidsvisie van de portefeuillehouder is onvoldoende vertaald in het Keurkwartet.

3.1.3 In hoeverre is er sprake van een verandering in de beleidsvisie?

Zoals hiervoor aangeduid is er in 2009 voor de huidige Keur geen expliciete beleidsvisie opgesteld. Op basis van de notulen van AB (commissie)vergaderingen en het gesprek met AB-leden in het kader van dit rekenkameronderzoek, is duidelijk dat er bij het AB de wens leeft tot het (laten) opstellen van een visie (zie paragraaf 3.1.1).

3.2 Totstandkoming van de Keur

Onderstaand wordt ingegaan op de deelvragen bij de tweede onderzoeksvraag:
Onderzoeksvraag 2. Hoe verloopt de totstandkoming van de Keur-regelgeving?

3.2.1 Welke belangenverenigingen of groepen betrokkenen worden vooraf geraadpleegd?

Het Algemeen Bestuur

In het totstandkomingsproces van de huidige Keur is het onderwerp Keur meerdere malen geagendeerd in de commissievergaderingen en daar ook inhoudelijk besproken. Zie bijlage 6 voor een overzicht.

Belangengroepen

Voor de communicatie rond de nieuwe Keur in 2009 was een communicatieplan⁶ opgesteld. De reguliere Awb-procedure is gevolgd. De ontwerp-keur is in 2009 voorgelegd aan inliggende gemeenten, aan brancheorganisaties Land- en tuinbouworganisatie (LTO) en de Nederlandse Fruittelersorganisatie (NFO) en aan natuur- en milieuorganisaties. Voorafgaand aan het vaststellen van de Keur is er geen aparte bestuurlijke ronde langs belanghebbenden geweest. De wettelijk vereiste procedure is gevolgd.

⁵ Collegeprogramma 2009-2012, Het College van dijkgraaf en hoogheemraden, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 21 april 2009.

⁶ Communicatieplan Nieuwe Keur, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, circa augustus 2009 (ongedateerd).

3.2.2 Welke belanghebbenden blijven buiten beschouwing?

Dit onderzoek levert geen signalen op dat bepaalde belanghebbenden buiten beschouwing zijn gebleven. Daarbij wordt opgemerkt dat professionele (vergunning-)aanvragers veelal wel een mening hebben over de Keur (zie ook paragraaf 3.3.2), maar deze partijen reageren doorgaans niet op de officiële inspraakmomenten.

Bevinding 6:

De belanghebbenden hebben volgens de reguliere procedures de mogelijkheid gehad hun visie op de Keur te formuleren. De interactie met belanghebbenden is hierbij zeer beperkt gebleven.

3.2.3 Wat is de visie van belanghebbenden op de totstandkoming van regelgeving en toezichtstrategie?

Voor de communicatie vóór de vaststelling van het Keurkwartet is de wettelijke procedure gevolgd (6 weken ter inzage, mogelijkheid tot zienswijzen, informeren mede-overheden). Het waterschap heeft twee informatie-avonden georganiseerd en dat ook gecommuniceerd in lokale kranten, maar daar is letterlijk geen enkele inwoner op af gekomen. Er zijn in totaal acht⁷ inhoudelijke zienswijzen ingediend op de Inspraaknota Keur 2009 en Algemene Regels (zie ook bijlage 9). Het betrof specifieke zienswijzen vanuit ecologische-, waterkwaliteits- en landbouw-belangen. Voor de inhoud van de zienswijzen wordt verwezen naar de ontwerp Inspraaknota Keur aangezien deze vrij uitgebreid en gedetailleerd zijn.

3.2.4 In hoeverre speelt deregulering een rol?

Zoals eerder aangeduid (zie paragraaf 1.3) heeft het AB geen expliciete visie op deregulering geformuleerd. Er is binnen het AB overeenstemming over het beginsel: "Een vergunningplicht waar het moet en algemene regels waar het kan". In beginsel streeft het AB deregulering na, maar dit onderwerp is nog niet uitgediscussieerd.

De portefeuillehouder benoemt dat er een balans moet zijn tussen:

- enerzijds het redeneren vanuit de hoger liggende doelen en vanuit die gedachte niet teveel uitgaan van een strikt juridische benadering (dereguleren);
- anderzijds niet teveel dereguleren omdat het achteraf repareren van teveel vrijheid in regelgeving lastig is. Als je teveel dereguleert, dan creëer je onduidelijkheid. Dan gaat de inwoner in debat met het waterschap over de interpretatie van regelgeving. Dat is niet wenselijk. Het kan dan onnodige procedures oproepen.

Er zijn waterschappen die specifiek doelen stellen ten aanzien van het percentage meldingen/vergunningen. Deze sterke sturing is er bij Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden niet. De portefeuillehouder acht het vastleggen van een bepaalde na te streven verhouding niet wenselijk (zie ook de balans bij bovengenoemde bullits). Het AB heeft geen uitspraak gedaan over de mate van deregulering. Binnen het ambtelijke organisatie ervaart men geen duidelijke sturing op deregulering. Op afdelingsniveau zijn er wel ideeën op dit gebied, ondermeer door vaker gebruik te maken van meldingen en meer in te zetten op meldingen.

Bevinding 7:

Er is bij de portefeuillehouder geen wens om concrete doelen te stellen ten aanzien van deregulering. Ook het algemeen bestuur heeft geen expliciete doelen gesteld. Bestuurlijk en ambtelijk is er geen sturing op deregulering.

⁷ De gemeente Alphen aan den Rijn heeft als zienswijze ingediend dat de stukken geen aanleiding geven tot het maken van opmerkingen. Deze laten we derhalve buiten beschouwing.

3.2.5 In hoeverre vindt, voorafgaand aan de implementatie, een uitvoerbaarheidstoets plaats?

Tijdsdruk bij de totstandkoming

De huidige Keur is volgens de afdelingen WSB, WKB en V&H onder te grote tijdsdruk tot stand moeten komen. Er was een wettelijke deadline om het eind 2009 vast te stellen (Waterwet). Er zijn andere waterschappen die er volgens V&H en WSB meer energie in hebben gestoken en (eerder) meer tijd aan hebben besteed. Nieuw was dat de beleidsregels en algemene regels erbij kwamen. De afdelingen V&H, WKB en WSB zijn betrokken geweest in de projectgroep en hebben daar de gelegenheid gehad om ideeën in te brengen. De afdeling V&H had graag meer tijd gehad om de algemene regels op te stellen en te toetsen. Dan had er bijvoorbeeld een beslisboom kunnen worden opgesteld als hulpmiddel voor V&H. V&H had het verzoek om een half jaar vóór vaststelling van de Keur, bij wijze van proef/uitvoerbaarheidstoets, al met het nieuwe Keurkwartet te werken. Dat was echter niet mogelijk vanwege de tijdsdruk.

Bevinding 8:

Er heeft geen uitvoerbaarheidstoets plaatsgevonden voorafgaand aan de huidige Keur. Dit was wel een wens maar door de – volgens betrokkenen – te grote tijdsdruk, was hier geen gelegenheid voor.

Inconsistenties in de huidige Keur

De regels binnen het Keurkwartet zijn onderling niet volledig consistent. Volledige consistentie is niet haalbaar omdat regels nooit precies op elkaar kunnen aansluiten; het is een complex aan regels. Maar op dit moment ervaart de afdeling V&H dat er geleidelijk een stapeltje verbeterpunten is verzameld voor het Keurkwartet. Hierdoor moet er binnen de afdeling V&H veel intern overleg plaatsvinden over de uniforme interpretatie van de regels. Er zitten volgens zowel de afdelingen V&H en WSB en de Regiobeheerders schoonheidsfoutjes in het Keurkwartet en dat komt door het (te) snelle totstandkomingsproces van de huidige Keur.

Er is in de periode 2010-2011 een verzameldocument opgesteld door de afdeling Juridische Zaken (JZ) met daarin een opsomming van de door betrokken afdelingen gesignaleerde verbeterpunten in de Keur. Het betreft enkele tientallen verbeterpunten, variërend van detailaanpassingen tot echte heroverwegingen. Dit verzameldocument is recent ter kennis gebracht aan het Directieteam (DT).

Bevinding 9:

In het huidige Keurkwartet zitten inconsistenties c.q. "schoonheidsfoutjes". Deze zijn geïnventariseerd en recent ter kennis gebracht aan het directieteam.

Correctie huidig Keurkwartet

Er zijn verschillende visies op de aanpassing van de Keur. Het is in beginsel de wens van V&H om op korte termijn de Keur te laten aanpassen. Maar een snelle aanpassing om vervolgens kort daarna weer een aanpassing te doen aan de hand van de model-Keur (die momenteel door de Unie van Waterschappen wordt opgesteld), vindt JZ niet logisch. De aanpassing van het Keurkwartet is immers een omvangrijk traject, dat door de complexiteit en veelomvattendheid, ongeveer een jaar in beslag zal nemen.

Bij JZ leeft verder de visie dat:

- a) regelgeving stabiel moet zijn en niet jaarlijks of tweejaarlijks aangepast zou moeten worden;
- b) In regelgeving niet alles dicht te timmeren valt; er blijven altijd interpretatiekwesties, en
- c) er geen ernstige knelpunten in de huidige Keur zijn.

Bij de invoering van de nieuwe Keur zullen daarom de gewenste wijzigingen meegenomen worden.

Bevinding 10:

Binnen de ambtelijke organisatie bestaan verschillende visies ten aanzien van de urgentie van het aanpassen van het Keurkwartet. Bij de invoering van de nieuwe Keur worden de verzamelde knelpunten opnieuw afgewogen.

Vastlegging afwijking van beleid

Er is een document "Lokaal beleid" met werkregels. Dat is de vastlegging van in specifieke watergangen oogluikend toegestane afwijkingen van het Keurkwartet. Het wordt geïllustreerd met het voorbeeld van steigers aan een bepaalde watergang die 4 meter oversteken, hetgeen formeel niet toegestaan is. Er zijn echter al jarenlang vele van dergelijke steigers toegestaan, en de watergang is dermate breed dat ze geen enkele belemmering vormen. Bovendien is het – door de jarenlange gangbare praktijk en het gedogen daarvan – niet meer mogelijk om handhavend op te treden. Dergelijke specifieke situaties, afwegingen en voorwaarden zijn vastgelegd in zogeheten "Lokaal beleid". Lokaal beleid wordt niet door het DB of door het AB vastgesteld. Ook het DT neemt niet expliciet een besluit daarover. Lokaal beleid is niet openbaar en is dus ook niet in te zien door inwoners. Het zijn als het ware werkregels. Het Lokaal beleid heeft een functie doordat het zorgt voor uniformiteit in de afweging binnen V&H.

Bevinding 11:

In het zogeheten "Lokaal beleid" legt de betreffende afdeling voor bepaalde watergangen gedoogbeleid vast. Het is geen beleid dat door het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of door het directieteam is vastgesteld of extern bekend is.

3.2.6 Hoe verloopt de bekendmaking van regelgeving?

De communicatie rond de invoering van Keur-regelgeving in 2009 heeft de nodige aandacht gekregen. Dit blijkt onder meer uit een door het waterschap opgesteld communicatieplan. De in dit communicatieplan geformuleerde doelen waren:

- Alle betrokkenen zijn op de hoogte van de komst van een nieuwe Keur en de bijbehorende inspraakmogelijkheden;
- Belangenorganisaties zijn op de hoogte van de voorgenomen wijzigingen (lastenverlichting en gebiedsgerichtheid);
- Gemeentelijke afdelingen ruimtelijke ordening en bouw- en woningtoezicht zijn op de hoogte van de voorgenomen wijzigingen (lastenverlichting en gebiedsgerichtheid);
- Bestuur en medewerkers zijn op de hoogte van de voorgenomen wijzigingen (lastenverlichting en gebiedsgerichtheid) en weten wat dit betekent voor hun werk.

De rekenkamercommissie is geen toetsing van de communicatiedoelen tegen gekomen. Daarmee is het voor de rekenkamercommissie onbekend of de geformuleerde doelen zijn behaald.

Bevinding 12:

De formele communicatie in het voortraject van de keurregelgeving is opgezet volgens het formele proces. Toetsing op doelbereik is door de rekenkamercommissie niet aangetroffen.

3.2.7 In hoeverre is er sprake van een evaluatie van de Keur?

De portefeuillehouder heeft de evaluatie van de Keur toegezegd aan het Algemeen Bestuur (AB). Dit is ook vastgelegd in de notulen van de AB-behandeling van de Keur⁸. De evaluatie is er nog niet; de portefeuillehouder heeft bij het DT aangedrongen op de evaluatie van de Keur.

Bevinding 13:

De toezegging van het dagelijks bestuur in 2009, dat de Keur over twee jaar zal worden geëvalueerd, is richting het algemeen bestuur niet uitgevoerd. Het is niet duidelijk of en zo ja, wanneer deze evaluatie van de huidige Keur, en het totstandkomingsproces gaat plaatsvinden.

⁸ Notulen AB-vergadering op 15 december 2009.

3.2.8 Hoe verloopt de totstandkoming van de nieuwe Keur?

De nieuwe uniforme model-keur van de Unie van Waterschappen (UvW) levert in 2012 en 2013 nog veel discussie bij de waterschappen. Bij het waterschap gaat men ervan uit dat het zeker nog tot medio 2013 duurt voor er een geaccepteerde model-keur is. Vooralsnog gaan de portefeuillehouder en de betrokken afdelingen ervan uit dat er in 2013 met een nieuwe Keur wordt gestart. Het waterschap zal optrekken met het Hoogheemraadschap Van Rijnland, maar zeker niet zonder meer het model van dit waterschap overnemen. De Keur moet zoveel mogelijk uniform zijn, maar dat mag niet ten koste gaan van de kwaliteit of de aansluiting op lokale belangen.

Er is op dit moment nog geen "projectgroep nieuwe Keur" ingesteld. Er is wel een overleggroep geformeerd van (4) medewerkers van WSB, WKB, JZ en V&H, die de ontwikkelingen van de model Keur monitoren en daar op reageren. De reden dat er nog geen projectgroep is, is het ontbreken van een expliciete probleemhouder/eigenaar voor actualisatie van het Keurkwartet. Er is geen actor in de ambtelijke organisatie die de aanwezige prikkels/impulsen omvormt tot een besluit om dit al op te starten (zie ook de bevinding in subparagraaf 3.1.1 met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de keur binnen de ambtelijke organisatie). De rekenkamercommissie ziet hierin voortekenen voor weer een te korte doorlooptijd tot het opstellen van een nieuwe Keur.

Bevinding 14:

Er is geen projectmatige aanpak voor de start van een nieuw keurproject in 2013. Dit is een aandachtspunt, gezien het door de betrokken afdelingen ervaren tijdgebrek bij de totstandkoming van de huidige Keur.

3.3 Naleving en handhaving

In deze paragraaf komen de deelvragen bij de derde onderzoeksvraag aan bod.
Onderzoeksvraag 3. Hoe is de naleving van de regels in het Keurkwartet?

3.3.1 Hoe is de ontwikkeling van het aantal en de aard van vergunningen en meldingen?

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van het aantal vergunningen en meldingen weergegeven. Het overzicht is gebaseerd op databestanden aangeleverd door de afdeling V&H⁹.

	2009	2010	2011	2012
Meldingen	-	63 (9%)	201 (22%)	94 (10%)
Vergunningen	696(100%)	642 (91%)	732 (78%)	832 (90%)
Totaal	696 (100%)	705 (100%)	933 (100%)	926 (100%)

Bevinding 15:

Het aantal vergunningen en meldingen is tussen 2009 en 2012 toegenomen. De verhouding tussen het aantal meldingen en het aantal vergunningen is nagenoeg gelijk gebleven op 90% vergunningen en 10% meldingen.

⁹ Bron: DOCS 605624, 500072 ,615437 en 615438 overzichten keurvergunningen en meldingen in V&H 2009-2012

3.3.2 Wat zijn voor belanghebbenden de belangrijkste redenen om een vergunning aan te vragen of een melding te doen?

De vergunningaanvragers zijn veelal professionele partijen; organisaties die vanuit hun bedrijfsvoering vaak meerdere malen per jaar een melding doen en/of een keurvergunning aanvragen (Vitens, Prorail, Joulz, provincie Utrecht, gemeenten Utrecht en Woerden, maar ook bijvoorbeeld agrariërs). Ook bij particuliere ingelanden loopt de aanvraag voor ingewikkelde zaken vaak via een professionele partij zoals een aannemer of een hovenier. Voor steigers, vlonders, beschoeiingen e.d. doen ook particulieren het zelf.

De aanvragers geven een redelijk eenduidig beeld van de wijze waarop zij door het waterschap worden bediend. Ze hebben begrip voor het feit dat het waterschap zijn infrastructuur op deze wijze beschermt en vinden dat ook 'logisch'. Zij hebben meer zicht op nut en noodzaak van de plicht een Keurvergunning aan te vragen. Voor een melding ligt dat genuanceerder. Wat is de meerwaarde daarvan? Verder zou het helpen als, bijvoorbeeld via een digitale tool, eenvoudiger te achterhalen is of op een bepaalde locatie, voor een bepaald werk, de vergunning- dan wel meldingsplicht van toepassing is. In de huidige praktijk moeten / gaan de aanvragers hierover elke keer weer in gesprek met het waterschap.

Het waterschap is voor de professionele aanvragers toegankelijk en goed bereikbaar. Daarbij wordt opgemerkt dat deze aanvragers (op persoonsniveau) juist door herhaald contact ook enigszins de weg weten binnen de organisatie van het waterschap. Het overleg rond de aanvraag is goed. Dit vooroverleg wordt vaak, in het kader van de planvoorbereiding, door anderen gedaan dan de vergunningverleners van het waterschap. De vergunningaanvraag is dan het sluitstuk van de planvoorbereiding. Het komt voor dat er bij de formele vergunningaanvraag ook nog nieuwe voorwaarden (van de vergunningverleners) op tafel komen. Dat zou niet moeten kunnen. Partijen geven aan dat het waterschap wel streng in de leer is ten aanzien van de regels die worden gesteld. De indruk is dat men erg op safe speelt. Dit leidt voor de aanvragen soms tot duurdere oplossingen of situaties die in de praktijk minder werkbaar zijn. Daarbij komt, en dat weegt voor de vergunningaanvragers nog het meest zwaar, dat uitzonderingen niet snel worden gemaakt.

In de uitvoering is tijd vaak geld. De procedure tijd is soms 13 weken of meer. Dat vinden de gesprekspartners te lang en het zou ook sneller moeten kunnen. De lange termijn nodigt ook uit om, in voorkomende gevallen, maar geen vergunning aan te vragen. In elk geval zou in bijzondere situaties, na overleg, een kortere proceduretijd mogelijk moeten zijn.

De doorlooptijd van de vergunningprocedures (formeel 8 weken) is geen specifiek onderdeel geweest van dit rekenkameronderzoek. Onderstaande tabel onderschrijft het standpunt van de ondervraagde belanghebbenden dat de proceduretijd sneller zou moeten kunnen. Wel is een opmerkelijke verbetering zichtbaar.

	2009		2010		2011		2012	
Norm op tijd (input Begroting)	80%		90%		90%		75% ¹⁰	
	< 8 weken	> 8 weken	< 8 weken	> 8 weken	< 8 weken	> 8 weken	< 8 weken	> 8 weken
Meldingen								
▪ aantal	-	-	48	15	170	31	86	8
▪ percentage	-	-	76%	24%	85%	15%	92%	8%
▪ gem dgn -/+							-8.6	+13.6
Vergunningen								
▪ aantal	455	241	542	100	615	117	781	51
▪ percentage	65%	35%	84%	16%	84%	16%	94%	6%
▪ gem dgn -/+							-41.3	+126.9

¹⁰ Een lagere prestatie indicator dan 100% is het gevolg van weloverwogen klantvriendelijkheid. Incomplete of onduidelijke aanvragen worden niet afgewezen. Met de aanvrager wordt naar completering en het resultaat toe gewerkt.

Bevinding 16:

Professionele vergunningaanvragers en melders hebben de volgende adviezen voor het waterschap:

- moderniseer de tekst van de Keur zodat deze begrijpelijker wordt;
- digitaliseer aanvraag en (gereed-)melding verder;
- combineer vooroverleg planvorming en vergunningverlening beter;
- kijk naar mogelijkheden voor meer flexibiliteit bij toepassing van de regels;
- verkort de proceduretijd, in elk geval in bijzondere situaties;
- waar mogelijk: uniformeer de regels binnen Nederland.

3.3.3 Wat zijn voor belanghebbenden de belangrijkste redenen om geen vergunning aan te vragen of geen melding te doen (terwijl dit wel vereist is)?

In dit rekenkameronderzoek zijn meerdere belanghebbenden – vertrouwelijk – bevraagd over de redenen om geen vergunning aan te vragen of geen melding te doen. De volgende argumenten worden genoemd (opsomming in willekeurige volgorde):

- Op het moment dat je een melding doet, ben je in beeld bij het waterschap. Dan volgt ook een controle. Bij anderen in de omgeving – die geen melding doen – volgt geen controle.
- Het is tijdrovend om een vergunning aan te vragen; de procedure neemt veel tijd in beslag.
- De regels worden als te strikt of te gedetailleerd ervaren.
- De regels zijn onvoldoende gebiedsspecifiek. Een van de belanghebbende stelt: *"het waterschap wordt niet gehinderd door enige kennis van hoe het er in de veenpolder aan toe gaat"*.
- Het is eenvoudiger/sneller om een melding te doen. Als de activiteit zich op het grensvlak van melding en vergunning bevindt, dan kies je eerder voor de melding.

Echte onwetendheid is in dit onderzoek niet aangetroffen. De meeste respondenten hebben vanuit hun bedrijfsvoering veel te maken met waterkeringen en watersystemen. Zij zijn goed op de hoogte van de Keurregelgeving. Ze kennen het waterschap. De eigen belangen zijn ook grotendeels hetzelfde (zie ook Bijlage 4) als die van het waterschap. Maar wanneer nut en noodzaak van een bepaalde regel niet wordt ingezien, dan maken sommige ingelanden een inschatting van de kans dat iets door het waterschap zal worden opgemerkt en kiezen sommigen ervoor om doelbewust de (voor hen niet acceptabele) regels niet na te leven.

Bevinding 17:

Kort samengevat komt het erop neer dat vrijwel alle geïnterviewde belanghebbenden de doelen van het waterschap onderschrijven, maar dat een deel van de belanghebbenden sommige regels onvoldoende accepteren om ze te willen naleven. De belangrijkste redenen om de keurregelgeving niet na te leven zijn: de regels zijn te strikt, te gedetailleerd, te weinig gebiedsspecifiek of het is te tijdrovend om aan de regels te voldoen.

3.3.4 Hoe is de ontwikkeling van klachten en wat is de achtergrond van deze ontwikkeling?

Registratie en ontwikkeling van de klachten

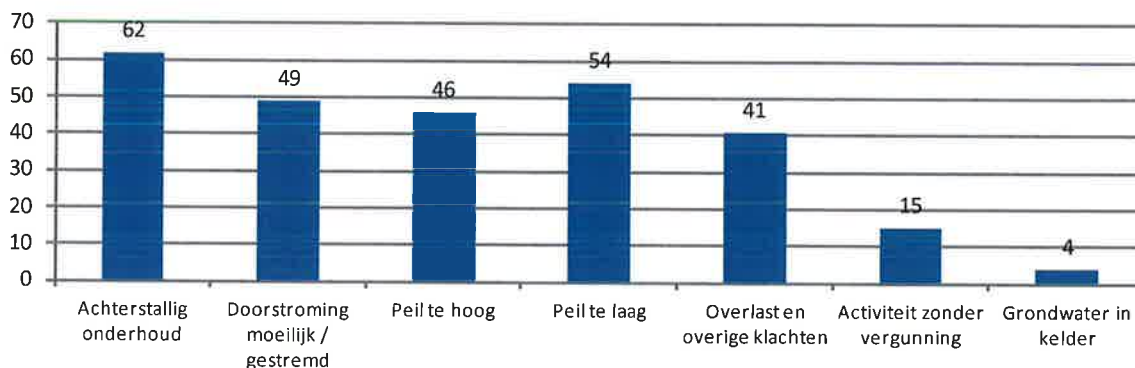
De registratie van Keur-klachten vindt plaats in twee systemen. Het klachtenmeldpunt is dé plek waar ontvangen klachten en meldingen worden bijgehouden voor de hele organisatie. Daarnaast is er de database van de afdeling V&H (Iris-V&H) waarin alle vergunningen en ontheffingen zijn opgenomen. Als hierover klachten binnenkomen worden ze in deze database opgenomen en aan de betreffende vergunning gekoppeld. Als die klacht direct bij de medewerker V&H binnenkomt, dan is de kans groot dat deze klacht niet in de database van het klachtenmeldpunt is opgenomen, maar alleen in Iris-V&H. De combinatie van de twee databases geeft een beeld van de ingediende meldingen en klachten. Elk van beide databases afzonderlijk is niet compleet. Een compleet overzicht vereist de combinatie, vergelijking, correctie en gedeeltelijke aanvulling (adresgegevens) van twee bestanden. Het is daarom niet mogelijk om snel een overzicht van de klachten te produceren.

Bevinding 18:

Keurklachten van inwoners komen bij het waterschap binnen via de afdeling Vergunningverlening en handhaving of via het klachtenmeldpunt. Er zijn twee databases voor de registratie van de klachten. De twee databases gezamenlijk geven een beeld van de ingediende meldingen en klachten. Er is geen eenduidige klachtenadministratie.

Aard van de klachten

De onderstaande grafiek geeft een beeld van de achtergrond van de ingediende klachten in 2012¹¹.

Klachten in 2012

Figuur 2. Aantal klachten per categorie

De afdeling V&H heeft een lijst van door ingelanden ingediende klachten opgesteld. In 2012 zijn in totaal 271 klachten ingediend. De bovenstaande figuur geeft inzicht in de verdeling van deze klachten over verschillende categorieën. Van de 271 klachten hebben 100 te maken met het waterpeil en 4 met grondwater in de kelder. Deze klachten zijn niet gerelateerd aan de Keur. De meeste Keur-gerelateerde klachten betreffen achterstallig onderhoud (37%), moeilijk doorstromende watergangen (29%). Daarnaast is er een zeer diverse categorie (25%) met klachten variërend van geluid- en stank- en ongedierte-overlast tot meldingen over jonge eendjes die gevaar lopen vanwege de stroming bij een sluis.

De afdeling V&H benoemt¹² dat bij de klachten ook enkele langlopende zaken zitten. Onenigheid tussen burens speelde hierbij meestal een rol. Deze zaken leiden vaak tot bezwaar en beroep. Ze vergden relatief veel tijd vanwege alle pogingen om te bemiddelen, maar ook administratief, omdat dit bij behandeling in beroep extra aandacht krijgt.

Ontwikkeling van de klachten

Door de dubbele - gedeeltelijk overlappende - registratie en het ontbreken van een geografische weergave van de locaties, is het niet mogelijk om op basis van direct beschikbare klachtgegevens een ontwikkeling in de tijd te geven of een nadere analyse op grond van de klachten te doen (geen leereffect). Verder zijn de klachten niet altijd direct te relateren aan vergunningverlening, omdat het activiteiten betreft die juist worden uitgevoerd zonder dat er vergunning is verleend, of activiteiten die mogen worden uitgevoerd, maar waarbij de voorschriften niet worden nageleefd.

3.3.5 Welke ontwikkeling is zichtbaar in toezicht en handhaving?*Registratie van overtredingen*

Bedrijfsmatige registratie van overtredingen is wenselijk om in de toekomst "informatiegestuurd" te kunnen handhaven. Het is een andere manier van werken dan nu

¹¹ Het door de afdeling V&H aangeleverde overzicht bevat de gegevens t/m 12 november 2012. Het overzicht van V&H is door de speciaal voor het rekenkameronderzoek gemaakt en vervolgens door de onderzoekers gerubriceerd en bewerkt tot de weergegeven grafiek. Vanwege de onderzoeksperiode van dit rekenkameronderzoek was het voor dit specifieke overzicht niet mogelijk heel 2012 weer te geven.

¹² Bron: Jaaroverzicht handhaving 2011, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Afdeling V&H, 15 juni 2012.

gebruikelijk is binnen het waterschap. Op dit moment registreert het waterschap niet structureel alle overtredingen. Zo worden overtredingen van de Keur waarover de afdeling Uitvoering een werkafpraak met de ingeland maakt, niet als overtreding gesignaleerd. Daarnaast zijn gegevens over overtredingen verspreid over drie verschillende systemen:

- 1) V&H maakt gebruik van een documentmanagement (DMS)-systeem voor de registratie van verstuurd handhavingsdocumenten (bestuurlijke waarschuwing etc.)
- 2) V&H maakt daarnaast gebruik van een registratiesysteem voor vergunningen en handhavingsacties: Iris-V&H.
De afdeling haalt de jaarlijkse gegevens voor de rapportage van de nalevingspercentages, o.a. voor Keurzaken uit Iris-V&H.
Maar op dit moment wordt hierin voor de overtredingen niet systematisch vastgelegd op welke wijze deze overtredingen zijn beëindigd. Dat betekent dat deze gegevens in het Document Management Systeem van het waterschap (DMS) moeten worden opgezocht.
- 3) Daarnaast vindt in een apart systeem – op papier - de registratie van de schouw-overtredingen plaats. Dit zijn ook Keurovertredingen. Deze worden door een ander team geregistreerd. De schouw is een apart staande cyclus die los staat van de andere V&H-taken.

Bevinding 19:

Het waterschap heeft geen compleet en betrouwbaar, standaard geproduceerd, overzicht van keurovertredingen. Het is de wens van het waterschap om op termijn een dergelijk overzicht te hebben, onder meer met het oog op informatiegestuurd handhaven.

Rapportage van toezichtactiviteiten en handhavingsmaatregelen

De (verplichte) jaarrapportages handhaving¹³ geven een uitgebreid beeld van de in een jaar uitgevoerde toezichtactiviteiten en de opgelegde handhavingsmaatregelen. Het dagelijks bestuur biedt de jaarrapportages handhaving ter kennisneming aan aan de commissie BMZ. Het waterschap heeft meerdere doelen in de begroting opgenomen, maar specifiek voor keurzaken zijn in de begroting geen concrete *nalevingsdoelen* vastgesteld. In de bestuursrapportage "Handhavingsjaarverslag" wordt hierover gerapporteerd.

	2009	2010	2011	2012
Toezichtactiviteiten				
Toezicht op verleende vergunningen (aantal controles)	59	42	66	197
Afhandeling klachten (aantal klachten/meldingen)	95	113	80	71
Handhavingsmaatregelen				
Bestuurlijke waarschuwing ten aanzien van keringen	25	23	20	4
Overige bestuurlijke waarschuwing keur	31	6		24
Opleggen dwangsom	2	3	7	4
Bestuursdwang			2	3
Processen-verbaal dieren op de kering	6	1		
Processen verbaal dempen watergang/niet goedgekeurde materialen	2	2		

Controle en naleving bij keurlocaties in 2011	Aantal controles	percentage	Aantal locaties	percentage
Resultaat: in orde - geen aanschrijving	63	95%	23	96%
Resultaat: niet-naleving voorschrift	3	5%	1	4%
totaal:	66	100%	24	100%

Uit de tabel hierboven blijkt dat de afdeling V&H in 2011 op 24 keurlocaties (locatie met vergunning of melding) controles heeft uitgevoerd (in totaal 66 keer). Bij 95% van de 66 controles zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

¹³ Zie bijvoorbeeld: Jaaroverzicht handhaving 2011, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Afdeling V&H, 15 juni 2012.

Bij de rapportages is een tweetal kanttekeningen te plaatsen:

- op dit moment ontbreekt nog een overzicht van de historische ontwikkeling van toezichtactiviteiten en handhavingsmaatregelen. Aan de hand van een historisch overzicht kan het waterschap ontwikkelingen verklaren en keuzes toelichten;
- met verbetering van de registratie van keurovertredingen (zie eerdergenoemde bevinding) kan het waterschap, naast een beeld van de naleving, een beter beeld geven van de wijze van afhandeling van de geconstateerde overtredingen.

Bevinding 20:

De afdeling Vergunningverlening en handhaving geeft jaarlijks inzicht in de toezichtactiviteiten en de handhavingsmaatregelen. De afdeling rapporteert over de prestaties in relatie tot de brede gestelde nalevingsdoelen. De afdeling V&H rapporteert over de naleving bij Keurlocaties in het jaarlijkse Handhavingsverslag (24 keurlocaties in 2011), betreffende de in dat jaar uitgevoerde controles, waarbij bijzonderheden nader worden toegelicht. Verder wordt niet specifiek over de naleving van de Keur gerapporteerd.

Toezichtcultuur en registratie van overtredingen

De rayonmedewerkers van de afdeling Uitvoering hebben een oog- en oorfunctie in het gebied. Als rayonmedewerkers constateren dat ingelanden werkzaamheden aan watergangen of waterkeringen uitvoeren, dan winnen ze informatie in bij de afdeling V&H (is er een vergunning verleend?). Als in het veld afwijkingen van de Keur c.q. overtredingen worden geconstateerd, die met een afspraak zijn op te lossen, dan wordt dat door de afdeling Uitvoering of door de Regiobeheerders met een afspraak met de inwoner afgedaan. Bijvoorbeeld: *“volgend jaar op 2 januari komen we controleren, dan moet de overtreding opgelost zijn”*. Wanneer hieraan wordt voldaan wordt dit niet geregistreerd als overtreding en het wordt niet doorgemeld aan V&H. Wordt niet voldaan dan wordt de afwijking doorgegeven aan Handhaving, die de verdere afhandeling verzorgt.

Een impliciete afspraak betreft zwaardere overtredingen en gevallen waarin sprake is van een verschil van inzicht tussen ingelanden c.q. een burenruzie, bijvoorbeeld over ongeoorloofd ingrijpen in het waterpeil. In die gevallen schakelt de afdeling Uitvoering de afdeling V&H in voor een handhavingstraject. Uitvoering kiest daarvoor omdat de rayonmedewerkers het liefst neutraal blijven in dergelijke kwesties. Zij hebben immers ook later nog met beide ingelanden te maken, bijvoorbeeld omdat ze hun land op moeten voor werkzaamheden. De afdeling V&H staat op meer afstand van ingelanden en hoeft ook niet voor dagelijkse werkzaamheden het land van de ingelanden op. Voor V&H speelt dat vraagstuk daarmee minder, hoewel ook zij vanwege controles op agrarische activiteiten de betreffende adressen regelmatig bezoeken.

Door professionele aanvragers wordt de handhaving door het waterschap betiteld als: bereidwillig en meedenkend. De werken waarvoor vergunningen worden aangevraagd worden uitgevoerd door aannemers. *“Als de aannemer goed werk levert, is de handhaving door het waterschap geen enkel probleem”*, aldus een van de geïnterviewden, *“ik ervaar de controles op het werk als positief”*.

Bevinding 21:

Niet alle overtredingen worden als overtreding geregistreerd. Als de verwachting is dat een overtreding zonder handhaving kan worden opgelost, dan vindt geen registratie plaats. Dit maakt dat de registratie van overtredingen – zoals dat nu gebeurt - per definitie incompleet is. De op basis van het huidige systeem gerapporteerde nalevingspercentages geven daarom geen betrouwbaar beeld.

Bevinding 22:

Het waterschap treedt niet gelijk handhavend op, maar geeft de inwoner of het bedrijf de kans om de overtreding te corrigeren¹⁴.

¹⁴ In de regel is het zo dat een overtreder een begunstigingstermijn krijgt waarbinnen hij de overtreding ongedaan moet maken. Dat schrijft jurisprudentie c.q. de Algemene wet bestuursrecht voor.

Belangrijkste toezichtsinstrument

De twee belangrijkste toezichtinstrumenten zijn:

- Bezoek keurlocaties op basis van prioritering vooraf (is afhankelijk van kwetsbaarheid specifieke locatie).
- Meldingen vanuit het veld, waarna V&H een bezoek brengt aan de aangeduide locatie.

Uit de gesprekken blijkt dat V&H weinig toekomt aan surveillance. Er zijn witte vlekken. Technische hulpmiddelen als een smartphone/handheld met GIS-applicatie wordt door V&H niet gebruikt. Uit milieuvluchten blijken sporen van ongewenste activiteiten. Maar luchtfoto's (geautomatiseerd) over de jaren vergelijken komt niet standaard voor.

Bevinding 23:

Het waterschap heeft beperkt inzicht in de totale nalevingssituatie.

Bij het toezicht wordt nauwelijks gebruik gemaakt van moderne hulpmiddelen.

Schouw

De watersysteem-schouw is een soort toezicht. De handhavers van V&H hebben hier niet altijd een handhavende rol in. De uitvoering van de schouw gebeurt deels door internen (najaarsschouw: door medewerkers (rayon)), deels door externen (diepteprofieelschouw door: schouwmeesters). Dit gebeurt in nauw overleg met de opdrachtgevende beheerafdeling WSB. V&H zorgt met name voor organisatie, proces(bege)leiding van de schouw en inschakeling van de juridische ondersteuning. De watersysteem-schouw resulteerde van oudsher in veel schouwbrieven (ca. 800 voor de najaarsschouw, 700 – 800 voor de diepteprofieelschouw). Door de ingezette "Doorontwikkeling schouw 2012 en verder" wordt dit anders. In 2012 waren er als gevolg van de najaarsschouw 333 brieven, waarvan begin januari 2013 circa 20 handhavingdossiers resteerden. Uiteindelijk volgt in gemiddeld circa 10 gevallen bestuursdwang. Hiervoor worden de handhavers ingeschakeld.

De schouw en de daaruit volgende brieven aan inwoners hebben voor het waterschap een belangrijke functie. Met de schouw geeft het waterschap aan de inwoners aan dat zij oplet en in de gaten heeft in hoeverre inwoners zich aan de regels houden. Bij de schouw wordt veel waargenomen, maar het is niet zo dat alles wordt geregistreerd (zie ook de eerdere bevinding over registratie van overtredingen).

De waterkeringen-schouw werkt iets anders dan de watersysteem-schouw. Deze wordt vanwege het specifieke karakter door WKB zelf georganiseerd. Bij deze schouw is handhaving er vanaf het begin nauwer bij betrokken. De beheerder voert samen met een handhaver een schouw uit. De beheerder let daarbij met name op de uitvoering van het onderhoud. De handhaver kijkt naar overtredingen. Naast de schouw (alleen primaire waterkeringen) zijn er ook één- à tweemaal per jaar inspecties (regionale en overige waterkeringen).

Bevinding 24:

Met de watersysteemschouw borgt het waterschap feitelijk een goede onderhoudstoestand van de waterinfrastructuur. Het laat aan de inwoners ook zien dat zij oplet en in de gaten heeft in hoeverre inwoners zich aan de onderhoudsplicht houden. Het waterschap heeft een ambivalente houding ten opzichte van de schouw. Enerzijds is het een toezichtinstrument waarop strikt handhavend wordt opgetreden (Najaarsschouw). Anderzijds is het een inventarisatie (Diepte-/profielschouw), waarna men niet direct handhavend optreedt, maar de onderhoudsplichtige de tijd geeft om het baggeronderhoud uit te voeren.

Algemene inspectieronde

Het is binnen het waterschap bekend dat er polders zijn waarin in het tertiaire waterstelsel overtredingen lang onopgemerkt blijven. Het voorbeeld van de polder Benschop wordt daarbij aangehaald. Tot ongeveer zes jaar terug bekeek het waterschap in de schouw alle watergangen, ook de tertiaire. Maar dat is nu niet meer het geval. Een voldoende kundige schouwmeester kon toen wijzigingen en ongewenste situaties opmerken en beoordelen. Nu is er alleen een ambtelijke schouw op het belangrijkste deel van het tertiaire stelsel (circa 20% van het totaal aan watergangen), maar "achterin de polder" is er alleen sprake van de

vierjaarlijkse diepte/profielshouw. Dat maakt dat er al drie jaar lang een ongewenste situatie kan bestaan. Dus vanuit het perspectief van de afdeling Uitvoering is het wenselijk dat het toezicht frequenter plaatsvindt in specifieke gebieden waar het duidelijk is dat er "gerommeld wordt" met het waterbeheer. De toezichtintensiteit zou dan gebiedsgewijs bepaald moeten worden. De afdeling V&H is ook van mening dat er gebieden zijn waarin de naleving tekort schiet. De toezichtcapaciteit is volgens hen te beperkt om alles te controleren.

Bevinding 25:

Tertiaire watersystemen in bepaalde gebieden blijven buiten beeld van de schouw c.q. afdeling Vergunningverlening en handhaving. Een geografische prioritering vindt nu nog niet plaats.

Risicogericht handhaven

De afdeling V&H richt zich bij voorkeur op de notoire/ economisch berekenende overtreders én op de ingelanden die "niet weten hoe de overtreding door hun zelf ongedaan kan worden gemaakt". Voor alle gevallen die niet in die categorieën passen, is het volgens V&H het beste als ze door de afdeling Uitvoering in het veld worden opgelost. In die gevallen treedt het waterschap adviserend op en helpt het waterschap de ingelanden om aan de regelgeving te voldoen. Bij notoire overtreders kan V&H ook strafrechtelijk handhaven. De handhavers zijn ook BOA¹⁵. De inzet van het strafrechtelijke handhavingsinstrument past binnen de vastgestelde sanctiestrategie van V&H. Deze toezichtstrategie en de sanctiestrategie (uit 2004) zijn weliswaar verouderd, maar dienen nog wel als richtlijn voor V&H. Ze staan op de nominatie om te worden vernieuwd, maar er is nog geen concreet actualiseringsplan voor.

Handhaven bij mede-overheden

Strafrechtelijk handhaven bij mede-overheden komt incidenteel voor. Bestuursrechtelijk optreden komt eveneens weinig voor. Handhavend optreden bij mede-overheden is ongebruikelijk. "Zonder meer handhaven: Dat doe je niet". De achterliggende visie is dat overheden niet "rollebollend over straat gaan" en eerst als "gezamenlijke overheid" tot een oplossing komen. In dergelijke gevallen wordt - ingebakken in de procedure - geëscaleerd naar het dagelijks bestuur c.q. naar de gebiedsportefeuillehouder. Het afdelingshoofd V&H is niet gemandateerd om te handhaven. Er is een strakke interne procedure: elke bestuurlijke handhaving gaat via JZ naar de dijkgraaf en de secretaris-gemeen directeur, die elk en samen de bestuursdwangbrief ondertekenen.

Het is standaard dat de bestuursdwangbrieven (en ook die aan alle overheden) naar aanleiding van de schouw ook ter informatie worden gebracht aan de gebiedsportefeuillehouders. Deze kunnen dan zelf vooraf de betrokken bestuurders informeren. Kwesties rond naleving door mede-overheden worden veelal opgelost door bestuurders onderling, aan de onderhandelingstafel

De Keur is als instrument met name hanteerbaar voor kleinere kwesties, niet voor grote verbeteringen zoals bijvoorbeeld het ophogen van een weg. De omvang maakt dan dat het een bestuurlijke kwestie wordt.

Bij grote infrastructurele projecten is er sprake van een onderhandeling met andere partijen als gemeenten en Rijkswaterstaat. Dan is het Keurkwartet meer een referentiekader en sluitstuk, dan regelgeving die strak wordt gehandhaafd.

De afstemming van grotere planologische (her-)inrichtingen speelt zich op een heel andere plaats af dan bij V&H en vaak jaren eerder, bij bestemmingsplannen. In sommige gevallen, zoals bij projecten die in het kader van de Spoed- en herstelwet worden uitgevoerd (verbredingen A12, A27, A28) is geen sprake van een normaal regime, waardoor handhavend optreden vanuit de keur een marginale plek krijgt vanwege de afweging van de grotere maatschappelijke belangen.

¹⁵ BOA staat voor Buitengewoon Opsporingsambtenaar

Bevinding 26:

Bij mede-overheden treedt het waterschap niet gelijk strikt handhavend op c.q. zet niet direct sanctiemiddelen in om naleving te bewerkstelligen. Dit wordt in de aanloop daar naar toe meestal voorkomen door correctieve acties. Het op deze wijze corrigeren van overtredingen van mede-overheden, maar wel zichtbaar sanctionerend optreden tegen andere ingelanden, wordt door sommige respondenten ervaren als "meten met twee maten".

Bevinding 27:

De keurhandhaving is een instrument voor overtredingen, maar voor grotere en complexe kwesties en belangenafweging vindt opschaling naar bestuurlijk overleg en bestuurlijke besluitvorming plaats. De grootste effecten worden dan gewaarborgd in het voortraject, waar bestemmingsplannen worden ontwikkeld en vastgesteld.

Praktijkvoorbeeld 1: "Meten met twee maten" (in de beleving van een inwoner)

Een inwoner heeft een dam aangelegd, daarbij gebruikmakend van groenafval. Het waterschap heeft daarop geconstateerd dat dat niet is toegestaan vanwege zuurstofonttrekking aan het water door de rottingsprocessen die door het groenafval ontstaan. Het moest worden weggehaald. Het argument van de inwoner dat het organisch materiaal zich juist zou verspreiden door het weghalen, werd niet geaccepteerd. De inwoner heeft het daarop weggehaald. Vervolgens heeft de inwoner een aparte afspraak gemaakt om de dam samen met het waterschap aan te leggen. Daarop heeft het waterschap de dam aangelegd (op het terrein van de inwoner). De Milieudienst constateerde vervolgens dat vervuilde bagger was gebruikt: een overtreding die de inwoner moest herstellen. Toen bleek dat niet de inwoner, maar het waterschap de dam had aangelegd, werd er een overeenkomst tussen de Milieudienst en het waterschap gesloten: De dam met de vervuilde bagger mocht blijven liggen. Het argument was dat bij het eventuele weghalen, het materiaal zich juist door het water zou verspreiden. Kortom, hetzelfde argument als de inwoner zelf eerder had aangehaald. Dit is volgens de inwoner een voorbeeld van het meten met twee maten.

Praktijkvoorbeeld 2: Stimulering naleving bij grote werken

Bij de grote infrastructurele projecten van Rijkswaterstaat (RWS) is tegenwoordig vaak sprake van zogeheten Design & Construct-contracten, waarbij de aannemer het gehele traject voor zijn rekening neemt. Daarbij zijn vaak harde afspraken gemaakt over de oplevering, met bonus/malus-clausules voor onder- of overschrijdingen van het tijdpad. Dergelijke contracten maken dat er veel druk op de aannemers staat en er bij hen weinig ruimte en flexibiliteit is om aan de wensen van het waterschap te voldoen. De aannemer vraagt namens de overheid c.q. RWS de vergunning aan. RWS is verantwoordelijk, maar heeft het uitbesteed en verwijst bij dergelijke projecten naar de aannemer. Het waterschap c.q. de veldbeheerders spreken dan de aannemer aan op niet naleving van de Keur. Er wordt dan niet gelijk een sanctie opgelegd, maar er wordt ter plekke in overleg een oplossing gekozen en door de aannemer gerealiseerd. Ook kan er gekozen worden voor het legaliseren van de aangetroffen situatie. De aannemer is oplossingsgericht, ter plekke aanwezig en met mensen en materieel in staat om snel aan de wensen en eisen van het waterschap te voldoen. Regiobeheer geeft eerlijkheidshalve ook aan dat aannemers soms met goede reden afwijken van de Keurregels. RWS hoort het overigens graag als het waterschap signaleert dat hun aannemer het niet goed doet; dat is voor RWS ook sturingsinformatie.

Bestuurlijke strafbeschikking

Het dagelijks bestuur van het waterschap heeft de inzet van het instrument "bestuurlijke strafbeschikking" goedgekeurd. Het systeem bij CJIB wordt nu, op aangeven door V&H, voorbereid op inzet ervan; de bestuurlijke strafbeschikking is (status 2013) enkele keren toegepast. Het valt onder het reguliere beleid van het waterschap. Waar eerder een proces verbaal werd opgemaakt, kan nu een bestuurlijke strafbeschikking worden uitgeschreven. Er is een helder beleid: bestuurlijk handhaven als middel om een ongewenste situatie weer terug in orde te (laten) brengen. Strafrecht als sanctie voor een niet meer ongedaan te maken overtreding. De bestuurlijke strafbeschikking zal dus worden ingezet voor zaken die met bestuursrecht niet adequaat op te pakken zijn. Dus bijv. een reeds uitgevoerde bronnering van twee dagen en deze is niet gemeld en de sloot is al vervuild, dan wordt een bestuurlijke strafbeschikking uitgeschreven (€ 200- € 1.000 voor Keurzaken).

Bestuurlijke betrokkenheid

De bestuurlijke betrokkenheid (AB) is relatief beperkt: de afdelingen V&H en Uitvoering komen heel weinig in aanraking met het bestuur van het waterschap. De afdeling V&H past de cyclus toe conform de kwaliteitscriteria van professioneel handhaven. Jaarlijks informeert V&H het bestuur over handhaving. De commissie ontvangt het jaarrapport ter informatie en stelt soms een aantal vragen. Er is dus een bepaalde mate van interesse bij het bestuur.

Het vooraf informeren van de vakportefeuillehouder door V&H gebeurt circa één maal per jaar. Afhankelijk van cases wordt incidenteel een gebiedsportefeuillehouder geïnformeerd. Die contacten zijn op dit moment veelal afhankelijk van toeval. De portefeuillehouder wordt niet structureel, maar ad hoc geraadpleegd door de afdeling V&H. Bestuurlijke aansturing is er niet of nauwelijks. Er is geen structureel case-overleg en er zijn geen expliciete criteria op grond waarvan de vak- of gebiedsportefeuillehouder geraadpleegd zou moeten worden. Af en toe is er overleg tussen (het afdelingshoofd van) V&H en de portefeuillehouder, maar niet structureel.

Bevinding 28:

De betrokkenheid van het algemeen bestuur bij handhaving wordt als relatief beperkt ervaren. De bestuurlijke aansturing door het dagelijks bestuur is ad hoc. Het ontbreekt aan duidelijke afspraken over in welke gevallen de vak- en/of gebiedsportefeuillehouder moet worden geraadpleegd.

3.3.6 Welke ontwikkeling is zichtbaar in de naleving van het Keurkwartet?

Het is door de incomplete registratie van overtredingen (zie paragraaf 3.3.5) niet mogelijk een voldoende onderbouwd beeld van de ontwikkeling van de naleving te geven. In bijlage 11 wordt indicatief de ontwikkelingsrichting van de naleving aan de hand van de Tafel van Elf¹⁶, een wetenschappelijk gefundeerd analysekader voor naleefgedrag, geschetst.

3.3.7 In hoeverre zijn er verschillen tussen een nieuwbouwwijk en een landelijk / veenweide-gebied?

In dit rekenkameronderzoek is specifiek gekeken naar twee verschillende gebieden:

- Veenweidegebied: hierbij is om praktische redenen gekozen voor de hele gemeente Woerden;
- een nieuwbouwwijk: het stadsdeel Leidsche Rijn van de gemeente Utrecht.



Figuur 3 Twee case-gebieden: veenweidegebied gemeente Woerden en nieuwbouwwijk Leidsche Rijn

¹⁶ De Tafel van elf, een veelzijdig instrument, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006

De rekenkamercommissie veronderstelde op voorhand dat uit de vergelijking van twee verschillende gebieden ook duidelijke verschillen in naleving en handhaving zouden blijken. Het onderzoek levert echter niet voldoende informatie op om die specifieke verschillen voldoende te onderbouwen. Het onderzoek maakt wel duidelijk dat er evidente verschillen zijn tussen een gemeente in het veenweidegebied en een nieuwbouwwijk . In bijlage 7 zijn deze verschillende beelden uitgewerkt en in onderstaand schema is een samenvatting weergegeven.

<p>Bevinding 29: Nieuwbouwwijk Leidsche Rijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “Eenvoudig” beheergebied (nieuwbouwwijk) ▪ Ingelanden met weinig waterkennis ▪ Ingelanden kennen het waterschap niet (contacten lopen veelal via (onder)aannemers en hoveniers) ▪ Geringe interesse ingelanden in watersysteem ▪ Geringe overtredingen (voorzover bekend) ▪ geen sanctienering in 2011 en 2012 ▪ Gebied vraagt relatief weinig (specifieke en gebieds-) kennis van medewerkers van het waterschap 	<p>Veenweidegebied Woerden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Complex beheergebied (veenweide) ▪ Ter zake kundige ingelanden ▪ Ingelanden kennen het waterschap goed ▪ Groot belang bij functioneren watersysteem ▪ Grotere overtredingen ▪ 13x inzet handhaving in 2011 en 2012 ▪ Gebied stelt hoge eisen aan de (specifieke en gebieds-) kennis van de medewerkers van het waterschap
--	--

3.4 Deregulering en doelmatigheid

Onderzoeksvraag 4. In hoeverre is er sprake van deregulering en een verbetering van doelmatigheid?

3.4.1 In hoeverre ervaren belanghebbenden dat er sprake is van deregulering?

Uit de workshop en de interviews met ingelanden blijkt dat deze in beperkte mate ervaren dat er sprake is van deregulering. Veel van de door hen geplande activiteiten vallen niet onder de Algemene regels waardoor deze gewoon vergunningplichtig blijven. Dit beeld komt overeen met het cijfermateriaal uit paragraaf 3.3.1. Uit de cijfers blijkt dat de deregulering nog niet heeft geresulteerd in een hoger percentage meldingen ten opzichte van het totaal aan meldingen en vergunningen (zie tabel paragraaf 3.3.1).

3.4.2 In hoeverre ervaart het waterschap dat er sprake is van een verbetering in doelmatigheid van toezicht en handhaving?

Ontwikkeling van deregulering

Op ambtelijk niveau, binnen V&H en bij de beheerafdelingen, denkt men na over deregulering. Overigens denkt men binnen de ambtelijke organisatie ook verschillend over deregulering. Grofweg streeft men binnen V&H naar meer deregulering, terwijl de beheerafdelingen een voorkeur hebben voor duidelijke en specifieke regels. De gesprekspartners ervaren geen impuls vanuit het AB of het DB richting deregulering (meer meldingen, minder vergunningen). Het percentage meldingen in 2012 is 10% (en 90% vergunningen). Daarbij zijn ook veel foute meldingen binnenvallen, dat wil zeggen meldingen van zaken die eigenlijk gewoon vergunningplichtig zijn. De afdeling V&H had na 2009 de verwachting dat er meer meldingen zouden zijn. De aantallen liggen nu echter beduidend onder de verwachting van V&H. Het is V&H niet precies duidelijk wat de oorzaak is van het verschil tussen verwachting en werkelijkheid. Een van de door V&H gesignaleerde redenen is dat de Algemene Regels zeggen dat als er sprake is van een werk waarbij zowel vergunningplichtige als

meldingsplichtige activiteiten worden uitgevoerd, er voor alle activiteiten gezamenlijk een vergunningaanvraag moet worden ingediend (zie inleiding bij het Besluit Algemene regels).

Meerdere visies op deregulering

De vergunningverleners/handhavers kijken met wisselende gedachten naar de tendens om meer met meldingen in plaats met vergunningen te werken. Strakke vergunningregels zijn vaak duidelijker voor de ingelanden dan Algemene Regels. Het is ingewikkeld voor ingelanden omdat ze ook bij meldingen nog altijd te maken hebben met voorwaarden waaraan ze moeten voldoen.

Vanuit het beheer bezien is het zeker een voordeel dat er een onderscheid is gemaakt in tertiaire watergangen en primaire watergangen. Het is van groot belang dat de primaire watergangen worden beschermd door vergunningregels. Dat is nu geregeld met de Keur en de bijbehorende handhaving. Voor tertiaire watergangen, die minder van belang zijn voor het waterbeheer, is het voor de afdeling Uitvoering ook belangrijk dat het stelsel goed beschermd wordt. In principe kan en mag er in het tertiaire waterstelsel veel meer, maar er zijn nu ook voorbeelden van tertiaire stelsels die verstoord zijn door ingrepen van ingelanden (voorbeeld: de ook reeds eerder genoemde polder Benschop).

Vanuit V&H zijn bij deregulering drie zaken van belang:

- de ingelanden moeten wel daadwerkelijk een melding doen als dat volgens de regelgeving verplicht is;
- De ingelanden moeten bij uitvoering van de gemelde werkzaamheden de gegeven voorschriften naleven. Er moet voldoende handhavingcapaciteit zijn om hier toezicht op te houden.
- bij vergunningverlening is er een vooroverleg met de ingeland waarin V&H de ingeland op de hoogte stelt van de voorschriften. De ingeland is daarmee volledig op de hoogte van wat er door het waterschap gevraagd wordt. Bij meldingen moet de ingeland de informatie zelf bijeen zoeken via de website van het waterschap.

Bevinding 30:

Er is geen (bestuurlijke) sturing op deregulering en het daarmee verbeteren van de doelmatigheid van de deregulering c.q. het vergunningverleningsproces. De bestuurlijke discussie over ontwikkeling van de deregulering loopt achter ten opzichte van de verwachting daarover binnen het waterschap (ambtelijk).

4. De praktijk elders

Een aantal waterschappen heeft recent ontwikkelstappen gezet die hebben geleid tot een vernieuwing van het Keurkwartet. Het vertrekpunt daarvoor ligt bij **waterschap Rivierenland** expliciet op beleidsniveau. Het Keurkwartet wordt ingezet ter bescherming van de belangen van:

- waterkering;
- waterkwantiteit;
- waterkwaliteit;
- natuurvriendelijke inrichting;
- recreatief medegebruik.

Op programmaniveau zijn doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de wijze van vergunningverlening en handhaving:

1. Minder en toegankelijker regels.
De administratieve lasten voor burgers en bedrijven worden verminderd door het beperken van het aantal regels en door het vereenvoudigen van procedures.
2. Klantgerichte vergunningverlening.
Meer efficiency, persoonlijke (veld)begeleiding en integrale vergunningverlening. Het aanbieden van een één-loket-service met gemeenten en provincies.
3. Dienstverlenende handhaving als sluitstuk.
Het verbeteren van de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels. Het hanteren van onderscheid tussen koplopers (goede nalevers), middenmoters en achterblijvers. Het toepassen van volledige risicogerichte prioritering binnen en tussen alle te handhaven wetten en regels. Het ontwikkelen en breder inzetten van communicatie (preventieve handhaving), zelfcontrole, ketenbenadering, administratief toezicht en auditmethoden. De toezichtslast wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het toezicht. Om de kwaliteit te verbeteren wordt ook ingezet op het versterken van deskundigheid van medewerkers.

Naast bovenstaande doelstellingen wordt meer algemeen ingezet op:

- meer externe oriëntatie van de medewerkers;
- verbetering van de communicatie over de regelgeving en de doelen ervan;
- digitalisering, het beter benutten van ICT mogelijkheden;
- uniformering van regels binnen Nederland;
- het halen van doelen voor dienstverlening, te toetsen met klanttevredenheidsonderzoeken.

De doelstellingen zijn vertaald in indicatoren en maatregelen die zijn opgenomen in de jaarplannen van de betrokken afdelingen. Een voorbeeld van de uitwerking voor vergunningverlening is opgenomen in bijlage 5.

De vernieuwingsslag is bij waterschap Rivierenland al eerder gemaakt, nog voor landelijke modellen van de Unie van waterschappen beschikbaar waren. **Waterschap Aa en Maas** is een voorloper in het toepassen van de Unie modellen. Dit waterschap fungeert min of meer als pilot en heeft de vernieuwing ambtelijk in concept gereed. In april 2013 moet het nieuwe Keurkwartet worden vastgesteld. Bij Aa en Maas staat de doeltreffendheid van het Keurkwartet voorop. Er is veel energie gestopt in de (interne) discussie over een adequate bescherming van de waterinfrastructuur, met voldoende ruimte voor (doelmatig) onderhoud. Verder worden de investeringen van het waterschap in ecologische verbindingzones en beekherstel in de nieuwe situatie beter beschermd. Deregulering is bij dit waterschap geen doel op zich, het is wel een gevolg van de 'herijking' van het Keurkwartet. Zo is het aantal algemene regels gegroeid naar circa 20 stuks. In onderstaande tabel is een vergelijking op hoofdlijnen opgenomen tussen beide waterschappen. Voor sommige Algemene Regels

bestaat bij het waterschap geen meldplicht, maar bij Rivierenland wel. De cijfers geven daardoor een indicatief, maar geen volledig vergelijkbaar beeld.

	Hoogheem- raadschap De Stichtse Rijnlanden	Waterschap Rivierenland	Waterschap Aa en Maas
Aantal algemene regels	18	32	Ca. 20
Verhouding vergunningen - meldingen	90% - 10% ¹⁷	35% - 65%	60% - 40%

Aa en Maas heeft de Unie modellen aangevuld en bijgesteld. Voor waterkeringen en watergangen is ondermeer een hoofdindeling van verschillende typen gemaakt met ge- en verbodsbepalingen per type.

Bijvoorbeeld:

A watergangen → veelal vergunningplicht;

B watergangen → veelal meldingsplicht;

C watergangen → geen verplichtingen, tenzij.

Door te werken met deze typering, zo is de ervaring van Aa en Maas, komt er meer focus op de belangrijkste objecten. Daarmee wordt volgens Aa en Maas de vergunningverlening en handhaving doelmatiger.

Waterschap Aa en Maas heeft vooral ervaring met het interne herijkingproces van het Keurkwartet. Inzet van een multidisciplinair projectteam vanuit alle betrokken afdelingen bleek een succesfactor. Ook voldoende betrokkenheid en rugdekking van bestuur en management is in dat kader genoemd. Externe partijen zijn niet betrokken. Over externe communicatie is wel nagedacht maar er kon, binnen de gegevens projectplanning, geen effectieve vorm worden gevonden. Een commissie van het algemeen bestuur is bijgepraat over de hoofdlijnen van het nieuwe Keurkwartet. Directe bestuurlijke betrokkenheid komt vooral van leden van het dagelijks bestuur, in casu de portefeuillehouders waterkeringen en waterbeheer.

Voor beide waterschappen geldt dat druk van bovenaf, van bestuur en management, geholpen heeft om de bakens te verzetten en tot vernieuwing te komen.

Bevinding 31:

Waterschappen die werken aan de vernieuwing van het keurkwartet hebben hiervoor expliciete (bestuurlijke) doelstellingen geformuleerd en daarop bijbehorende middelen ingezet (met name personele capaciteit).

¹⁷ Stand van zaken over 2012 (bron: document afdeling V&H).

5. Bestuurlijke reactie

Op de volgende bladzijde treft u de bestuurlijke reactie van het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden aan zoals deze door de rekenkamercommissie is ontvangen.





De Rekenkamercommissie van Hoogheemraadschap
De Stichtse Rijnlanden

Datum 19 maart 2013	Contactpersoon mr. C.J. Vos	Doorkiesnummer (030) 634 59 41
Uw brief d.d. 27 februari 2013	Uw kenmerk DM 618768, DM 613660	Ons kenmerk 623673
Onderwerp reactie op onderzoek 'De Keur gekeurd'		Bijlage(n) --

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben wij de door u uitgebrachte rapportage gelezen. Graag willen wij gebruik maken van de door u geboden mogelijkheid om op 'De Keur gekeurd' te reageren. Het verheugt ons daarbij dat u gedurende het onderzoek heeft gemerkt dat een aantal zaken die u in het onderzoek heeft opgemerkt, inmiddels is opgepakt.

Dit neemt niet weg dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen laten zien dat er in het onderzoek nogal wat zaken naar voren zijn gekomen waar we als waterschap flink mee aan de slag moeten om ze verbeteren. Daar zijn we dan ook best van geschrokken.

Mede daarom vinden we het nog te vroeg om nu met een inhoudelijke reactie te komen. We mogen ons echter voor deze signalen niet blind en doof houden; we moeten er naar de toekomst toe juist ons voordeel mee doen.

De aanpak van de in uw rapportage genoemde zaken vraagt om - en draagt ook weer bij aan - een cultuurverandering bij ons waterschap. En daarom zijn we voornemens uw onderzoek als casus te benutten om hiermee concreet invulling te geven aan de Veranderagenda.

Met vriendelijke groet,
Dijkgraaf en hoogheemraden

drs. J. Miedema
secretaris algemeen directeur (a.i.)

P.J.M. Poelmann
dijkgraaf

Poldermolen 2
Postbus 550
3990 GJ Houten
T (030) 634 57 00
F (030) 634 59 99
post@hdr.nl
www.destichtserijnlanden.nl

6. Nawoord

De rekenkamercommissie ziet in de reactie van het College van 19 maart 2013 aanleiding tot enkele opmerkingen.

In onze aanbiedingsbrief van 27 februari j.l. hebben wij het College om een bestuurlijke reactie gevraagd met de volgende inhoud:

“Wij verzoeken u in te gaan op het volgende:

- herkent het College zich in de vier conclusies uit het rapport?
- kan het College voor iedere voorgestelde aanbeveling aangeven hoe zij hier tegen aan kijken”

Het College geeft weliswaar in algemene bewoordingen aan dat er met “nogal al wat zaken” door het waterschap “flink mee aan de slag gegaan moet worden om deze te verbeteren”. En ook dat het College voornemens is om het “onderzoek als casus te benutten om (...) invulling te geven aan de Veranderagenda”.

De rekenkamercommissie heeft op basis van de Veranderagenda echter geen concreet beeld van de acties die het College in gang wil zetten.

Bovendien geeft het College niet aan welke conclusies wel (of niet) worden onderschreven. En ook niet of aanbevelingen worden overgenomen en zo ja, op welke wijze die ten uitvoer zullen worden gebracht.

Van de vijf aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft uitgebracht, zijn er tenminste twee die een grote mate van urgentie hebben, te weten

1. Ontwikkel in 2013 een beleidsvisie inzake de Keur die vastgesteld wordt door het Algemeen Bestuur.

Uit onze bevindingen blijkt dat juist het ontbreken van een vastgestelde beleidsvisie in het vervolgtraject tot grote problemen heeft geleid bij de totstandkoming en handhaving van de Keur.

2. Kom tot een duidelijke, projectmatige aanpak voor het opstellen van de nieuwe Keur.

Uit onze bevindingen blijkt dat de huidige Keur onder grote tijdsdruk is opgesteld wegens onder andere allerlei organisatorische onduidelijkheden. Er is op dit moment geen projectmatige aanpak voor de totstandkoming van een nieuwe Keur in 2013. Er is nog geen projectplan, geen tijdpad en geen projectgroep.

Als rekenkamercommissie spreken we de hoop uit dat de volgende zegswijze niet van toepassing zal blijken te zijn op de totstandkoming van de nieuwe Keur: “l’Histoire se répète”

De rekenkamercommissie maakt zich daar grote zorgen over en vraagt daarvoor op korte termijn aandacht van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

Interne betrokkenen Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden

Algemeen bestuur:

- vertegenwoordiging van het algemeen bestuur

Dagelijks bestuur:

- J.G.M. Reerink, hoogheemraad

Directieteam en staf:

- E.Th. Meuleman, secretaris-algemeen directeur, lid directieteam (DT)
- P.H.A.M.J. de Bekker, directeur, lid directieteam (DT)
- G.G.J. Rouhof, directeur, lid directieteam (DT)
- C.J. Vos, directiesecretaris
- J.L.P.A. Dankkaart, concerncontroller

Afdeling Vergunningverlening & Handhaving (V&H):

- A. Heins, hoofd afdeling
- mw. C. Langemeijer, coördinator vergunningen
- R. Nolten, coördinator handhaving
- S. Aalbers, beleidsmedewerker
- H. Kosterman, vergunningverlener

Afdeling Uitvoering (UV):

- W. van Dam, teamleider
- C. van Herk, rayonmedewerker district IJssel

Afdeling Waterkeringsbeheer (WKB):

- P. Neijenhuis, beleidsmedewerker, rol: opdrachtgever voor afdeling V&H

Afdeling Watersysteembeheer (WSB):

- J. Smorenburg, rol: opdrachtgever voor V&H
- E. Nagelhout, Regiobeheer casusgebied Veenweidegebied gemeente Woerden , veldbeheerder
- H. van Rooijen, Regiobeheer casusgebied Vinex Leidsche Rijn, regiobeheerder

Afdeling Bestuursondersteuning (BO)

- R.S.P. Plaizier, beleidsadviseur juridische zaken

Externe betrokkenen:

Professionele aanvragers:

- J.J. Koevoets, afdeling Wegen, provincie Utrecht
- J. Landwehr en meerdere van zijn collega's, gemeente Utrecht
- D. Korse, gemeente Woerden
- R. Mulder, gemeente Woerden
- H. Eerkens, Vitens Utrecht
- J. van Hal, Joulz
- Mw. E. Casimir, Prorail
- A. Scharpach, Prorail

Overige waterschappen:

- Mw. R.A.C. van de Werdt, contactpersoon Waterschap Aa en Maas
- P. Schakel, contactpersoon Waterschap Rivierenland
- W. Wensink, contactpersoon Unie van Waterschappen

Inwoners:

Er zijn meerdere particuliere deelnemers aan de workshop op 13 november 2012 geweest. Ook hebben de onderzoekers en de rekenkamercommissie zelf circa 15 inwoners telefonisch gesproken. De geraadpleegde inwoners waren geselecteerd omdat ze in 2011 en/of 2012 contact hebben gehad met het waterschap in het kader van een handhavingstraject, of omdat ze een klacht hadden ingediend. Omwille van de vertrouwelijkheid van de door hen verstrekte gegevens, geven we de namen van de inwoners niet weer in deze lijst.

Bijlage 2. Geraadpleegde stukken

Voor dit rekenkameronderzoek is een grote hoeveelheid documenten aangeleverd en geraadpleegd. Onderstaand zijn de documenten weergegeven die relevant zijn voor de bevindingen in dit rapport.

- Keur (2009) van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
- Algemene regels
- Beleidsregels
- Legger
- Collegeprogramma 2009-2012, Het College van dijkgraaf en hoogheemraden, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 21 april 2009.
- Communicatieplan Nieuwe Keur, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, circa augustus 2009 (ongedateerd).
- Notulen meerdere AB- en commissievergaderingen (zie bijlage 6)
- Begroting 2011 van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur op 23 november 2010
- Afdelingsplan afdeling V&H, Deel I, Kijk op de afdeling, DM 484426, november 2011
- Afdelingsplan afdeling V&H Deel II, Bedrijfskundige verdieping, DM 484468, november 2011
- Praatplaten, powerpointpresentaties DM 439253, 439254, 439255
- Jaarverslag Handhaving 2009, maart 2010
- Handhavingsprogramma 2010, DM 275208, 1 april 2010
- Jaarverslag Handhaving 2010, 13 mei 2011
- HandhavingsUitvoeringsProgramma 2011, afdeling V&H, DM 475388, 28 februari 2011
- Intern overzicht voor evaluatie van de Keur, groeidocument voor de nieuwe Keur, DM 323732, 2011 (niet gedateerd)
- Jaaroverzicht handhaving 2011, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Afdeling V&H, 15 juni 2012.
- Memo aanpassen Keur, DM 577037, 10 september 2012
- Meerdere overzichten van vergunningen, meldingen, klachten aangeleverd door de afdeling V&H (o.a. DM 605624, 500072, 615437 en 615438).

Bijlage 3. Normenkader

Onderstaand is het normenkader weergegeven. In een bijeenkomst met het AB zijn meerdere nuanceringen aangebracht. Dit is weergegeven in paragraaf 1.3.

Onderzoeksvraag	Norm
1. Welke beleidsvisie ligt ten grondslag aan het Keurkwartet? a) Wat zijn – met het oog op naleving, toezicht handhaving - de centrale elementen in de beleidsvisie? b) Is de beleidsvisie herkenbaar vertaald in het Keurkwartet? c) In hoeverre is er sprake van een verandering in de beleidsvisie?	1. Er ligt een actuele en richtinggevende beleidsvisie ten grondslag aan het Keurkwartet.
2. In hoeverre zijn belanghebbenden betrokken bij de totstandkoming van regelgeving?	2. De visie van belanghebbenden is op passende wijze meegewogen bij de totstandkoming van regelgeving en toezichtstrategie. De regels zijn bekend en in voldoende mate geaccepteerd.
3. Hoe is de naleving van de regels in het Keurkwartet?	3. Ingezeten leven de regels in voldoende mate na.
4. In hoeverre is er sprake van deregulering en een verbetering van doelmatigheid?	4. Er is sprake van deregulering en verbetering van de doelmatigheid van toezicht en handhaving.

Bijlage 4. Workshop 13 november 2012

Aan de workshop op 13 november 2012 namen zes personen deel. Dit waren inwoners van het gebied, vertegenwoordigers van agrarische en niet-agrarische bedrijven en vertegenwoordigers van de gemeente Woerden. Onderstaand is een achttal stellingen weergegeven. De deelnemers hebben schriftelijk, ieder voor zich, tijdens de workshop aangegeven of ze het eens of oneens waren met de stelling, en waarom. Een deel van het gesprek is aan de hand van deze stellingen gevoerd. Per stelling is weergegeven hoeveel maal EENS of ONEENS is gescoord. Dit kan afwijken van het aantal deelnemers omdat een aantal malen blanco is gestemd en een aantal malen beide mogelijkheden is aangekruist.

Stelling 1: De regels van het waterschap zijn duidelijk en begrijpelijk.	Eens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Oneens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

De meeste deelnemers zijn het eens met stelling 1. De regels zijn duidelijk en begrijpelijk. Iets anders is, of men het er altijd mee eens is. Want dat is een ander verhaal. Maar de deelnemers maken daarin een scherp onderscheid. Degene die het niet eens is met de stelling benoemt dat er op detailniveau onduidelijkheden in de regels zitten. Het gaat daarbij niet om ruis in de communicatie, maar om echte onduidelijkheden.

Stelling 2: De procedure voor een melding of vergunning is ingewikkeld.	Eens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Oneens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Stelling 2 leidt tot verschillende beelden. Enerzijds vinden de meeste deelnemers de procedures duidelijk en niet ingewikkeld. Anderzijds moet je als aanvrager wel langs een reeks van vragen die niet op jouw situatie van toepassing zijn. Een van de deelnemers maakt de vergelijking met Ikea. Daar wordt je ook de hele winkel doorgeleid, terwijl je maar voor een specifiek artikel komt.

Er is wel een verschil tussen de procedure bij een melding of die bij een vergunning. De meldingsprocedure is zonder meer eenvoudiger. De vergunningprocedure omvat meerdere stappen en is door wettelijke termijnen ook tijdrovend. Vervelend is dat je als aanvrager, tijdens de doorlooptijd van de procedure, geen tussentijdse informatie krijgt over of er een bezwaar is ingediend. Het zou mooi zijn als de vergunningprocedure sneller zou kunnen worden doorlopen.

Stelling 3: De regels van het waterschap om dijken en watergangen te beschermen zijn acceptabel.	Eens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Oneens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Over stelling 3 zijn bijna alle deelnemers het eens. De regels zijn er voor de bescherming van waterkeringen en het watersysteem. Die bescherming is vanzelfsprekend nodig; de regels zijn dan ook acceptabel. Zie ook stelling 8.

Stelling 4: Het kost teveel geld/tijd/inspanning om me aan alle regels te houden.	Eens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Oneens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

De meeste deelnemers zijn het eens met stelling 4. Het is soms lastig om aan de regels te voldoen. Bijvoorbeeld omdat het waterschap zeer specifieke eisen stelt. In de workshop dragen de deelnemers meerdere voorbeelden aan. Het gaat om eisen ten aanzien van constructie, materiaalgebruik, maatvoering et cetera. Dit terwijl de inwoners c.q. vergunningaanvragers zelf menen goede argumenten te hebben voor de eigen oplossing. Ze streven immers vrijwel altijd hetzelfde doel na als het waterschap (veilige dijken, een goed functionerende watergang met goede doorstroming). In het licht van die gelijke doelen wekt de middelregelgeving op detailniveau soms frustratie. Zeker als de door het waterschap gewenste oplossing duurder is dan de oplossing van de inwoners. Opvallend is dat deze frustratie zowel bij boeren als ook bij de gemeente Woerden speelt.

Een bijzonder aspect is de regiospecifieke bodem. In het veenweidegebied treedt na verloop van tijd verzakking op, bijvoorbeeld van duikers. Hierdoor liggen ze al snel niet meer op de voorgeschreven hoogte. Er zou meer aandacht moeten zijn voor de regiospecifieke situatie. De inklinkende bodem maakt dat sommige regels maar moeilijk naleefbaar zijn. De deelnemers opperen het idee voor een regiospecifieke Keur.

Stelling 5: Als ik me niet aan de regels houd, dan is de kans groot dat mijn buurman dat meldt aan het waterschap.	Eens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Oneens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Stelling 5 leidt tot een gemengd beeld. De mate van sociale controle verschilt nogal. Een van de deelnemers heeft een langer lopend conflict met zijn buurman. Dat maakt dat hij ervan overtuigd is dat zijn buurman bij een afwijking van de regels gelijk een klacht bij het waterschap zal indienen. Deze strenge sociale controle maakt dat deze deelnemer zich strikt aan de regels wil houden. Een andere deelnemer – een professionele vergunningaanvrager - benoemt dat er een verschil is tussen werken in een volksbuurt en werken in een chique buurt: *"in een volksbuurt hoor je niets, in een dure buurt gaat je telefoon de hele tijd"*. Kortom, in een chique buurt is de sociale controle - in de perceptie van deze deelnemer - sterker. Over het algemeen hebben de deelnemers wel het idee dat sociale controle bijdraagt aan naleving van de regels.

Stelling 6: Als ik me niet aan de regels houd, dan is de kans groot dat het waterschap dat merkt.	Eens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Oneens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

De meeste deelnemers zijn het eens met stelling 6. Het waterschap zal duidelijke en zwaarwegende overtredingen van de Keur op termijn zeker merken. Lichtere overtredingen worden niet altijd opgemerkt. De deelnemers geven aan dat als je een melding doet, je in beeld bent bij het waterschap. Dan monitort het waterschap ook of je aan de regels houdt. Een van de deelnemers heeft sterk de indruk dat particulieren in zijn buurt (Leidsche Rijn) allerlei werken uitvoeren, zonder dat te melden. Hij heeft de indruk dat dit niet wordt opgemerkt door het waterschap. Kortom, bij een melding of vergunning zal een waterschap een overtreding van de regels zeer waarschijnlijk opmerken. Zonder vergunning een vergunningplichtige activiteit starten, zal op termijn waarschijnlijk worden opgemerkt. Maar als een meldplichtige activiteit niet wordt gemeld, dan is de kans aanwezig dat het waterschap het niet zal merken en dus ook geen handhavingsactie zal ondernemen.

Stelling 7: Het waterschap is coulant in de handhaving.	Eens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Oneens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Stelling 7 geeft inzicht in de verschillen tussen de deelnemers. In de ogen van de gemeente is de handhaving door het waterschap coulant. Dat komt door goede afstemming vooraf, maar ook door de relatie die je als mede-overheden met elkaar hebt. De andere deelnemers zien die coulante benadering door het waterschap bij de gemeente ook. Zij benoemen dit als *"meten met twee maten"*.

Of de handhaving coulant is hangt volgens de deelnemers ook af van de persoonlijkheid van de handhaver. Sommige staan open voor een gesprek met de inwoner over zijn argumenten. Anderen hebben teveel een houding als van een politie-agent. De algemene indruk bij de deelnemers is dat jongere handhavers strenger zijn dan oudere handhavers.

Stelling 8: Het waterschap en ik hebben grotendeels hetzelfde belang.	Eens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Oneens:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bijna alle deelnemers zijn het eens met stelling 8. Als je kijkt naar de hogerliggende doelen hebben de inwoners hetzelfde belang als het waterschap. Een van de deelnemers illustreert dit met een voorbeeld over waterkwaliteit. In een sloot tussen zijn land en een nieuwbouwwijk is een riooloverstort van de gemeente Woerden. Deze riooloverstort beïnvloedt de waterkwaliteit van de sloot nadelig. Dat is zowel hem als ook het waterschap een doorn in het oog. Het is de deelnemer ook niet duidelijk in welke mate de riooloverstort zorgt voor een

verontreiniging van het oppervlaktewater. Maar hij gaat ervan uit dat het leidt tot een slechtere waterkwaliteit van de sloot waar zijn koeien uit moeten drinken. In deze specifieke kwestie zijn de deelnemer en het waterschap bondgenoten. De deelnemer heeft er moeite mee dat hij zich aan allerlei regels voor veilige waterkeringen en een goed watersysteem moet houden, terwijl door de riooloverstort van de gemeente de waterkwaliteit van de sloot verslechtert. Overigens heeft dit vraagstuk ook de aandacht van de gemeente en zijn er maatregelen getroffen (gescheiden waterafvoer, bezinkput) die zich nu zullen moeten bewijzen. Het belangrijkste is dat de deelnemers van mening zijn dat de belangen van henzelf en van het waterschap grotendeels overeenkomen. Dit maakt dat de deelnemers zich – met de nodige kanttekeningen – kunnen vinden in de Keurregelgeving (zie stelling 3).

Bijlage 5 Voorbeeldmaatregelen / indicatoren Keur waterschap Rivierenland

1. Minder en toegankelijker regels	2012	2013	2014	2015	2016
a. Actualisatie van vergunningenbeleid gericht op administratieve lastenvermindering, begrijpelijker taalgebruik en actuele reguleringsvragen.	X	X	X	X	X
b. Harmonisatie regelgeving met andere waterschappen met oog op klantgerichtheid en aansluiting Omgevingsloket Online (OLO) water o.b.v. modellen keur, algemene regels en beleidsregels van Unie van Waterschappen.	X	X			
c. percentage meldingen o.b.v. algemene regels en raamvergunningen t.o.v. watervergunningen.	55%	60%	60%	60%	60%
2. Klantgericht vergunningverlening	2012	2013	2014	2015	2016
a. Snelle vergunningverlening: percentage vergunningaanvragen en meldingen afgehandeld binnen de wettelijke termijn: - Melding (<2 wk) - Vergunningen standaard procedure (<8 wk) - Vergunningen uitgebreide procedure (<6 mnd)	≤95%	100%	100%	100%	100%
b. Efficiënte vergunningverlening: gemiddeld aantal afgehandelde aanvragen watervergunningen en meldingen per jaar/fte.	145	150	150	150	150
c. Integrale vergunningverlening: samenwerking met gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat.	X	X	X	X	X
d. Klantgerichte vergunningverlening: periodieke audit Bewijs van Goede Dienst.		100%		100%	
e. Klantgericht vergunningverlening: Score klanttevredenheid via antwoordkaarten (gemiddeld cijfer gelijk aan of hoger).	7	7	7	7	7
f. Maximaal percentage bezwaren tegen verleende en geweigerde watervergunningen.	≤3%	≤3%	≤3%	≤3%	≤3%
g. Samenwerkingsovereenkomsten met gemeenten (2010-2012) m.b.t. bovenwettelijk voorzieningenniveau Wabo/Waterwet - Uitvoeren samenwerkingsovereenkomsten - Evaluatie	X	X			X

Bijlage 6 Betrokkenheid Algemeen Bestuur

Vergadering	Relevante inhoud notulen
Bestuurlijke aangelegenheid en en Middelen 15 januari 2008	<p>“De heer Van Woudenberg gaat ervan uit dat het niet controleren van 2/3e deel van de vergunningen gebaseerd wordt op de bevindingen van de controle van het eerste 1/3e deel van de vergunningen (bv. aan de hand van steekproeven). Op grond van de uiteindelijke bevindingen kan vervolgens worden besloten of het al dan niet nodig is om meer personele capaciteit in te zetten. De voorzitter geeft aan dat de controle van vergunningen in de nieuwe keur aanzienlijk zal worden vereenvoudigd. Overigens gaat het hier om vergunningen die voor onbepaalde tijd zijn afgegeven. In het kader van de Wabo zullen gemeenten, en niet meer de waterschappen, dergelijke vergunningen gaan afgeven. De waterschappen zullen de vergunningen nog wel aan bepaalde eisen moeten toetsen. Op dit moment is de methodiek van werken alsmede het proces van vergunningaanvragen erg tijdrovend. Nagegaan wordt of de handhavingstaken ook kunnen worden neergelegd bij de medewerkers in het veld; afwijkingen kunnen vervolgens aan V&H worden doorgegeven die op hun beurt corrigerende maatregelen kunnen treffen.”</p>
Commissie Watersystemen 16 januari 2008	<p>“Vastleggen steiger- en beschoeiingenbeleid in de Keur</p> <p>De heer Rouhof memoreert dat dit thema in de nieuwe Keur wordt opgenomen tegelijkertijd met aanpassingen tengevolge van de Waterwet.. De heer Verweij licht toe dat is afgesproken dat er in deze commissie een gedachtewisseling zou plaatsvinden over het beleid ten aanzien van steigers en beschoeiing. Hij vraagt wanneer dit onderwerp voor deze commissie wordt geagendeerd. De voorzitter zegt toe dat dit onderwerp zal terugkomen in een volgende vergadering.”</p>
Commissie Bestuurlijke aangelegenheid en en Middelen 11 maart 2008	<p>“Naar aanleiding van de opmerking van de heer Van Woudenberg zegt de voorzitter dat handhaving van verleende vergunningen nadrukkelijk de aandacht krijgen in de nieuwe Keur. Deze wordt afgestemd op de nieuwe Waterwet en zal naar verwachting medio 2009 in werking treden, aldus de secretaris.”</p>
Commissie Watersystemen 12 maart 2008	<p>“De Voorzitter meldt dat men bezig is met het opstellen van de nieuwe Keur die afhankelijk van de inwerkingtreding van de Waterwet naar alle waarschijnlijkheid begin 2009 in werking treedt. Hij stelt voor om een klankbordgroep in te stellen die betrokken wordt bij de totstandkoming van de nieuwe Keur. Hij stelt voor dat de heren Verweij, Verheul, Beugelink en hijzelf als portefeuillehouder zitting te laten nemen in deze klankbordgroep. De commissie gaat hiermee akkoord”</p> <p>“Vergunningverlening en handhaving Keur; de voorzitter stelt dat er ten opzichte van de vorige Burap een verbetering is. Het blijft een punt van aandacht. De secretaris voegt hier aan toe dat uit de benchmark is gebleken dat ons waterschap op dit gebied een lage personele bezetting heeft. Door automatisering en vereenvoudiging van de regelgeving zijn er nog verbeteringen te realiseren.”</p>

Vergadering	Relevante inhoud notulen
Commissie BMZ 14 april 2009	<p>Uitgangspuntennotitie opstellen nieuwe Keur:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “De notitie wordt uitgebreid besproken. De voorzitter vat het advies van de commissie aan het College als volgt samen: ▪ De procesaanpak waarbij de commissie vroegtijdig wordt betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe Keur, wordt gewaardeerd; ▪ Speel zoveel mogelijk in op de lokale situatie, lever regionaal maatwerk; ▪ Heb aandacht voor de communicatie, zowel voor de inhoud (begrijpelijke teksten) als het proces; ▪ Neem het huidige beleid van de provincie over in de nieuwe Keur en bezie op een later tijdstip of e.e.a. een nadere aanpassing of borging behoeft; ▪ Stel een Keur op die controleerbaar en handhaafbaar is; ▪ Visualiseer: maak gebruik van kaarten, tabellen, foto's e.d. ▪ Bezie de Keur en de daarbij behorende beleidsregels in onderlinge samenhang en breng deze gezamenlijk tot besluitvorming; ▪ Toets de nieuwe Keur nadrukkelijk op overlap en strijdigheid met andere/hogere regelgeving; ▪ De commissie dringt aan op een tussentijdse bespreking van een korte samenvattende notitie over de Keur waarin de essentie (de lijn), de procesgang, de majeure punten, prioriteiten in eenvoudige taal zijn vevat.”
Commissie BMZ 7 juli 2009	<p>Notitie beleidskeuzes keur:</p> <p>“De volgende punten worden o.a. naar voren gebracht:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mevrouw Van der Nat: Duidelijk stuk, conform verzoek van de commissie. Akkoord met de voorgestelde keuzes. Planning proces is helder. Wel gaarne rapporteren over gebruik en toepasbaarheid van de nieuwe keur. ▪ Mevrouw Van der Vorm: Prettig dat de notitie er ligt. Daar waar sprake is van model en waarvan afwijking, is goed inzichtelijk. In grote lijnen eens met de voorgestelde keuzes. Wel nadrukkelijk aandacht voor de ecologische waterkwaliteit in de keur gewenst. ▪ De heer De Beaufort: Helder stuk, heldere keuzes. Toch nog te technische benadering. Vraagt aandacht voor goede communicatie (= kans) en de nodige flexibiliteit (maatwerk). ▪ De heer Damen: Vraagt aandacht voor flexibiliteit en handelen ‘in de geest van’. Spreker benadrukt het belang van goede communicatie en snelle procedures. Ziet reacties van insprekers gaarne tegemoet. ▪ De heer Ypma: Vraagt aandacht voor het correct opnemen van het vaarwegbeheer en grondwater in de nieuwe keur. Ook de heer Ypma vraagt aandacht voor maatwerk waar nodig. ▪ De heer Kromwijk: Vindt dat er zoveel als mogelijk via meldingen moet worden afgedaan. De watertoets staat wat spreker betreft los van de keur. Vaarwegbeheer moet een plaats krijgen in de keur. ▪ Mevrouw Hiemstra: Helder stuk. Is de handhavingsorganisatie voldoende toegesneden op het nieuwe beleid / de nieuwe keur? ▪ De heer Van den Berg: Vraagt of bij het visplan en bij de watervergunning dierenwelzijn niet meer centraal gesteld moet worden. <p>De heer Reerink bedankt de sprekers voor hun overwegend positieve reacties op de notitie, die mede is opgesteld op nadrukkelijk verzoek van de commissie. Het opstellen van algemene regels is een verantwoordelijkheid van het College. De algemene regels zullen gelijktijdig met de ontwerpkeur in de inspraak worden gebracht.</p>

Vergadering	Relevante inhoud notulen
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Op de gevolgen van de waterkwantiteit op de ecologische waterkwaliteit wil de heer Reerink nog nader studeren. ▪ Overzichtskaarten vormen een wenselijk onderdeel van de (toelichting op de) keur. ▪ Spreker vindt een goede communicatie rondom de keur van groot belang. Een communicatieplan is vanochtend met hem besproken. Insprekers hebben t.z.t. de gelegenheid om in de commissie BMZ te reageren op het definitieve voorstel van het College en op de concept-inspraaknota. ▪ Waar nodig wordt maatwerk geleverd. ▪ Spreker gaat er vanuit dat de handhavingsorganisatie is toegerust op de nieuwe keur. ▪ Het is nadrukkelijk de bedoeling vaarwegbeheer en grondwater als items in de keur op te nemen. <p>De voorzitter van de vergadering vat het advies vanuit de commissie als volgt samen: De commissie kan over het algemeen instemmen met de gemaakte keuzes in de notitie. WN maakt een voorbehoud voor wat betreft de opvatting dat de keur primair regels stelt in het belang van het kwantiteitsbeheer van het watersysteem en dat de bepalingen over de ecologische kwaliteit daarop een uitzondering zijn (algemene beleidskeuzes, punt b).</p>
Commissie BMZ 10 november 2009	De agenda vermeldt: Ontwerp-inspraaknota keur en algemene regels. De notulen van deze vergadering zijn niet aangetroffen in het bestuurlijk informatiesysteem.
Algemeen bestuur 15 december 2009	<p>Ontwerp Keur en Inspraaknota:</p> <p>In deze vergadering is blijkens de notulen uitgebreid gesproken over de nieuwe Keur. Onderstaand alleen een relevant deel over de toezegging om de Keur te evalueren.</p> <p>De heer Weierink: "... De Keur zal over twee jaar worden geëvalueerd. De VVD fractie wil in ieder geval de samenwerking met de andere overheden binnen de Keur en de effecten van de WABO in de evaluatie meenemen, met name waar het één loket functie betreft. De VVD hecht zeer aan handhaving..."</p> <p>De heer Reerink: "Gesproken is over de evaluatie van de Keur. Dat punt werd ook door de heer Ketting aangehaald, onder verwijzing naar de punten D, E en F. Spreker [red. Dhr. Reerink] benadrukt dat het College dienaangaande een toezegging heeft gedaan en het College is daaraan gehouden."</p>

Bijlage 7 Vergelijking twee casusgebieden

Hieronder volgt een schets van de twee gebieden en de wijze waarop het waterschap in de twee gebieden opereert. De onderstaande tabel geeft de inzet van sanctiemiddelen in deze twee gebieden weer. Om het in perspectief te plaatsen is ook het aantal inwoners aangegeven.

	Leidsche Rijn (gemeente Utrecht)	gemeente Woerden
Aantal inwoners:	50.261	50.072
Inzet sancties (2011 en 2012¹⁸):		
Aantal x bestuurlijke waarschuwingen	0	7
Aantal x dwangsom	0	3
Aantal x bestuursdwang	0	3

Zoals eerder in dit rapport aangegeven is de registratie van de overtredingen voor verbetering vatbaar. Dit maakt het niet mogelijk om een precies beeld van het naleefgedrag te geven. Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er in de wijk Leidsche Rijn in de afgelopen twee jaar geen sanctiemiddelen zijn ingezet. Dit in tegenstelling tot de gemeente Woerden (veenweidegebied) waar zeven maal een bestuurlijke waarschuwing is gegeven, driemaal een dwangsom is opgelegd en driemaal bestuursdwang is toegepast. "Overigens", lichtte de afdeling V&H toe: "dat er in Leidsche Rijn geen bestuurlijke waarschuwingen, bestuursdwang, dwangsom zijn opgelegd, wil niet zeggen dat er geen handhaving is geweest. Wanneer er een overtreding is geconstateerd begint de handhaving. Dit bestaat echter lang niet altijd direct uit een handhavingsmaatregel. De inwoner krijgt de kans om de overtreding te herstellen, waar nodig worden vergunningen alsnog aangevraagd en wordt de inwoner door het waterschap voorlicht over bestaande regelgeving wanneer een en ander uit onwetendheid is gebeurd".

Leidsche Rijn: schets van de inwoners en het gebied

In Leidsche Rijn woont een behoorlijk aantal inwoners met een tuin aan de waterkant. Over het algemeen heeft het waterschap weinig contact met de inwoners van Leidsche Rijn. Af en toe komt er eens een vraag over maaien et cetera. De belangrijkste partij voor het waterschap in Leidsche Rijn is de gemeente Utrecht. Regiobeheer heeft veel contact met de gemeente. Veel meer dan met de inwoners. Inwoners zijn minder op de hoogte van het watersysteembeheer. Ze zien groenbeheer en waterbeheer vaak als één geheel en zijn zich er niet van bewust dat daar twee verschillende organisaties voor verantwoordelijk zijn. De inwoners kennen het waterschap niet of nauwelijks. Ook kenden de inwoners van Leidsche Rijn de Keur-regels niet. Een deel van de inwoners woont aan het water en legde steigers en beschoeiingen aan, zonder daarvoor een vergunning aan te vragen. Dat komt voor een deel door onwetendheid. Nieuwe bewoners krijgen bij aankoop van de woning wel een brochure over de regelgeving, maar beginnen soms een jaar of later over de aanleg van de tuin en/of een steiger na te denken. Het onvergund aanleggen van bijvoorbeeld een steiger is vaak ook niet een echte belemmering voor het watersysteembeheer. In Leidsche Rijn is sprake van een ruime dimensionering van de watergangen, waardoor er eigenlijk niet echt een probleem is. Wel is het een issue dat er precedentwerking ontstaat. Dat wil het waterschap voorkomen. De betrokkenheid van de inwoners van Leidsche Rijn is minder dan in het veenweidegebied. In de wijken heeft het waterschap samen met de gemeente wijkwaterplannen opgesteld. Het idee was om de inwoners daar nauw bij te betrekken. Het waterschap gebruikt de wijkraden als ingang naar de inwoners. Het is aan de wijkraden om inwoners te informeren en te interesseren voor de wijkwaterplannen. Maar de interesse blijkt minimaal. Hooguit komt er een voorzitter van een wijkvereniging bij een informatiebijeenkomst. De gemeente Utrecht heeft waterbeheer hoog in het vaandel staan. Zij pakken het noodzakelijke onderhoud goed op. Dat maakt Utrecht tot een prettige samenwerkingspartner voor het waterschap. Utrecht is wel een uitzondering; met andere gemeenten zijn de ervaringen soms minder positief.

¹⁸ In 2012 is de periode tot en met oktober meegenomen. In totaal gaat het om alle bestuursrechtelijke sancties een periode van 22 maanden.

Belangrijkste ergernis/verbeterpunt voor het waterschap in Leidsche Rijn

- De steigers en de beschoeiingen die zonder vergunning zijn aangelegd.
- Het compenseren van de extra aangelegde verhardingen. De Keur stelt dat een bouwwerk niet mag leiden tot versneld afvoeren van oppervlaktewater. De Keur laat ruimte voor diverse oplossingen. Dat leidt tot discussie tussen gemeente/aannemer en het waterschap. Een meer toegespitste regel zou de regiobeheerder van het waterschap helpen doordat dan discussie vermeden wordt.
- In de Keur is weinig tot niets geregeld over waterkwaliteit. Stilstaand water, stank, dode eenden et cetera zijn zaken die juist in de stad spelen. En juist voor dergelijke waterkwaliteitsaspecten biedt de Keur weinig handvatten.

Veenweidegebied gemeente Woerden: schets van de inwoners en het gebied

In een veenweidegebied heeft het waterschap veel te maken met boeren en hun organisaties. Ook de gemeente speelt hier een rol maar is minder prominent aanwezig. Dat is een belangrijk verschil met Leidsche Rijn.

Een ander verschil is dat de inwoners c.q. de boeren veel meer met het water bezig zijn dan inwoners van een stedelijke omgeving. Wat dat betreft zijn deze inwoners inderdaad "bondgenoten" zoals aangeduid in het afdelingsplan van V&H. Er is bij boeren veel kennis en deskundigheid aanwezig van de werking van watersystemen en keringen. Wat betreft de gebiedskennis zijn de inwoners en de beheerders bijna gelijkwaardige partners. Dat maakt dat de discussie veelal op inhoudelijk hoog niveau plaatsvindt. Dit stelt eisen en verwachtingen aan locatiespecifieke kennis en de ervaringen van de beheerder. De betrokkenheid is groot. De boeren zijn niet zozeer betrokken vanuit een algemeen omgevingsbelang, maar meer vanuit een individueel bedrijfsmatig belang. Boeren hebben ook veel belang bij goed watersysteembeheer (waterpeil) omdat het zo'n grote impact op hun bedrijfsvoering heeft. Als het waterschap het beheer niet naar wens voldoet, is de neiging aanwezig naar eigen inzicht zelf een aanpassing aan het watersysteem te doen.

Regiobeheer is voor 70% van de tijd bezig met agrariërs en 20% met inwoners van een stedelijke omgeving en 10% met natuurorganisaties als Staatsbosbeheer et cetera. Met natuurorganisaties heeft het waterschap niet veel discussie; het gaat meer om afstemming. Met de plattelandgemeenten gaat het contact met name over slecht functionerende watersystemen. Het heeft bij gemeenten wat betreft Regiobeheer te weinig aandacht. Het vraagt relatiebeheer vanuit Regiobeheer. De gemeente moet bijvoorbeeld in sommige gevallen meer aan onderhoud doen. Het waterschap treedt in die gevallen niet handhavend op, maar brengt het ter sprake in overleggen en tracht het in gemeenschappelijkheid op te lossen. Als een gemeente de Keur op een schadelijke wijze overtreedt, en daar door Het waterschap op wordt aangesproken, dan is de gemeente in de ervaring van Regiobeheer meewerkend. Voor Regiobeheer zit het issue niet zozeer in de duidelijke en urgente gevallen, die worden namelijk wel geadresseerd. Het gaat meer om het grijze gebied van bijvoorbeeld achterstallig onderhoud. Echte handhaving richting de gemeente komt dan te weinig voor. De algemene ervaring van de gemeente Woerden is dat het waterschap goed meedenkt, bijvoorbeeld over de compensatieverplichting moet worden ingevuld. Er is sprake van afstemming vooraf. De gemeente heeft de indruk dat ze daardoor vooraf goed in beeld hebben wat de regels van het waterschap zijn en hoe het waterschap deze interpreteert.

Het waterschap zou vanuit haar vaarwegbeheerstaak in het veenweidegebied beter moeten handhaven op vaarsnelheden. Deze handhaving vindt nauwelijks plaats. Vaarwegbeheer is een taak van het waterschap en heeft een relatie met watersysteembeheer en waterkeringenbeheer. Een oplossing zou kunnen zijn dat het naastliggende waterschap (Waternet) in overleg gaan tot samenwerking in handhaving.

Belangrijkste ergernis/verbeterpunt voor het waterschap in het veenweidegebied in de gemeente Woerden

- Dat de Keur voor handhaving bij overheden in geval van al jaren bestaande problemen (grote projecten) een onvoldoende sterk instrument is. Concreet voorbeeld: bij een regionale kering te Cattenbroek te Woerden. Hier ligt de weg al enige jaren te laag waardoor mede ook de regionale kering niet voldoet aan de toetshoogte. Zo komen er bij hoogwater klachten binnen dat water over de dijk stroomt. Het overleg

tussen het waterschap en de gemeente leverde tot nu toe onvoldoende resultaat op. Handhaving op basis van de Keur is in dit geval niet mogelijk.

- Een ander voorbeeld betreft de te lage ligging van duikers in een wijk te Woerden. Door de te lage ligging hiervan kan het kroos niet doorgevoerd worden, ontstaat er stank en gaat de waterkwaliteit achteruit. Ook in dat geval biedt de Keur onvoldoende handvat om handhavend, richting de gemeente, op te treden.
- De keurregelgeving (Algemene Regels) stelt dat er op de dijken een erosiebestendige grasmat moet liggen. Wat "erosiebestendig" precies inhoudt, wordt niet vermeld en geeft interpretatieverschillen c.q. discussies met gemeenten en burgers. Kortom, de Keur bevat alleen zeer ruim gestelde verbodsbepalingen, en geeft daarmee veel ruimte voor discussie en interpretatie. De opzet van de Keur geeft in het veenweidegebied - met terzake kundige ingelanden - onvoldoende houvast voor een beheerder.

Bijlage 8 Gebruikte afkortingen

AB	Algemeen bestuur
BO	Bestuursondersteuning
DB	Dagelijks bestuur
DT	Het directieteam
HDSR	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
JZ	De afdeling Juridische Zaken
UV	Uitvoering
UvW	Unie van Waterschappen
V&H	De afdeling Vergunningverlening en handhaving
WKB	De afdeling Waterkeringenbeheer
WSB	De afdeling Watersysteembeheer

Bijlage 9 Organisaties met zienswijzen bij Keur 2009

De volgende organisaties hebben zienswijzen ingediend¹⁹:

- Provincie Utrecht (vijf onderwerpen ingebracht, daarvan vier overgenomen);
- Gemeente Lopik (één onderwerp ingebracht, één overgenomen);
- Gemeente Montfoort (één onderwerp ingebracht, één overgenomen);
- Gemeente Oudewater (drie onderwerpen ingebracht, daarvan één overgenomen);
- Gemeente IJsselstein (drie onderwerpen ingebracht, daarvan één overgenomen);
- LTO afdeling Woerden (vijf onderwerpen ingebracht, daarvan geen overgenomen);
- Natuur en Milieu Federatie (14 onderwerpen ingebracht, daarvan één overgenomen);
- Stichting Milieuzorg Zeist (één onderwerp ingebracht, geen overgenomen);

¹⁹ Bron: Voorstel Ontwerp Inspraaknota Commissie BMZ d.d. 10 november 2009.

Bijlage 10 Indiëners van klachten

Indiëner klacht	Aantal klachten	Percentage van totaal aantal
Particulieren/agrariërs	226	83%
Gemeente (8 gemeenten)	23	8%
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	11	4%
Ander waterschap (3 waterschappen)	4	1%
Bedrijven	5	2%
Rijkswaterstaat	1	0%
Staatsbosbeheer	1	0%

De verschillende typen klachtindieners zijn weergegeven in bovenstaande tabel. De veruit grootste categorie betreft particulieren of agrariërs²⁰. Uit het overzicht blijkt dat het waterschap zelf ook klachtenmeldingen doet via het eigen Klachtenmeldingenloket.

²⁰ In het overzicht van klachtindieners maakt Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden daartussen geen onderscheid.

Bijlage 11 De tafel van elf

De Tafel van Elf is een wetenschappelijk gefundeerd analysekader voor naleefgedrag. Het is bijvoorbeeld vanzelfsprekend, dat je de regels moet kennen, om ze te kunnen naleven (zie element 1). Ook is het logisch dat als de baten van niet-naleven veel groter zijn dan de lasten van niet-naleven, iemand geneigd kan zijn om de regels te overtreden. In de onderstaande tabel is de door de onderzoekers ingeschatte ontwikkeling op de elementen weergegeven. Deze inschatting is totstandgekomen op basis van de gesprekken met belanghebbenden.

	Element tafel van elf	Schets ontwikkeling binnen het waterschap
1	Kennis van de regels: De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep.	Kennis neemt toe bij belangrijke aanvragers.
2.	Kosten/baten van naleven of overtreden: De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite.	-
3.	Mate van acceptatie van regels: De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep.	Doelregels worden geaccepteerd, middelregels staan ter discussie.
4.	Normgetrouwheid doelgroep: De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.	-
5.	Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle): De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door hun omgeving.	Sociale controle is in specifieke gevallen een belangrijke factor. Het indienen van een klacht is laagdrempelig.
6.	Meldingskans door niet-overheid: De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties (denk aan klachten).	
7.	Controlekans door overheid: De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.	De controlekans is groot wanneer je een melding doet (en minder groot wanneer je geen melding doet)
8.	Detectiekans bij controle: De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.	Grote overtredingen worden opgemerkt, kleinere worden niet opgemerkt (door toename risicogericht toezicht).
9.	Selectiviteit: De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.	-
10.	Sanctiekans: De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd.	De kans op een sanctie wordt als laag ingeschat. Overtredingen worden opgelost, waarmee sancties worden voorkomen.
11.	Sanctie-ernst: De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.	De ernst van de sanctie wordt als gering ingeschat.



