[](https://www.google.nl/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj0pOH9-8nhAhUI16QKHSAXCecQjRx6BAgBEAU&url=https://www.livinglab.nl/&psig=AOvVaw3hBafu-sGT_bC4J6bVyaOx&ust=1555138354712421)

**2019**

T.A.J. Huisman, s1097175  
HBR-4-AS17-AS-kans 1

Provincie Zuid-Holland

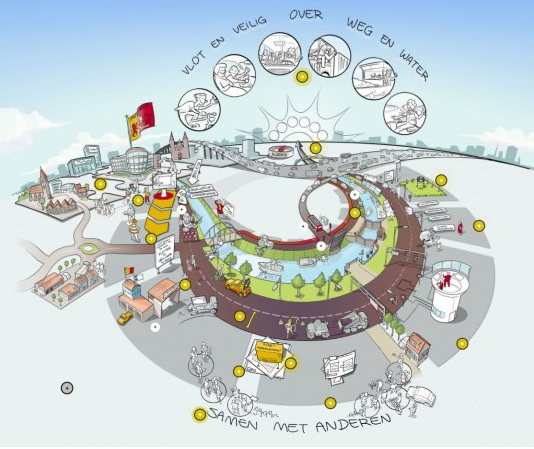
Opdrachtgever: Renée Lameijer

Hogeschool Leiden

Afstudeerbegeleider: Nicole Sangen

Onderzoeksdocent: Gerdo Kuiper

18-6-2019

****

Afstudeeronderzoek ‘Meldingssysteem’

**‘Een onderzoek naar een soepele en kwalitatieve invoering van een meldingssysteem bij de eenheid Juridische Expertise & Handhaving’**

# Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie ‘meldingssysteem’, een onderzoek naar een soepele en kwalitatieve invoering van een meldingssysteem bij de eenheid Juridische Expertise & Handhaving. Deze scriptie is na een intensieve periode van vijf maanden tot stand gekomen, waarbij ik tijdens deze periode veel heb geleerd, zowel op professioneel als op persoonlijk vlak. Mijn afstudeeronderzoek had niet gerealiseerd kunnen worden, zonder de hulp van een aantal personen. Zij hebben mij op verschillende manieren geholpen en gesteund gedurende het onderzoek. Graag richt ik een persoonlijk dankwoord aan deze mensen.

Allereerst gaat mijn grote dank uit naar mijn opdrachtgever en begeleider Renée Lameijer, voor de intensieve begeleiding bij het onderzoek en het schrijven van mijn scriptie. Zonder haar kennis, feedback, enthousiasme, tijd en energie waarmee ze mij begeleidde, was het onderzoek nooit zo soepel verlopen.

Daarnaast wil ik alle geïnterviewde medewerkers van de provincie Zuid-Holland, het hoogheemraadschap van Rijnland en de gemeente Woerden bedanken, voor hun enthousiaste medewerking aan deze scriptie.

Dank aan Nicole Sangen voor de begeleiding als scriptiebegeleider vanuit de Hogeschool Leiden. Met de gegeven feedback, tips en tricks en fijne gesprekken, was het mogelijk om vanuit een andere invalshoek mijn scriptie te verbeteren.

Dank aan Gerdo Kuiper voor de begeleiding als onderzoeksdocent vanuit de Hogeschool Leiden. De feedback op het plan van aanpak en de onderzoeksmethoden en het meedenken met het onderzoek, gaven handvatten om het onderzoek de juiste kant op te sturen.

Verder wil ik alle betrokkenen bij het Livinglab bedanken voor de tips en feedback tijdens mijn gehouden pitches. Tijdens deze bijeenkomsten zijn er zeker stappen gezet naar het eindresultaat.

Een dankwoord gaat ook uit naar alle collega’s van de eenheid Juridische Expertise & Handhaving, voor de getoonde interesse, nieuwsgierigheid en de support tijdens mijn aanwezigheid voor het doen van onderzoek. Vijf maanden lang, voelde ik mij onderdeel van de eenheid en alle support en betrokkenheid voelde als een warm bad.

Tenslotte wil ik familie en vrienden bedanken voor de interesse in mijn onderzoek en de steun en de afleiding tijdens de afstudeerperiode. Hierdoor kon ik elke week met nieuwe energie werken aan deze scriptie.

Ik wens u veel leesplezier.  
Jaco Huisman  
Den Haag,18 juni 2019

# Samenvatting

Na een aantal keer te zijn uitgesteld, gaat de Omgevingswet naar verwachting op 1 januari 2021 in werking treden. Met de Omgevingswet zullen zesentwintig wetten in het geheel of grotendeels opgaan in de Omgevingswet en zullen zestig algemene maatregelen van bestuur worden teruggebracht naar vier algemene maatregelen van bestuur. Het is de bedoeling dat deze bundeling van wet- en regelgeving gaat bijdragen aan onder andere de gebruiksvriendelijkheid en het versnellen en verbeteren van de besluitvorming ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wordt ook het meldingssysteem geïntroduceerd. Met een meldingssysteem kunnen bepaalde vergunningplichtige activiteiten vervangen worden door een meldingsplicht.

In dit onderzoek zal een advies worden gegeven aan de eenheid Juridische Expertise & Handhaving, om een meldingssysteem soepel en kwalitatief in te voeren. Dit, aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: *welk advies kan worden gegeven aan de eenheid Juridische Expertise & Handhaving van de provincie Zuid-Holland, om haar ambitie om van vergunningplichten naar meldingsplichten te gaan, ten aanzien van activiteiten op de provinciale infrastructuur, in het licht van de doelen van de Omgevingswet, uit te voeren door middel van literatuuronderzoek, wetsanalyse en interviews?*

Om het onderzoek uit te voeren en antwoord te geven op de onderzoeksvraag, is er gebruik gemaakt van wetsanalyse en literatuuronderzoek.[[1]](#footnote-1) Daarnaast zijn er tien interviews gehouden met verschillende betrokkenen. Het betrof medewerkers van de provincie Zuid-Holland, het hoogheemraadschap van Rijnland en de gemeente Woerden. Binnen de provincie zijn de volgende personen geïnterviewd: een vaarwegbeheerder, een wegbeheerder, een integraal handhaver en medewerkers van vier teams van de eenheid Juridische Expertise & Handhaving (te weten: vaarwegen, wegen bovengronds, wegen ondergronds en handhaving). Met de interviews is er ingegaan op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, de activiteiten die zich wel en niet lenen voor een meldingsplicht, de aandachtspunten voor invoering van een meldingssysteem en de te verwachten knelpunten met oplossingen.

Voor de provincie Zuid-Holland is een meldingssysteem aan te bevelen, dat gebaseerd is op algemene regels. Bij dit meldingssysteem is acceptatie verreist, zodat er controle blijft en het mogelijk is om maatwerkvoorschriften op te leggen. Uit de interviews is gebleken dat het realiseren van uitwegen, alle maatwerkactiviteiten, grote evenementen en bijzondere transporten die de maximaal toegestane afmetingen overschrijden, niet geschikt zijn voor een meldingsplicht. Daarentegen zijn alle activiteiten die geen maatwerkactiviteiten zijn, het innemen van ligplaatsen, het realiseren van steigers en insteekhavens, het verwijderen van uitwegen, het organiseren van toertochten op de weg, de inrichting van rotondes en huisaansluitingen wel geschikt om een meldingsplicht toe te passen. De grootste knelpunten zitten in de verwachting dat het moeilijk zal zijn, om de huidige denk- en werkwijze te kunnen loslaten en het blijven waarborgen van de veiligheid en de instandhouding van de provinciale infrastructuur, binnen een meldingssysteem.

Op basis hiervan wordt aanbevolen om goed na te denken over de algemene regels die noodzakelijk zijn, om het meldingssysteem goed te laten functioneren. Een andere voorwaarde is een goed functionerend digitaal systeem waarin de algemene regels worden opgenomen en waarin duidelijk wordt of je aan een melding genoeg hebt of dat een vergunning benodigd is. Daarnaast dient er een verandering plaats te vinden in de interne cultuur, door het vergunningensysteem deels los te laten en ten slotte kan het meldingssysteem het beste gestart worden met het team wegen ondergronds, vanwege de vele aanvragen en de kleinste risico’s.

Inhoudsopgave

[Hoofdstuk 1 Inleiding van het onderzoek 1](#_Toc11329557)

[1.1 Aanleiding en probleemanalyse 1](#_Toc11329558)

[1.2 Doelstelling, centrale onderzoeksvraag en deelvragen 2](#_Toc11329559)

[1.3 Onderzoeksmethode 3](#_Toc11329560)

[1.4 Operationalisering van begrippen 4](#_Toc11329561)

[1.5 Leeswijzer 4](#_Toc11329562)

[Hoofdstuk 2 Juridisch kader 5](#_Toc11329563)

[2.1 Deelvraag 1: Met welke regelgeving werkt de Provincie Zuid-Holland op nationaal en op provinciaal niveau, in het huidige en in het toekomstige beeld? 5](#_Toc11329564)

[2.1.1 Nationale wetgeving 5](#_Toc11329565)

[2.1.2 Provinciale regelgeving 7](#_Toc11329566)

[2.1.3 Relatie nationale en provinciale regelgeving 8](#_Toc11329567)

[2.2 Deelvraag 2: Wat behelst het meldingssysteem? 9](#_Toc11329568)

[2.2.1 Grondslagen voor het meldingssysteem 10](#_Toc11329569)

[2.2.2 Soorten meldingssystemen 11](#_Toc11329570)

[2.2.3 Juridische status van meldingen 12](#_Toc11329571)

[2.3 Deelvraag 3: Hoe verhoudt het meldingssysteem zich tot het vergunningstelsel? 14](#_Toc11329572)

[2.4 Conclusie 15](#_Toc11329573)

[Hoofdstuk 3 Resultaten van het onderzoek 16](#_Toc11329574)

[3.1 Deelvraag 4: Hoe verhoudt de huidige werkwijze zich tot de nieuwe aanpak onder de Omgevingswet ten aanzien van het meldingssysteem? 16](#_Toc11329575)

[3.2 Deelvraag 5: Wat zijn de knelpunten in het kader van de invoering van het meldingssysteem? 17](#_Toc11329576)

[3.3 Deelvraag 6: Welke activiteiten binnen de teams, wegen bovengronds, wegen ondergronds en vaarwegen, lenen zich voor een meldingssysteem? 20](#_Toc11329577)

[3.3.1 Activiteiten die niet geschikt zijn voor een meldingsplicht 20](#_Toc11329578)

[3.3.2 Geschikte activiteiten voor een meldingsplicht 22](#_Toc11329579)

[Hoofdstuk 4 Conclusies 27](#_Toc11329580)

[Hoofdstuk 5 Aanbevelingen 29](#_Toc11329581)

[Bronnenlijst 31](#_Toc11329582)

[Bijlagen 32](#_Toc11329583)

[BIJLAGE I Interview gemeente Woerden I 33](#_Toc11329584)

[BIJLAGE II Interview hoogheemraadschap van Rijnland 34](#_Toc11329585)

[BIJLAGE III Interview integraal handhaver 42](#_Toc11329586)

[BIJLAGE IV Interview team vaarwegen 45](#_Toc11329587)

[BIJLAGE V Interview team handhaving 49](#_Toc11329588)

[BIJLAGE VI Interview vaarwegbeheerder 52](#_Toc11329589)

[BIJLAGE VII Interview gemeente Woerden II 55](#_Toc11329590)

[BIJLAGE VIII Interview team wegen bovengronds 58](#_Toc11329591)

[BIJLAGE IX Interview wegbeheerder 61](#_Toc11329592)

[BIJLAGE X Interview team wegen ondergronds 64](#_Toc11329593)

# Hoofdstuk 1 Inleiding van het onderzoek

## **1.1 Aanleiding en probleemanalyse**

Met de Omgevingswet wil de Rijksoverheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Op deze manier wordt het makkelijker voor de burger om bijvoorbeeld een bouwproject te starten of om een uitweg te realiseren bij een woning. De Omgevingswet bundelt en moderniseert in één wet, alle wetten die gelden voor de fysieke leefomgeving.

Nu bestaat het omgevingsrecht nog uit verschillende wetten en regels, die de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving omvat. Deze verschillende onderdelen bestaan uit onder andere: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, lucht, bodem, natuur, water en nog een aantal onderdelen die gecombineerd moeten worden. Door de bundeling van wetgeving, zijn er minder wetten en regels nodig. Hierdoor wordt de nieuwe Omgevingswet duidelijker en overzichtelijker voor zowel de burger als de overheid. Overheden dienen zich voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet. In dit onderzoek, zal er in het bijzonder gekeken worden naar het in te voeren meldingssysteem, dat past bij de ambities van de Omgevingswet en de gevolgen hiervan voor de eenheid Juridische Expertise & Handhaving (hierna JEH) van de Provincie Zuid-Holland.

Op 1 januari 2021 is het zover, de Omgevingswet zal naar verwachting op deze datum in werking treden. De Omgevingswet zal gelden voor alle overheden en is daarmee ook van toepassing op de Provincie Zuid-Holland. Een van de uitgangspunten die de Omgevingswet met zich meebrengt, is de omslag van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan de invoering van een meldingssysteem voor nu nog vergunningplichtige activiteiten. Per 1 april 2019 is de Omgevingsverordening van de Provincie Zuid-Hollland in werking getreden. Hierin is de bevoegdheid voor het introduceren van een meldingssysteem voor activiteiten op provinciale infrastructuur opgenomen. Vanwege de invoering van de Omgevingsverordening, zullen de Wegenverordening Zuid-Holland 2010 en de Vaarwegenverordening Zuid-Holland 2015 komen te vervallen. Deze zijn inhoudelijk geïntegreerd in de Omgevingsverordening.

De eenheid JEH valt onder de Dienst Beheer Infrastructuur (hierna DBI). De eenheid JEH is op haar beurt onderverdeeld in een aantal teams: wegen bovengronds, wegen ondergronds (kabels en leidingen), vaarwegen, handhaving en schadezaken. In dit onderzoek zal het onderdeel schadezaken buiten beschouwing worden gelaten. Het schadeteam houdt zich namelijk bezig met het verhalen van schade, veroorzaakt door derden aan het provinciaal areaal en het behandelen van schadeclaims voor schade die derden hebben opgelopen door de provincie (privaatrechtelijk). Dit team houdt zich niet bezig met vergunningverlening en is daarom niet van belang voor dit onderzoek naar de invoering van het meldingssysteem, naast het vergunningsysteem.Met de komst van de Omgevingswet zal de denk- en werkwijze van de eenheid JEH worden gewijzigd. De aanpak verandert van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Dit betekent, dat er een omschakeling dient plaats te vinden op het gebied van denken en werken. Het introduceren van een meldingssysteem zal dan ook de nodige voeten in de aarde hebben. Om de activiteiten in goede banen te leiden, is het van belang dat de huidige situatie in kaart wordt gebracht en dat de toekomstige werkwijze en aanpak wordt onderzocht en geschetst.

## 1.2 Doelstelling, centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen.[[2]](#footnote-2) Ten eerste zorgt de Omgevingswet voor het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Ten tweede draagt het bij aan het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Ook zorgt de Omgevingswet voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Ten slotte draagt de Omgevingswet bij aan het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Naast de vier verbeterdoelen uit de Omgevingswet, worden er in de provinciale Omgevingsverordening drie doelen nagestreefd met het invoeren van een meldingssysteem voor activiteiten op de provinciale infrastructuur.[[3]](#footnote-3) Ten eerste is dit het sneller scheppen van duidelijkheid voor de initiatiefnemer. Ten tweede biedt dit gebruiksvriendelijkheid en ten slotte wordt de administratieve last verminderd.

Onderzoeksdoel  
Het doel van dit onderzoek is het adviseren van de vier teams van de eenheid JEH: wegen bovengronds, wegen ondergronds, vaarwegen en handhaving omtrent de invoering van een meldingssysteem voor verschillende activiteiten. Er zal onderzocht worden op welke manier de eenheid JEH voor te bereiden is op een soepele en kwalitatieve invoering van een meldingssysteem en op welke manier er moet worden omgegaan met het meldingssysteem.

Centrale vraag en deelvragen

In dit onderzoeksrapport zal de volgende centrale vraag beantwoord worden: welk advies kan worden gegeven aan de eenheid Juridische Expertise & Handhaving van de provincie Zuid-Holland, om haar ambitie om van vergunningplichten naar meldingsplichten te gaan, ten aanzien van activiteiten op de provinciale infrastructuur, in het licht van de doelen van de Omgevingswet, uit te voeren door middel van literatuuronderzoek, wetsanalyse en interviews?

De volgende deelvragen zullen worden beantwoord, zodat antwoord kan worden gegeven op de centrale vraag. Er is een onderscheid gemaakt in theoretische deelvragen en in praktische deelvragen.

Theoretische deelvragen:

1. Met welke regelgeving werkt de Provincie Zuid-Holland op nationaal en op provinciaal niveau, in het huidige en in het toekomstige beeld?
2. Wat behelst het meldingssysteem?
3. Hoe verhoudt het meldingssysteem zich tot het vergunningsstelsel?

Praktische deelvragen:

1. Hoe verhoudt de huidige werkwijze zich tot de nieuwe aanpak onder de Omgevingswet ten aanzien van het meldingssysteem?
2. Wat zijn de knelpunten in het kader van de invoering van het meldingssysteem?
3. Welke activiteiten binnen de teams, wegen bovengronds, wegen ondergronds en vaarwegen, lenen zich voor een meldingssysteem?

## 1.3 Onderzoeksmethode

Tijdens het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van twee onderzoeksmethoden. Ten eerste is dit het theoretisch-juridische onderzoeksgedeelte. Door middel van wetsanalyse en literatuuronderzoek zal de theorie over de Omgevingswet en het meldingssysteem worden onderzocht. De volgende wet- en regelgeving komt hier onder andere bij aan bod: de Omgevingswet (inclusief toelichting), de Omgevingsverordening (inclusief toelichting), de Wijzigingsverordening (inclusief toelichting), de Wegenverordening Zuid-Holland 2010 en de Vaarwegenverordening Zuid-Holland 2015. Voor wat de literatuur betreft, zullen de volgende bronnen gebruikt worden: de handreiking omgevingsverordening 2.0, ‘het Omgevingswet-portaal’ en ‘Aan de slag met de Omgevingswet’. De tweede onderzoeksmethode bestaat uit het praktijkonderzoekgedeelte. Door middel van interviews met medewerkers van de teams van JEH: wegen bovengronds, wegen ondergronds, vaarwegen en handhaving, wordt een tweeledig doel bereikt. Ten eerste vindt een inventarisatie plaats van de verschillende praktische benaderingen op het meldingssysteem, vanuit elk team van de eenheid JEH. Daarnaast worden de verschillende interviews geanalyseerd en vergeleken om tot een conclusie te kunnen komen welke onderwerpen zich wel of niet lenen voor een meldingsplicht en welke mogelijke knelpunten opgelost moeten worden. Met dit laatste punt kan ook geconcludeerd worden, welke algemene minimale regels er moeten komen om het meldingssysteem goed te laten functioneren en de instandhouding van provinciale infrastructuur, inclusief beheer en onderhoud, niet te schaden.

Om het tweeledige doel te behalen, zullen er 7 interviews worden gehouden met in totaal 10 medewerkers binnen de provincie Zuid-Holland:

* 1 medewerker en 1 coördinator van team wegen bovengronds;
* 1 medewerker en 1 coördinator van team vaarwegen;
* 1 medewerker van team wegen ondergronds (kabels en leidingen);
* 2 medewerkers van team handhaving;
* 1 integraal handhaver;
* 1 vaarwegbeheerder en
* 1 wegbeheerder.

Gezien het feit dat alle decentrale overheden een meldingssysteem mogen gebruiken in plaats van een vergunningensysteem, is het goed om te onderzoeken of en hoe andere decentrale overheden dit hebben opgepakt. Daarom zijn er twee bevoegde gezagen bij het onderzoek betrokken, die al enige ervaring hebben met een dergelijk meldingssysteem. Dit aantal is niet zo groot, omdat er nog niet veel decentrale overheden zijn, die met een meldingssysteem aan de slag zijn gegaan. De gehouden interviews gingen over de wijze waarop deze bevoegde gezagen het meldingssysteem toegepast hebben en wat hun ervaringen hiermee zijn. Op deze manier ontstaat er, vanuit een ander bevoegd gezag, een andere invalshoek op het meldingssysteem en zijn mogelijke leerpunten over te nemen op provinciaal niveau. De gemeente Woerden, in de provincie Utrecht, is een gemeente die interessant is voor het onderzoek. De gemeente Woerden heeft namelijk al enige ervaring met het meldingssysteem, blijkens de website van de gemeente. De ervaring van de gemeente kan daarom van waarde zijn, omdat het als voorbeeld kan dienen voor de provincie Zuid-Holland. Daarnaast is het waardevol om het hoogheemraadschap van Rijnland te betrekken bij het onderzoek. Zij zijn als waterschap, volgens haar website, al vergevorderd in het vormgeven van een meldingssysteem. De ervaringen van het hoogheemraadschap en de werkwijze waarop zij het meldingssysteem hebben aangepakt, kunnen als voorbeeld dienen voor de provincie.

Om de informatie vanuit de gemeente Woerden te verkrijgen, is er eerst een telefonisch interview geweest met een medewerker ICT-systemen van de gemeente (zie Bijlage I). Dit gesprek leidde niet tot de gewenste informatie, maar het heeft wel aangegeven dat de gemeente ervaring heeft met een meldingssysteem. Er is daarom een tweede interview afgenomen, met een medewerker van vergunningverlening. Omdat het hoogheemraadschap van Rijnland en de gemeente Woerden al (enige) ervaring hebben met een meldingssysteem voor bepaalde activiteiten, zijn er knelpunten die al opgelost zijn en zijn er knelpunten waar nog steeds tegenaan gelopen wordt. Deze knelpunten kunnen zich mogelijk ook voordoen binnen een meldingssysteem binnen de provincie.

Door middel van het houden van interviews, ontstaat er een duidelijk beeld van de benadering van de vergunningverleners en handhavers van JEH op een in te voeren meldingssysteem. Zo wordt geïnventariseerd welke onderwerpen geschikt zijn voor een meldingssysteem, welke onderwerpen niet geschikt zijn voor een meldingssysteem en welke onderwerpen in het grijze gebied vallen. Ook zal gevraagd worden naar de rol van het team handhaving als het gaat om handhaving en toezicht, de knelpunten bij het invoeren van een meldingssysteem en de aandachtspunten die meegenomen moeten worden bij een meldingssysteem. Er is voor gekozen om een aantal interviews in duo’s af te nemen. Dit zorgt ervoor dat er, in de totaliteit, minder interviews afgenomen hoeven te worden en waarbij de benodigde informatie toch wordt verkregen.

De interviews zijn getranscribeerd en als bijlage toegevoegd. De volgende onderdelen zijn niet in de transcripten opgenomen: de opening van het interview, de samenvatting van het interview en de afsluiting van het interview. Dit omdat dit niet relevant is voor de inhoud en de resultaten van het interview. Bij de beantwoording van de praktische deelvragen zal er verwezen worden naar de van toepassing zijnde bijlagen.

## 1.4 Operationalisering van begrippen

De ondertitel van dit onderzoek luidt: ‘een onderzoek naar een soepele en kwalitatieve invoering van een meldingssysteem bij de eenheid Juridische Expertise & Handhaving’. Met ‘soepel’ wordt bedoeld, dat wordt voldaan aan twee doelen. Ten eerste moet worden voldaan aan de missie van de Dienst Beheer Infrastructuur, namelijk vlot en veilig over weg en water. Ten tweede moet worden voldaan aan de werkbaarheid van een meldingssysteem, dat de voordelen als genoemd in de doelen vanuit de Omgevingswet merkbaar worden. Met ‘kwalitatief’ wordt bedoeld, dat de doelen uit zowel de Omgevingswet als de Omgevingsverordening worden behaald.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de aanleiding, de probleemstelling, de doelstelling, de centrale vraag, de deelvragen en de onderzoeksmethode toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader uitgewerkt aan de hand van de relevante wet- en regelgeving, waarbij de theoretische deelvragen beantwoord zullen worden. Hoofdstuk 3 zal in het teken staan van de resultaten van het onderzoek. Hierin worden de praktische deelvragen beantwoord en zullen de uitkomsten van de interviews worden toegelicht. In hoofdstuk 4 worden de conclusies van het onderzoek gegeven en tenslotte zullen er aanbevelingen worden gegeven, die in hoofdstuk 5 aan de orde komen.

# Hoofdstuk 2 Juridisch kader

## **2.1 Deelvraag 1: Met welke regelgeving werkt de Provincie Zuid-Holland op nationaal en op provinciaal niveau, in het huidige en in het toekomstige beeld?**

De volgende wet- en regelgeving speelt een rol in de huidige situatie voor de invoering van de Omgevingswet: de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement, de Wegenverkeerswet, de Wegenwet, de Waterwet, de Wegenverordening Zuid-Holland 2010, de Vaarwegenverordening Zuid-Holland 2015, de Omgevingswet (inclusief toelichting), de Omgevingsverordening Zuid-Holland (inclusief toelichting) en ten slotte de Wijzigingsverordening (inclusief toelichting).

Per wet- en regelgeving zal kort aangegeven worden welk doel deze betreffende wet- of regelgeving dient en wat de betreffende wet- of regelgeving regelt. Ook wordt ingegaan op de relatie tussen de landelijke wetgeving en de provinciale regelgeving en de grondslag voor het meldingssysteem. Tenslotte zal worden ingegaan op de wijze waarop de verschillende wet- en regelgeving wordt toegepast en zal worden ingegaan op het gebruik/de status van de wet- en regelgeving, na de invoering van de Omgevingswet. Zodoende komt er ook een antwoord op de eerste drie deelvragen van dit onderzoek. De wet- en regelgeving zal in de volgende twee subparagrafen worden uiteengezet in alfabetische volgorde en er wordt aangegeven of het oude (uit werking getreden), huidige of toekomstige wet- en regelgeving betreft.

### 2.1.1 Nationale wetgeving

Binnenvaartpolitiereglement (huidig en toekomstig)

Het Binnenvaartpolitiereglement (hierna BPR) is een reglement, waarin bepalingen zijn opgenomen ter voorkoming van aanvaring of aandrijving op de openbare wateren, die voor de scheepvaart toegankelijk zijn.[[4]](#footnote-4) Het team vaarwegen verwijst naar het BPR, als het gaat om bebording langs een vaarweg of als extra verwijzing naar bijvoorbeeld algemene regels omtrent verplichte verlichting op een vaartuig. Het BPR vormt een grondslag voor het verlenen van vergunningen door de eenheid JEH.

Omgevingswet (toekomstig)  
De Omgevingswet zal, naar verwachting, in werking treden op 1 januari 2021 en vormt de toekomstige grondslag voor de Omgevingsverordening. De Omgevingswet creëert een grootschalige vereenvoudiging van het omgevingsrecht.[[5]](#footnote-5) Op het gebied van plannen, procedures en begrippen, vormt de Omgevingswet een schematische en geordende wet, waarbij zesentwintig wetten in het geheel of grotendeels opgaan in de Omgevingswet. Ook zullen zestig algemene maatregelen van bestuur (hierna AMvB’s) teruggebracht worden naar vier AMvB’s.[[6]](#footnote-6) De Omgevingswet omvat in één wet alle regels voor de fysieke leefomgeving en de Omgevingswet heeft 4 doelstellingen.[[7]](#footnote-7) Deze doelstellingen zijn: het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak en het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.   
  
In artikel 4.4. van de Omgevingswet wordt het meldingssysteem geïntroduceerd. In dit artikel, met als titel ‘melding of omgevingsvergunning’, staat het volgende:  
 *1.Regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten.  
2. De regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen inhouden een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.*

De regels in paragraaf 4.1.1. waarnaar verwezen wordt, zijn decentrale regels die gaan over de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 lid 1). De Memorie van toelichting voor de Omgevingswet is opgesteld, om het wetsvoorstel van de Omgevingswet, in zijn algemeenheid en artikelsgewijs, nader toe te lichten.[[8]](#footnote-8)

**Het eerste lid van artikel 4.4 van de Omgevingswet geeft de mogelijkheid om** in het omgevingsplan, de Omgevingsverordening, de Waterschapsverordening en in de Rijksregels een verbod op te nemen, zodat een activiteit niet kan worden gestart zonder melding aan het bevoegd gezag. De activiteit mag pas van start gaan, wanneer er melding is gedaan bij het bevoegd gezag en wanneer de periode, die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden, is verstreken. Als de activiteit een zwaarder gevolg voor de fysieke leefomgeving kan hebben, kan het via een melding nodig zijn dat het bestuursorgaan voorafgaand aan het starten van de activiteit enkele acties kan verrichten. Deze acties zullen behandeld worden in hoofdstuk 3. **Het tweede lid van artikel 4.4** maakt het mogelijk om in de Omgevingsverordening een verbod op te nemen, om een daarbij aangewezen activiteit niet zonder omgevingsvergunning te verrichten.[[9]](#footnote-9)

Verder is in de Omgevingswet een algemene zorgplicht opgenomen. Deze zorgplicht houdt in dat zowel overheden, bedrijven als burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is een vangnet voor het geval er geen specifieke decentrale regels of rijksregels van toepassing zijn.[[10]](#footnote-10) Er zal in dit onderzoek niet verder worden ingegaan op de algemene zorgplicht, omdat dit onderwerp een eigen onderzoek waardig is.

Scheepvaartverkeerswet (huidig en toekomstig)

De Scheepvaartverkeerswet heeft tot doel, om algemene regels te stellen met betrekking tot het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en op zee.[[11]](#footnote-11) Het team vaarwegen verwijst naar de Scheepvaartverkeerswet, als er bijvoorbeeld afgeweken gaat worden van een verkeersbesluit. De Scheepvaartverkeerswet vormt een grondslag voor de Omgevingsverordening.

Waterwet (huidig)De Waterwet zal komen te vervallen per 1 januari 2021 en zal in zijn geheel opgaan in de Omgevingswet. De Waterwet draagt zorg voor de bewoonbaarheid van het land, alsmede de bescherming en verbetering van het milieu. Ook is de Waterwet van toepassing waar die zorg, zoals hiervoor genoemd, gestalte krijgt in het waterbeheer en regelt dat het integraal beheer van watersystemen centraal gesteld wordt.[[12]](#footnote-12) De Waterwet wordt door het team vaarwegen gebruikt als er sprake is van een ontheffing van een verkeersbesluit, maar dit komt weinig voor. De Waterwet vormt een grondslag voor de Omgevingsverordening.

Wegenwet (huidig)  
De Wegenwet zal komen te vervallen per 1 januari 2021 en zal gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet. In de Wegenwet zijn voorschriften opgenomen omtrent de openbare wegen.[[13]](#footnote-13) In artikel 57 is bepaald dat een provincie verordeningen op kan stellen, om in bepalingen te voorzien die niet in de Wegenwet zijn opgenomen. Dergelijke bepalingen waren opgenomen in de Wegenverordening Zuid-Holland 2010 en zijn nu opgenomen in de Omgevingsverordening.

Wegenverkeerswet 1994 (huidig)  
De Wegenverkeerswet 1994 (hierna Wegenverkeerswet) is vastgesteld, om regels te stellen inzake het verkeer op de weg.[[14]](#footnote-14) In artikel 2a van de Wegenverkeerswet is opgenomen, dat onder andere provincies hun bevoegdheid behouden om bij een verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin de Wegenverkeerswet voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de Wegenverkeerswet. De provinciale Wegenverordening Zuid-Holland 2010 vond, en de Omgevingsverordening vindt zijn grondslag in de Wegenverkeerswet en om die reden wordt er niet meer verwezen naar de Wegenverkeerswet in een vergunning.

### **2.1.2 Provinciale regelgeving**

Omgevingsverordening Zuid-Holland (huidig)  
De Omgevingsverordening is als het ware de ‘Omgevingswet’ op provinciaal niveau. In de Omgevingsverordening staan alle regels op provinciaal niveau die gaan over de fysieke leefomgeving. Deze Omgevingsverordening vervangt de verschillende provinciale verordeningen die gaan over onder andere: water, milieu, natuur, wegen, vaarwegen en erfgoed. De Omgevingsverordening draagt er aan bij dat de doelen uit de provinciale Omgevingsvisie doorwerken naar derden.[[15]](#footnote-15) Daarnaast wordt er een onderscheid gemaakt in onderwerpen die in de Omgevingsverordening geregeld moeten worden, onderwerpen die in de Omgevingsverordening geregeld kunnen worden en tenslotte zijn er onderwerpen die in de Omgevingsverordening geregeld mogen worden. Het verschil in het ‘kunnen’ regelen en het ‘mogen’ regelen zit in het volgende: er zijn onderwerpen die in de Omgevingswet benoemd worden waarbij de provincie dit kan regelen in de Omgevingsverordening en er zijn onderwerpen die de provincie zelf wil regelen, omdat deze onderwerpen niet goed uitgevoerd kunnen worden op gemeentelijk niveau of op waterschapsniveau.[[16]](#footnote-16) Hierbij valt te denken aan het verbreden van een vaarweg. Dat kan beter provinciaal aangepakt worden dan kleine stukjes op gemeentelijk niveau. De Omgevingsverordening Zuid-Holland heeft drie doelen, zoals geformuleerd in artikel 1.3 van de Omgevingsverordening. Ten eerste is dit het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Ten tweede is dit het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving zodat de maatschappelijke behoeften worden vervuld en tenslotte moet er zorgvuldig beheer, bescherming en ontwikkeling plaatsvinden van de natuur, de economische belangen, de volksgezondheid en de openbare orde. De Omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland is door Provinciale Staten van Zuid-Holland vastgesteld op 20 februari 2019. De Omgevingsverordening is ingegaan op 1 april 2019.

In artikel 2.18 van de Omgevingsverordening is, net als in de Omgevingswet, een zorgplicht opgenomen. Deze zorgplicht ziet specifiek op de provinciale infrastructuur. Zoals eerder aangegeven, zal deze zorgplicht niet betrokken worden in dit onderzoek.

In de toelichting op de Omgevingsverordening wordt het doel van de Omgevingsverordening nader toegelicht en wordt de keuze voor de gehanteerde opbouw van de Omgevingsverordening verklaard. De provincie Zuid-Holland heeft de ambitie om een overheid te zijn die anticipeert op veranderingen in maatschappij, economie en bestuur.[[17]](#footnote-17) De Omgevingsverordening sluit aan op de Omgevingswet, die de maatschappelijke opgave centraal stelt in plaats van de sectorale beleidsvelden. Daarnaast wordt er in de toelichting uitgebreid uitleg gegeven bij bijna alle artikelen uit de Omgevingsverordening. De voor dit onderzoek van toepassing zijnde artikelen, zullen in paragraaf 2.3.1 nader worden toegelicht.

Vaarwegenverordening Zuid-Holland 2015 (oud)  
De Vaarwegenverordening Zuid-Holland 2015 (hierna de Vaarwegenverordening) is komen te vervallen per 1 april 2019. De Vaarwegenverordening had tot doel, zoals geformuleerd in artikel 2 van de Vaarwegenverordening, om regels te stellen in het belang van de instandhouding, de bruikbaarheid en bescherming van de vaarwegen en de bijbehorende werken. Ook konden er aanvullende regels op de Scheepvaartverkeerswet gesteld worden, in het belang van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer op de vaarwegen. Deze regels zijn nu opgenomen in de Omgevingsverordening.

Wegenverordening Zuid-Holland 2010 (oud)  
De Wegenverordening Zuid-Holland 2010 (hierna de Wegenverordening) is komen te vervallen per 1 april 2019. De Wegenverordening stelde regels in het belang van de provinciale plicht tot het beheer van de wegen in het algemeen en van de waarborging van de vrijheid van het verkeer en van de instandhouding, bruikbaarheid en veiligheid van de wegen in het bijzonder. Deze plicht ziet zowel op het ontwerp, de inrichting en het onderhoud van de weg, zoals geformuleerd in artikel 2 van de Wegenverordening. Per 1 april 2019, is de Wegenverordening opgenomen in de Omgevingsverordening.

Wijzigingsverordening(huidig)De Wijzigingsverordening is opgesteld om ‘gereserveerde’ leden in de Omgevingsverordening Zuid-Holland in te vullen en zo de bevoegdheid tot het introduceren van een meldingssysteem door Gedeputeerde Staten in het leven te roepen. Dit betrof het tweede lid van artikel 3.19, het derde lid van artikel 3.20 en het derde lid van artikel 3.23. In plaats van ‘gereserveerd’ staat er nu:   
  
*In artikel 3.19, tweede lid, wordt “Gereserveerd” vervangen door: Gedeputeerde staten kunnen over de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, regels stellen. Deze regels kunnen mede strekken tot:*

*a. vrijstelling van het verbod;*

*b. het opleggen van de verplichting om met inachtneming van daarbij te stellen regels melding te doen van de activiteit;*

*c. het opleggen van de verplichting om opgave te doen van gegevens en bescheiden, of*

*d. het voldoen aan maatwerkvoorschriften voor de activiteit.*   
  
De tekst voor het derde lid van artikel 3.20 en het derde lid van artikel 3.23 is woordelijk en inhoudelijk hetzelfde. Met het stellen van algemene regels wordt een meldingsplicht mogelijk gemaakt. Het drieledig doel van de Wijzigingsverordening, is hetzelfde als het drieledig doel dat in de Omgevingsverordening is geformuleerd (zie alinea 1 van paragraaf 1.2).

### 2.1.3 Relatie nationale en provinciale regelgeving

De provinciale regelgeving en de nationale wetgeving staan in nauw verband met elkaar. In artikel 127 van de Grondwet is opgenomen dat Provinciale Staten en de gemeenteraad verordeningen vast kunnen stellen, tenzij er bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen zijn. Elke verordening die door Provinciale Staten wordt opgesteld, moet gebaseerd zijn op een grondslag uit nationale wet- of regelgeving. Zonder grondslag vanuit nationale wet- en regelgeving heeft een verordening geen bestaansrecht. Alle provinciale regelgeving begint dan ook in de aanhef met een verwijzing naar de grondslag(en) op nationaal niveau. De Omgevingsverordening heeft haar grondslag in onder andere de Provinciewet, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet Luchtvaart en de Scheepvaartverkeerswet.[[18]](#footnote-18) Daarnaast is in artikel 2.6 van de Omgevingswet opgenomen, dat de Provinciale Staten één omgevingsverordening moeten vaststellen waarin alle regels zijn opgenomen die de fysieke leefomgeving aangaan. Deze omgevingsverordening is, zoals genoemd in het juridisch kader, door Provinciale Staten vastgesteld op 20 februari 2019. Omdat de nadruk wordt gelegd op één omgevingsverordening, wordt er uitvoering gegeven aan het afschaffen van de vele verordeningen op provinciaal niveau.[[19]](#footnote-19) Dit doel wordt nader beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.[[20]](#footnote-20) In de volgende tabel, tabel 1, staat alle relevante wet- en regelgeving in één overzicht, verdeeld over voormalige wet- en regelgeving, huidige wet- en regelgeving en de toekomstige wet- en regelgeving, zoals daar bij de Provincie Zuid-Holland mee om is gegaan:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Toen (tot 01-04-2019)** | **Nu** | **Straks (2021)** |
| **Landelijk niveau** | Scheepvaartverkeerswet | Scheepvaartverkeerswet | Scheepvaartverkeerswet |
| **(grondslagen)** | Binnenvaartpolitiereglement | Binnenvaartpolitiereglement | Binnenvaartpolitiereglement |
|  | Wegenverkeerswet | Wegenverkeerswet | Wegenverkeerswet |
|  | Waterwet | Waterwet | Omgevingswet |
|  | Wegenwet | Wegenwet |
|  |  |  |  |
| **Provinciaal niveau** | Wegenverordening | Omgevingsverordening (PS) (op basis van huidige regelgeving) en | Omgevingsverordening (PS) (op basis van de Omgevingswet) |
|  | Vaarwegenverordening | Wijzigingsverordening (PS) | Nadere regelgeving (gepland in 2020): introductie meldingsplicht (GS) |

Tabel 1 overzicht wet- en regelgeving (PS: Provinciale Staten; GS: Gedeputeerde Staten)

## 2.2 Deelvraag 2: Wat behelst het meldingssysteem?

In de toelichting van het ontwerp Omgevingsverordening wordt aangegeven dat het verlaten van het uitgangspunt van de Wegenverordening en de Vaarwegenverordening, dat alle activiteiten aangevraagd moeten worden door middel van een vergunning of een ontheffing, ervoor zorgt dat de provincie niet automatisch op de hoogte is van het feit dat een bepaalde activiteit zal worden ondernomen. Dit kan in veel gevallen onwenselijk zijn, zeker als het gaat om activiteiten die moeilijk ongedaan te maken zijn. Deze informatiebehoefte, bij het bevoegd gezag, is op zichzelf onvoldoende reden om een vergunningstelsel te blijven hanteren.[[21]](#footnote-21) Het informatieprobleem kan namelijk worden ondervangen door de invoering van een meldingssysteem. Een voorafgaande melding aan het bevoegd gezag is dan de voorwaarde om een activiteit te mogen verrichten. Omdat op grond van afdeling 3.2 van deze verordening, voor activiteiten met betrekking op de provinciale infrastructuur, regels zullen worden gesteld, waarbij meldingsstelsels worden geïntroduceerd, is het van belang enkele minimumregels te stellen aan de meldingen. Verdere invulling van deze algemene regels kan plaatsvinden bij de regels waarbij die meldingsplichten worden geïntroduceerd.[[22]](#footnote-22)

Een bestuursorgaan kan ervoor kiezen om het vergunningstelsel geheel of gedeeltelijk te laten vervangen door een meldingssysteem. De mogelijkheid om dit te doen is in wet- en regelgeving opgenomen, maar het is niet verplicht om hier daadwerkelijk iets mee te doen. Zo wordt in artikel 4.4. van de Omgevingswet een grondslag gegeven om een meldingssysteem voor decentrale overheden in te voeren, dit zal in paragraaf 2.2.1 nader worden toegelicht. In de toelichting op de Wijzigingsverordening wordt benadrukt dat met een meldingssystematiek voor activiteiten, de voorwaarden waaronder een activiteit nu plaatsvindt niet worden gewijzigd, alleen de systematiek voor de toestemming zal wijzigen.[[23]](#footnote-23) In plaats van het aanvragen van een vergunning kan een initiatiefnemer volstaan met het doen van een melding. De initiatiefnemer moet hierbij nog steeds aan de algemene regels en maatwerkvoorschriften voor de betreffende activiteit voldoen.

Een meldingssysteem kan om verschillende redenen worden ingevoerd. Belangrijkste reden is de lastenverlichting die een meldingsplicht tot gevolg heeft. De hele vergunningprocedure hoeft niet doorlopen te worden en dit geeft dus een vermindering van werkdruk voor de behandelend ambtenaren. Voor de burger is een meldingssysteem een uitkomst, omdat de aanvragen niet meer door de ambtelijke molen hoeven, wat tijd bespaart. Dit gegeven draagt ook bij aan de vereenvoudiging van het hele proces en het zorgt voor duidelijkheid bij de burger, waarmee dus wordt aangesloten bij de doelen van de Omgevingswet.

### 2.2.1 Grondslagen voor het meldingssysteem

Omgevingswet  
Voordat activiteiten meldingsplichtig gemaakt kunnen worden, moet er sprake zijn van een wettelijke grondslag. Deze grondslag is te vinden in de Omgevingswet. In artikel 4.4 wordt het meldingssysteem geïntroduceerd. In lid 1 valt te lezen: ‘regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten’. De inhoud van paragraaf 4.1.1 waarnaar het voornoemde lid verwijst, gaat over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In artikel 4.1 lid 1 (van paragraaf 4.1.1) worden onder andere de decentrale regels over activiteiten (in de omgevingsverordening) genoemd. Artikel 4.4 lid 1 vormt dus de basis als het gaat om het meldingssysteem. Daarnaast is in artikel 4.8 van de Omgevingswet opgenomen, dat Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn als het gaat om decentrale regels in de Omgevingsverordening.

In het kader van het meldingssysteem, is het relevant om te vermelden dat er in de Omgevingswet wordt gesproken over het ‘digitaal stelsel Omgevingswet’ (hierna DSO). Dit stelsel heeft als doel om de informatie over de fysieke leefomgeving beschikbaar te stellen, het faciliteren van het elektronisch verkeer als bedoeld in artikel 16.1 en het bevorderen van een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet.[[24]](#footnote-24) Het DSO ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. In artikel 20.21 van de Omgevingswet is opgenomen dat het DSO de landelijke voorziening is, die onder andere het meldingssysteem faciliteert.

Omgevingsverordening  
Nu er vanuit de Omgevingswet een basis is gelegd voor het invoeren van een meldingssysteem door het bevoegd gezag binnen een provincie of gemeente, kan dit op provinciaal en gemeentelijk niveau worden vertaald in bijvoorbeeld verordeningen. Omdat de provincie Zuid-Holland voorop wil lopen met het omzettingsproces, heeft de provincie Zuid-Holland een Omgevingsverordening opgesteld. Deze Omgevingsverordening is door Provinciale Staten vastgesteld op 20 februari 2019 en is in werking getreden op 1 april 2019. In de Omgevingsverordening wordt de mogelijkheid gecreëerd om een meldingssysteem in het leven te roepen, in plaats van een vergunningstelsel. In afdeling 3.3 zijn alle bepalingen opgenomen die van toepassing zijn op activiteiten op provinciale infrastructuur. In deze afdeling is aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid gegeven om hierover regels te stellen. Met deze bevoegdheid kan Gedeputeerde Staten bepaalde activiteiten vrijstellen van een vergunningplicht en deze activiteiten onderhevig maken aan een meldingsplicht. Een bepaling in de Omgevingsverordening, die illustreert wat voor regels Gedeputeerde Staten kunnen maken, is bijvoorbeeld het tweede lid van artikel 3.19. Hierin is opgenomen dat Gedeputeerde Staten voor activiteiten regels kunnen stellen die gaan over een vrijstelling van het verbod, het opleggen van de verplichting om met inachtneming van daarbij te stellen regels melding te doen van de activiteit, het opleggen van de verplichting om opgave te doen van gegevens en bescheiden en het voldoen aan maatwerkvoorschriften voor de activiteit. Voor artikel 3.20 en artikel 3.23, geldt dezelfde strekking als artikel 3.19.

### 2.2.2 Soorten meldingssystemen

Naar aanleiding van rechtsvragen die het meldingenstelsel opleverde, heeft Advocaat-Generaal Widdershoven op verzoek van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2014 een conclusie geschreven ten aanzien van de soorten meldingssystemen.[[25]](#footnote-25) In zijn conclusie, heeft Advocaat-Generaal Widdershoven vier categorieën meldingen geschetst.[[26]](#footnote-26) Deze categorieën zullen hierna nader toegelicht worden. De categorieën zijn als volgt in te delen:

1. de melding in verband met algemene regels;
2. de melding als uitzondering op de vergunningplicht;
3. de melding als gebod;
4. de melding als uitzondering op een voorwaardelijk verbod.

Eerste categorie  
De eerste categorie is de meldingsplicht in verband met algemene regels. In deze categorie gelden een aantal algemene regels als het gaat om het uitvoeren van activiteiten. Degene die een activiteit wil verrichten moet deze activiteit vooraf melden aan het bevoegd gezag. Widdershoven stelt dat de melding geen voorwaarde voor de geldigheid van de algemene regels is, maar dat degene die de activiteit verricht zich wel moet houden aan de algemene regels. Het voornaamste doel van de melding is om het bestuursorgaan op de hoogte te stellen, van het feit dat er een activiteit wordt verricht. De melding kan, voor het bevoegd gezag, aanleiding geven om verdere eisen of (maatwerk)voorschriften op te leggen. De acceptatie door een bestuursorgaan van een melding in de genoemde categorie, is geen Awb-besluit. De algemene regels komen voort uit de wettelijke voorschriften en vloeien dus niet voort uit de acceptatie van de melding. Als er maatwerkvoorschriften per brief worden opgelegd ten aanzien van de activiteit, dan volgt er door die brief wel een Awb-besluit. De afwijzing van een verzoek van een derde om voorschriften te stellen of de activiteit te verbieden, is eveneens als een Awb-besluit aan te merken. Doordat er een Awb-besluit tot stand komt, staat de mogelijkheid tot het instellen van bezwaar en beroep open.

Tweede categorie  
De tweede categorie is een meldingsplicht als uitzondering op de vergunningplicht. Widdershoven stelt, dat de reactie van het bestuursorgaan op een dergelijke melding een bestuurlijk rechtsoordeel is. Als de reactie buitenwettelijk is, dan geldt een bijzonder rechtskarakter. De reactie kan alleen met een besluit gelijkgesteld worden als de alternatieve weg, om te bepalen of er voldaan kan worden met een melding, onevenredig bezwarend is. Jurisprudentie is in concrete gevallen niet altijd even voorspelbaar, daarom stelt Widdershoven dat de wetgever vanuit de wetgeving moet bepalen of een reactie op een dergelijke melding appellabel is.

Derde categorie  
De melding in de derde categorie, is een melding waarbij een activiteit gemeld wordt bij een bestuursorgaan, voordat deze kan worden uitgevoerd. Hiervoor geldt dat, als de melding niet wordt gedaan, het bestuursorgaan tegen de activiteit handhavend kan optreden. Als de melding wordt gedaan, dan wordt de melding door het bestuursorgaan beoordeeld en kan het bestuursorgaan de benodigde wettelijke maatregelen nemen. Met een dergelijke melding kan het bestuursorgaan bepalen of het maatregelen zal nemen, ten aanzien van de gemelde activiteit. Ook kan het bestuursorgaan bepalen dat er niet wordt ingestemd met de melding. Als het bestuursorgaan een maatregel treft of al dan niet instemt met de activiteit, dan zijn deze beslissingen aan te merken als een Awb-besluit. Met het feit dat er sprake is van een Awb-besluit, staat de rechtsgang open en wordt de rechtsbescherming gewaarborgd.

Vierde categorie  
Tot de laatste categorie, behoren de meldingenstelsels voor de aanleg van uitwegen. In artikel 2:12 van het ‘model algemene plaatselijke verordening’ (hierna model APV), is bepaald dat het verboden is om een uitweg te maken indien er van tevoren geen melding is gedaan aan het college. Ook is het realiseren van een uitweg, op basis van artikel 2:12 van de model APV, verboden als het college het maken of veranderen van de uitweg heeft verboden. Het derde lid van artikel 2:12 model APV bepaalt dat de uitweg kan worden aangelegd als het college niet binnen vier weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden. Volgens Widdershoven kwalificeert elke uitdrukkelijke reactie, op zo’n soort melding binnen de in de APV opgenomen termijn van vier weken, als een Awb-besluit.

In alle vier de categorieën is het in kennis stellen van het bestuursorgaan het voornaamste doel. De vraag of er sprake is van een Awb-besluit, hangt af van de categorie en de wijze waarop is omgegaan met de melding. Verder speelt het opleggen van maatwerkvoorschriften een rol en bepaalt dat mede of er sprake is van een besluit. Immers, met aanvullende regels wordt de richting opgegaan van het nemen van een besluit. Het opstellen van algemene regels en de acceptatie van de melding zijn daarnaast ook van betekenis bij het soort meldingssysteem dat ingevoerd gaat worden. Ten slotte speelt handhaving een rol in het geheel, omdat een onderscheid wordt gemaakt in het handhaven van de opgelegde algemene regels en het handhaven op basis van de uitvoering van de meldingsplichtige activiteit. In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op de juridische status van een melding. In de volgende tabel, tabel 2, worden de vier categorieën meldingen overzichtelijk samengevat:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kenmerken:** | **Meldingsplicht algemene regels** | **Uitzondering op de vergunningplicht** | **Melden activiteit (gebod)** | **Melding voor uitwegen** |
| **Doel** | Bestuursorgaan in kennis stellen | Bestuursorgaan in kennis stellen | Bestuursorgaan in kennis stellen | Bestuursorgaan in kennis stellen |
| **Awb-besluit** | Nee | Nee | Ja, de melding moet beoordeeld worden | Ja, mits een reactie binnen vier weken plaatsvindt |
| **(Maatwerk)voorschriften** | Mogelijk, is een Awb-besluit | Nee | Ja | Ja |
| **Algemene regels** | Ja | Nee | Nee | Ja |
| **Acceptatie** | Ja | Nee | Ja | Ja |
| **Handhaving** | Algemene regels | Nee | Uitvoering | Uitvoering |

Tabel 2 overzicht soorten meldingssystemen

### 2.2.3 Juridische status van meldingen

Op 14 januari 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling), uitspraak gedaan in twee zaken over gemeentelijke meldingenstelsels voor uitwegen. De eerste zaak speelde in de gemeente Leeuwarden en de tweede zaak speelde in de gemeente Stein. De zaak over de gemeente Leeuwarden, heeft betrekking op de acceptatie van een melding door het gemeentebestuur voor de aanleg van een uitweg.[[27]](#footnote-27) De andere zaak betrof een afwijzing, door het college van burgemeester en wethouders, van een melding voor de aanleg van een uitweg.[[28]](#footnote-28) De Afdeling heeft zich enerzijds gebogen over de vraag of de reactie van de gemeente Leeuwarden op de melding kan worden aangemerkt als een besluit. En anderzijds heeft de Afdeling zich gebogen over de vraag of een niet tijdig genomen reactie ook als een besluit is aan te merken.

In veel Nederlandse gemeenten is er voor de aanleg of verandering van een uitweg, een meldingenstelsel opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening (hierna APV). In deze meldingenstelsels is opgenomen dat het verboden is om een uitweg aan te leggen, als daarvoor niet eerst een melding is gedaan bij het gemeentebestuur. Ook is er een bepaling opgenomen waarin staat dat de uitweg mag worden aangelegd, als het gemeentebestuur niet binnen vier weken na ontvangst van de melding de aanleg heeft verboden.

De Afdeling, heeft geoordeeld dat een binnen vier weken verzonden brief van het gemeentebestuur aan de melder, met de strekking dat met de melding kan worden ingestemd of dat deze wordt geaccepteerd, dient te worden aangemerkt als een besluit. De instemming met de melding is gericht op een rechtsgevolg en dient daarom als een besluit te worden gezien. Dit betekent dat tegen deze besluiten bezwaar gemaakt kan worden, bij de gemeente en het geeft de mogelijkheid om later beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Bij een niet tijdig gemaakte reactie op een melding, is er ook sprake van een besluit. Een niet tijdig genomen besluit is ook een besluit en daarom staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Vanwege de samenhangende rechtsbescherming, is de Afdeling van oordeel dat in beide gevallen sprake is van een besluit.

De Afdeling heeft de conclusie van de Advocaat-Generaal dankbaar gebruikt, om de categorieën meldingssystemen over te nemen en de conclusie te gebruiken voor de uitspraak. Voor de uitwegen specifiek, betekent de uitspraak van de Afdeling dat een meldingsplicht voor uitwegen mogelijk is. Een reactie op een melding of het te laat reageren op een melding, wordt gezien als Awb-besluit. De gang naar de rechter staat hierdoor open en dat betekent dat er gebruik kan worden gemaakt van de rechtsbescherming vanuit de Awb.

Met de uitspraak van de Afdeling kan worden geconcludeerd, dat er in het algemeen voor elke melding geldt, dat een reactie op een melding of een te late reactie op een melding gezien wordt als een besluit. Een melding is dus niet zomaar een melding, waarbij er geen rechtsgevolgen aan verbonden zijn en waar het bevoegd gezag niet serieus mee om hoeft te springen. Een reactie, in welke vorm dan ook wordt gezien als een besluit, met uitzondering van de acceptatie door het bevoegd gezag. Het feit dat een reactie op een melding gezien wordt als een besluit, betekent dan ook dat er gebruik gemaakt kan worden van bezwaar en beroep. De mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen is zowel voor de melder als voor de derde belanghebbende gunstig. De melder kan in bezwaar en in beroep tegen de aanvullende voorschriften die worden verbonden aan de activiteit en de derde belanghebbende blijft ook de mogelijkheid behouden om bezwaar en beroep in te stellen.

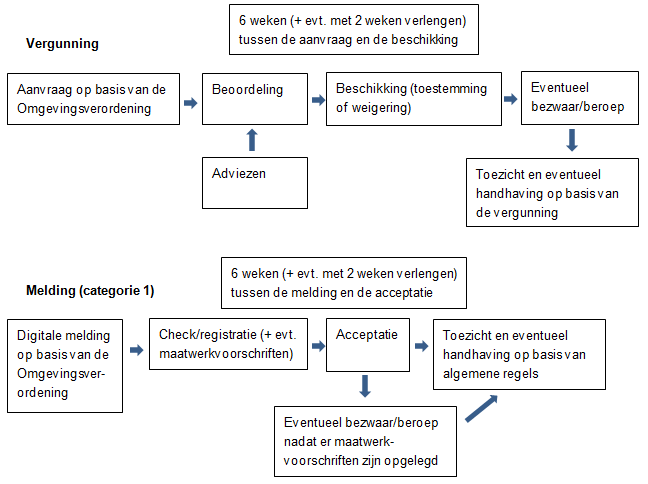
Meest geschikte meldingscategorie voor de provincie  
Als alle categorieën meldingssystemen met elkaar vergeleken worden, dan is voor de Provincie Zuid-Holland het meldingssysteem, zoals geformuleerd in de eerste categorie, het meest geschikt om toe te passen bij activiteiten op de provinciale infrastructuur. Dit meldingssysteem is het meest geschikt om de volgende redenen: degene die in deze categorie een activiteit wil verrichten moet deze activiteit vooraf melden aan het bevoegd gezag. De activiteit moet voldoen aan de, door het bevoegde gezag, vooraf opgestelde algemene regels. Nadat de melding binnenkomt, is er acceptatie nodig, voordat de activiteit uitgevoerd mag gaan worden. Het bevoegde gezag, de provincie in dit geval, kan de melding accepteren, weigeren of accepteren met verdere eisen of (maatwerk)voorschriften. De acceptatie door het bestuursorgaan van een melding in deze categorie, is een reactie maar geen Awb-besluit. De algemene regels komen voort uit de wettelijke voorschriften en vloeien dus niet voort uit de acceptatie van de melding. Als er maatwerkvoorschriften worden opgelegd ten aanzien van de activiteit, dan volgt door die bekendmaking wel een Awb-besluit. Er is ook sprake van een besluit als een derde-belanghebbende verzoekt om maatwerkvoorschriften op te leggen. Als er sprake is van een besluit, dan staat bezwaar en beroep open. Tot slot vindt handhaving plaats op basis van de algemene regels, in plaats van op de uitvoering van de activiteit. Hierdoor blijft handhaving mogelijk, als er wijzigingen worden aangebracht ook al is de activiteit uitgevoerd.

Kortom, de provincie blijft de controle houden op de activiteiten die gemeld worden, vanwege de acceptatie die plaats moet vinden, voordat de activiteit uitgevoerd mag worden. Daarnaast kan de provincie algemene regels opstellen waaraan een activiteit moet voldoen en waar nodig kunnen er (maatwerk)voorschriften worden opgelegd. Zodoende wordt de regie door de provincie behouden. Verder blijft de mogelijkheid bestaan, als er sprake is van een besluit, om gebruik te maken van bezwaar en beroep. Hierdoor blijft het ook voor derde-belanghebbenden mogelijk om in bezwaar en beroep te gaan en zijn zij niet uitgesloten van rechtsbescherming.

## 2.3 Deelvraag 3: Hoe verhoudt het meldingssysteem zich tot het vergunningstelsel?

Het meldingssysteem is een aanvulling op en een gedeeltelijke vervanging van het huidige vergunningstelsel. Zoals wordt aangegeven in de toelichting op de Wijzigingsverordening, zijn Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor de toestemmingverlening van enkele duizenden activiteiten per jaar op de provinciale infrastructuur.[[29]](#footnote-29) Deze verantwoordelijkheid zorgt voor een administratieve last en de initiatiefnemer heeft niet direct duidelijkheid. In de Omgevingsverordening is de bevoegdheid voor Gedeputeerde Staten opgenomen waarmee voor sommige veelvoorkomende activiteiten algemene regels gecombineerd kunnen worden met een meldingsplicht. Het meldingssysteem vervangt daarmee deels het vergunningensysteem voor bepaalde activiteiten. Gedeputeerde Staten kunnen per activiteit een regeling opstellen waarin de meldingsplicht wordt voorgeschreven. De algemene voorwaarden voor activiteiten, worden niet gewijzigd. Alleen de systematiek voor de toestemming wijzigt, waardoor de initiatiefnemer alleen een melding hoeft te doen. De initiatiefnemer moet natuurlijk nog steeds aan de algemene regels en maatwerkvoorschriften voor de betreffende activiteit voldoen.[[30]](#footnote-30)

De toestemmingverlening voor activiteiten op de provinciale infrastructuur wordt hierdoor geoptimaliseerd. Deze optimalisering ziet onder andere toe op de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid, het gebruiksgemak en de versnelling van de besluitvorming. Het meldingssysteem is daarmee een goede aanvulling op het vergunningensysteem. In het volgende schema, schema 1, zijn de verschillen en overeenkomsten tussen het vergunningstelsel en het meldingssysteem weergegeven. Hierin is goed te zien dat de systematiek verschilt en dat de reactietermijnen en rechtsbescherming in stand blijft.

  
Schema 1 verhouding vergunningensysteem en meldingssysteem

## 2.4 Conclusie

Er zijn meerdere soorten meldingssystemen om in te voeren, ter (gedeeltelijke) vervanging van een vergunningensysteem. Voor de eenheid JEH is de beste optie, om een meldingssysteem in te voeren op basis van algemene regels. Met dit meldingssysteem is het mogelijk om de werklast bij de behandelend ambtenaren te verminderen en vindt vereenvoudiging van het proces plaats wat gaat zorgen voor duidelijkheid bij de burger. Met de toepassing van een meldingssysteem wordt daarmee voldaan aan de doelen van de Omgevingswet en de Omgevingsverordening, zoals geformuleerd in de inleiding van paragraaf 2.1. Met het meldingssysteem in de eerste categorie, blijft de rechtsbescherming in stand en kan een derde-belanghebbende in bezwaar en beroep als er maatwerkvoorschriften zijn opgelegd door de provincie of er is verzocht om maatwerkvoorschriften op te leggen. Dit vanwege het feit, dat er sprake is van een besluit als er maatwerkvoorschriften worden opgelegd. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de resultaten van het praktijkonderzoek, waarin de knelpunten en de al dan niet geschikte onderwerpen aan bod komen.

# Hoofdstuk 3 Resultaten van het onderzoek

De resultaten van het onderzoek zijn afkomstig van de resultaten uit de tien interviews die gehouden zijn. Er is een onderscheid gemaakt in twee groepen geïnterviewden. Het grootste deel van de geïnterviewden is werkzaam bij de provincie Zuid-Holland. Daarnaast zijn er twee bevoegde gezagen geïnterviewd, vanwege hun ervaring met een meldingssysteem voor bepaalde activiteiten. Door middel van de interviews, is een tweeledig doel bereikt, namelijk het inventariseren van de verschillende praktische benaderingen op het meldingssysteem. Daarnaast kan een conclusie worden getrokken over welke onderwerpen zich wel of niet lenen voor een meldingsplicht en welke mogelijke knelpunten opgelost moeten worden. De volgende personen zijn, individueel of in duo, geïnterviewd:  
  
Provincie Zuid-Holland:

* 1 medewerker en 1 coördinator van team wegen bovengronds;
* 1 medewerker en 1 coördinator van team vaarwegen;
* 1 medewerker van team wegen ondergronds (kabels en leidingen);
* 2 medewerkers van team handhaving;
* 1 integraal handhaver;
* 1 vaarwegbeheerder en
* 1 wegbeheerder.

Bevoegde gezagen

* 2 medewerkers van het hoogheemraadschap van Rijnland en
* 2 medewerkers van de gemeente Woerden.

## 3.1 Deelvraag 4: Hoe verhoudt de huidige werkwijze zich tot de nieuwe aanpak onder de Omgevingswet ten aanzien van het meldingssysteem?

Naar aanleiding van de interviews, is er een en ander op te maken, ten aanzien van de huidige werkwijze en de te verwachten werkwijze onder de Omgevingswet en een meldingssysteem. In het beleid vóór de invoering van een meldingssysteem en voor activiteiten die niet in een meldingssysteem zijn gevat, werd en wordt er bij de eenheid JEH, het hoogheemraadschap van Rijnland en de gemeente Woerden, gewerkt met aanvragen via vergunningen en ontheffingen. De initiatiefnemer dient een aanvraag in voor de vergunning of ontheffing en de behandelend ambtenaar neemt de aanvraag in behandeling. Het mag als vanzelf spreken, dat de vergunning of ontheffing verleend of geweigerd kan worden. Gaat het om een simpele aanvraag? Dan kan de aanvraag snel afgedaan worden. Is er echter sprake van een complexe aanvraag? Dan is er meer tijd nodig om de risico’s in te schatten en wordt er bij andere afdelingen of partijen informatie opgevraagd.

Bij activiteiten waarvoor een meldingsplicht gaat gelden, zullen er geen vergunningen en ontheffingen meer binnenkomen. De vergunningplicht zal vervangen worden door een meldingsplicht. Deze melding zal digitaal gedaan moeten worden, waarbij de regels uit de vergunning als algemene regels worden geïntegreerd in het meldingssysteem. De initiatiefnemer kan alle stappen doorlopen waarna uit het meldingssysteem zal blijken of een melding kan volstaan of dat er alsnog een vergunning nodig is. Deze uitkomst is dan bijvoorbeeld afhankelijk van de locatie waar de activiteit plaats gaat vinden en wat de afmetingen zullen zijn van het te realiseren bouwwerk.

Zoals besproken in de inleiding van paragraaf 2.2, wordt in de toelichting op de Wijzigingsverordening benadrukt dat de voorwaarden waaraan een activiteit moet voldoen, niet zullen wijzigen als een meldingssysteem wordt ingevoerd.[[31]](#footnote-31) Alleen de systematiek zal veranderen. Het is dus niet zo dat alle voorwaarden vervallen en opnieuw moeten worden opgesteld. Een van de doelen van een meldingssysteem is om de administratieve last te verminderen en daar is een andere systematiek voor nodig, zonder dat huidige voorwaarden en regels zullen vervallen. Daarnaast is het voor de provincie Zuid-Holland het beste, als de eerste meldingssysteemcategorie wordt toegepast, zoals is beschreven in paragraaf 2.2.2. Bij deze categorie is er sprake van een verplichte acceptatie van de melding door het bevoegd gezag. Kortom, alle meldingen die binnenkomen moeten worden geaccepteerd door de provincie. De melding kan dan worden geweigerd of geaccepteerd, dit laatste al dan niet met aanvullende maatwerkvoorschriften. De huidige en toekomstige werkwijzen verschillen dan ook inhoudelijk niet van elkaar. Het grootste verschil is de systematiek die wordt toegepast op de verschillende vraagstukken. Het hele voortraject van het beoordelen en behandelen van een aanvraag komt te vervallen en maakt plaats voor een beoordeling, gevolgd door een acceptatie of weigering van de melding. Met een meldingssysteem veranderd dus alleen de systematiek en de doelen van de Omgevingswet worden bereikt.

## 3.2 Deelvraag 5: Wat zijn de knelpunten in het kader van de invoering van het meldingssysteem?

Dat er een mogelijkheid bestaat om een meldingssysteem (deels) in te voeren, voor een aantal activiteiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, wil niet zeggen dat dit probleemloos kan worden gedaan. Om de knelpunten goed in kaart te brengen, zijn de vier teams van de eenheid JEH, een wegbeheerder, een vaarwegbeheerder, een integraal handhaver en twee decentrale bevoegde gezagen geïnterviewd.

Voor een goed overzicht zullen de knelpunten worden toegelicht in de volgende vier onderverdeelde categorieën:   
1. Vergunningverleners, bestaande uit de teams vaarwegen, wegen bovengronds en wegen ondergronds;  
2. Beheerders, bestaande uit de vaarwegbeheerder en de wegbeheerder;  
3. Handhaving, bestaande uit team handhaving en de integraal handhaver;  
4. Decentrale overheden, bestaande uit het hoogheemraadschap van Rijnland en de gemeente Woerden.

Vergunningverleners

Binnen de teams van vergunningverleners is men verdeeld enthousiast over een meldingssysteem. Er bestaan zorgen over de veiligheid op en de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Het is ook niet voor niets dat de missie van de afdeling DBI, waar de teams van de eenheid JEH onder vallen, luidt: "vlot en veilig over weg en water, samen met anderen". Vanuit het team wegen bovengronds komt duidelijk naar voren dat de verkeersveiligheid voorop staat en dat deze verkeersveiligheid met een vergunning het beste gewaarborgd kan blijven. Worden aanvragen voor het maken van reclame meldingsplichtig? Dan bestaat de kans dat er een wildgroei aan reclames kan ontstaan. Het is nu al moeilijk om de weg ‘schoon’ te houden. Hoe meer zaken er op, boven of langs de wegen worden geplaatst, hoe meer afleiding er ontstaat voor de weggebruiker. Deze afleiding kan leiden tot meer ongelukken in het verkeer en dat betekent een grotere kans op meer verkeersslachtoffers. Dit betekent dat er goed gekeken moet worden naar de algemene regels die moeten gelden, waaraan een melding moet voldoen. Hierbij moet gedacht worden aan de regels omtrent de maximale afmetingen van kunstwerken op een rotonde of het opruimen van afval na een toertocht. Het moet niet zo zijn dat een melding afbreuk doet aan de verkeersveiligheid en de instandhouding van de weg. Met een goede set algemene regels, waarmee de veiligheid van de weg en de instandhouding van de weg niet in het geding komt, kan dit beheersbaar blijven. De regels uit de huidige vergunningen kunnen daarbij als basis dienen, omdat de meeste opgenomen voorwaarden als standaardvoorwaarden gelden. Hierbij kan gedacht worden aan veiligheidsvoorschriften en maximaal toegestane afmetingen.[[32]](#footnote-32)

Dezelfde zorgen spelen ook bij het team wegen ondergronds. Ook al zijn er kansen binnen de wereld van kabels en leidingen, om een meldingssysteem in te voeren, moet er heel goed gekeken worden naar de algemene regels om de veiligheid op de weg te waarborgen. De werkzaamheden omtrent kabels en leidingen vinden grotendeels op of naast de weg plaats, waardoor er soms gewijzigde verkeerssituaties ontstaan. Om deze wegafzettingen en tijdelijk gewijzigde verkeerssituaties in goede banen te leiden, moeten er goede afspraken gemaakt worden over de wijze van de uitvoering van de werkzaamheden. Een meldingssysteem zou kunnen werken, maar het moet dan zo goed in elkaar zitten dat er geen twijfel over de uitvoering van de werkzaamheden kan ontstaan. Verder speelt mee, dat er vertrouwen moet zijn in de aannemer die het werk uitvoert. Omdat de melding van tevoren wordt gedaan en omdat er minder grip op de situatie gehouden kan worden, moet de melding digitaal worden dichtgetimmerd. Dit alles om de veiligheid op de weg te kunnen waarborgen en om het systeem voor iedereen overzichtelijk en gebruiksvriendelijk te hebben en te houden. Als zo’n systeem niet goed werkt, dan functioneert het meldingssysteem niet en is daar ook geen meerwaarde in te vinden.[[33]](#footnote-33)

Als het aan het team vaarwegen ligt, heeft een meldingssysteem nog enige voeten in de aarde. Er wordt namelijk niet verwacht dat de werkdruk afneemt als de vergunningplichtige activiteiten deels vervangen zullen worden door een meldingsplicht. Er zal net zoveel energie in een melding gestoken moeten worden als in een vergunning, gezien de complexiteit van de aanvragen die binnenkomen en gezien de vele grijze gebieden waarin niet direct duidelijkheid bestaat. Daarnaast speelt de veiligheid op de vaarwegen een grote rol en deze veiligheid moet natuurlijk wel gewaarborgd worden en blijven. Verder speelt ook de instandhouding van de vaarwegen mee en de risico’s moeten dan ook goed worden onderzocht, voordat een meldingsplicht wordt ingevoerd.[[34]](#footnote-34)

Beheerders

Bij de vaarweg- en wegbeheerders zijn de meningen verdeeld over de invoering van een meldingssysteem. Waar de wegbeheerder enkele knelpunten ziet, ziet de vaarwegbeheerder mogelijkheden. Voor de wegbeheerder speelt verkeersveiligheid een grote rol, bij de invulling van het meldingssysteem. Ook bestaat de vrees voor een wildgroei aan activiteiten op en rond de wegen. Er moet goed in de gaten gehouden worden wat er allemaal speelt rond de wegen, zodat er geen zaken over het hoofd worden gezien. Er moet daarnaast rekening gehouden worden met de risico’s van een activiteit. Met een vergunning kunnen de risico’s beter ingeschat worden dan met een melding. Het is veel fijner om de regie in handen te houden, gezien de vele aanvragen voor bijvoorbeeld kabels en leidingen, ook al blijft er controle bestaan met een melding met acceptatieplicht.[[35]](#footnote-35)

Bij de vaarwegen worden minder problemen verwacht. Zolang de activiteiten plaatsvinden in de beleidsvrije ruimte, bepaalde zones/ruimten waarin geen beleid van toepassing is en waarbij in principe alles is toegestaan mits de veiligheid niet in het geding komt, zouden er geen problemen moeten ontstaan als er gebruik wordt gemaakt van een meldingssysteem. Als het meldingssysteem zo wordt ingericht dat er goed doordachte algemene regels van toepassing zijn, zoals maximale afmetingen van steigers en regels over veiligheidszones en dergelijke, dan moet een melding kunnen volstaan. De rustige vaarwegen en de beleidsvrije ruimte zijn geschikt, om daar activiteiten toe te staan die kenbaar zijn gemaakt met een melding.[[36]](#footnote-36)

Handhaving

Binnen de handhaving vormt voornamelijk het huidige personeelsbestand een knelpunt, zowel binnen het team handhaving, als bij de integrale handhavers. In het huidige beleid hebben de toezichthouders en handhavers hun handen al vol aan controles en handhavingsacties in het ‘veld’ en is er nu al een tekort aan ‘helpende handen’.[[37]](#footnote-37) De verwachting is dat er met een meldingssysteem nog meer werk op het bordje van de toezichthouders en handhavers terecht kan komen, als het meldingssysteem niet goed wordt ingericht. Naast de te verwachten problemen met de capaciteit, is het ook de vraag of de ‘oude generatie’ om kan gaan met de mobiele apparatuur en de digitalisering die plaatsvindt, om het meldingssysteem te gebruiken.[[38]](#footnote-38)

Daarbij speelt ook de vraag of het nautisch verantwoord is, om bepaalde onderdelen die spelen op de vaarwegen meldingsplichtig te maken. Het veiligheidsaspect speelt ook bij handhaving en toezicht een rol. Er moet dan ook goed worden nagedacht over de algemene regels, die aan een melding gehangen worden. Verbods- en gebodsbepalingen ten aanzien van de verschillende delen van de vaarweg en maximale afmetingen van bouwwerken moeten minimaal worden opgenomen. Daarnaast moeten de risico’s worden geanalyseerd om de veiligheid te kunnen garanderen op de vaarwegen.[[39]](#footnote-39)

Decentrale overheden

De knelpunten bij het hoogheemraadschap van Rijnland en de gemeente Woerden, hebben op veel vlakken overeenkomsten en die zitten met name in de interne cultuur.[[40]](#footnote-40) Het blijkt voor een aantal medewerkers bij beide overheden, lastig om de oude werkwijzen en denkwijzen los te laten. Er bestaat een angst, dat het helemaal verkeerd gaat, als een vergunningplicht wegvalt voor bepaalde onderdelen. Als het besef doordringt, dat er geen chaos ontstaat als de vergunningplicht wegvalt, dan is het mogelijk om de meldingsplicht te integreren in de organisatie. Daarnaast kan tunnelvisie een belemmering vormen voor een juiste afweging, bij het bepalen of een activiteit vergunningplichtig moet blijven of dat er overgegaan kan worden op een meldingsplicht. Ook speelt het veiligheidsaspect een rol en zijn algemene regels van belang om de melding goed te laten functioneren.[[41]](#footnote-41)

Conclusie  
Wat opvalt, is dat er met name mogelijke knelpunten bestaan over praktische zaken zoals een mogelijk personeelstekort in de buitendienst of het moeilijk los kunnen laten van de oude werkwijzen met het werken met vergunningen. Ook voor wat betreft de aandachtspunten zijn gedeelde geluiden te horen. Eensgezind wordt aangegeven dat er duidelijke algemene regels moeten worden opgesteld, die gekoppeld worden aan het meldingssysteem. Hierbij kunnen de voorwaarden vanuit de huidige vergunningen worden overgenomen en zullen de algemene regels met name gaan over maximale afmetingen van steigers, ligplaatsen en kunstwerken. Ook enkele geboden en verboden in de verschillende vaarwegdelen, zoals de veiligheidsstroken, kunnen worden opgenomen. Verder wordt een risicoanalyse ten strengste aanbevolen, voordat er een meldingssysteem kan komen. Het is namelijk van belang om alle risico’s in kaart te brengen zodat de instandhouding en de veiligheid van de provinciale infrastructuur gewaarborgd kan blijven.

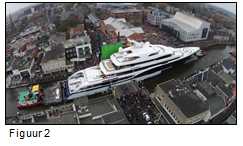
## 3.3 Deelvraag 6: Welke activiteiten binnen de teams, wegen bovengronds, wegen ondergronds en vaarwegen, lenen zich voor een meldingssysteem?

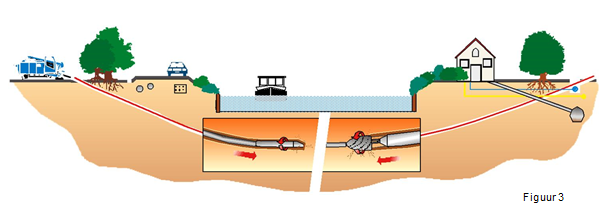
Behalve knelpunten, worden er ook kansen gezien voor het invoeren van een meldingssysteem. Alle geïnterviewde partijen hebben een idee bij mogelijke meldingsplichtige activiteiten. Er zijn niet alleen ideeën over geschikte activiteiten bij de eigen teams, maar er zijn ook suggesties gedaan voor meldingsplichtige activiteiten voor andere teams. Er zal per onderdeel worden toegelicht waarom de activiteit volgens de geïnterviewden geschikt is voor een meldingsplicht. Voordat de geschikte activiteiten besproken zullen worden, is het goed om te weten welke activiteiten niet geschikt bevonden worden, door de geïnterviewden. Het kan zijn dat deze activiteiten, over verloop van tijd of met nieuwe inzichten en ervaringen, later wel geschikt bevonden worden als meldingsplichtige activiteit.

### **3.3.1 Activiteiten die niet geschikt zijn voor een meldingsplicht**

Realiseren van uitwegen

Omdat het wenselijk is om minder uitwegen (zie figuur 1[[42]](#footnote-42)) te realiseren, is het niet de bedoeling om deze activiteit meldingsplichtig te maken.[[43]](#footnote-43) Door het vergunningplichtig houden van het realiseren van uitwegen, kan betere controle worden blijven uitgeoefend op deze activiteiten.

  
Grote evenementen en activiteiten op het water die de scheepvaart stremmen en   
de doorstroming belemmeren  
Als het gaat om evenementen en activiteiten op het water, speelt veiligheid een belangrijke rol. Met name bij grote evenementen zijn er veel risico’s aan verbonden. Weliswaar is er een verschil in het soort evenement, maar over het algemeen zijn er veel risico’s aan een evenement verbonden. Denk hierbij aan het stremmen van het scheepvaartverkeer, vanwege vuurwerk dat vanaf een ponton in het midden van het water wordt ontstoken. Ook wedstrijden op het water en een varend corso, waarbij de scheepvaart hinder kan ondervinden, nemen de nodige risico’s met zich mee. Dit soort evenementen en activiteiten waarbij scheepvaartstremmingen en hinder voor de scheepvaart kan ontstaan, moeten individueel bekeken blijven worden. Het enthousiasme om deze evenementen en activiteiten meldingsplichtig te maken, is niet groot.[[44]](#footnote-44)  
  
Bijzondere transporten  
De aanvragen voor het mogen varen met een bijzonder transport, komen binnen via een centraal loket van Rijkswaterstaat, waar vele partijen bij zijn aangesloten. Op deze manier worden de verleende vergunningen van de vele betrokken bevoegde gezagen samengebundeld tot één vergunning. De aanvragen worden op deze manier op een efficiënte manier behandeld. Het meldingsplichtig maken van de deze aanvragen, draagt dan ook niet bij aan deregulatie of het verminderen van de werkdruk, aangezien er meerdere bevoegde gezagen betrokken zijn bij een dergelijke aanvraag.[[45]](#footnote-45) Een meldingsplicht bestaat al in de vorm met een melding bij het loket van Rijkswaterstaat en deze manier van functioneren is goed. (Een bijzonder transport wordt gemeld bij het loket van Rijkswaterstaat, waarna de melding uitgezet wordt bij alle betrokken bevoegde gezagen. Deze bevoegde gezagen geven een vergunning af voor het stuk vaarweg waar zij zeggenschap over hebben. De aparte vergunningen worden tot één vergunning gebundeld en deze wordt verstrekt aan de transporteur. Op deze manier kan een transport van bijvoorbeeld Friesland naar Zeeland worden uitgevoerd in één vergunning). Voor de bijzondere transporten, waarbij de afmetingen van het schip de maximaal toegestane afmetingen overschrijdt, zoals een superjacht (zie figuur 2[[46]](#footnote-46)), is het ook niet mogelijk om deze meldingsplichtig te maken. Bij dergelijke bijzondere transporten, spelen zo veel risico’s en veiligheidsaspecten dat het niet mogelijk is om alles in één meldingssysteem te vatten. Er zijn te veel variabelen waarmee van te voren geen rekening gehouden kan worden. Hierbij valt te denken aan harde wind, dichte mist en slecht zicht door harde regen.  
  
Maatwerkactiviteiten  
Een maatwerkactiviteit heeft de eigenschap, dat het zich niet laat vatten in een algemene aanpak en de behandeling vraagt om precisie. Hierbij valt te denken aan het realiseren van een (stukje) steiger in een veiligheidszone, het vaststellen van bedieningstijden van sluizen en bruggen en bijzondere transporten (zie de vorige alinea). Bij dit soort handelingen dient er altijd een afweging te worden gemaakt tussen de wens van de aanvrager en de veiligheid. Het is niet mogelijk om de specifieke activiteiten te generaliseren, elke situatie is namelijk elke keer anders. Dit is dan ook de voornaamste reden dat een maatwerkactiviteit niet geschikt is voor een meldingssysteem.[[47]](#footnote-47)

Werkzaamheden aan en de aanleg van grote kabels en leidingen   
Werkzaamheden op en langs de wegen, ten aanzien van het aanleggen of vervangen van kabels en leidingen, brengen veiligheidsrisico’s met zich mee. Zeker als er gebruik gemaakt wordt van graafmachines en dergelijke, kunnen delen van de weg worden geblokkeerd, waardoor weggebruikers te maken kunnen krijgen met gewijzigde verkeerssituaties. Ook horizontaal gestuurde boringen (zie figuur 3[[48]](#footnote-48)) brengen de nodige risico’s met zich mee. Dergelijke ingrijpende situaties lenen zich niet voor een meldingsplicht, omdat de veiligheidsrisico’s te groot zijn.[[49]](#footnote-49)Reclames en bermmonumenten langs de weg

Wat betreft het plaatsen van reclame-uitingen en bermmonumenten langs de wegen, zijn de mogelijkheden tot het meldingsplichtig maken beperkt. Het gevaar bestaat, dat er een wildgroei van reclame-uitingen zal ontstaan, als de vergunningplicht vervalt. Gezien de veiligheidsaspecten, is het niet wenselijk om de risico’s op te zoeken. Bermmonumenten komen gelukkig niet vaak voor, maar ook hierbij geldt dat het niet wenselijk is om hier de vergunningplicht voor te laten vervallen. Bermmonumenten komen meestal op de plek te staan waar een verkeerslachtoffer is gevallen en dat zijn over het algemeen niet de meest veilige locaties, zoals een druk kruispunt. Ook hier spelen veiligheidsaspecten een grote rol, waarbij het ook hiervoor niet wenselijk is om een meldingsplicht toe te passen.[[50]](#footnote-50)

### 3.3.2 Geschikte activiteiten voor een meldingsplicht

Nu bekend is welke activiteiten zich niet lenen voor een meldingsplicht, is het natuurlijk interessant welke activiteiten wel geschikt zijn voor een meldingsplicht. Hieronder volgt een opsomming van de activiteiten die zich wel lenen voor een meldingsplicht, afgaande op de resultaten van de interviews.

Realiseren en innemen van ligplaatsen  
Het meldingsplichtig maken van ligplaatsen, is niet in alle gevallen mogelijk. De provincie Zuid-Holland heeft tien vaarwegtrajecten in haar beheer, waarvan er op een aantal trajecten de mogelijkheid moet bestaan om het realiseren en innemen van een ligplaats meldingsplichtig te maken. De geschiktheid van een vaarwegtraject hangt af van de intensiteit op de vaarweg en de veiligheid op de vaarweg. Met duidelijke en toereikende regels hoeft een ligplaats geen problemen te geven. Als bekend is welke maximale afmetingen zijn toegestaan en welke regels gelden ten aanzien van de veiligheid, is een melding goed genoeg, afgaande op team vaarwegen, team handhaving en de integraal handhaver. Als de ligplaats aan alle eisen voldoet en geen belemmering oplevert voor het scheepvaartverkeer, is er geen belemmering om de ligplaats te realiseren of in te nemen.[[51]](#footnote-51)  
  
Realiseren van insteekhavens  
Als het aan team handhaving en de integraal handhaver ligt dan kunnen insteekhavens meldingsplichtig worden gemaakt.[[52]](#footnote-52) Insteekhavens (zie figuur 4[[53]](#footnote-53)) worden gerealiseerd op het eigen perceel, waardoor er geen bouwwerk(en) in de vaarweg worden geplaatst. Zolang het gebruik van de insteekhaven het scheepvaartverkeer op de vaarweg niet hindert, kan een insteekhaven zonder problemen worden gerealiseerd. Het realiseren van een insteekhaven kan per melding gebeuren, omdat de eisen aan een dergelijk bouwwerk in een meldingssysteem kunnen worden vastgelegd. Hierbij valt te denken aan maximale afmetingen en veiligheidsvoorschriften.

Realiseren van steigers  
Zolang de te bouwen steiger de afmetingen van het perceel niet overschrijdt en het scheepvaartverkeer niet gehinderd wordt, zou een dergelijke activiteit met een melding kunnen worden gedaan. Vooraf kunnen maximale afmetingen en veiligheidseisen worden gesteld, waaraan de steiger moet voldoen, zodat het goed in een meldingssysteem opgenomen kan worden. Wordt aan de algemene regels voldaan? Dan staan team vaarwegen en de integraal handhaver hier positief tegenover.[[54]](#footnote-54)

Activiteiten in de beleidsvrije ruimte  
In artikel 2.1 lid 2 van de Omgevingsverordening, is opgenomen dat de vaarwegen door Gedeputeerde Staten worden verdeeld in zones met functies die van belang zijn voor het ligplaatsenbeleid. Deze zones, of ruimten, zijn in te delen in: vaarstroken, veiligheidsstroken, veiligheidszones en overige delen van de vaarweg. Onder deze overige delen valt onder andere de beleidsvrije ruimte. Zoals de vaarwegbeheerder aangaf, is er binnen een beleidsvrije ruimte, zoals het woord al zegt, geen beleid. Dit betekent dat er in bepaalde gebieden of ruimten, waarin de provinciale infrastructuur ligt, geen regels zijn, waaraan getoetst wordt. De enige uitzondering op de regel is, dat de activiteiten binnen een beleidsvrije ruimte geen hinder mogen veroorzaken voor het weg- of vaarwegverkeer en dat de veiligheid gewaarborgd wordt en blijft. Bij activiteiten in de beleidsvrije ruimte, kan gedacht worden aan het realiseren van een steiger of een passantenplaats (voorziening langs de oever met meerpalen). Mocht er geen gevaar veroorzaakt worden, dan kan een activiteit prima voorafgegaan worden door het doen van een melding.[[55]](#footnote-55) De provincie wordt op de hoogte gesteld van de activiteit en zolang de activiteit binnen een aanvaardbare marge blijft, kan er niet veel tegen gedaan worden. Voor activiteiten in de beleidsvrije ruimte, kan er dan ook mogelijk een meldingsplicht ingevoerd worden, zolang de veiligheid niet in het geding komt.

Verwijderen van uitwegen en onderhoud aan uitwegen

In tegenstelling tot het aanleggen van uitwegen, is het geen enkel probleem als een uitweg wordt verwijderd. De provincie Zuid-Holland wil het liefste zo min mogelijk uitwegen, van een perceel naar een provinciale weg, hebben liggen. Het weghalen van een uitweg kan dan ook met een melding worden afgedaan, als het aan de wegbeheerder ligt.[[56]](#footnote-56) Bij verwijdering van een uitweg wordt de verkeerssituatie er namelijk veiliger op en de verwijdering van de uitweg is minder ingrijpend dan het realiseren van een uitweg. Ook het onderhoud aan uitwegen kan afgedaan worden met een melding. Het onderhoud aan een uitweg heeft geen grote impact op het wegverkeer en het kan ook gaan om kleine herstelwerkzaamheden. Deze kleine herstelwerkzaamheden behoeven geen vergunning en er kunnen van te voren regels opgesteld worden om zo de veiligheid te waarborgen.

Werkzaamheden aan en de aanleg van kleine kabels en leidingen  
Het aanleggen van kleine kabels en leidingen en het onderhoud hiervan, zijn mogelijk geschikt voor een melding. Zowel team wegen ondergronds als de wegbeheerder staan hier positief tegenover.[[57]](#footnote-57) Met name het leggen van kabels en leidingen in de langsrichting, parallel langs de weg in de berm, zijn geen grote ingrepen in de weg. Zolang er geen sprake is van wegkruisingen of situaties waarbij een groot deel van de weg afgesloten moet worden, is de activiteit geschikt voor een melding. Wat het onderhoud betreft, wordt er vaak maar op een klein stukje onderhoud uitgevoerd. Ook deze handelingen veroorzaken geen grote problemen op of aan de wegen. Zolang er duidelijke regels zijn, waaraan de uitvoer van de werkzaamheden moet voldoen, kan de aanvraag via een melding verlopen.

Huisaansluitingen  
Volgens team wegen ondergronds is het aansluiten van kabels en leidingen bij woningen, geschikt om meldingsplichtig gemaakt te worden.[[58]](#footnote-58) Dit omdat de impact op de provinciale infrastructuur nihil is. Negen van de tien keer worden de huizen aangesloten op de bestaande ondergrondse infrastructuur, waardoor de impact op de wegen zeer beperkt blijft.

Inrichten van rotondes  
Het team wegen bovengronds is ook positief over het inrichten van rotondes.[[59]](#footnote-59) Met algemene regels kan worden bepaald, wat toelaatbaar is en wat de eisen moeten zijn, waaraan een dergelijke inrichting moet voldoen. Als er rekening gehouden wordt met de verkeersveiligheid, het weglaten van reclame-uitingen en het waarborgen van de overzichtelijkheid, dan is het goed uitvoerbaar. De regels kunnen gaan over de hoogte van bomen op de rotonde of over de afmetingen van een te plaatsen kunstwerk (zie figuur 5[[60]](#footnote-60)).

Organiseren van toertochten op de weg  
Toertochten op de weg zijn, volgens team wegen bovengronds, over het algemeen goed georganiseerde tochten, waarbij de deelnemers zich netjes aan de regels houden. Omdat er voor dit soort tochten een adviserende rol is weggelegd voor de provincie, is een melding een goed instrument. Als de deelnemers zich houden aan de gestelde regels en het is niet nodig om op bepaalde punten het verkeer te stremmen, dan is een melding voldoende en hoeft er geen officiële aanvraag ingediend te worden.[[61]](#footnote-61)

Conclusie  
Naast de bovengenoemde activiteiten zijn het hoogheemraadschap van Rijnland en de gemeente Woerden positief over activiteiten die geen grote veiligheidsrisico’s vormen.[[62]](#footnote-62) Activiteiten waarbij er weinig tot geen risico bestaat en waarbij er geen sprake is van een maatwerkactiviteit, vormen geen bezwaar voor een melding. Met dit in het achterhoofd, zijn bovengenoemde activiteiten geschikt, om de vergunningplicht te vervangen door een meldingsplicht.

In het volgende overzicht in tabel 3, zijn de vier topics uit de interviews opgenomen. Het betreft de knelpunten, de aandachtspunten, de niet geschikte activiteiten en de geschikte activiteiten. Het overzicht vormt tegelijkertijd een samenvatting van de gehouden interviews en van de uitwerking van paragraaf 3.2 en 3.3.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **X** | **Knelpunten** | **Geschikte activiteit voor een meldingsplicht** | **Niet geschikte activiteit voor een meldingsplicht** | **Aandachtspunten** |
| **Hoogheemraadschap Rijnland** | - Moeilijk loslaten van de huidige werkzaamheden en denkwijzen. - Integraliteit van een meldingssysteem. | - Kleine activiteiten waarbij er geen of weinig risico’s zijn. - Activiteiten die geen maatwerkactiviteiten zijn. | - Maatwerkactiviteiten met berekeningen en dergelijke. | - Zorgplicht betrekken bij een meldingssysteem. - Provincie breed aanpakken, anders heeft het geen zin. - Opstellen van algemene regels. |
| **Gemeente Woerden** | - Niet durven veranderen en het niet los kunnen laten van de vergunningsplicht en de bijbehorende denkwijzen. - Tunnelvisie bij het opstellen van een lijst van geschikte activiteiten voor een meldingsplicht. | - Activiteiten waarbij er weinig kans is op risico’s, zoals het ophangen van spandoeken langs de weg. | - Evenementen, in verband met grote risico’s en het garanderen van de veiligheid. | - Opstellen van heldere algemene regels. - Let op de veiligheidsaspecten en andere risico’s.  - Opstellen van werkprocessen |
| **Integraal handhaver** | - Personeelstekort wat de uitvoering van toezichthoudende taken bemoeilijkt. | - Bijzondere transporten die binnen de maximale afmetingen vallen.  - Ligplaatsen.  - Het plaatsen van steigers. | - Evenementen, in verband met het garanderen van de veiligheid. - Bijzondere transporten die de maximale afmetingen overschrijden, in verband met weersomstandigheden. | - Nadenken over algemene regels/voorwaarden. - Optie in digitaal stelsel opnemen, dat de aanvraag naar waarheid is ingevuld. |
| **Team handhaving** | - Capaciteiten bij de buitendienst. - Omgang met de mobiele apparatuur, voor met name de oudere werknemers. - Onvoldoende kennis bij het klant contactcentrum (kcc). | - Ligplaatsen. - Insteekhavens. | - Bijzondere transporten die de maximale afmetingen overschrijden, in verband met variabelen zoals de weersomstandigheden. | - Risico’s in kaart brengen, uitvoeren risicoanalyse. - Goed functionerend digitaal systeem ontwikkelen, ten aanzien van locaties en informatie over de status van een bouwwerk. |
| **Vaarwegbeheerder** | - Eigenlijk geen, mits er wordt gekeken naar de algemene voorwaarden. | - In principe alle activiteiten die in een beleidsvrije ruimte plaatsvinden en activiteiten op en in rustige vaarwegen. | - Activiteiten waarbij de doorstroming van de scheepvaart gestremd wordt. - Evenementen. | - Algemene regels opstellen. |
| **Wegbeheerder** | - Verkeersveiligheid. - Wildgroei aan activiteiten op en aan de wegen. | - Onderhouds  -werkzaamheden aan een uitweg. - Verwijderen van een uitweg. - Deel van de aanleg en het beheer van kabels en leidingen. | - Realiseren van een uitweg. - Deel aanleg en beheer kabels en leidingen. | - Algemene voorwaarden moeten goed doordacht worden opgesteld.  - Nazorg opnemen in een meldingssysteem. |
| **Team vaarwegen** | - Verschuiving van werklasten. - Grijze gebieden binnen de vaarwegen. - Hoe wordt er omgegaan met rechtsbescherming? En hoe wordt dit geregeld? | - Eventueel ligplaatsen en steigers. | - Activiteiten waarbij stukken aangeleverd moeten worden, zoals tekeningen, of te wel maatwerkactiviteiten. | - Goed bekijken van de mogelijke risico’s die een meldingsplicht met zich mee kan brengen. - Goed opstellen van algemene voorwaarden |
| **Team wegen bovengronds** | - Verkeersveiligheid kan in het geding komen met het gebruik van meldingen. - Instandhouding van de weg moet gewaarborgd blijven. | - Toertochten. - Inrichting van rotondes. | - Reclames en bermmonumenten langs de weg, in verband met de verkeersveiligheid | - Goed opstellen van algemene voorwaarden  - Goed bekijken van de mogelijke risico’s die een meldingsplicht met zich mee kan brengen. |
| **Team wegen ondergronds** | - Er is nog geen goed functionerend systeem om de meldingen in te verwerken. - Vertrouwen in de initiatiefnemers. - Verkeersveiligheid | - Horizontale bekabeling, in de berm. - Huisaansluitingen | - Gestuurde boringen onder de weg door. - Grote kabels | - Geef een digitaal loket goed vorm. - Denk aan algemene voorwaarden. - Houdt de risico’s in de gaten en met name verkeersveiligheid. |

Tabel 3 samenvatting interviewresultaten

# Hoofdstuk 4 Conclusies

De volgende centrale vraag zal hier beantwoord worden: *welk advies kan worden gegeven aan de eenheid Juridische Expertise & Handhaving van de provincie Zuid-Holland, om haar ambitie om van vergunningplichten naar meldingsplichten te gaan, ten aanzien van activiteiten op de provinciale infrastructuur, in het licht van de doelen van de Omgevingswet vorm te geven, door middel van literatuuronderzoek, wetsanalyse en interviews?*

Geschikt meldingssysteem

Het invoeren van een meldingssysteem, is voor de eenheid Juridische Expertise & Handhaving een geschikte manier om lastenverlichting voor de behandelend ambtenaren te creëren. Daarnaast ontstaat er een vereenvoudiging van het hele proces en het zorgt voor duidelijkheid bij de burger. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de doelen van de Omgevingswet.Vergunningplichtige activiteiten kunnen dus geheel of gedeeltelijk meldingsplichtig gemaakt kunnen worden. Om een goed functionerend meldingssysteem in te voeren, is een meldingssysteem op basis van algemene regels de beste optie. Met dit type meldingssysteem moet elke binnengekomen melding worden geaccepteerd, voordat er uitvoering gegeven mag worden aan de activiteit. Het is dus ook mogelijk om de melding niet te accepteren en het is mogelijk om de melding te accepteren met aanvullende maatwerkvoorschriften. Kortom, de regie blijft in handen van de provincie vanwege de controle en de benodigde acceptatie.   
  
Daarnaast blijft de mogelijkheid van bezwaar en beroep bestaan. Voldoet een melding aan de algemene regels? En kan de melding zonder aanvullende voorschriften worden geaccepteerd? Dan is er geen sprake van een besluit en kan de activiteit zonder rechtsbeschermingsprocedure worden uitgevoerd. Worden er echter maatwerkvoorschriften opgelegd, door de provincie of op verzoek van een derde? Dan is er sprake van een besluit en staat er bezwaar en beroep open. Verder zullen de voorwaarden, die gelden voor de huidige activiteiten, niet wijzigen als er wordt overgeschakeld op een meldingssysteem. De voorwaarden blijven gelijk, want het is de systematiek die alleen veranderd. Hierdoor zal ook de mogelijke werkverschuiving niet of nauwelijks plaatsvinden en zal de mogelijke extra last bij de toezichthouders en handhavers nagenoeg gelijk blijven, ten opzichte van het huidige systeem.

Knelpunten met oplossingen  
Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat er enkele knelpunten bestaan, als het gaat om het invoeren van een meldingssysteem. Van deze knelpunten springen er drie bovenuit:

* De vrees dat het waarborgen van de (verkeers)veiligheid, zowel op de wegen als op de vaarwegen, en de instandhouding van de provinciale infrastructuur minder goed zal lukken bij een meldingssysteem;
* De noodzaak om een risicoanalyse en tevens een financiële analyse te laten plaatsvinden;
* De verwachting dat het voor veel medewerkers lastig zal zijn, om de huidige aanpak van aanvragen en werkwijzen los te kunnen laten.

Ten aanzien van het waarborgen van de verkeersveiligheid en de instandhouding van de provinciale infrastructuur, zal er niet veel veranderen als een meldingsplicht wordt ingevoerd voor een aantal activiteiten. Het gaat om de algemene regels die worden opgesteld, waaraan een activiteit moet voldoen. Deze algemene regels, worden nu al toegepast in vergunningen en ontheffingen en zijn dan ook als het ware, één op één over te nemen van algemene voorschriften naar algemene regels in een meldingssysteem. De huidige algemene voorschriften dienen de instandhouding van de infrastructuur en zien toe op de veiligheid van de weg- en vaarweggebruikers. De algemene regels kunnen daarnaast gaan over de maximale afmetingen van een steiger, ligplaats, insteekhaven, bijzonder transport of een kunstwerk op een rotonde. Deze maximale afmetingen hebben uiteindelijk tot doel dat het weg- en scheepvaartverkeer geen hinder ondervinden van de objecten in de vaarweg of op de rotonde. Deze algemene regels verminderen daarmee de risico’s die kunnen spelen op de wegen en vaarwegen.   
  
Dit sluit dan ook aan op het tweede knelpunt, namelijk het indammen van de risico’s die kunnen ontstaan bij een meldingssysteem. Het uitvoeren van een risicoanalyse werd aanbevolen door de geïnterviewde personen en kan zeker bijdragen aan de veiligheid op de wegen en vaarwegen en de instandhouding van de provinciale infrastructuur. De risico’s worden beperkt door de risicoanalyse al plaats te laten vinden in de algemene regels en met de afweging welke activiteit al dan niet geschikt is voor een meldingsplicht, is de risicoanalyse al deels uitgevoerd. Dit laatste vanwege de argumentatie waarom een activiteit wel of niet geschikt is. Alle risico’s kunnen namelijk ingekaderd worden door bijvoorbeeld de maximaal toegestane afmetingen op te nemen als algemene regel.

Tenslotte bestaat er de angst om over te stappen op een meldingssysteem, vanwege mogelijke verschuiving van werklasten en de regie die uit handen kan vallen met meldingen. Echter, deze verschuiving en het verlies van de regie hoeven geen belemmering te vormen, omdat alleen de systematiek zal veranderen, als er een overstap gemaakt wordt van een vergunningsysteem naar een meldingssysteem. De voorwaarden waaraan een vergunningplichtige activiteit moet voldoen, zal niet wijzigen als de vergunning wordt vervangen door een melding. De voorwaarden worden overgenomen in algemene regels en deze kunnen worden aangevuld. Daarnaast blijft de controle door de behandelend ambtenaar bestaan, omdat de melding een acceptatie nodig heeft om uitgevoerd te kunnen worden. De regie blijft dus in handen van de provincie en de cultuuromslag van vergunning naar melding, is minder heftig dan er wordt gedacht, aangezien de voorwaarden en de kern van het verlenen van een vergunning niet wijzigt.

Activiteiten om mee te starten  
Naast activiteiten die niet geschikt zijn voor het invoeren van een meldingssysteem, zijn er ook een aantal activiteiten die wel geschikt zijn om een meldingssysteem op toe te passen. Omdat de vaarwegen het moeilijkst zijn om de meldingen op toe te passen, vanwege de veelal complexe aanvragen, is het verstandig om met de wegen ondergronds, met de huisaansluitingen en het leggen van kabels en leidingen in de berm, te beginnen. Bij het team wegen ondergronds komen de meeste aanvragen binnen en de kleine werkzaamheden aan en het leggen van kleine kabels en leidingen in de berm langs de weg, brengen weinig risico’s met zich mee. Bij het team wegen bovengronds, zitten ook geschikte activiteiten zoals het inrichten van een rotondes en toertochten, maar bij kabels en leidingen is de frequentie van aanvragen hoger en daarom leent dit team zich het beste om met een meldingssysteem te starten.

Antwoord op de hoofdvraag  
Kortom, er dient een meldingssysteem te worden ingevoerd op basis van algemene regels. Deze algemene regels moeten de veiligheid waarborgen op zowel de wegen als de vaarwegen en bijdragen aan de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Met dit meldingssysteem blijven de voorwaarden ongewijzigd en veranderd alleen de systematiek. Daarnaast blijft de rechtsbescherming, waar nodig, in stand en blijft de provincie de regie behouden middels de benodigde acceptatie en de mogelijkheid tot het aanvullen met maatwerkvoorschriften. Met de invoering van het meldingssysteem wordt daarnaast voldaan aan de doelen van de Omgevingswet, als het bijvoorbeeld gaat om meer duidelijkheid voor de burger en vereenvoudiging van het systeem. Gezien de hoge frequentie van aanvragen bij het team kabels en leidingen en de kleine risico’s bij werkzaamheden aan en het leggen van kabels en leidingen in de berm, is dit team het meest geschikt om het meldingssysteem als eerste op toe te passen.

# Hoofdstuk 5 Aanbevelingen

Dit onderzoek legt een goede basis ter voorbereiding van de invoering van een meldingssysteem op basis van algemene regels. Om uitvoering te geven aan de conclusies, wordt het volgende aanbevolen:

1. Opstellen van algemene regels
2. Opzetten van een goed digitaal systeem
3. Verandering van de interne cultuur
4. Starten met het team wegen ondergronds
5. Vervolgonderzoek

Opstellen van algemene regels   
Zoals in de interviews is aangegeven, zijn goede algemene regels een voorwaarde voor een goed functionerend meldingssysteem. Deze algemene regels moeten er in ieder geval voor zorgen dat de verkeersveiligheid gewaarborgd blijft en dat de instandhouding van de provinciale infrastructuur niet wordt gecompromitteerd. De huidige algemene voorschriften in vergunningen kan hiervoor als basis dienen. Ook kunnen de ze algemene voorwaarden worden overgenomen als geldende algemene regels. De maximaal toegestane afmetingen zien op het realiseren van bijvoorbeeld steigers, insteekhavens, ligplaatsen en kunstwerken en beplanting op rotondes.

Opzetten van een goed digitaal systeem

Een andere voorwaarde voor het slagen van het meldingssysteem, is het hebben van een goed functionerend digitaal systeem. In dit systeem moeten de algemene regels worden opgenomen zodat de initiatiefnemer weet waar hij aan toe is en waar aan moet worden voldaan. Het digitale systeem moet zo ingericht worden dat, aan de hand van de ingevulde gegevens, direct zichtbaar is of er een melding gedaan kan worden of dat er een vergunning aangevraagd dient te worden. Dit laatste is van belang als een activiteit buiten de algemene regels zal vallen. Als er bijvoorbeeld een steiger gerealiseerd gaat worden en de afmetingen van de steiger overschrijden de maximaal toegestane afmetingen, dan zou er sprake moeten zijn van een vergunningplicht. Blijft de steiger binnen de maximale afmetingen? Dan kan een melding volstaan. Dit geldt ook voor de realisatie van een steiger, die een stukje zal komen te liggen in een veiligheidsstrook. Dit is niet wenselijk en daarom zou dit niet met een melding afgedaan kunnen worden en dient er een vergunning voor aangevraagd te worden. Dit laatste werkt het beste als er locatieherkenning in het systeem wordt ingebouwd. Zo kan een activiteit meldingsplichtig zijn als de locatie in een beleidsvrije ruimte valt en is een activiteit vergunningplichtig als blijkt dat de locatie zich bijvoorbeeld (deels) in een veiligheidszone bevindt. Omdat de toetsing van de aanvraag, met een melding, verdwijnt is het van belang dat het systeem goed wordt ingericht waardoor de risico’s voor de provinciale infrastructuur nihil zijn.

Verandering van de interne cultuur  
De omschakeling van een vergunningensysteem naar een meldingssysteem is weliswaar een verandering, maar de voorwaarden waaraan de nu vergunningplichtige activiteiten moeten voldoen veranderd niet als deze activiteiten meldingsplichtig worden. Het is de systematiek die veranderd en dat geeft geen grote veranderingen in de werkwijze, als het gaat om werkverschuiving. De controle op een aanvraag blijft bestaan, aangezien er acceptatie benodigd is voordat een activiteit uitgevoerd of gerealiseerd kan en mag worden. Hierdoor blijft de regie in handen van de provincie en vindt er dus altijd nog een controle en beoordeling plaats. Daarnaast kunnen er maatwerkvoorschriften worden opgelegd en kan er door derden om maatwerkvoorschriften worden verzocht. Ten opzichte van het vergunningensysteem, wijzigt hierin dus eigenlijk niets en hoeft er geen angst te bestaan dat de hele werkwijze aangepast wordt. Het anders werken en denken wordt wel verwacht, maar het heeft minder grote impact dan gedacht wordt.

Starten met het team wegen ondergronds

Bij alle teams binnen de eenheid Juridische Expertise & Handhaving, zijn een aantal activiteiten geschikt om deze meldingsplichtig te maken. Het is verstandig om met het team wegen ondergronds te beginnen met het invoeren van het meldingssysteem. Specifiek gaat het dan om de volgende twee activiteiten: de huisaansluitingen en het leggen van kabels en leidingen in de berm. Bij het team wegen ondergronds komen de meeste aanvragen binnen en de kleine werkzaamheden aan en het leggen van kleine kabels en leidingen in de berm langs de weg, brengen weinig risico’s met zich mee. Vanwege de hoge frequentie van aanvragen is het team wegen ondergronds het meest geschikt om met een meldingssysteem te starten.

Eventueel vervolgonderzoek  
Om een goede uitvoering te geven aan het meldingssysteem is het aan te raden om vervolgonderzoek te doen naar de risico’s. Er moet een risicoanalyse worden uitgevoerd, voor de activiteiten die geschikt zijn voor een meldingsplicht. Nader onderzoek moet ook plaatsvinden als het gaat om de zorgplicht. Zowel in de Omgevingswet als in de Omgevingsverordening, wordt er gesproken over de zorgplicht. Deze zorgplicht gaat verder dan de meldplicht, vanwege het loslaten van activiteiten. Het gebruik en de impact van deze zorgplicht is, zoals aangegeven, niet aan bod gekomen in dit onderzoek en dient daarom nader te worden onderzocht.

Door uitvoering te geven aan de bovenstaande aanbevelingen, is het mogelijk om een meldingssysteem voor een aantal activiteiten, op een soepele en kwalitatieve manier in te voeren.

# Bronnenlijst

Elektronische bronnen  
- ‘Doelen van de Omgevingswet’, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, vng.nl   
- ‘Ontwikkeling van de Omgevingswet, omgevingswetportaal, omgevingswetportaal.nl   
- ‘Zorgplicht in de Omgevingswet’, Aan de slag met de Omgevingswet, aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Literatuur  
- C. Saris, ‘De Omgevingsverordening in de Omgevingswet’, Stibbe 17 oktober 2014  
- A. Van Helden e.a., ‘Handreiking Omgevingsverordening 2.0’, interprovinciaal overleg 2019

Jurisprudentie  
- ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14

- ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:36  
- ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116

Kamerstukken  
- Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

# Bijlagen

# BIJLAGE I Interview gemeente Woerden I

**Interview, telefonisch gesprek met de heer Knols, beleidsmedewerker informatievoorziening bij de gemeente Woerden/Oudewater. Gehouden op 25 april 2019, om 12:30 uur.**

**Interviewer:** bent u bekend met een meldingssysteem, dat bepaalde vergunningplichtige activiteiten vervangt? **Knols:** ja, ik weet dat er in de gemeente Woerden/Oudewater gebruik gemaakt wordt van een dergelijk meldingssysteem. Je moet weten dat er binnen de gemeente Woerden/Oudewater gebruik gemaakt wordt van twee soorten systemen. Het eerste systeem is een systeem voor het aanvragen van vergunningen, middels een vergunningensysteem en het tweede systeem is een systeem, gebaseerd op het doen van een melding. Van beide systemen wordt gebruik gemaakt.

**Interviewer:** wat is uw ervaring met het genoemde meldingssysteem?  
**Knols:** ik ben er in zoverre mee bekend, dat ik weet dat we gebonden zijn aan een aantal voorwaarden. Er zijn bepaalde activiteiten waarbij de wet voorschrijft, dat je een vergunningplicht hebt en er zijn bepaalde activiteiten waarvoor je een meldingsplicht toepast. Aan deze verplichte vormen zijn we gebonden. Als je kijkt naar de APV, de algemene plaatselijke verordening, dan is de lokale politiek vrij om te bepalen welke vorm wordt toegepast. De APV is lokaal en dus is er vrijheid om te kiezen voor een vergunning of een melding. Het is per activiteit en per periode verschillend, welke vorm er gebruikt wordt.

**Interviewer:** dus, er wordt al voor een langere periode gebruik gemaakt van een meldingssysteem?  
**Knols:** ja, er wordt zo nu en dan bepaald dat een activiteit vergunningplichtig is en dat dit omgezet wordt naar een melding. Een tijd later kan blijken dat het niet werkt en dan wordt het weer een vergunningaanvraag. Maar het is een politieke keuze. Ik kan je vertellen dat er in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van meldingen. Het systeem voor meldingen hebben we overigens laten ontwikkelen door het bedrijf ‘Berkeley Bridge’ uit Alphen aan den Rijn.

**Interviewer:** wat is uw persoonlijke ervaring hiermee?  
**Knols:** je begeeft je nu op glad ijs, want ik ben niet echt betrokken bij het verlenen van vergunningen et cetera. Ik ben meer van de ICT en heb hier mijn achtergrond in. Ik weet het een en ander van de verschillende systemen en ik zie dat een meldingssysteem voor lastenvermindering zorgt bij de behandelaars en dat de cliënten baat hebben bij een melding, maar inhoudelijk kan ik er niets over zeggen. Ik ga er van uit dat je met een systeem, een online systeem bedoeld en niet zozeer een systeem voor het behandelen van een aanvraag.

# BIJLAGE II Interview hoogheemraadschap van Rijnland

**Interview met mevrouw Van Berk,** **projectleider implementatie Omgevingswet en de heer Van der Gaag, juridisch beleidsadviseur bij het hoogheemraadschap van Rijnland. Gehouden op 26 april 2019, om 09:00 uur.**

**Interviewer:** Ik heb op de website van het hoogheemraadschap gezien en gelezen, dat jullie al enige tijd bezig zijn, met een omslag van een vergunningplicht naar een meldingsplicht in het kader van deregulatie. Hoeveel ervaring hebben jullie hiermee?   
**Van der Gaag:** Kijk, we hebben er natuurlijk ervaring mee. Als je kijkt naar de meeste waterschappen, inclusief onszelf, dan zie je dat er in de keur altijd een opbouw is geweest, waarin is opgenomen: hier mag je niets. Jaren geleden is men tot de ontdekking gekomen dat dit niet werkt. Er is niet altijd een vergunning nodig en dit kan allemaal een stapje minder. Op die manier kom je dus uit bij de regels met een meldplicht. Die meldplicht hadden we in 2013 ook al, de meldingen en algemene regels, dus dat is niet helemaal nieuw.   
**Van Berk:** dit was dan voor een stuk of tien activiteiten, zoals steigers en dat soort kleine dingen.   
**Van der Gaag:** ja, we hadden een aantal veelvoorkomende activiteiten met een meldplicht. Het is eigenlijk een systeem dat de meeste waterschappen wel hanteren, omdat een vergunning een redelijk zwaar middel is. Het verschil met ons waterschap is, dat we in de keur die in 2015 is vastgesteld, niet meer hebben gezegd: de vergunningplicht is het uitgangspunt, maar dit is de uitzondering. We beginnen met een zorgplicht, dat is de basis. Dit gaat dan nog een stap verder dan de meldplicht en de algemene regel, want je zegt eigenlijk: zolang je maar zorgvuldig handelt, vinden wij het goed en hoeven we het niet te weten. Dus ook geen meldingssysteem. Vanuit daar zijn we dus gaan kijken van, oké, dat is soms te veel vrijheid en blijheid, dus soms moeten we daar iets meer op zitten als waterschap en dan komen er soms nog algemene regels met een meldplicht bij. Of je komt met een vergunningplicht. Dus de manier van denken en de keuze ten opzichte van de regels hebben we omgedraaid.   
**Van Berk:** ja, klopt.   
**Van der Gaag:** Dat is dus een intensief proces geweest, omdat hier met elkaar te bespreken. Waar kunnen we dit loslaten? En waar moet je dit alles toch nog vasthouden? Wanneer moet er een melding komen? En wanneer is een vergunning op zijn plaats. Dat is een traject van anderhalf tot twee jaar geweest, denk ik.   
**Van Berk:** wel meer denk ik. Uiteindelijk zijn we in zijn totaliteit, dus ook met het schrijven van de regels, zo’n drie jaar bezig geweest. En nu hebben we de ervaring, dat we in 2015 dus een bepaalde set regels hebben gemaakt met heel veel vrijheid daarin. Maar hoe de vergunningverleners en de handhavers er mee moeten werken, dat is echt vers twee. Het is niet zo dat als je een nieuwe set regels hebt, dat iedereen dan maar meteen snapt hoe alles werkt en dat iedereen alles omarmt en daar mee wil werken. De mensen zijn het nu eenmaal gewend, om op een bepaalde manier te werken. Er werken hier mensen die dachten van: er gebeurt buiten niets als we daar geen vergunning voor verlenen. En ja, de praktijk is natuurlijk heel anders. Er zijn veel van dat soort mensen dat hier werkt dus daar zat en zit sowieso altijd al een beetje strijd tussen. Je ziet dus dat een regelset maar een eerste stap is. Eigenlijk gaat het er om, hoe een vergunningverlener, een handhaver en een juridisch adviseur werkt. Daar heb je een paar goede voorbeelden voor nodig, wil je echt met elkaar gaan werken conform de bedoeling van die nieuwe set regels. Alleen het switchen van regels is natuurlijk een belangrijke stap en zonder dat, heb je sowieso geen verandering. Maar wil je de verandering echt goed doormaken? Dan is het eigenlijk een continu proces van cultuurverandering. En daar lopen we nu dus met de Omgevingswet ook weer tegenaan. Ik denk dat de dereguleringsgedachte al deels goed is geland en dat een deel nog beter zou moeten landen.

**Interviewer:** Dus het zit hem meer in de interne cultuur, dan dat de inhoud problemen geeft?   
**Van der Gaag:** ja, en als ik Marije mag aanvullen.  
**Interviewer:** dat mag altijd, geen probleem.   
**Van der Gaag:** bij het opstellen van die regels liepen we daar ook tegenaan als organisatie. Aan de ene kant heb je de mensen die gewoon niet begrepen dat bij het wegvallen van vergunningen, dat het dan ook goed kan gaan. Blijft de kwaliteit van het werk hetzelfde? Kan ik mijn taken nog wel doen? Maar er zaten ook emoties bij. Sommigen maken al twintig jaar vergunningen op een bepaald onderwerp en nu zeg je dat dat niet meer nodig is, heb ik dan twintig jaar overbodig werk gedaan?  
**Van Berk:** je raakt dus heel erg aan de mens   
**Van der Gaag:** je ziet dus aan die emotie dat die mensen geraakt worden. Ze komen hier elke dag met de fiets of met de auto naar toe, met de gedachte: ik ga heel nuttig werk doen. Op een gegeven moment zeg je: stop daar maar mee want wij vinden dat je nog nuttiger werk kunt doen en we denken dat we je nog slimmer in kunnen zetten. Die emoties kwam je gewoon tegen en er waren mensen die zeiden: ja, als de vergunningen verdwijnen, bestaat mijn baan straks dan nog wel? Dus dat soort emoties komen er bij kijken, los van de inhoud en los van de regels. Die kom je gewoon tegen als je een verandering wil doorvoeren en de omslag gaat maken.  
**Van Berk:** kijk, als waterschap heb je een serieuze taak in de samenleving. Daar gaan we met zijn allen van uit, dat staat buiten kijf. Wil je je taak serieus blijven uitoefenen? Dan is het belangrijk dat je een set regels hebt die goed past bij de huidige stand van de maatschappij waarin heel veel gebeurt. Kijk, wij hebben niet de oneindige capaciteit om alles wat er buiten gebeurt in de gaten te houden. Dus je moet keuzes maken. En het is ook logisch om keuzes te maken, want de ene handeling heeft nu eenmaal meer risico voor het waterbeheer dan een andere handeling. En in mijn ogen past het bij jezelf serieus nemen, als je regels hebt die echt gaan over die dingen die er echt toe doen en alle overbodige dingetjes laten we vallen. Die hebben we ooit met elkaar bedacht, van ja, het zal wel fijn zijn om dit in de hand te hebben dus we schrijven er maar regeltjes voor. Dat past in mijn ogen niet bij het jezelf serieus nemen als overheid. Want je zit eigenlijk voor de bühne een regel te maken waar de mensen buiten last van kunnen hebben, maar waarbij er intern toezicht op gehouden moet worden. En bij handhaving heb je ook beperkte capaciteit. Dus dan verdwijnt deze handeling helemaal onderaan de lijst van de handhavingsprioritering en ja, waar zijn we dan helemaal met elkaar mee bezig? De ervaring was wel dat er, bij de verordening uit 2015, echt wel regels waren die eigenlijk voor de dode letter waren en die hebben we er nu wel mooi vanaf gesneden.   
**Van der Gaag:** dan kun je je afvragen: waarom hebben we dit gedaan? Kijk, aan de ene kant heeft het bestuur willen bezuinigen en is het gewoon een hele platte bezuinigingsopgave geweest. Die is overigens heel snel naar de achtergrond gegaan en veel meer naar de voorgrond kwam eigenlijk, dat we veel meer vrijheid, waar het kan, meer ‘in control’ zijn en meer grip hebben waar het mogelijk is en meer capaciteit creëren en inzetten waar je het echt nodig hebt. Dat werd ook gevoed door de signalen vanuit vergunningverlening en handhaving, waar ze zeiden van ja, driekwart van de vergunningen die we schrijven is gewoon kopiëren plakken. Er zit geen maatwerk meer in. Ja, dan is er daarbij denk ik een terechte vraag vindt ik: is de vergunning wel het juiste instrument om dat te doen? Een vergunning is juist een maatwerkinstrument. En als je dat dan niet meer nodig hebt, dan is een algemene regel misschien wel een betere oplossing en een beter instrument. Ook de handhavers kwamen met dat signaal, dat 90% van de overtredingen die wij zien vanuit de keur, gaan over het ontbreken van een melding of een vergunning. Maar dat papier is allemaal in orde te maken en in het veld hoeft er niets aangepast te worden, dus is het geen probleem met wat er met de keringen of de watergang gebeurd, dat komt allemaal goed en kunnen we regelen. Maar het papiertje ontbreekt, de toestemming ontbreekt.  
**Van Berk:** dat is dus de overtreding.   
**Van der Gaag:** ja, dat is de overtreding, dat ontbreken van dat papiertje. Wat is dan de meerwaarde van het handhavingsproces en van het legalisatieproces als dat in de praktijk al goed gebeurt? Dus op die twee dingen heb ik vooral input gebracht, kan dit niet anders en kan dit niet slimmer?  
**Interviewer:** als je het zo bekijkt, dan speelt dat ook op de afdeling JEH van de provincie, want daar

zijn ze ook al jaren gewend om vergunningen en ontheffingen af te geven voor alle activiteiten en nu komt inderdaad de meldingsplicht als het ware om de hoek kijken en ontstaan dezelfde vragen over de impact van een meldingsplicht. Het belangrijkste verschil, voor zover ik begrepen heb, is dat het werk aan de voorkant plaatsmaakt voor meer werk achteraf, dus meer richting handhaving.  
**Van der Gaag:** ja, maar dat is de aanname die ik heel vaak hoor. Waar we bewust voor hebben gekozen is dat we zeker richting de zorgplicht en de algemene regels, dat het idee is dat je veel loslaat en dat je niet alles achteraf gaat controleren. Dan blijf je houden dat de overheid alles in de hand wil houden en als je een stukje vertrouwen geeft, dan zal je in de handhaving terug zien dat de burger zich er aan houd. Het is namelijk niet de bedoeling dat alle meldingen en algemene regels stuk voor stuk worden gecontroleerd. We moeten door blijven gaan met het doen van steekproeven, zoals dat nu ook gebeurt. Dat is meer dan genoeg. Voor de rest kun je een soort piepsysteem invoeren, waarbij je pas handelt als mensen aan de bel trekken en dat we dan gaan kijken of er eventueel sprake is van een overtreding. Dus het is meer een idee dat als je van een vergunningensysteem naar een melding schuift, dat dan alles naar de handhaving verschuift. Je kunt gewoon meldingen invoeren, zonder dat de capaciteit van de handhaving verhoogt hoeft te worden.  
**Van Berk:** als je de keuze maakt voor een lichter regime, dan moet je die keuze overal maken en niet alleen bij de beleidsafdelingen. Dus de vergunningsafdeling, maar ook bij de handhavingsafdeling. Anders zit je werk te verschuiven. Kijk, stel een activiteit heeft een gemiddeld risico, dus niet een klein risico, niet een groot risico maar een gemiddeld risico. En die activiteit was voorheen vergunningplichtig en je kiest ervoor, om voor de activiteiten met een gemiddeld risico algemene regels voor op te stellen. Activiteiten met een gemiddeld risico worden misschien maar één keer per kwartaal gecontroleerd, afhankelijk van de handhavingsprioriteringslijst. Het is dus wel de bedoeling, dat als je voor zo’n activiteit zo’n keuze maakt, heeft een gemiddeld risico dus algemene regel. Die gaan we dan ook maar één keer per kwartaal checken en niet één keer per maand zoals je bij een vergunningplicht zou doen. Dus het is wel de bedoeling dat je die keuze goed doorvoert door je hele organisatie. Want anders schiet je er niet zo heel veel mee op.  
 **Van Berk:** nog even voor mijzelf: ik weet al een en ander, maar wat is jouw juridisch kader van de afdeling waar jij werkt? Waar worden precies vergunningen voor gegeven?   
**Interviewer:** dat is met name vergunning- en ontheffingverlening voor activiteiten die te maken hebben met provinciale infrastructuur. Dus wegen, vaarwegen, kabels en leidingen, bruggen en andere kunstwerken.   
**Van Berk:** oké, ja duidelijk.

**Interviewer:** nu is de vraag, welke activiteiten zich lenen om meldingsplichtig te worden in plaats van vergunningplichtig. Op welke thema’s het mogelijk is om een meldingsplicht te introduceren? Hoe hebben jullie de afweging gemaakt om bepaalde activiteiten van een vergunningplicht af te halen en deze meldingsplichtig te maken?   
**Van der Graag:** kijk, je kunt met een aantal standaard regels de belangen afwegen. Als je met algemene regels de belangen kunt waarborgen, waarom zou je dan moeilijk doen. Stel je jezelf de vraag: wat voegt een vergunning nu eigenlijk toe? Over vaarwegen gesproken: wij hebben als waterschap ook een stukje vaarwegbeheer in Zuid-Holland, in het kader van de BRTN (Basisvisie Recreatietoervaart Nederland), dat hebben wij met een algemene regel gereguleerd. Als je een bepaald watervak vrijhoudt van objecten, dan is het goed en als je zorgt voor voldoende ruimte om te blijven varen, dan kan je gewoon algemene regels maken. Misschien dat je bij een object in het midden van de vaarweg een vergunning behoud, maar voor de rest zie ik geen problemen.   
**Van Berk:** en je moet je afvragen of je alles van te voren en achteraf wil checken.   
**Van der Gaag:** kijk, doorvaarhoogten van een brug kun je prima opnemen als algemene regel. Daar hoeft dan geen maatwerkvoorschrift aan te worden besteed. Je kunt dus best wel ver gaan met de

keuzes voor een meldingsplicht.

**Interviewer:** maar hoe hebben jullie dit dan aangevlogen?   
**Van der Gaag:** nou wat bij ons heel erg heeft geholpen, waar we de vergunning los kunnen laten en waar we algemene regels voor opstellen, is dat we alle regels aan de kant gezet hebben. We zijn begonnen met een leeg A4-tje en hebben gezegd, oké we gaan uit van een zorgplicht. Wat gaat er nu fout, als we met een zorgplicht werken? Waar lig je wakker van? Toen hebben we alle mensen uit de organisatie gevraagd, zoals de vergunningverleners, de handhaversbeheerders en juristen, om aan tafel te komen zitten en samen te kijken naar het vraagstuk. Dus we keken er multidisciplinair naar. Op een gegeven moment zeg je, hier lig ik wakker van of dit vind ik een groot probleem of risico. Dan ga je kijken, is er sprake van een risico en wat is het voor soort risico. Is het een risico waar we algemene regels voor moeten stellen ja of nee? Als het antwoord nee was, dan bleven we bij de zorgplicht en dat was het. Op het moment dat we zeiden: daar heb je een goed punt, daar liggen we met zijn allen wakker van, daar moeten we iets van vinden. Hoe kunnen we hier dan standaard regels voor verzinnen om het risico weg te nemen? Het belang moet wel geborgd worden en blijven. Dat kan met een standaard voorschrift, dan wel met een algemene regel. Eventueel aangevuld met een meldplicht of evengoed zonder meldplicht. De meldplicht hebben we geprobeerd zoveel mogelijk te beperken en alleen te gebruiken voor de handhaving om er bij te zijn op het moment als er iets gebeurt. Of als we het in de legger verplicht zijn om op te nemen, om situaties op een kaart op te nemen of iets dergelijks. Dat zal voor de provincie niet anders zijn, want als je moet weten waar een brug ligt dan moet dit ook in kaarten worden aangegeven. Ik vraag me af: waarom zou je er iets mee moeten doen als je er niets mee doet. Waarom iets melden als je er niets mee doet? Op het moment dat er geen algemene regels gemaakt konden worden, zijn we gaan kijken naar de vergunningplicht. Dat zijn de zaken die we echt met maatwerkberekeningen moeten doen.

**Interviewer:** kun je daar een voorbeeld van geven?   
**Van der Gaag:** een goed voorbeeld is een dijk, waarop iemand iets wil bouwen. Dan wil je weten wat er gebeurt met die grond in die dijk en dan wil je weten wat voor impact de activiteit heeft op de dijk. Dat is echt maatwerk en dat moet goed gebeuren. Dat soort berekeningen kun je niet in algemene zin doen. In zulke gevallen is een vergunning een heel mooi instrument. Nog een stap verder, als we de bescherming echt belangrijk vinden, dan is er nog een absoluut verbod. Voorbeeldje hiervan, is het plaatsen van een duiker middenin een vaarweg. Dan wordt de vaarweg versperd en is er geen sprake meer van een vaarweg.   
**Interviewer:** logisch.   
**Van der Gaag:** ja, dan kun je er niet doorheen en maak dan een bruggetje of zoiets. Maar dit is dus die gelaagdheid die we heel bewust hebben gepakt en dat heeft in de gesprekken echt geholpen. Dat je bespreekt welke risico’s er zijn en hoe je er het beste mee om kan gaan. Zorgen voor een zo’n licht mogelijke regulering en dan komt er vanzelf naar boven of en hoe de vergunning meerwaarde heeft.  
**Van Berk:** het heeft ons enorm geholpen om er op die manier naar te kijken. Als je gaat beredeneren vanuit de huidige situatie, van we hebben nu een vergunningplicht, wat kunnen we loslaten? Dan merk je toch dat mensen minder vrij zijn om te denken dat er heel erg vanuit de bestaande situatie wordt geredeneerd en dat er alsnog veel controle blijft als overheid. Ja, mensen vinden het lastig om de controle los te laten en het hielp ons om gewoon met een leeg A4-tje te beginnen en van het lichtste regime steeds en stukje verder te gaan.  
**Van der Gaag:** wat het nog meer oplevert, is dat je gelijk uitlegt waarom iets een zwaarder instrument nodig heeft. Je geeft jezelf een verplichting om goed te motiveren welke keuze je hebt gemaakt en waarom je bijvoorbeeld echt wilt vasthouden aan een vergunning. Het onderbouwen helpt je om richting het bestuur te communiceren en te motiveren waarom je kiest voor een vergunningplicht of een meldingsplicht. En het helpt om richting de omgeving uitleg te geven. Uitleg aan de vergunningverleners of aan de handhavers. Het neemt de vraag weg van: ja, waarom is er eigenlijk een vergunning nodig?  
**Interviewer:** het geeft ook een stukje professionaliteit lijkt mij, maar ik vind het een interessante invalshoek om deze vraag te bekijken.   
**Van Berk:** het is dan wel belangrijk, dat er intern mensen zijn die het echt willen, want als dat niet zo is dan komt zo’n project niet van de grond.  
**Van der Gaag:** zo zijn er bij ons verschillende clubjes geweest die dit opgepakt hebben en er was een clubje die mij vroeg van: schuif eens aan, want wij kunnen niet naar minder regels, wij hebben er meer nodig. Als dit de uitkomst blijkt te zijn, dan is dat de uitkomst. Dan ga je daar mee naar de bestuurders en ligt je de keuzes toe. Ik zeg: je moet dan wel de stappen hebben doorlopen om te zien wat wel en niet werkt. En dat je laat zien dat je echt hebt gekeken naar deregulatie. Uiteindelijk kwamen ze er achter dat ook zij regels konden laten vallen en dat er vermindering mogelijk was van regeldruk. Want bij het één konden er regels af en bij het andere moest er een regeltje bij. Bij elkaar opgeteld was de slotsom, dat er sprake was van deregulering. Dus houd vast aan het proces en zet je er echt voor in. Er zijn ook clubjes geweest die graag wilden vasthouden aan vergunningen. Als je den vraagt waarom krijg je eigenlijk geen goed antwoord. Dus ik heb doorgevraagd: waarom dan? Uiteindelijk krijg je dan te horen dat het toch wel kan met een algemene regel. Dus je moet er echt wel doorheen gaan en niet te snel concluderen, dat verandering niet goed is en dat het echt niet anders kan. Je moet kritisch blijven en kennis bovenwater halen. Die stap is belangrijk. Vergunningverleners moeten ook verder kijken dan wat ze jarenlang gedaan hebben. Er zijn meer instrumenten dan alleen de vergunning.   
**Interviewer:** zonder vernieuwende blik is de discussie niet te voeren en lopen de gesprekken vast.   
**Van Berk:** inderdaad, dan houd het op en kun je niet verder

**Interviewer:** is het in de praktijk al merkbaar dat de deregulatie werkt? Of helemaal niet?   
**Van der Gaag:** wat je ziet, is dat er minder vergunningaanvragen binnenkomen en dat we minder meldingen binnenkrijgen. Vaak zeggen ze dat minder vergunningen tot meer meldingen leiden, maar dat is niet het geval. Tegelijkertijd zagen we bij andere waterschappen dat ze wel meer meldingen binnenkregen, maar waarschijnlijk heeft dat te maken met de aanpassing van de regels en de wijze van doorvoeren van veranderingen. In het veld zien we dat er ontwikkelingen zijn maar dat ze geen problemen geven en ja, bij activiteiten die niet meer vergunningplichtig zijn en waar ook geen melding meer voor nodig is, weet je ook niet dat het gebeurt en dan is een evaluatie zo nu en dan goed. Er is trouwens een evaluatie geweest en daarin werd ook aangegeven dat het systeem die we nu gebruiken, dat dat werkt en dat er geen problemen zijn geconstateerd. De buitenwereld is tevreden en de handhavers en de vergunningverleners kunnen er op zich ook goed mee werken. De zorgplicht blijft nog wel een lastig iets, omdat niet altijd duidelijk is wat nu wel of wat niet valt onder de zorgplicht.   
**Van Berk:** ja, en hoe ver ga je dan daarin in je adviserende taak of adviserende rol?   
**Van der Gaag:** daar zit dus ook die verschuiving. In de rol van toetsend naar meer adviserend en dat is voor de vergunningverleners toch wel een omslag geweest, maar dat past heel mooi bij de Omgevingswet.  
**Van Berk:** dit is dus waar mensen moeite mee hebben. Ik denk dat ze er wel in groeien. Bijvoorbeeld een activiteit valt onder de zorgplicht, de zorgplicht is juridisch zo opgebouwd dat je eigenlijk zegt van: activiteiten zijn toegestaan, mits er wordt voldaan aan de hierna volgende randvoorwaarden. Randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld dat er geen schade mag ontstaan aan de waterkerendheid van de dijken en dat er geen schade aan de dijk ontstaat of dat de stroming niet belemmerd wordt. Zo zijn er genoeg geformuleerde uitgangspunten van waterbeheer. En soms gaat een initiatiefnemer hier vragen over stellen. Ik wil iets doen en dat valt onder de zorgplicht. Ik wil het op deze manier doen, is dat dan goed? Het is bij ons intern, in eerste instantie, ook wel een uitdaging geweest hoe je met zo’n vraag om dient te gaan. Ik denk dat je het gesprek aan moet gaan met de initiatiefnemer en dan kun je een oordeel geven. Maar de mensen vonden dit lastig want er was een idee van, dan moet ik zeggen dat het goed is voor nu en altijd. En wat gebeurt er dan als bijvoorbeeld de steiger nu wel oké is en straks niet meer? Omdat blijkt dat er over vijf jaar wel sprake is van schade aan het watersysteem. Wordt ik er dan op aangesproken? Op vastgepind? Die angst bestond dus wel en ja dat gaf frictie.   
**Van der Gaag:** de vergunningverleners zijn altijd gewend om de kaders die zwart of wit zijn, te toetsen. Er moet getoetst worden of de activiteit binnen de kaders valt. Dan kan ik ja of nee zeggen. Op het moment dat die kaders flexibeler worden gemaakt of wat soepeler worden gemaakt, bijvoorbeeld met de zorgplicht, is die toets er niet meer zo duidelijk. Wat we ook hebben toegepast binnen de vergunningplichten, die er nu nog zijn, is door veel meer de beoordelingsregels als doelvoorschriften op te stellen. Dus daar staan geen maatwerkvoeringen meer in, waarin het oké is. Het is goed als het de doorstroming niet in gevaar brengt of de stevigheid van de dijk niet in gevaar brengt. Nu moet de vergunningverlener dus zelf gaan beoordelen van, wat vind ik er van en wat doet dit nu met die dijk of de doorstroming in de watergang? Dan worden het tintjes grijs en waar ligt dan de grens waar je wel of geen vergunning gaat verlenen? Dat is iets waarbij de mensen gewend zijn om zwart-wit te denken moeite mee hebben. Er komt meer verantwoordelijkheid bij die mensen terecht.

**Interviewer:** aan de ander kant lijkt een grijs gebied ook wel fijn, omdat je dan per geval kan overleggen hoe je het aan gaat pakken. Er is als ik het zo hoor voor beide kanten wat te zeggen en draait het meer om de durf om een andere aanpak te volgen.   
**Van der Gaag:** ja, er zijn natuurlijk altijd mensen die het fijn vinden en die er goed mee om kunnen gaan. Maar de meeste mensen zitten er al heel lang en ze zijn als het ware gezocht en geselecteerd om heel goed te kunnen toetsten op zwart-wit situaties en ze zijn niet gezocht en geselecteerd, om met verschillende tintjes grijs om te gaan. Dus je hebt bepaalde mensen geworven en op bepaalde plekken gezet en nu worden er andere vaardigheden gevraagd, om het werk anders aan te pakken. Daar zit de grootste uitdaging, om zichzelf te ontwikkelen. De een pakt het makkelijker op dan de ander. Misschien zijn er zelfs mensen die het niet gaan kunnen.   
**Van Berk:** wat een ander puntje was uit de evaluatie is dat er bij de mensen, die op de afdeling watersystemen werken, dus die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud aan de watersystemen, soms moeite hebben met de nieuwe regels. Bij de nieuwe regels is er als uitgangspunt genomen dat er op het moment dat er meer vrijheid wordt gecreëerd wat buiten mag, dan heeft dat consequenties voor het onderhoud en die consequenties nemen we voor lief. Dat is een expliciet besluit geweest. Alleen je ziet dus dat de mensen die buiten verantwoordelijk zijn voor dat onderhoud, dat zij dat soms behoorlijk lastig vinden.  
   
**Interviewer:** kun je daar een voorbeeld van geven, om het iets meer te duiden?   
**Van der Gaag:** ik kan als voorbeeld geven, dat als er bijvoorbeeld een steiger of schutting is geplaatst bij een watergang, dan is het heel lastig om dat te controleren. Onze onderhoudsmensen kunnen dan niet meer makkelijk langs het water rijden, om plantjes en bagger te scheppen of om onderhoud te plegen. Je moet dan of met ander materieel aan komen zetten wat duurder is of je moet het met een bootje doen of je moet omrijden, wat tijd en geld kost. Ja, dan nemen de kosten toe en zij zijn juist heel de dag bezig om het onderhoud goed en goedkoop mogelijk uit te voeren. En daar merk je dat er frictie zit. Wij doen ons best om het zo goed mogelijk te doen en aan de andere kant heb je dan burgers en particulieren die met allerlei initiatieven gebruik maken van de watergangen, wat ons bestuur heel leuk vindt, en daar wordt ons werk moeilijker en duurder. Daar zit dan een spanning in, maar dat heeft het bestuur dan besloten en dat accepteren we. Want we vinden het belangrijk dat mensen van het water kunnen genieten en kunnen recreëren, wonen en werken.   
**Van Berk:** en dat heeft alles te maken met veranderend waterbeheer, we wonen in een dichtbevolkt gebied, dus je kan niet zeggen, zoals bijvoorbeeld bij dijken, we houden de dijken helemaal kaal met mooie grasmatten. De praktijk is gewoon, dat de hele dijk wordt volgebouwd en dat je linksom of rechtsom die kant op gaat. Dat kunnen wij als waterschap heel erg jammer vinden en dan kunnen we gaan tegenwerken en tegenstribbelen, maar we kunnen dan ook gaan kijken welke vorm van medegebruik we wel acceptabel vinden en hoe we het beste hier mee om kunnen gaan en dit kunnen inkleuren. We moeten het gesprek aangaan met de omgeving, want we snappen dat de omgeving onder druk staat. Dat we bijvoorbeeld met het vrijhouden van slootjes, ja vroeger konden we dat zeggen maar tegenwoordig gaat dat niet meer. Zeker met de woningbouwopgave die in dit deel van Nederland op ons af komt. Je ziet dus dat de blik op het waterbeheer gemoderniseerd moet worden. Dat is lastig voor een organisatie die al 700 jaar lang gewend is om alles zo vrij mogelijk te houden, dijken en slootjes, dat is niet meer haalbaar. Dat is een vrij fundamentele discussie, over hoe wij als waterschap hiermee om willen gaan.

**Interviewer:** dan zou het ook mogelijk zijn dat een activiteit veranderd van benadering. Dat een activiteit van vergunningplichtig naar meldingsplichtig gaat of andersom, omdat blijkt dat de aanpak niet werkt?   
**Van der Gaag:** ja, dat denk ik wel, regels maak je nooit voor de eeuwigheid. Er zit altijd dynamiek in en soms komen er nieuwe methodieken waar je iets mee kunt doen waardoor de effecten groter of kleiner worden waardoor de risico’s groter of kleiner worden. Dus regulering kan veranderen. Het kan ook zijn dat we een verkeerde inschatting hebben gemaakt en dat de risico’s helemaal niet meevielen en dat er vier à vijf voorvallen zijn geweest waardoor je de verordening laat aanpassen door het bestuur omdat je toch terug wil naar een vergunning bijvoorbeeld. We hebben het hier met het bestuur over gehad en gezegd dat we hier niet bang voor hoeven te zijn. We maken nieuwe inschattingen met een nieuwe methodiek en dat kan niet in één keer perfect. Als je je daar bewust van bent dan wordt het makkelijker om iets te wijzigen. Zo kunnen we leren en bijstellen waar dat nodig is. Of dat je een vergunningplicht in het leven hebt gehouden waarbij je achteraf denkt, dat het niet nodig was geweest. Bestuurlijk is het wel makkelijker, om een vergunningplicht te schrappen en te vervangen door een melding dan andersom, maar het is mogelijk.   
**Van Berk:** het is natuurlijk ook afhankelijk van de politieke stroming die er op dat moment is. Onlangs hebben we natuurlijk verkiezingen gehad en er komt een nieuw bestuur aan, waarbij het nog niet duidelijk is welke kleur het bestuur krijgt. Bij het vorige college zat de dereguleringsgedachte er goed in, maar stel dat je een constructiever bestuur krijgt, dan zou dat invloed kunnen hebben op de koers van deregulatie. Of een rechts of liberaal bestuur. Het is altijd afwachten.   
**Van der Gaag:** bijvoorbeeld met GroenLinks, kan het beleid strenger worden op het gebruik van steigers en visplaatsen bijvoorbeeld. Want dat is gewoon letterlijk geroepen door deze partij, vanwege dierenleed. Terwijl we er nu soepeler mee om gaan. Of te wel, een politieke stroming heeft invloed op de politieke keuzes en dus het beleid.   
**Van Berk:** maar goed, om nog even terug te komen op het vorige punt. Als je als instantie wil kijken naar het beleid en het soepeler maken van het beleid, is dat een interessant punt. Want we zijn gewend om een verordening te maken en daar vervolgens vijf jaar lang niet meer naar te kijken. Het stof komt erop en het ligt ergens in een la, terwijl het moet wel bijgehouden worden, omdat de omgeving veranderd en de hele cyclus van verandering goed moet worden doorlopen. Dit moet veel frequenter dan dat je gewend bent. Alleen dat is onwennig voor mensen, omdat bijvoorbeeld een beleidsadviseur iets zegt en dat moet goed blijven en dat moet het standpunt blijven voor vijf of tien jaar. Dat is natuurlijk niet goed, want hoe kun je dat verantwoorden? Ook als je kijkt naar de klimaatverandering, wat het effect daarvan is op het waterbeheer, dat is voor een groot deel nog onduidelijk. Dus, we hebben te maken met inzichten hoe lang die houdbaar zijn en dat is heel onwennig en spannend. We zijn gewend dat we een soort waterautoriteit zijn en dat we alles weten over waterbeheer, maar dat is niet meer zo. Heel veel instellingen buiten hebben op basis van allerlei data inzichten opgedaan, waar wij weer veel van kunnen leren. Dat de gevolgen van klimaatverandering onzeker zijn, betekent dat we moeten kijken naar berekeningen en de juistheid van deze berekeningen. Het raakt je bestaansrecht als waterschap.   
**Interviewer:** dat klinkt inderdaad als een grote opgave, waar jullie voor staan.  
**Van der Gaag:** jazeker, maar dat maakt het uitdagend.

**Interviewer:** bij de provincie is er een Omgevingsverordening opgesteld en deze is ingegaan op 1 april 2019. Hierin is de meldingsplicht als optie opgenomen, maar het blijft een zoektocht naar het juiste gebruik van een meldingsplicht. Speelt zo’n provinciale verordening ook nog een rol bij jullie als waterschap? Als voorbeeld? Of iets dergelijks?   
**Van Berk:** wij zijn als waterschap betrokken geweest bij het opstellen van de verordening en daar zijn we heel blij mee, dat we daar bij betrokken werden. We hebben toen wel eerlijk aangegeven dat we het jammer vinden dat de provincie voor een heel groot deel beleidsneutraal heeft gedaan. Terwijl de Omgevingsverordening juist de kans is om heel kritisch naar het beleid te kijken.   
**Van der Gaag:** als alle waterschappen gezamenlijk hebben we aangegeven, dat het jammer is dat ze deze kansen niet gepakt hebben. Al die ontwikkeling in de regeldruk en de melding en instructies naar de waterschappen, zijn nog steeds het oude gedachtegoed in een nieuw jasje. We hebben geprobeerd om te stimuleren om de handschoen op te pakken en alsnog de verandering door te voeren. Jouw onderzoek is misschien een kans om dit alsnog voor elkaar te krijgen. De regelgeving kan moderner en zeker in de provinciale verordening.  
**Interviewer:** het is in ieder geval goed om jullie kijk op dit hele proces aan te horen en de ervaring te gebruiken voor de kijk op het meldingssysteem.   
**Van Berk:** de provincie is natuurlijk vrij om daarin zelf te bepalen wat ze doen.   
**Interviewer:** dat sowieso, het is en blijft zoeken naar een juiste aanpak, zeker voor een grote en drukke provincie als Zuid-Holland.   
**Van der Gaag:** het zou nog interessant kunnen zijn als je niet alleen kijkt naar vergunning of melding, maar dat je ook gaat kijken vanuit de zorgplichtgedachte, zodat je nog iets verder nadenkt over de stappen van regelgeving. We hebben hier namelijk gemerkt dat heel veel dingen niet eens onder een melding hoeven te vallen. Ik denk dat het totaal dat we aan werkvormen kregen vanuit de oude set regels, daarvan is de helft nu buiten beeld. Dan zien we niet meer. Geen melding en geen vergunning. Het gaat goed, op deze manier. Ik zal je daarover wat stukken toesturen, zodat je hier meer over kunt lezen. Het gaat dan om stukken over de methodiek en het proces van hoe we het hebben aangepakt.   
**Interviewer:** graag, dat soort informatie is altijd welkom.

**Interviewer:** één van de doelen van het onderzoek is een advies te geven over de keuze tussen een vergunningplicht of een meldingsplicht. Als ik jullie zo hoor, dan zijn er nog veel meer mogelijkheden om dit vraagstuk goed aan te pakken.  
**Van der Gaag:** het is een heel goede stap die jij zet, die jullie als provincie zetten, maar ik denk dat je veel verder kunt komen als je je richt op de zorgplicht en de ontwikkelingen die daaruit voortkomen.   
**Van Berk:** als je het echt goed wil doen, ook als organisatie, dan moet je het veel breder trekken dan het team waar jij nu je scriptie voor doet. Eigenlijk zou je het provincie breed, vanuit de Omgevingsverordening moeten oppakken. Iedereen moet hier mee aan de slag gaan. Het is goed wat je nu doet, maar op één klein stukje deregulering toepassen heeft waarschijnlijk niet zo veel effect.   
**Van der Gaag:** hopelijk brengt het een sneeuwbaleffect op gang, maar je moet natuurlijk ergens beginnen. Wij hebben de keur ook in één keer heel groots gedaan, maar het is wel iets geweest wat het bestuur ook heeft beetgepakt. Het bestuur was er trots op en dat zeggen ze nog steeds. Nu wil het bestuur er meer van en dat zorgt ervoor dat de flow in de organisatie komt en dat er veranderingen mogelijk worden. Maar inderdaad, één deeltje van die hele verordening zal niet veel veranderen.   
**Van Berk:** je moet ergens beginnen en op deze manier houd je het behapbaar. Als je het gelijk heel breed trekt, komt het misschien bedreigend over voor de mensen die er werken  
**Van der Gaag:** en er ligt wel een uitdaging, want het moet een integrale verordening worden en als je vanuit één discipline vanuit de organisatie kijkt, dus infrastructuur, daar krijg je niet de integrale verandering mee. De grote vraag is dan: hoe ga je dat dan bij elkaar brengen als provincie? Als je bij het ene thema zegt: we gaan dereguleren en we leunen op zorgplicht en algemene regel en bij het zelfde initiatief hebben ze op een ander punt wel een vergunning nodig, dat gaat niet werken.  
**Interviewer:** dat schuurt dan op die manier.  
**Van der Gaag:** ja dat schuurt en dat maakt de uitdaging. Je moet een integrale aanpak doen en als je verschillende thema’s in verschillende hoofdstukjes zet, dan is daar niets integraal aan, behalve het nietje dat alles bij elkaar houdt.

# BIJLAGE III Interview integraal handhaver

**Interview met de heer Van Turennout,** **integraal handhaver bij de provincie Zuid-Holland. Gehouden op 29 april 2019, om 14:00 uur.**

**Interviewer:** Wat is jouw rol op dit moment? Waar houd je je mee bezig?

**Van Turennout:** ik ben op dit moment een integraal handhaver, bij de eenheid beheer. Wat wij doen is het waarborgen van de verkeersveiligheid op basis van toezicht. In eerste instantie gaan wij hier als gastheer op af en waar het nodig is, dwingen we bepaalde dingen af en dan treden we handhavend op. Dat kan middels een goed gesprek, maar ook met bijvoorbeeld een bekeuring. Dat is afhankelijk van de situatie wat er op dat moment afspeelt.  **Interviewer:** dus jij bent actief als soort combinatie tussen een toezichthouder en een handhaver of boa?

**Van Turennout:** ja, dat klopt.

**Interviewer:** goed, met wie heb jij zoal te maken, in je rol als integraal handhaver?

**Van Turennout:** om te beginnen kan dit twee kanten op gaan. De eerste kant is intern en de andere kant is extern. Om met extern te beginnen, heb ik vooral te maken met gemeenten en de politie en intern, werk ik vooral samen met de eenheid beheer. Bij de interne samenwerking heb ik vooral veel overleg met de eenheid operatie en objectbediening, maar ook met de mensen die zich bezig houden met vergunningen en dat soort zaken. De eenheid JEH, zeg maar.

**Interviewer:** kun je kort omschrijven hoe het traject eruit ziet, dat doorlopen moet worden tot jij ingezet wordt voor toezicht en/of handhaving?

**Van Turennout:** op dit moment zijn we daar nog over aan het pionieren, wat de beste aanpak is. Over het algemeen komen er meldingen binnen bij de eenheid JEH, bij de behandelaars van de handhavingszaken. Deze meldingen worden dan bij ons uitgezet en dan gaan we kijken wie van ons is ingeroosterd en dus met de melding aan de slag gaat. Dus het komt er op neer: melding, uitzetten bij ons en dan pakt iemand van ons het op.

**Interviewer:** de mogelijkheid bestaat nu en straks, om voor een aantal activiteiten een meldingsplicht in te voeren in plaats van een vergunningplicht. Een aantal rollen zullen dan veranderen, waaronder de rol van de toezichthouders en handhavers. De verwachting is namelijk, dat er meer op jullie bordje terecht komt. Verwacht jij hierdoor problemen bij de uitvoering van jullie taken?

**Van Turennout:** Hoe dit gaat aarden is natuurlijk afwachten, welke activiteiten natuurlijk meldingsplichtig worden, maar als ik kijk naar de vaarwegen dan kan ik wel wat inbeelden. Ik moet gelijk denken aan bijzondere transporten. Als een transport voldoet aan de eisen en de maximale afmetingen, dan is dat allemaal niet zo spannend en zou ik zeggen: ga lekker door met de melding, want dat gebeurt nu ook zoals je weet, en voor de spannendere transporten, met grote afmetingen, kun je door blijven gaan met het verlenen van vergunningen. Daar moet goed rekening mee worden gehouden, want dat geeft soms spannende situaties. Voor ligplaatsen en steigers geldt idem dito. Daar zit voor ons al heel veel werk in doordat we soms iets constateren tijdens de bouw of aanleg, terwijl de mensen nog helemaal geen melding hebben gedaan of een vergunning hebben gehad. Dan moet je dus vooraf al de mensen gaan informeren en van brieven voorzien, waarin alles staat hoe ze de juiste papieren en dergelijke aan moeten vragen. Krijgen ze eenmaal de toestemming dan kunnen we verder. Dus ook het doen van een nulmeting en een meting als het werk af is. Dat zijn voor ons werkzaamheden aan de voorkant en dat gaat allemaal in het dossier. Daarnaast houden we in de gaten, dat alle afmetingen die zijn afgesproken gewaarborgd blijven. Dus ik verwacht dat er voor ons buiten niet zo heel veel veranderd. Omdat we toch blijven toezichthouden op de verschillende activiteitjes. We kunnen afmetingen en dergelijke niet via Google Earth zien dus we moeten fysiek blijven controleren. Dus die functie zal blijven.

**Interviewer:** één van de doelen van een meldingsplicht is, dat de administratieve last voor de behandelend ambtenaar afneemt en dat je de aanvraag niet van begin tot eind hoeft door te nemen, maar voor jullie zal er dan of niets veranderen of er komt weer werk op jullie af, vanwege het goedkeuren van een melding en de toezicht achteraf.

**Van Turennout:** ja, maar voor de toezichthouders zoals we nu te werk gaan, zal het niet veel verschillen van de toekomst denk ik. Ik verwacht wel dat er een verandering gaat plaatsvinden op een ander punt, want er gaan wat toezichthouders weg en er wordt meer geschoven met personeel en het takenpakket. Dus dat betekent een verandering voor het personeelsbestand en ja, als je dan alle Zuid-Hollandse wateren moet controleren dan is dat wel een dingetje.

**Interviewer:** dat is een verwachting voor de toekomst,is het personeelsbestand nu wel toereikend genoeg?

**Van Turennout:** nee, dat is zeker niet het geval. Ik zal een voorbeeld geven. De meeste mensen willen in de zomer genieten van een steiger of iets dergelijks, dus beginnen ze ruim voor de zomervakantie met bouwen. Want de mensen willen een mooie steiger om de boot voor de deur te hebben liggen. Dan ga je niet na de zomervakantie pas beginnen met de realisatie hiervan. Dus in zo’n ‘bouwperiode’ heb je meer controles nodig op dit soort bouwsels en het is meestal verspreid over de provincie. Je hebt dus mensen nodig om alles te kunnen checken.

**Interviewer:** hoe vaak treed je, treden jullie, op als toezicht en handhaver?

**Van Turennout:** als handhavers zijn we daar op het moment helemaal niet mee bezig en richten we ons nu op de scheepvaartbewegingen. De focus ligt nu vooral op het beheer van de oevers en het toezicht houden. In mijn vorige rol was ik wel heel handhavend bezig, zo’n vier à vijf keer per week. Dan ging het om een te groot steigertje of een transport met te grote afmetingen. Maar bepaalde maanden heb je helemaal niets en als het vaarwegseizoen weer begint, dan wordt het meestal drukker.

**Interviewer:** vorige week heb ik gesproken met het waterschap Rijnland en zij zijn al behoorlijk ver in het toepassen van een meldingsplicht ter vervangen van de vergunningplicht. Er zijn zelfs activiteiten die helemaal niet meldingsplichtig of vergunningplichtig zijn, omdat het risico op het watersysteem gering is. Zie jij hierin ook mogelijkheden, dat bepaalde activiteiten zo worden losgelaten, vanuit het oogpunt als toezichthouder?

**Van Turennout:** zolang afmetingen van bijzondere transporten niet worden overschreden zie ik geen problemen. Daar is geen toezicht voor nodig. Dan kun je met een mededeling of melding aan ons gewoon gaan varen. Zoiets van: provincie, dan en dan komen we eraan, dan weten jullie dat. De risico’s zijn klein en daar hoef je dan geen aandacht aan te geven. Bij bewoners kan er ook wel een en ander losgelaten worden, want met een perceel van tien meter kan er nooit een boot van twintig meter worden aangemeerd, want daar worden de buren niet zo blij van. De afmeting van het perceel is dan de maximale afmeting van het afgemeerde vaartuig. Dus ook dan kun je zeggen, zolang de afmetingen worden aangehouden, is het prima. Ook als je goed uitkristalliseert wat je met je vaarwegstroken doet dan kun je daar afspraken over maken en kun je zeggen, waar je wel en waar je niet iets mag doen. Dus dat geeft kansen. We moeten niet moeilijk doen als het niet hoeft. Dat scheelt weer werk en moeite. Ook voor steigers en insteekhavens geldt het zelfde. De afmetingen van de percelen spelen een rol. Gaan we dan moeilijk doen over twee of vijf centimeter lengte- of breedteoverschrijding? Bij een meter of meer is het een ander verhaal. Maar een klein stukje? Het is maar net waar je je energie aan wil geven. De steiger die wordt aangevraagd, is meestal dezelfde lengte als het vaartuig. Dus met een melding, is dit goed werkbaar. Het is servicegericht naar de burger toe en het is voor ons ook professioneel. Als je aan je perceel een steiger en boot wilt hebben, dan weet je dat bijvoorbeeld maar vijf meter het water op mag gaan. Is je boot vier meter breed? Dan weet je dat je steiger maar een meter mag zijn, bij wijze van spreken. Dus met een melding neem je veel ambtelijk rompslomp weg op voorhand, als de regels duidelijk zijn.

**Interviewer:** dus alles moet van te voren goed worden dichtgetimmerd?

**Van Turennout:** je kan van te voren inderdaad goede regels opstellen en kenbaar maken aan de burger. De vraag is alleen: hoe pak je dat aan? Ik zou zeggen. Met zo’n boomschema kan de burger de vooraarden voor een steiger of iets dergelijks zien en dit invullen. Dan zou er aan het eind een vinkje gezet moeten worden, bij een regel waarin staat: ik heb de afmetingen en dergelijke naar waarheid ingevuld. Als bij controle blijkt dat dit niet zo is, dan wordt er ingegrepen door de provincie. Neem bijvoorbeeld een rustige vaarweg en ga daar bij wijze van experiment gewoon eens kijken wat er dan gebeurd. Bijvoorbeeld op het Aarkanaal of de Oude Rijn vanaf de Steekterbrug. Er zit daar niet veel beroepsvaart op, dus kijk er gewoon eens een jaar tegenaan en kom dan met de conclusie of het werkt of niet. Zo ja, doorgaan met melding en zo nee, terug naar vergunning. Laat een jaar de test lopen en je wet waar je aan toe bent.

**Interviewer:** zijn er activiteiten waarvan jij zegt, dat die absoluut vergunningplichtig moeten blijven?

**Van Turennout:** een evenement zal altijd wel vergunningplichtig moeten zijn, dat lijkt mij wel handig gezien de grote omvang van de meeste evenementen. Je moet natuurlijk de veiligheid garanderen en je hoort het van tevoren juridisch dichtgespijkerd te hebben. Alleen ja, kleine evenementjes hebben meestal dezelfde inzet nodig dan de grote. De vraag is dan in hoeverre je de kleine evenementen zo groots wil aanpakken. Onze taak blijft wel: het garanderen van de veiligheid op de vaarweg. Dus de grote evenementen en de bijzondere transporten met afwijkende afmetingen moeten we gewoon zo houden, gezien de risico factoren.

**Interviewer:** waar moet volgens jou op gelet worden bij het bepalen van de geschiktheid van een melding bij een activiteit?

**Van Turennout:** een bovenmaats schip dat ergens een tijdje wil verblijven langs de vaarweg, bijvoorbeeld in Alphen wat wel eens voorkomt, daar zou ik zeggen dat een meldingsplicht meer dan genoeg is. De vaartijden voor de bijzondere transporten, zonder afwijkende afmetingen, in hoeverre moeten we daar wat mee? En voor transporten zijn weersomstandigheden ook altijd een bepalende factor en deze zijn niet te vatten in een melding. Want niets is zo veranderlijk als het weer. Voornamelijk wind is een risico bij transporten. Wat ik net al zei, voor de evenementjes zonder scheepvaartstremming, zou een melding geschikt kunnen zijn, maar ik zie geen bijzondere factoren verder. Veiligheid gaat gewoon boven alles en dat hoort altijd mee te spelen natuurlijk.

# BIJLAGE IV Interview team vaarwegen

**Interview met de heer Besteman, bestuurlijk-juridisch adviseur en mevrouw Kulk,** **juridisch beleidsondersteuner bij de provincie Zuid-Holland. Gehouden op 30 april 2019, om 10:30 uur.**

**Interviewer:** hoe ziet, in het kort, het huidige proces omtrent vergunningverlening eruit? **Besteman:** de huidige situatie van vergunningverlening, of te wel het afhandelen van aanvragen, is eigenlijk als volgt: van elke verbodsbepaling hebben we een ontheffingsmogelijkheid, op een paar absolute verboden na, de ontheffing moet dan ook worden aangevraagd. Nu praat ik nog over ontheffingen, maar straks worden dit vergunningen want de ontheffing verdwijnt. We hebben namelijk een Omgevingsverordening gekregen en op grond van die verordening geven we dan vergunningen af. De huidige situatie is zo dat de aanvraag binnenkomt, waarna de heer Boddé als werkverdeler de aanvragen bij een coördinator uitzet. De coördinator zorgt vervolgens dat het team vaarwegen de aanvragen behandeld. Eén van de teamleden behandeld dan de aanvraag en maakt hier een e-dossier voor aan. Dan komt de behandeling van de aanvraag en worden de stukken gemaakt. Deze stukken bestaan onder andere uit het voorstel voor besluitvorming, waaruit de eigenlijke ontheffing of vergunning uit voortkomt. Het is een hele afwegingen die je dan maakt want je toetst het beleid en je toetst de technische voorwaarden. Er komen natuurlijk ook voorwaarden in de ontheffing te staan en er komt zo nu en dan nog een stukje eigendom bij kijken, waar we dan privaatrechtelijke vergunningen voor verlenen, ook wel de privaatrechtelijke toestemming genoemd, en tot slot komt er nog precario bij kijken. Dat is in een notendop hoe het proces eruit ziet.  
**Kulk:** ik heb daar niets aan toe te voegen, het plaatje is goed compleet zo.   
**Besteman:** nog even kort, nu komt straks de Omgevingsverordening en de mogelijkheid om dan dat meldingssysteem op te tuigen en ja daar moeten we iets mee. Voor zover ik weet heeft dat te maken met algemene regels en ja, die moeten we op een of andere manier kenbaar maken, zodat burger makkelijk kan uitzoeken of er een vergunning nodig is of dat er volstaan kan worden met een melding. Het interessante is dan, wat de algemene regel zal zijn en wat de voorwaarden zijn en hoe we dat gaan vormgeven. Ook moeten we aangeven waar we stoppen met meldingen en over gaan op vergunningen. Dat is waar het om gaat. Wat vinden we belangrijk en wat willen we wel en niet opnemen. Ik denk dat we niet per se minder werk creëren als we over gaan op meldingen, maar dat we juist werk gaan verplaatsen. Het is geen rijp en groen of laaghangend fruit. Ik ben van mening dat we net zoveel energie in het huidige systeem stoppen dan dat we bij een meldingssysteem erin stoppen. Dus het accent verschuift. Je kan de checklist wel doen en zeggen: oké dit is prima, maar het toezicht moet dan worden geïntensiveerd en dat betekent meer mensen erbij. Daar zit ik wel mee, het is geen verlichting van werk.

**Interviewer:** voor zover bekend is het meest gunstige meldingssysteem, een systeem waarbij er sprake is van een benodigde acceptatie door het bestuursorgaan, de provincie dus. Je zal altijd de melding onder ogen krijgen en de melding dus moeten accepteren. Maar het is goed om deze zorgen op tafel te leggen, want dan kan er gekeken worden naar de manier waarop deze zorgen weggenomen kunnen worden. Naar aanleiding van het interview met het Waterschap en de heer Van Turennout, heb ik gemerkt dat zij van mening zijn dat het werk niet per se verhoogd hoeft te worden aan de toezicht en handhavingskant. Het ligt aan de prioriteiten die je er aan geeft.  **Besteman:** ik vraag het me af, maar het kan dat het meevalt.

**Interviewer:** in hoeverre betrekken jullie gastheerschap in de beoordeling van de aanvragen? Aangezien er in de Omgevingswet wordt verlangd dat je als bestuursorgaan meer rekening houdt met de burger. **Besteman:** dat is een hele goede interessante vraag. We doen dat nu niet, nog niet, want we zullen dat wel moeten doen. Ook integraal speelt dit een rol. Maar de Omgevingsverordening bevat natuurlijk meer onderwerpen dan alleen onze infrastructuur. Dus misschien moeten we dan ook kijken naar erfgoed, ruimtelijke ordening en milieu. Dat wordt dan interessant om te weten wat dan prevaleert. Bijvoorbeeld als er een aanvraag binnenkomt voor de infrastructuur, maar er zit ook een milieucomponent aan. Gaan we dan afwijzen, omdat er een milieucomponent aan zit en dat dit niet aansluit bij de regels van de melding? Kijk wij kijken natuurlijk vanuit onze infrastructuurbril naar de aanvraag en wij zijn er voor de veiligheid van het verkeer en de instandhouding van de vaarweg en ja, als er dan milieu bij komt kijken wat doen we dan? Dat vind ik persoonlijk heel interessant. Waar ligt de prioriteit dan? Want de verordening is niet alleen infrastructuur, het is integraal en dan kom je inderdaad heel dicht bij het belang van de bescherming en het belang van de aanvrager. De vraag die je stelt is goed en het vraagt om andersom denken. Toetsen met het belang van de initiatiefnemer in het achterhoofd is misschien omgekeerd, want we zijn met name bezig om ons eigen belang te beschermen. De fysieke leefomgeving heeft meer aspecten dan ons eigen belang dus ja.  
**Kulk:** we toetsen natuurlijk op het beleid en we volgen met name de regels uit het beleid. Soms houden we rekening met evenredigheid en soms is er wel een uitzondering te maken op het beleid. In de Vaarwegenverordening was er altijd een escape, die uitzonderingsmogelijkheid en ik ga er van uit dat deze uitzondering ook in de Omgevingsverordening is opgenomen. Maar we passen uiteindelijk gewoon het beleid toe.  
**Besteman:** je houd je vinger langs de beleidsregels en als het past da past het en geven we een ontheffing af. Zit het in een grijs gebied? Dan gaan we heel hard nadenken, waar zitten de mogelijkheden en kunnen we nog iets met voorschriften? Past het niet? Dan past het niet en kun je eventueel nog naar een hardheidsclausule kijken ofwel de bevoegdheid die je hebt vanuit de Awb (artikel 4:84). Maar dat moet je zo min mogelijk toepassen, want anders klopt je beleid niet. Elke afwijking maakt dat het beleid niet deugt, maar de escape is er. Afgezien van de Omgevingswet en de Omgevingsverordening, neem ik aan dat de Awb blijft bestaan.  
**Interviewer:** die blijft in stand. **Besteman:** nou, ja dan blijft de afwijkingsbevoegdheid bestaan.

**Interviewer:** zijn er naast de zorgen over de werkverdeling en de lastenverschuiving, nog meer zaken waar je denkt tegenaan te lopen? **Besteman:** dat is afhankelijk van welke onderwerpen we geschikt gaan vinden om de meldingsplicht op toe te passen. Volgens mij is daar niet over nagedacht.

**Interviewer:** dat klopt, er zijn wel ideeën geopperd, maar dit is nog niet serieus overwogen.   
**Besteman:** zo out of the blue, denk ik dat activiteiten moeten passen in algemene regels en het moet duidelijk zijn voor de aanvragers. Je kunt wel ingewikkelde dingen opschrijven, maar als dit niet begrijpelijk is voor de burger dan kloppen de systemen ook niet. Dus het is activiteitafhankelijk. Wat ik wel vind, is dat zodra er documenten toegevoegd moeten worden om een melding te verduidelijken, er sprake moet zijn van een vergunningplicht. Dan is een melding te makkelijk. En de melding moet een zekere status hebben, dus het moet ondertekend worden et cetera. Ik loop daar ook wel tegenaan als er tekeningen en zo bijgestuurd moeten worden. Dus daar loop ik tegen aan. Alhoewel ik me nu bedenk dat ligplaatsen en steigers wel gebruikt kunnen worden om een melding op te proberen.

**Interviewer:** Er zijn dus mogelijkheden?  
**Besteman:** als ik er langer over na kan denken wel ja.  
**Interviewer:** Nu zijn de vaarwegen ook het meest ingewikkeld om het over het meldingssysteem te hebben, wat dat betreft zijn de wegen bovengronds en ondergronds een stuk makkelijker. Dat neemt niet weg dat er wel onderdelen zijn die in aanmerking kunnen komen, toch? **Besteman:** klopt, bij de wegen zitten er een hoop afgebakende onderwerpen bij. Mogelijkheden in algemene regels en sluitende regels zonder grijze gebieden. Vaarwegen zijn wat ingewikkelder en er spelen veel factoren mee, zoals de bedoeling van de aanvraag. Het is niet altijd zwart of wit, maar meestal grijs. Dat maakt het toepassen van een meldingssysteem op vaarwegen erg lastig. Maar dit is nog een knelpunt en geen mogelijk geschikte activiteit. Ik vind het lastig. Het staat of valt met de algemene regel die je bedenkt. Bij ingewikkelde zaken is een vergunning wenselijk. Daarnaast is ons doel: het belang van de veiligheid en de instandhouding van de vaarwegen. Dit doel mag niet vervallen, als we overgaan op een meldingssysteem. Ook gaan we natuurlijk meer over op de zorgplicht met de Omgevingswet en de Omgevingsverordening.  
**Interviewer:** de zorgplicht kan straks een belangrijke rol spelen inderdaad.  
**Kulk:** ja, en als ik even teruggrijp op de activiteiten. Ik weet het ook zo even een-twee-drie niet, wat geschikt is, behalve dan de steigers en ligplaatsen. **Interviewer:** elk knelpunt is mooi meegenomen om daar iets mee te doen.  
**Kulk:** je krijgt een verschuiving van controle vooraf naar controle achteraf, dus ik denk dat dat risico’s met zich meebrengt. Dus de vraag of je bepaalde risico’s wil lopen moet goed worden bekeken, ook politiek gezien. En ik weet niet direct hoe je gaat bepalen welke risico’s aanvaardbaar zijn. **Besteman:** ja, risico’s moeten altijd geprobeerd worden om te voorkomen.En ja, het meldingssysteem toepassen klinkt leuk, maar dan raak je aan de integraliteit en de samenhang met andere partijen en dat geeft ook weer frictie. Bijvoorbeeld bij het bouwen van een steiger. Misschien raak je dan ook wel andere bestuursorganen, die er iets over moeten zeggen. Plus, alles moet digitaal worden vastgesteld en bijgehouden worden. Dus er is nog genoeg te doen en dat vergt veel afwegingen. Voldoet het overal aan? Dan kun je pas over gaan op meldingen. De activiteit moet dan echt wel geschikt zijn, nogmaals welke activiteiten dat zijn moet ik even schuldig blijven. En hoe zit het met de mogelijkheid van bezwaar en beroep? Als je een melding bevestigd, heb je dan een besluit? Kan het zijn dat je zegt: bedankt en succes ermee, je voldoet aan de eisen of stuur je nog een extra bevestiging of doe je er niks mee want de mededeling is voldoende? En hoe zit het met bezwaar en beroep? Ook dat vind ik lastig  
**Interviewer:** Advocaat-Generaal Widdershoven heeft vier mogelijke vormen van een meldingssysteem beschreven en deze uitgewerkt in verschillende vragen als: wat is de juridische status? En wanneer is er sprake van een besluit? Dit zal ook in mijn scriptie terugkomen. Waar het op neer komt, is dat er bezwaar en beroep openstaat als er sprake is van een besluit. Hoe de melding dan wordt ingericht is aan het bestuursorgaan. Als we er van uitgaan dat de melding wordt toegepast met een acceptatieplicht, dan staat er bezwaar en beroep open zodra de provincie maatwerkvoorschriften voorschrijft of als een derde een verzoek doet om maatwerkvoorschriften toe te passen. **Besteman:** oké, dat geeft rust dat het bezwaar en beroep blijft bestaan. Ik ben benieuwd wat je uiteindelijke conclusie daarover is. Want ja, je zit natuurlijk ook met derde belanghebbenden. Want als je akkoord krijgt op je melding, wat heeft bijvoorbeeld de buurman daar nog over te zeggen? Maar dan kom je weer uit op duidelijke algemene regels.  
**Kulk:** ja, in principe moet overal naar gekeken worden om te bepalen of een onderwerp geschikt is.  
**Besteman:** er zoveel over te zeggen en te vragen en te vertellen, maar het klinkt zo simpel. We doen een melding en klaar. Maar ja, hoe dan?  
**Interviewer:** dat is inderdaad nog zoekende naar de juiste manier. Met mijn onderzoek hoop ik een goed begin te maken aan de introductie van het meldingssysteem en dat de achtergrond en de mogelijkheden duidelijker worden. Wat ik net al aangaf, het bezwaar en beroep blijft bestaan en voor alle meldingen zal een acceptatie nodig zijn.

**Interviewer:** tot slot: ik hoop dat er in ieder geval wat kou uit de lucht is gehaald, nu de zorgen gedeeld zijn en ik hopelijk een en ander heb uitgelegd. Is er nog iets dat ik mee moet nemen in het verdere onderzoek? **Besteman:** je hebt denk ik mensen die kansen zien in meldingen en mensen die graag alles als vergunning willen houden en ik weet even niet, waar ik zit in het spectrum. Er zijn ongetwijfeld onderwerpen om meldingsplichtig te maken, maar er moet goed gekeken worden naar de consequenties. Ik denk wel, dat je het pas goed kunt doen als de hele provincie betrokken wordt en na gaat denken over dit vraagstuk. Onze eenheid werkt samen met andere eenheden en er zijn overal raakvlakken. Wij zijn niet op onszelf. Maar daar zit een grote uitdaging.  
**Kulk:** kijk, gesprekken met een waterschap of een gemeente is ook goed, om te leren hoe zij er mee omgegaan zijn. We kunnen ze als voorbeeld gebruiken om als het ware af te kijken. Beter goed gejat dan slecht bedacht. Samenwerken of samen denken is nooit verkeerd.  
**Besteman:** ja zeker en nogmaals, alles staat of valt met de algemene regels. Er moet een kop en een staart aan zitten en er mag geen twijfel bestaan over de algemene regels. Nu is dat ook niet het geval bij de huidige vergunningen, dus dat moet wel zo blijven als je overgaat naar een meldingssysteem.

# BIJLAGE V Interview team handhaving

**Interview met de heer Barnhoorn,** **bestuurlijk-juridisch adviseur en de heer Wasiq, juridisch beleidsondersteuner bij de provincie Zuid-Holland. Gehouden op 30 april 2019, om 15:00 uur.**

**Interviewer:** welke handhavingsactiviteiten behandelen jullie het meest? **Barnhoorn:** wat we het meeste meemaken, zijn denk ik de illegale ligplaatsen. **Wasiq:** ja, klopt.  
**Barnhoorn:** dus dan gaat het of ombootjes die te lang in een ligplaatsvak liggen, voor een langere tijd dan de toegestane periode, of bootjes die ergens helemaal niet mogen liggen. Daar zit volgens mij het meeste werk in. Gevolgd door een breed scala aan werkzaamheden, zoals illegale steigers, reclame bordenlangs wegen en dergelijke. Ik denk dat meer dan de helft van ons werk bestaat uit de bootjes.  
**Wasiq:** klopt, aan illegale bootjes hebben we onze handen vol.  
 **Interviewer:** hoe is de samenwerking met de buitendienst daarin? **Wasiq:** ik ervaar geen enkel probleem, moet ik eerlijk zeggen. De gemaakte afspraken zijn duidelijk en de samenwerking verloopt prima. De stappen die ondernomen moeten worden, worden genomen door iedereen. Iedereen voert zijn taken uit en de communicatie onderling is goed.  **Barnhoorn:** we houden de lijnen kort en we proberen goed in contact te blijven met elkaar. We houden elkaar scherp en we evalueren de boel, bijvoorbeeld over de digitale applicatie voor de vaarwegen. En we houden elkaar op de hoogte als mensen een spelletje met ons spelen, door bijvoorbeeld met het bootje telkens ergens anders te gaan liggen waar het niet mag. Dan moet je samenwerken om dit tegen te gaan. Dat vraagt samenwerking en elkaar scherp houden. Met de capaciteit is het lastig, maar over het algemeen verloopt die samenwerking prima.

**Interviewer:** met een meldingssysteem is het de bedoeling om de administratieve last bij de behandelend ambtenaren te verminderen, waarbij bij sommigen het idee bestaat dat dit voor extra werk zorgt bij de mensen van toezicht en handhaving. Verwachten jullie problemen, als er extra werk richting toezicht en handhaving gaat?  **Barnhoorn:** de capaciteit blijft altijd een dingetje. Als je meer gaat verwachten van handhavers en je moet meer gaan controleren achteraf, dan zul je meer capaciteit nodig hebben. Maar, dan is wel de vraag wat voor extra werk een melding gaat opleveren en zijn wij daar dan klaar voor? Daarnaast is het natuurlijk belangrijk om te kijken, welke capaciteiten een toezichthouder nodig heeft. Bijvoorbeeld de mensen van de wat oudere generatie, zijn niet altijd helemaal bij met de mobiele apparatuur. Ja, als je een systeem gaat ontwerpen waarbij een melding digitaal binnenkomt en waarbij er digitale handelingen verricht moeten worden op telefoon of iPad, dan is dat ook nog wel iets waar best wat zorgen bij kunnen gaan spelen. Er moeten duidelijke instructies komen die ook gebruiksvriendelijk zijn. Dat zijn dingen de spelen. Op zich hoeven we ons verder niet druk te maken. **Wasiq:** ik denk dat elke verandering problemen kan geven. Naarmate van tijd kom je dingen tegen en worden er ook oplossingen gevonden, dus het zal niet heel veel meer problemen gaan geven dan bij een andere verandering.  
**Interviewer:** als er een systeem wordt toegepast waarbij de systematiek verandert en de inhoud in principe hetzelfde blijft, wat op dit moment is aan te bevelen, dan zou het extra werk meevallen.  
**Barnhoorn:** als dat zo is, dan is er helemaal geen probleem om over te gaan op een meldingssysteem. Een goed ingericht meldingssysteem is natuurlijk het beste voor iedereen.

**Interviewer:** komt het ook vaak voor dat burgers zelf met een handhavingsverzoek komen?  
**Wasiq:** ja, dat komt geregeld voor. Deze meldingen komen binnen via het kcc (klant contact centrum) en die behandelen wij ook. We worden verzocht om handhavend op te treden en dan sturen wij de toezichthouders erop af en die gaan dan de boel controleren. Dan wordt de zaak verder afgehandeld. Eigenlijk is dat al een melding en wij controleren dan of het zo is.  
**Interviewer:** en omdat dat werkt, zou dit principe moeten blijven bestaan?  
**Wasiq:** ja, het werkt dus.

**Barnhoorn:** het kcc is de makkelijkste ingang voor dit soort zaken en sommige dingen zijn net wat ingewikkelder. Die moeten we dan gaan uitzoeken nadat het kcc de melding aan ons heeft gedaan. Veel meldingen gaan over te hard varen of kinderen die van een brug afspringen of allerlei andere hinder van bootjes. Dit gaat allemaal via het loket. Dat wordt geregistreerd en dat kan prima doorgezet worden naar ons. In het verleden, toen er nog geen kcc was, toen lag dat bij ons en dat maakte het kwetsbaarder. Je moest dan op kantoor zijn en je moest weten wie welke melding had opgepakt. Het kcc heeft dus een fijne en goede rol daarin.  
**Wasiq:** het enige wat beter kan aan het kcc is, dat ze meer moeten weten wie over welk gebied gaat. Nu komen er nog wel eens handhavingsverzoeken binnen, die eigenlijk naar bijvoorbeeld een gemeente hadden moeten gaan.

**Interviewer:** jullie zijn ook betrokken bij ontheffingverlening, voor wat betreft vaarwegen, zijn daar activiteiten te bedenken die jullie geschikt vinden voor een meldingsplicht?  
**Barnhoorn:** voor vaarwegen is dat best lastig. Er zijn wel genoeg onderwerpen die zich wel voor een meldingssysteem lenen maar dan moet dit echt goed in een systeem gezet worden. Iemand moet voor zichzelf kunnen checken of hij in aanmerking komt voor een melding.   
**Wasiq:** ik denk aan bijzondere transporten.  
**Barnhoorn:** ja bijzondere transporten, of bijvoorbeeld een insteekhaven. Kijk, als je een kaart hebt waarop je kan klikken, waar je de insteekhaven wil hebben, dan moet je gelijk kunnen zien wat er voor jou geldt op dat perceel. Staan dan alle lichtjes op groen is dat prima en zou je dat makkelijk moeten melden. Maar dan uiteraard wel begeleid met algemene regels waaraan bijvoorbeeld een hoekverbinding moet voldoen. Ook kun je denken aan verbods- en gebodsbepalingen over de verschillende delen van de vaarweg, zoals de veiligheidsstroken en de delen waar je mag aanmeren. Je kunt natuurlijk de regels overnemen, zoals die ook zijn opgenomen in de huidige vergunningen. Kijk, er komen natuurlijk veel technische aspecten bij kijken, die het misschien lastig maken om alleen te volstaan met een melding. Maar ik vind wel dat er mogelijkheden zijn en moeten zijn. Ik word er niet direct nerveus van. Ligplaatsen zijn misschien ook een optie, is ook wel lastig omdat je met verschillende variabelen zit. Dan heb je bijvoorbeeld de vraag waar de vaarweg stopt, hoe breed een vaarstrook of veiligheidsstrook is. Het is makkelijker om zoveel mogelijk in een meldingssysteem te gieten, maar er moet goed worden nagedacht over de algemene regels en er moet goede ondersteunende software.  
**Interviewer:** het bleek, uit een vorig interview met team vaarwegen, dat de vaarwegen het lastigste onderdeel zijn van de vele thema’s, waarop een meldingssysteem van toepassing kan worden.  
**Barnhoorn:** ja, die mening deel ik. Als je kijkt naar de hoeveelheid aanvragen en de complexiteit daarvan, dan valt het per saldo wel mee, maar er is over elke aanvraag wel discussie. Zeker als het om ligplaatsen gaat. Dan kun je daaruit afleiden dat het zich moeilijker leent voor een meldingssysteem.   
**Wasiq:** kijk, bij wegen en kabels en leidingen zijn er over het algemeen dezelfde aanvragen of gelijksoortige aanvragen, wat het makkelijker maakt dan vaarwegen. Bij vaarwegen zijn de aanvragen meestal wat ingewikkelder. Je kunt niet afwijken van beleid en dat maakt het lastiger om afwegingen te maken.

**Interviewer:** zijn er ook onderwerpen waarvan je zegt: deze activiteiten moeten vergunningplichtig gehouden worden, omdat het te complex is. Bijvoorbeeld de bijzondere transporten met afwijkende afmetingen of iets dergelijks.   
**Barnhoorn:** ja, die extreme gevallen van bijzondere transporten zijn zo apart en daar zitten zo veel variabelen in, dat dat niet met een melding gedaan kan worden. Als je bedrijven hebt aan het water, die een loswal hebben of die een scheepswerf of een scheepsverhuurbedrijf zijn, mogen meer op de vaarweg dan een particulier. Dan is altijd de vraag, is de activiteit nautisch verantwoord ja of nee? Zo’n vraag kun je denk ik niet in een meldingssysteem kwijt, vanwege de vele variabelen. Wat is de intensiteit? Hoe is het traject? Welke schepen varen er? Zitten er bruggen in de buurt? Dat soort vragen. Het vraagt vaak om maatwerksituaties en dit soort maatwerk kun je denk ik niet in een meldingssysteem kwijt. Maar eenvoudige dingen kunnen misschien wel geschikt zijn, welke dat zijn daar moet nog eens goed over gesproken worden.  
**Interviewer:** dat zal nog veel werk kosten inderdaad, voordat er een goed overzicht is. Om alles goed aan te pakken zou er provincie breed gekeken moeten worden, dus ja een flinke klus.

**Interviewer:** ten slotte,zijn er nog dingen die jullie belangrijk vinden waar op gelet moet worden, als er gekeken wordt naar het meldingssysteem?  
**Barnhoorn:** nou, ik zou een goed digitaal systeem willen zien waarin het in één oogopslag duidelijk is hoe het zit. Waar wij, maar ook de toezichthouders mee uit de voeten kunnen. Zodat je ziet wat er is aangevraagd en dat duidelijk is wat de spelregels zijn is. Dit moet het liefst ondersteund worden met een goed kaartsysteem en een digitale ondersteuning. Op de vaarwegen kun je niet altijd zien waar je bent. Je kunt niet aan een perceel of de huisnummers zien waar je bent en als er dan iets is, is het toch wel handig om te kunnen zien in een systeem waar je bent. Zo kun je op basis van goede gps zien waar je bent, ten opzichte van de percelen. Als schipper moet je je goed kunnen oriënteren, zeker als er sprake is van een wildgroei aan steigers, insteekhavens en noem maar op. Zie er dan maar eens uit te komen wat er wel en niet geregeld is. Dus een systeem waarin je kunt zien wat er vergund is en waar meldingen voor zijn gedaan, zou fijn zijn. Dan kun je zien wat er speelt en waar nog iets mee moet gebeuren als handhaven van een overtreding. Dit staat los van een meldingssysteem, maar het hangt er wel aan vast.  
**Wasiq:** je moet wel op een of andere manier zorgen dat je ziet wie de melding doet en wie de melding kan doen.  
**Barnhoorn:** het moet natuurlijk niet zo zijn dat je buurman voor jou een melding kan doen om een steiger te plaatsen.  
**Interviewer:** daar kan inderdaad op gelet worden.  
**Barnhoorn:** daarnaast denk ik dat toezichthouders op het water steeds belangrijker worden. Er is nu weinig capaciteit en daarom lopen we achter de feiten aan. Zo is er een steiger gebouwd en wij wisten van niks. Dan hebben die mensen weken aan die steiger gebouwd men dan gaan wij zeggen dat het weg moet, dat kan niet de bedoeling zijn. In een eerdere fase had dit gezien moeten zijn en daar zou een melding dan een uitkomst voor zijn.  
**Wasiq:** daarnaast moet er gekeken worden naar de wijze van kenbaar maken dat een melding gebruikt kan worden. Hoe gaan we dit bekend maken, zodat er ook gebruik van gemaakt kan worden.  
**Barnhoorn:** dat is een goede opmerking, want soms weten mensen niet eens dat ze naast een Wabo-vergunning ook bij de provincie moeten zijn voor een vergunning. Dat wil ik dan nog meegeven, dat we de mensen goed moeten informeren.

# BIJLAGE VI Interview vaarwegbeheerder

**Interview met de heer Weeda, vaarwegbeheerder bij de provincie Zuid-Holland. Gehouden op 1 mei 2019, om 10:30 uur.**

**Interviewer:** wat is jouw rol binnen de Dienst Beheer Infrastructuur? **Weeda:** ik ben beleidsadviseur voor vaarwegen en coördinator van het vaarwegenteam bij de Dienst Beheer Infrastructuur. **Interviewer:** kijk aan, welke taken voer jij zoal uit in deze functie? **Weeda:** wat ik zoal doe, is vrij breed, dat is het beleid ten aanzien van het beheer van onze vaarwegen en het beleid dat gaat over een deel van het gebruik van de vaarwegen, waar ik me mee bezig houd. Dus alles wat te maken heeft met het belemmeren van het beheer of het belemmeren van het goedgebruik. Ook advisering over het aannemen van ligplaatsen en wachtplaatsen voor de beroepsvaart. Daarbij ook advisering over de noodzaak om natte bedrijfsterreinen langs de vaarweg te hebben en te houden. Gemeenten maken hier bestemmingsplannen voor en wij, als provincie, hebben er weer wat over te zeggen als er bijvoorbeeld een loswal wordt gerealiseerd. Advisering over ruimtelijke plannen langs de vaarweg komt ook voorbij, dus als je iets op de hoek van een vaarweg zet, dan belemmer je het zicht op de vaarweg. Zo valt elke belemmering hier onder, ook het beïnvloeden van het marifoonverkeer hoort erbij. Ik, wij, worden soms door gemeenten om advies gevraagd over de vaarweg aangaande.  **Interviewer:** nu heb ik begrepen dat er onder de weg- en vaarwegbeheerders enige zorgen bestaan over het invoeren van een meldingsplicht voor bepaalde vergunningplichtige activiteiten. Maak jij je hier persoonlijke zorgen hierover?  **Weeda:** nee hoor, nee, uiteindelijk gaat het erom dat je voor een aantal zaken zegt dat er een melding mogelijk is. Voor bepaalde gebieden en bepaalde activiteiten zou een vergunning makkelijk vervangen kunnen worden door een melding. Ik ben niet gelijk zo defensief dat ik zeg dat kan helemaal niet. Als je ergens altijd al toestemming voor verleent, waarom zou je het dan niet omdraaien en zeggen dat het gemeld moet worden. Aan de hand van de melding kun je altijd nog zeggen van joh zo hadden we het niet gewild, we gaan het toch anders doen. Het gros van de zaken waarbij je automatisch een ontheffing of vergunning voor verleent, waarom zou je daar geen melding voor maken? Wat dat betreft sta ik daar praktisch in. Je weet wat er gebeurt langs je vaarweg, want het wordt gemeld, dan hoef je geen traject op te starten van adviseren en hele besluiten en dat soort zaken. Melden is dan voldoende. **Interviewer:** als dat tijdsbesparing en arbeidslast vermindering betekent is dat een goede zaak. **Weeda:** ja zeker, uiteraard met voorwaarden en de activiteit mag gestart worden als de melding is gemaakt. De voorwaarden kun je natuurlijk uit de standaard vergunningen en ontheffingen halen, die we nu ook al opstellen.  
  
**Interviewer:** ik hoor je zeggen dat je ervoor open staat om meldingen te gebruiken in plaats van vergunningen. Zijn er in dat kader activiteiten die jij geschikt acht voor een meldingsplicht? **Weeda:** er zijn delen van de vaarweg, waar we genoeg ruimte hebben, om bijvoorbeeld iets te kunnen doen met ligplaatsen. Daar zou het in mijn beleving kunnen. Alleen op de rustige vaarwegen en uiteraard niet op de drukke vaarwegen. Op rustige vaarwegen moet een afweging gemaakt kunnen worden. Wat meespeelt is de inrichting van de vaarstroken en de veiligheidsstroken en de beleidsvrije ruimte. Als er sprake is van een beleidsvrije ruimte, dan kan daar in principe een, ligplaats worden ingenomen. Dus als daar een aanvraag voor komt? Dan verlenen we de vergunning. Als we dit omdraaien dan moet dat kunnen. Daar waar sprake is van een beleidsvrije ruimte kunnen we een en ander toestaan, mits alles goed is omschreven in regels vooraf. Bepaalde zaken kunnen gemeld worden en daar willen we graag van op de hoogte gebracht worden. **Interviewer:** vanuit andere gesprekken heb ik begrepen dat er, bij een melding, algemene regels nodig zijn om als het ware de melding dicht te timmeren. Heb jij iets waarvan je zegt, dit moet meegenomen worden in algemene regels? **Weeda:** ik heb me daar niet heel veel in verdiept, maar als het om een ligplaats gaat dan is degene die de ligplaats heeft, verantwoordelijk voor de constructie. We willen niet dat iemand in de vaarweg valt, met alle gevolgen van dien. Er zullen dus technische eisen moeten worden gesteld in de algemene regels. Alhoewel de aanvrager zal zelf ook wel de veiligheid in acht nemen want zijn of haar bootje moet ook veilig aangemeerd kunnen worden of dat het bootje niet zomaar wegdrijft. Wat ik wel kan bedenken, is dat er regels worden gemaakt over maximale afmetingen van bijvoorbeeld steigers. Ook regels over veiligheidsstroken of veiligheidszones kun je opnemen, dat daar dus niets gerealiseerd kan en mag worden.   
**Interviewer:** dat is een goede basis.  
**Weeda:** dus het mag niet krakkemikkig zijn wat je maakt en misschien heeft diegene wel een omgevingsvergunning nodig, maar dat verleent de gemeente weer om een steiger te bouwen. Je moet deze zaken regelen maar het zijn logische zaken en ze zijn dan eigenlijk bedoeld om de aanvrager er nog eens op te wijzen dat zoiets moet gebeuren. De aanwezigheid van een vergunning kunnen we toetsen, de inhoud van de vergunning zelf niet. En ja, kijk naar een melding. Zolang de melding wordt uitgevoerd volgens de voorwaarden is het prima. Om even terug te komen op het dichttimmeren van een melding door voorwaarden, ik vind dichttimmeren altijd zo iets, je timmert nooit iets dicht. Het is gewoon een schijnzekerheid.  
**Interviewer:** de veel gehoorde aanname is dat je met een vergunning nog enige grip kunt uitoefenen en dat dat bij een melding minder zou zijn.  
**Weeda:** maar dan moet je gewoon zorgen voor goede algemene regels of randvoorwaarden. Is iets goed gekaderd aan de voorkant? Dan verwacht ik geen problemen. Waar het niet kan, moet je dan ook geen meldingsplicht invoeren en zorg je dat je een besluit neemt met een toestemming of een weigering. Maar nogmaals met een vinkje bij de voorwaarden, kun je de activiteit uitvoeren.  
  
**Interviewer:** een mogelijke verandering is dat het werk aan de voorkant verdwijnt en dat er meer werk komt te liggen achteraf, bij de toezichthouders en handhavers.   
**Weeda:** ja, ik heb dat gehoord. Ik vraag me af of het een verschuiving van werk is van vooraf naar achteraf. Het lijkt misschien zo, maar ook nu is er controle en handhaving nodig als er een vergunning is verleend. Met een melding moet je controleren of er aan de voorwaarden uitvoering is gegeven en of er conform de standaard bepalingen is uitgevoerd. Het is geen verschuiving, want anders doen we het niet goed. Dan verleen je een vergunning en kijk je nooit meer of het goed is uitgevoerd. Elk besluit dat je neemt, expliciet een vergunning of impliciet een melding, moet je checken achteraf. Dus het is geen verschuiving. Voor ons veranderd er eigenlijk niets bij een melding, maar voor de indiener veranderd er wel iets. Het was een vergunning en kan een melding worden. Wij blijven de vergunning of melding checken en na uitvoering controleren. Als de melding voldoet ben je klaar, maar je zult blijven checken en toezicht houden.  
**Interviewer:** duidelijk. Ik heb andere geluiden gehoord, maar dat is mooi meegenomen voor de inventarisatie en het vergelijken.  
**Weeda:** ik vind het bijzonder, want je toetst op wat je wil en dat is dan geregeld dan wel in een vergunning, dan wel in een melding. Ik zeg het verschuift niet. Bij een melding controleer je de voorwaarden en bij een vergunning heb je geen standaard, maar heb je een set voorwaarden voor de aanvrager. Dus de toets blijft bestaan en ik zie het verschil niet echt. Toezicht en handhaving blijft.  
 **Interviewer:** in ieder geval goed om te horen dat jij je er geen zorgen over maakt.  
**Weeda:** nee, ik ben niet zo star. Ik houd van verandering en ik ben praktisch.  
**Interviewer:** een meldingssysteem zou in ieder geval bedoeld moeten zijn voor lastenvermindering en gebruiksgemak voor de aanvrager, dus het zou voordelen op moeten leveren.  
 **Interviewer:** Je hebt al door late schemeren dat de beleidsvrije ruimte mogelijkheden geeft, zijn er nog meer activiteiten die zich lenen voor een meldingsplicht?  
**Weeda:** ja,overal waar een beleidsvrije ruimte zit, kunnen we meldingen toepassen. Bijvoorbeeld het ligplaatsen beleid. Komt dan in beeld. Daarnaast zijn steigers een mogelijkheid, maar dat is ook een soort ligplaats natuurlijk. Verder kun je denken aan oeververvangingen, dus werken aan de oever, kan in sommige gevallen meldingsplichtig worden.   
**Interviewer:** wat leent zich minder goed voor een meldingssysteem?  
**Weeda:** kijk, als er sprake is van stremmingen dan zou ik dat niet met een melding af laten doen. Het kan niet zo zijn dat je meldt dat er iets gestremd gaat worden en het wordt een week opgeschoven. Dat gaat niet.

**Interviewer:** heb je ook te maken met evenementen en bijzondere transporten? En zo ja, wat is daar je mening over, ten aanzien van een meldingssysteem?  
**Weeda:** ja, daar heb ik mee te maken. Bij deze onderwerpen moet je echt toetsen aan de veiligheid. Het vraagt per individueel geval om een behoorlijke afweging. Ieder evenement is anders dus dit kan niet als standaard worden gezien. Daarnaast is elke vaarweg anders en voor bijzondere transporten geldt het zelfde, want er zit zoveel aan vast. Het doordraaien van bruggen, het aanwezig zijn van begeleiding en de vele variabelen die een rol spelen. Nee, dat is lastig om dat te vangen in een melding. Nogmaals ligplaatsen lenen zich er voor, de rest niet, dat wordt een lastig verhaal.

# BIJLAGE VII Interview gemeente Woerden II

**Interview met Janneke Steens-Gerling, evenementencoördinator en vergunningverlener bij de gemeente Woerden. Gehouden op 1 mei 2019, om 14:00 uur.**

**Interviewer:** wat is uw functie binnen de gemeente?  
**Steens-Gerling:** ik houd mij voornamelijk bezig met het beoordelen en verlenen van evenementenvergunningen en vergunningen vanuit de APV. Bij een onderwerp vanuit de APV, kun je denken aan bijvoorbeeld geluidsnormen in de horeca, als er een live bandje op gaat treden.  
**Interviewer:** in hoeverre zijn die activiteiten vergunningplichtig of meldingsplichtig?  
**Steens-Gerling:** de meeste activiteiten zijn bij ons vergunningplichtig. Voor evenementen moet een vergunning worden aangevraagd en de meeste activiteiten vanuit de APV zijn ook vergunningplichtig. Er zijn een paar kleine activiteiten die met een melding afgedaan kunnen worden, zoals het ophangen van een spandoek. Daar zijn dat wel spelregels aan verbonden, om te zorgen dat het ordentelijk verloopt, maar dat kan dus met een melding gedaan worden. Ook de toestemming om een live bandje te laten spelen in een kroeg kan geregeld worden middels een melding. Een melding is mijn ogen namelijk een soort check of iets goed is of niet. De meeste meldingen worden, met alle bijkomende regels en voorwaarden, alsnog een soort vergunning.   
**Interviewer:** dus jullie behandelen een melding als een vergunning?  
**Steens-Gerling:** ja, eigenlijk wel. Zeker met evenementen moet je alles goed in ogenschouw nemen en rekening houden met de veiligheid, dat je dat niet met een melding kunt afdoen. Er spelen zoveel regels een rol dat het een vergunning is. Als we reageren op een melding met een brief, waarin al die regels alsnog opgesomd worden en waar allemaal aan voldaan moet worden, dan is het een vergunning. Terugkomend op dat bandje in de kroeg. Als er een melding komt van livemuziek, dan reageren we daarop door bijvoorbeeld te zeggen dat het een x-aantal keer mag voorkomen in een jaar. Is het dan nog steeds een melding of is dat een vergunning? Het is het melden van een plan en wij maken er een vergunning van. Daarnaast is het melden van een evenement al in de APV opgenomen. Dus ja.  
**Interviewer:** dan is het maar zeer de vraag of er echt sprake is van een meldingssysteem of dat het alsnog een vergunningensysteem is waarbij een melding vooraf gaat.  
**Steens-Gerling:** ja, een meldingssysteem heeft ook alleen maar zin als er digitaal een check gedaan kan worden, waarna je gelijk klaar bent en weet of iets mag of niet. Het meldingssysteem moet dus digitaal, anders is het zinloos, zonder een dergelijk kliksysteem of zo’n keuzeboom waar je doorheen klikt.  
  
**Interviewer:** waar zitten de knelpunten om niet over te gaan op een meldingssysteem, waar lopen jullie nog tegenaan als gemeente?  
**Steens-Gerling:** het grootste pijnpunt is het niet durven loslaten van de huidige vergunningplicht. Mensen zijn het gewend om jarenlang vergunningen af te geven, dus als je dat los gaat laten of in ieder geval een deel los gaat laten, dan is dat een omschakeling en daar zitten de meeste mensen niet op te wachten. De mensen bij de gemeente dan. Daarbij komt het feit dat de risico’s bekeken moeten worden. De verantwoordelijkheid verschuift van de behandelend ambtenaar naar de aanvrager of de indiener van de melding, maar de burgemeester blijft bijvoorbeeld eindverantwoordelijk. Dus als er iets misgaat, terwijl we vertrouwden op de burger, dan moet je dat weer verantwoorden. Je moet deze initiatiefnemer ook gaan vertrouwen, dat alles naar juistheid wordt ingevuld. Ook komt de nadruk meer op toezicht en handhaving te liggen. Ook is alles natuurlijk vastgelegd in de APV. Als je dan een activiteit meldingsplichtig wilt maken moet je de APV aanpassen. Deze APV wordt jaarlijks vastgesteld en kan dus gewijzigd worden, maar dat moet wel allemaal langs de raad.  
**Interviewer:** Verwacht je daarin problemen, met die verschuiving naar toezicht en handhaving?  
**Steens-Gerling:** nou, het hoeft niet per se een verschuiving te zijn. Nu gaan we ook al steekproefsgewijs controleren en waar nodig handhaving toepassen. Dus dat hoeft niet een hele grote verschuiving te worden. Daarnaast wat ik net aangaf over dat vertrouwen van de burger. Het is bij een vergunning ook altijd maar de vraag of de burger of initiatiefnemer daarin de waarheid spreekt en alles juist invult. Er moet verder altijd een balans zijn tussen vertrouwen en controle. Je moet niet te veel controle weggeven en je moet de burger ook niet in alles controleren en er bovenop te staan.

**Interviewer:** welke activiteiten lijken jouw geschikt voor een meldingsplicht, die dat nu niet zijn?  
**Steens-Gerling:** als je vooraf goede regels opstelt, zou in principe alles meldingsplichtig kunnen zijn. Je blijft wel altijd met veiligheid zitten, dus of een melding bij bijvoorbeeld evenementen wenselijk is, is de vraag. Een melding lost niet alles op. Bij een melding heb je al snel het idee: o, ik doe een melding en ik ben klaar. Als ik tegen jou zeg: ‘ik ga koffie halen’, dan is dat ook een melding. Dat wil niet zeggen dat ik dan zomaar alles kan gaan doen bij het koffieapparaat, bij wijze van. Met spandoeken ophangen is het ontstaan van ruzie onderling, het grootste risico. Dat men ruzie maakt over de plek van het spandoek, omdat twee verenigingen of iets dergelijks op de zelfde plek een spandoek willen ophangen. Hiervoor geldt: met goede spelregels en goede inkadering is er niets aan de hand. Laat ze dan prima melden.  
**Interviewer:** dus je maakt overal een afweging in risico’s?  
**Steens-Gerling:** ja, altijd een risicoafweging maken. Daarnaast is een goede set regels net zo belangrijk als het coördineren. Verder is het natuurlijk zo, dat vooral ouderen ons weten te vinden. Zij komen voor alles naar de gemeente toe. Voor alle vragen, stappen ze op de gemeente af en ik denk dat een digitaal meldingsstelsel daar ook niet echt aan gaat bijdragen, want ouderen zijn niet allemaal bij de tijd, wat digitalisering betreft. Maar ja, veiligheid speelt altijd mee en daar past het afwegen van de risico’s ook in.

**Interviewer:** hoe zit het met bezwaar en beroep bij een melding, bij bijvoorbeeld een kleine activiteit?  
**Steens-Gerling:** in principe is er bij een melding geen bezwaar en beroep mogelijk. Door het hele verhaal wat wij erachteraan sturen wordt het een besluit, omdat we specifiek regels en voorwaarden toevoegen aan een melding. Op dat moment wordt het een besluit en staat er rechtsbescherming open.

**Interviewer:** is er iets waarvan je zegt, waar op gelet moet worden als je over wilt gaan op een meldingssysteem voor bepaalde activiteiten? Naast een risicoanalyse.  
**Steens-Gerling:** je moet allereerst goede werkprocessen opstellen. Het moet duidelijk zijn wat er gaat gebeuren of wat er gebeurd en je moet zorgen dat je weet hoe je moet handelen. Een goed meldingssysteem moet opgesteld worden voorafgaand aan een risicoanalyse en het moet worden voorgelegd aan het bestuur. Er moet echt goed naar gekeken worden, om zoveel mogelijk nadelen te voorkomen. Verder moet je gaan kijken waar je een melding wenselijk vindt. Een groot evenement met een groot stuk waarborgen van veiligheid, of waarbij zeg maar levensbedreigende risico’s aan verbonden zitten, moet je denk ik vergunningplichtig houden. Een groot evenement wat op een bepaalde locatie goed gegaan is en het verplaatst naar een andere locatie, dan moet je weer opnieuw alles nalopen. De kleine dingen met weinig impact, kunnen met een melding afgedaan worden. We werken dan ook veel samen met politie en brandweer en veiligheid staat altijd voorop. Waar zat jij ook alweer bij de provincie?  
**Interviewer:** de dienst beheer infrastructuur, juridische afdeling.  
**Steens-Gerling:** infrastructuur. Ja, dan moet je kijken of een activiteit veel of weinig impact heeft. Reclamezuilen en dergelijke langs de weg, zouden bijvoorbeeld met een melding gedaan kunnen worden, stel ik mij zo voor. Ik neem aan dat het in jullie vaarwegen lastiger is, met al het scheepvaartverkeer.   
**Interviewer:** de vaarwegen zijn wel het lastigste onderdeel van de eenheid ja. Wat ik onder andere probeer helder te krijgen is welke activiteiten zich lenen voor een meldingsplicht, in plaats van een vergunning.  
**Steens-Gerling:** dan zou ik willen meegeven, dat het goed is als je verschillende mensen interviewt en vraagt naar geschikte activiteiten voor een melding, wat je dus al doet. Ik denk dat dat heel waardevol is, maar dat die mensen met hun eigen expertise in een tunnelvisie belanden. Dat denk ik hoor, ik weet het niet zeker. Je denkt namelijk vanuit je eigen clubje en dan probeer je of vasthoudend te zijn of juist vrij. Het kan waardevol zijn, maar er zit misschien ook een valkuil in. Iedereen ziet namelijk beren op de weg en dat kan in de weg zitten. Het beste zou zijn, om een aantal mensen bij elkaar te zetten en hier eens goed over te spreken.  
**Interviewer:** dat zou wel beter zijn, maar dat valt buiten mijn onderzoek. Wat dat betreft is het onderwerp heel breed en heb je veel meer tijd nodig om alles goed uit te zoeken en uit te werken. Het mooiste zou zijn om dit alles provincie breed aan te pakken, maar ja.  
**Steens-Gerling:** en mensen kunnen natuurlijk bang zijn om hun baan te verliezen. Als alles digitaal wordt en er is wat dat betreft minder werk, zullen e rook minder ambtenaren nodig zijn en verdwijnen er misschien wel banen. Dus hoe positief moet je zijn over een melding als het je baan kan kosten? Maar goed, met elkaar doorspreken is het beste, om te kijken wat wel en niet geschikt is voor een melding. Voor zover ik kan zeggen, zijn de evenementen te groot en te risicovol voor een melding en zouden kleine activiteiten met weinig impact prima zijn.

# BIJLAGE VIII Interview team wegen bovengronds

**Interview met mevrouw Ganput-Nandpersad, juridisch beleidsondersteuner en de heer Bonnet, bestuurlijk-juridisch adviseur bij de provincie Zuid-Holland. Gehouden op 2 mei 2019, om 10:00 uur.**

**Interviewer:** wat zijn jullie taken binnen het team wegen bovengronds? **Ganput-Nandpersad:** wij doen aan vergunningverlening voor eigenlijk alles wat op of naast de weg geplaatst wordt, het inrichten van rotondes, het houden van wedstrijden, het afhandelen van bijzondere transporten en adviezen voor uitwegen. **Bonnet:** je bent aardig compleet ja, het gaat in ieder geval om alle werken die binnen het weggebied plaatsvinden en daar wordt op basis van Geoweb de onderhoudsgrenzen aangehouden en daar werkt onze verordening in en daar wordt naar gekeken. Ik wordt meestal ingeschakeld als de zaken iets ingewikkelder worden en ja echt ervaring met vergunningverlening heb ik niet, want ik ben meer bezig met de wegenlegger kant, met beheersgrenzen en dat soort zaken.

**Interviewer:** als we kijken naar activiteiten die meldingsplichtig gemaakt kunnen worden, hebben jullie al een idee van activiteiten die geschikt zijn voor een meldingsplicht? **Ganput-Nandpersad:** toertochten bijvoorbeeld. **Bonnet:** ja, recreatieve ritten.  
**Ganput-Nandpersad:** zij houden zich aan de regels en zij vragen ons eigenlijk alleen om advies en wij vragen dan informatie op bij de verkeersdesk. Dus of en waar er sprake is van werkzaamheden en dergelijke. Wij gaan dan kijken of er enige bezwaren zijn tegen zo’n tocht. Zolang ze zich aan de regels houden is het goed. Dit kan heel makkelijk in een melding wat mij betreft, in plaats van via een formele aanvraag. De verklaring die wij afgeven heeft verder niet zoveel toegevoegde waarde

**Interviewer:** maar daar wordt nu dus geen vergunning voor afgegeven, het is eigenlijk al een soort van melding?  
**Ganput-Nandpersad:** nee, er wordt een formele aanvraag ingediend. Volgens de wet zijn ze dit niet verplicht want ze houden zich gewoon aan de verkeersregels.   
**Interviewer:** maar hierop een melding toepassen met algemene regels moet kunnen?  
**Ganput-Nandpersad:** ja, ik zou zeggen dat je dan vooral regels maakt voor het netjes achterlaten van het gebied waarin je de tocht gereden hebt bijvoorbeeld. Het spreekt eigenlijk voor zich, maar dit schiet mij te binnen.  
 **Interviewer:** en als je kijkt naar vergunningplichtige activiteiten, welke lenen zich voor een meldingsplicht? **Bonnet:** wegen ondergronds lijken mij eerder geschikt om een meldingssysteem toe te passen, maar voor de wegen bovengronds zou ik even moeten nadenken.  
**Interviewer:** tijdens andere gesprekken heb ik opgevangen dat juist de wegen bovengronds als kanshebber worden gezien, waar meldingen toegepast kunnen worden. Bijvoorbeeld voor objecten in de berm, waar nu vergunningen voor worden afgegeven.  
**Bonnet:** ik ben daar geen voorstander van, want dan zul je zien dat er een wildgroei zal gaan ontstaan en we hebben nu al moeite met het schoonhouden van de weg wat dat betreft. Je ziet dat er steeds meer afleiding plaatsvindt langs de wegen en dat mensen al moeite hebben om de verkeersborden te ‘lezen’, vanwege de afleidende reclames langs de wegen. Meer reclame kan leiden tot meer verkeersslachtoffers en er is al een trend gaande waarbij er meer verkeersslachtoffers vallen dus het is absoluut niet wenselijk. Alles wat afleid moet in principe worden tegengegaan. Dus een meldingsplicht voor reclames vind ik absoluut not done!  **Ganput-Nandpersad:** daar ben ik het helemaal mee eens, veiligheid staat voorop.  
**Interviewer:** dat is een duidelijk standpunt.  
**Ganput-Nandpersad:** we krijgen de meest vreemde aanvragen binnen voor reclames. Dus als je er een melding van gaat maken dan ben ik bang dat er meer van die vreemde aanvragen binnen gaan komen. Ik denk dat bijvoorbeeld de inrichting van rotondes wel geschikt kan zijn, maar dan moet de verkeerskundige alles van advies voorzien. Dan kunnen zij aangeven waar op gelet moet worden en als dat goed is, dan moet er geen probleem zijn. Dan gaat het bijvoorbeeld over de grootte van reclamebordjes en de hoogte van boompjes en plantjes op de rotonde en de omvang van bijvoorbeeld een kunstwerk, die in het midden van de rotonde wordt gezet. Deze maximale afmetingen zou je in algemene regels kunnen vatten.   
**Bonnet:** en dat er niets geplaatst wordt in de rijrichting, want dat veroorzaakt dan mogelijke inbreuk op de verkeersveiligheid. En er mag niet te veel nadruk worden gelegd op de uiting van reclame, wat weer voor afleiding zorgt.  
**Ganput-Nandpersad:** nee precies, die bordjes die er in staan, mogen wel de naam van de onderhouder vermelden maar geen extra reclame. Dit staat overigens ook in de beleidsregels. Als al deze regeltjes goed verwoord worden, dan moet het geen probleem zijn om er een melding van te maken. De meeste regels staan al ergens opgeschreven. Deze zouden uitgebreid kunnen worden, om het geschikt te maken voor een melding, zoals die maximale afmetingen voor een kunstwerk.

**Interviewer:** als ik jullie zo hoor, dan speelt verkeersveiligheid een grote rol en dat dit aspect doorslaggevend is voor het bepalen of een onderwerp al dan niet geschikt is voor een melding.  
**Bonnet:** precies, dat speelt de grootste rol.  
**Ganput-Nandpersad:** bij bijna alles wat binnenkomt vragen wij advies, aan de verkeersdeskundige of aan de manager, dus alles wordt dubbel gecheckt. Het draait altijd om verkeersveiligheid.

**Interviewer:** welke aanvraag komt het meeste bij jullie binnen? **Ganput-Nandpersad:** dan zijn dat de toertochten en wielerrondes en meer van dat soort evenementen. **Bonnet:** ja, ik denk dat dat er ongeveer 400 zijn, evenementen op jaarbasis. **Ganput-Nandpersad:** iets minder denk ik, maar daar komt het gros van de aanvragen vandaan. Evenementen springen er echt boven uit.  
**Interviewer:** nu heb ik ook begrepen dat er vergunningen worden verleend voor bermmonumenten, deze komen gelukkig niet vaak voor, maar zou het daarom geschikt kunnen zijn voor een meldingsplicht?  
**Bonnet:** nee, want we staan dat over het algemeen maar voor een bepaalde periode en voor bepaalde locatie toe.   
**Ganput-Nandpersad:** het is altijd tijdelijk en het gaat om de locatie van het monument. Het ligt weer aan verkeersveiligheid, want de ongelukken geburen meestal niet op de veiligste verkeersplekken. Dus het is dan ook gevaarlijk of afleidend als er op zo’n plek een monumentje komt te staan.  
**Bonnet:** en je ziet dat er mensen gaan verzamelen bij zo’n monument, om het verkeerslachtoffer te gedenken en dat kan ook weer verkeersveiligheid technisch problemen geven. Groepjes mensen langs de weg, groot of klein, is niet wenselijk. Eker niet bij een drukke weg of druk kruispunt. Ik begrijp dat zo’n monument goed is voor de rouwverwerking, maar het is vanwege de veiligheid gewoon geen goed idee, om er een melding van te maken.   
**Ganput-Nandpersad:** en het gebeurt hooguit een paar keer per jaar, dit jaar heb ik er één in behandeling genomen, dus het komt nauwelijks voor.  
**Bonnet:** op jaarbasis komt er hooguit één of twee van dit soort verzoeken binnen. Ik heb er ooit maar eentje gehad en dat ging om de N207, voor de rest heb ik het nooit voorbij zien komen. We hadden hier een vaste coördinator voor, maar dat hebben we niet meer.   
**Ganput-Nandpersad:** nu heb ik die taak overgenomen.

**Interviewer:** waar moet er op gelet worden bij de invoering van een meldingssysteem, buiten de verkeersveiligheid om?  
**Bonnet:** naast de verkeersveiligheid gaat het om de instandhouding van de weg. Dat moet ten aller tijde gewaarborgd zijn. Zeker met bouwwerken waarbij in de grond gewerkt wordt. Dat kan het fundament van je weg aantasten, plus men kan niet zomaar overal gaan graven, want er ligt op veel plekken ondergrondse infrastructuur die beschadigd kan raken. Dus dat maakt de keus voor een geschikte activiteit ook lastig.  
**Ganput-Nandpersad:** dat probleem heb je bij rotondes niet, het rekening houden met de ondergrond. Voor de rest is alles belangrijk voor de ondergrond en de verkeersveiligheid. Plus, je kunt de algemene regels gebruiken, die we nu ook al gebruiken. Het hoeft niet zo te zijn dat je nieuwe algemene regels gaat bedenken als we al jaren werken met algemene regels in ontheffingen en vergunningen.  
**Bonnet:** het is gewoon onze taak om de instandhouding van de weg en de veiligheid van de weg te garanderen. Dat moeten we gewoon waarborgen en dat brengt nu eenmaal verantwoordelijkheid met zich mee. We hebben natuurlijk ook de zorgplicht gekregen waarbij de aanvrager ook plichten krijgt. Je moet regels hebben zodat je niet kunt zeggen dat je het niet wist, als het mis gaat. Daar moet voorzichtig mee worden omgegaan. Transporten van landbouwvoertuigen en dergelijke zijn ook een aandachtspuntje. Hierbij komt er veel troep op de weg wat weer problemen oplevert en dan raak je de zorgplicht van de weg aan.

**Interviewer:** over transporten gesproken, komen de aanvragen voor bijzondere transporten over de weg bij jullie terecht? Of gaat dat via een loket, net zoals bij de vaarwegen?  
**Ganput-Nandpersad:** de aanvragen komen binnen via de RDW (Rijksdienst voor Wegverkeer), wij geven hier alleen maar advies over en behandelen de aanvraag niet als een aanvraag, in de zin dat we een vergunning afgeven. De RDW geeft de vergunningen af.  
**Bonnet:** dat advies gaat over de bescherming van de kunstwerken in de weg, zoals de bruggen en viaducten. De wegbeheerder moet gehoord worden als het gaat om grote gewichten van het transport. Maar de aanvraag zelf, doen we niets mee inderdaad.

**Interviewer:** nog even terug naar de aandachtspunten. Is er verder nog iets?  
**Bonnet:** het bestuur is voor deregulatie en daar is niets mis mee, maar daar hangt wel een prijskaartje aan.

# BIJLAGE IX Interview wegbeheerder

**Interview met de heer Van Bleek, wegbeheerder bij de provincie Zuid-Holland. Gehouden op 6 mei 2019, om 10:00 uur.**

**Interviewer:** wat zijn jouw taken als wegbeheerder?  
**Van Bleek:** onze provinciale wegen zijn er in principe voor onze gebruikers. Ik geef advies over aanvragen die te maken hebben met alles wat er aan de weg veranderd of wat er aan de weg gebeurd. Allereerst zijn er de verkeerskundigen, die bepalen hoe een weg eruit komt te zien. Het gaat om de breedte van een weg en welke belijning er op moet komen. Dus verkeerskundig staat centraal met wat er met een weg moet gebeuren. Ik kijk dan wat er verkeersmatig en onderhoudstechnisch allemaal van invloed zou kunnen zijn.

Dus, zoals het nu gaat, bij bijvoorbeeld een uitweg, dan wordt dat aangevraagd. Een uitweg is een aansluiting van een perceel op een weg. Voor zo’n uitweg is een ontheffing nodig en wij gaan dan kijken wat wel en wat niet kan. We geven dan vooraarden mee, over hoe het gerealiseerd moet worden als er toestemming voor komt. Daarbij is de eerste vraag altijd: moet de uitweg er komen? Zo ja, is er een andere optie mogelijk, aan de aansluiting op onze weg? Het liefste hebben we zo min mogelijk uitwegen op onze wegen. Want elke uitweg is een potentieel gevaar voor de verkeersveiligheid en de weggebruikers, want je verwacht niet overal zware landbouwvoertuigen of ander zwaar verkeer wat de weg op komt draaien. Vanuit dat aspect, willen wij er graag voeling bij houden.

**Interviewer:** dus de verkeersveiligheid vormt een knelpunt, zijn er nog meer te verwachten knelpunten?

**Van Bleek:** ja, ook als er een melding voor komt, dan moet alles goed worden ingekaderd aan de voorkant, zodat er geen zaken worden vergeten die normaal in een ontheffing zijn vermeld. Zelfs schrijven we voor, dat als je iets binnen ons grondeigendom doet, zelfs al is het voor onderhoud, dan heb je ook een ontheffing nodig. Qua onderhoudswerkzaamheden zou ik me iets voor kunnen stellen over een melding, als je van te voren maar goede richtlijnen opstelt. Dit moet dan ook goed op de website worden vermeld, zodat duidelijk is aan welke voorwaarden er allemaal voldaan moet worden. Onderhoud aan een uitweg of het weghalen van en uitweg lijkt me dan geschikt voor een melding, als ik er zo over nadenk. Nieuwe uitwegen aanleggen, is in mijn ogen niet geschikt voor een meldingssysteem. Bij veranderingen aan de weg willen we dan toch wel graag een vinger aan de pols houden en er nog iets over moeten kunnen zeggen. Wat dat betreft worden we te vaak verrast dat de uitweg, waar een vergunning voor verleent is, op een andere manier gebruikt wordt dan dat er was aangegeven. Dat er dus zwaarder verkeer overheen rijdt en dat de intensiteit toeneemt.

**Interviewer:** dus de uitwegen vallen onder de categorie ‘vergunningplichtig’ houden?  
**Van Bleek:** nou, het punt is, we willen de regie niet kwijtraken. Kijk, stel dat er een meldingsplicht komt en er moet iets veranderen, omdat we er niet tevreden mee zijn, dan moet er een manier zijn om dit te kunnen wijzigen. Als de voorwaarden en de regels vooraf goed zijn, dan kan het voor bepaalde acties met betrekking tot uitwegen. Het aanleggen liever niet.  
**Interviewer:** de regie zal in handen gehouden kunnen worden, want zo als het er nu naar uitziet, zal er een meldingssysteem worden ingevoerd waarbij er een acceptatie nodig is vanuit de provincie. Elke melding komt binnen en moet dus goedgekeurd worden, voordat de activiteit mag starten. Op deze manier kun je of de activiteit goedkeuren of je kunt maatwerkvoorschriften opleggen. Ook kun je zelfs de melding nog weigeren. De voorwaarden blijven gelijk, alleen de werkwijze verandert.   
**Van Bleek:** oké, dus dan gaat echt alleen om de manier van behandelen en blijft de inhoud gelijk?  
**Interviewer:** daar komt het dan op neer inderdaad, de administratieve last zal verminderen. De kwaliteit dus niet.

**Van Bleek:** oké, maar toch klinkt een vergunning meer vertrouwd.

**Interviewer:** behalve het aanleggen van uitwegen, zijn er dus mogelijkheden om wat met uitwegen en meldingen te doen. Zijn er andere activiteiten waarvan jij denkt dat een meldingsplicht gebruikt zou kunnen worden?   
**Van Bleek:** er zijn denk ik mogelijkheden bij kabels en leidingen, dus de wegen ondergronds. Voor het aanleggen van kabels en leidingen verleent JEH nu vergunningen. Daar zit een bepaalde expertise in, op en aan en die expertise zit meestal niet bij de aanvragers van een vergunning. Bedrijven weten niet waar alle ondergrondse infrastructuur ligt en waar wel en niet gegraven mag worden. Dan komen de bedrijven naar ons toe voor advies omtrent het functioneren van de weg en advies over boringen, persingen onder de weg door of het weghalen van een deel van de verharde weg. Het is goed dat wij, met onze kennis, hierover advies kunnen geven. Een melding zou kunnen worden toegepast bij kabels en leidingen, als er daarnaast nog wel advies wordt ingewonnen. Dus alles aan de voorkant regelen, maar wel met een extra check zou fijn zijn. Als wij alles hier regelen, ligt de verantwoordelijkheid bij ons, zeg maar. Gaan we het aan de voorkant regelen, dan wordt de aanvrager verantwoordelijk. De aanvrager weet niet voldoende wat wij van belang vinden voor de weg. Er zitten kansen in denk ik, maar hoe en wat precies weet ik even niet.

**Interviewer:** toch wel interessant, er zijn mogelijkheden maar hoe en wat is best spannend zo te horen.  
**Van Bleek:** ja, maar het is ook best wel een ding, dat meldingssysteem.

**Interviewer:** en het aansluiten van bekabeling bij huizen, waarbij er een stukje op provinciaal eigendom wordt gewerkt, zou dat met een melding kunnen?

**Van Bleek:** het kan best een klein stukje op ons grondgebied zijn, maar als er in de buurt van onze wegen gewerkt wordt of wat dan ook, dan speelt verkeerveiligheid weer een rol. Meestal komen er graafwerktuigen bij kijken, die in onze grond gaan graven. Het vormt niet direct een obstakel, maar het kan wel. Er moet toch een beetje invloed op gehouden kunnen worden. Bijvoorbeeld als je drie meter of minder dan drie meter in de buurt van de weg komt, dan moet je bijvoorbeeld verkeersmaatregelen aanvragen. Tenzij alles zo goed van te voren wordt aangegeven dat er geen twijfel over kan bestaan. Maar zien we dan nog wel wat er overal speelt en zien wij alle aanvragen binnenkomen?  
**Interviewer:** in principe zullen alle meldingen via een verzamelloket binnenkomen. Er komt dus inzicht in alle gedane meldingen.  
**Van Bleek:** dat is mooi. Het gaat mij erom dat er geen wildgroei gaat ontstaan van verschillende activiteiten. Dat we niet achteraf zullen zeggen, dat we er niets van wisten. Er moet van te voren duidelijk zijn dat het geen risicovolle handeling wordt. Voor kabels en leidingen komt zoveel binnen, dat de ruimte langs de weg steeds voller wordt, het wordt steeds beperkter om erbij te kunnen. Het is steeds meer een puzzel, kan het wel of kan het niet. Het is al erg vol, er ligt al heel veel onder de grond en de wegen en fietspaden worden ook steeds breder. Daarnaast wordt het verkeer groter en zwaarder en vragen de nutsbedrijven ook steeds meer ruimte om hun nutskabels kwijt te raken, dus de vrije ruimte in de berm staat steeds meer onder druk. De vraag is of dit vrijgegeven kan worden met meldingen, want ik denk dat het problemen gaat geven.

**Interviewer:** zijn er nog meer dingen waar rekening mee gehouden moet worden, buiten de verkeersveiligheid en de algemene voorwaarden om?   
**Van Bleek:** je hebt ook nog derden die iets aan onze wegen doen. Er zijn een aantal fasen die doorlopen moeten worden. Ten eerste: wat zijn de plannen? Wat moet er gaan gebeuren? Ten tweede: hoe gaat iemand dat doen? Wordt er gegraven? Wordt er geboord? Dat soort zaken. En als laatste speelt de nazorg een rol. Dus, hoe wordt alles achtergelaten als de klus klaar is? Dit laatste verwerken we nu in ontheffingen dus dit zou in een melding verwerkt moeten worden. Als er asfalt opengehaald wordt, moet dit weer gedicht worden en als er troep gemaakt wordt, moet dit weer opgeruimd worden. Ook wordt er wel eens opgenomen dat er een halfjaar later weer herstelwerkzaamheden uitgevoerd moeten worden, omdat de verachting is dat de boel gaat verzakken of iets dergelijks. Al dit soort zaken moeten wel meegenomen worden in een onderzoek naar die meldingen. Alles staat of valt met de manier van uitvoeren, dus het moet goed op papier staan. Dan wel in een melding dan wel in een vergunning. Maar hier moet zeker rekening mee gehouden worden. Daarnaast mogen alle nutsbedrijven gratis in ons eigendom liggen. Hier vragen we geen leges of precario voor. Je mag dan ook wel verwachten dat er dan netjes wordt omgegaan met onze gronden en onze eigendommen. Service naar de nutsbedrijven toe en daar staat dan goed omgaan met onze eigendommen tegenover. Kortom, goed kijken naar voorwaarden en de risico’s die gaan spelen bij zo’n melding.

# BIJLAGE X Interview team wegen ondergronds

**Interview met de heer Querens, juridisch beleidsondersteuner bij de provincie Zuid-Holland. Gehouden op 8 mei 2019, om 10:00 uur.**

**Interviewer:** waar houd jij je zoal mee bezig?  
**Querens:** ik houd mij bezig met kabels en leidingen en alles wat met graafwerk te maken heeft, als het gaat om provinciale infrastructuur. Een heleboel daarvan is zo standaard dat het in een meldingssysteem zou kunnen worden gevat, om gelijk met de deur in huis te vallen. De vraag is alleen, hoe bepaal je welke aanvragen wel en niet geschikt zijn voor een meldingssysteem en hoe zorg je ervoor dat de aanvrager geen misbruik gaat maken van een melding. Bijvoorbeeld als de aanvrager iets probeert uit te voeren als ware het een simpele activiteit, maar het is helemaal niet simpel.

**Interviewer:** je noemde al, dat er een heleboel aanvragen via een melding zouden kunnen gaan lopen. Kun je hier voorbeelden van geven?  
**Querens:** bij het leggen van kabels in langsrichting, dus naast de weg in de berm, moet kunnen. Dan wordt er een sleuf gegraven, de kabel gaat erin en het wordt weer dichtgegooid. Dat is niet zo spannend. Ook huisaansluitingen en onderhoudswerkzaamheden zijn denk ik wel geschikt. Soms moet er namelijk een stukje kabel vervangen worden en dan gaat het maar om werkzaamheden op één vierkante meter. Grondonderzoek zou ook mogelijk zijn, want daar doen we eigenlijk niet zo veel mee, behalve dan iets op papier zetten waar op gelet moet worden.   
**Interviewer:** ik sprak de heer Van Bleek en die gaf aan dat het niet overal duidelijk is wat er voor ondergrondse infrastructuur ligt en dat dit mogelijke problemen kan geven. Hoe denk jij hierover?  
**Querens:** dat is een stelling die vaak bij de provincie aangenomen wordt. Er is altijd een neiging om alles te registreren waar wat ligt, maar feitelijk is dat nu ook niet geregistreerd. Als wij willen weten wat waar ligt dan doen wij ook een klikmelding. Dat is een landelijk systeem waarin alle informatie te vinden is. Al we dat bij de provincie ook nog gaan registreren dan doen we dat ten eerste dubbel, want er is al zo’n systeem en het is een enorme aanslag op je capaciteit als je een goed werkend systeem wilt optuigen. Ten tweede weet je dat het nooit compleet is en zal worden. Nu ligt de verantwoordelijkheid bij de kabelaars en niet bij ons. Als wij onze eigen registratie er op na gaan houden dan zouden we ook verantwoordelijk zijn voor de correctheid van die registratie en dat kunnen we nooit garanderen. We zouden onszelf daarmee dan ook in onze eigen voet schieten.   
**Interviewer:** maar dat die registratie niet in huis is, vormt dan in iedere geval geen belemmering voor het invoeren van een meldingssysteem?

**Querens:** wat mij betreft niet. Want bij eigen registratie geldt: a, je trekt de verantwoordelijkheid naar je toe en b, je bent nooit compleet. Dus, ik zou daar niet op in willen zetten. Het kan alleen maar interessant zijn voor grote werken, zoals kabelstraten. Maar kabelstraten zijn infrastructuur waarin de kabels liggen. Die infrastructuur kunnen we al in Geoweb zetten, dus daar lig ik niet wakker van.

**Interviewer:** wat zijn de onderdelen van kabels en leidingen waar je absoluut de controle op wilt behouden?  
**Querens:** dat heeft dan met name te maken met de dimensies, die neergelegd moeten worden. Sommige kabeltjes zijn maar vier centimeter dik. Een bundel middenspanningskabels nemen zowat de halve berm in beslag en rioolleidingen of waterleidingen van flink formaat willen we graag in de smiezen houden. Dat is een categorisering, regionale leidingen. Die zijn per definitie zo groot dus ook risicovol, want ze beslaan een groot gebied. Verder heb je nog de distributieleidingen, de echte transportleidingen, die zijn niet klein en leggen echt beslag op je weg. Huisaansluitingen daarentegen, de kleine kabels, merken we niet zo veel van. De andere leidingen hebben wel invloed op je ruimte. Een ander ding wat we per se in de gaten willen houden, is tweeledig. Eén, we willen graag ontvangen wanneer iets met een melding wordt ingediend, waar blijkt dat we zelf aan de weg bezig zijn met bijvoorbeeld onderhoud. Het andere is, dat we het willen weten wanneer er een wegkruising plaatsvindt. Een melding zou kunnen, maar dan moet het honderd procent zeker zijn dat de werkzaamheden worden uitgevoerd, zoals er in de regels is opgenomen. Dit gebeurt zelden, dus is een extra controle in een vergunning handiger. Dat wil zeggen dat we kunnen handhaven op de vergunning en waar nodig maatregelen treffen. Een fietspad kruisen met een kabeltje is niet zo erg. Maar een weg kruisen middels een gestuurde boring is andere koek. Daar komt zoveel techniek bij kijken en daar hebben zoveel ingenieurs zich over gebogen, dat wil ik liever niet zien in een meldingssysteem. Plus de aannemer wil ook graag om vijf uur thuis zijn, dus soms wordt het niet zo nauw genomen met de regeltjes.  
**Interviewer:** dat speelt dan ook al in het huidige systeem met vergunningen?  
**Querens:** o ja, dat gebeurt nu ook. Er ligt een grote nadruk op toezicht. Het gaat dan meer op de uitvoering van de werkzaamheden dan wat er gebeurt onder de grond. Als blijkt dat er toch in het fietspad wordt gezaagd terwijl het alleen maar in de berm zou afspelen, of dat er een graafmachine op het fietspad staat, waardoor alle fietser de rijbaan op worden gedwongen, dat is niet de bedoeling. Het zal niet uitmaken of dit via een vergunning of een melding zou zijn gegaan, maar het gaat om het idee. Wat dus belangrijk is, is dat er wel melding wordt gemaakt bij het rayon, dat toezicht kan gaan houden. Als er een meldingssysteem komt, dan moet de melding goed over komen bij een rayonopzichter, zodat er duidelijk is wat er speelt op dat moment. Een melding moet worden behandeld alsof er sprake is van een vergunning. Het engste is, dat een rayonopzichter niet meer kan overzien wat waar gebeurt. Dit is het engste en dat moet niet worden vergeten bij een meldingssysteem.

**Interviewer:** het is de bedoeling dat er één loket komt waarin alle meldingen staan, zodat iedereen erbij kan.   
**Querens:** ja, klinkt leuk, maar er moet dan een actief signaal gaan naar de toezichthouders. Zo worden ze wakker geschud van, jongens er komt iets aan. Opletten dus. Het systeem moet niet alleen passief zijn, waar alles te zien en te lezen is, het moet actief zijn. Er komen honderden aanvragen voor kabels en leidingen per jaar binnen. Het gemiddelde is vijfhonderd à zeshonderd aanmeldingen voor kabels en leidingen per jaar. Je kunt je dan voorstellen, dat als je moet gaan zoeken dat het niet op te halen is. Want dan staat er zoveel in de meldingenbox dat het niet overzichtelijk is, of kan worden. Of dit dan gaat via de verkeersdesk of vanuit het meldingssysteem zelf, dat maakt niet uit. Een dubbele melding is ook zinloos. Maar ik weet niet of dat mogelijk is. Wat ik wel weet, is dat er ook al gedoe is gewest bij het tot stand brengen van het e-loket. Daar zit al zoveel informatie in, als je naar een meldingssysteem gaat, dan komt daar nog meer informatie in te staan. De gebruiker moet weten wanneer een melding genoeg is of wanneer er toch liever naar een vergunning wordt gegrepen. En de vraag is dan of het systeem dit onderscheid kan maken of dat de behandelend ambtenaar deze afweging gaat maken.   
**Interviewer:** in principe wordt het een kliksysteem waarin dit mogelijk moet zijn. Of melding of vergunning.  
**Querens:** dit betekend wel, dat alle projecten in dat systeem moeten staan, zodat direct duidelijk is wat waar wel en niet kan. Dat je als ambtenaar zelf het filter blijft. Maar dit kan wel weer fouten opleveren.  
**Interviewer:** is het dan nog wel een voordeel?  
**Querens:** het enige voordeel is dan, dat je niets meer op papier zet, een aftikkertje kost geen werk. Het is veilig, want je ziet alles alsnog voorbij komen en de menselijke controle blijft, maar dan neemt is er geen voordeel van werkvermindering, want je doet net zoveel alleen noem je het anders. Wat je het liefste hebt is dat de computer zelf kan bepalen wat met een melding gedaan kan worden en welke eruit gepikt wordt voor een extra controle. Dat vraagt een hele bak extra programmering en dat gaat tijd en geld kosten. De organisatie moet zoiets dan echt goed oppakken. Want het e-loket werkt nu ook niet naar behoren. Er zijn te veel mensen die er niet doorheen komen, er zijn te veel mensen die erin vastlopen en het systeem ligt er te vaak uit. Het moet een systeem worden dat goed werkt, en wat gebruiksvriendelijk is. Het kan wel, maar het wordt wel een klus. Het e-loket vroeg enorm veel tijd, dus we moeten goed nadenken over de invulling van zo’n nieuw systeem.

**Interviewer:** er zijn dus wel mogelijkheden bij kabels en leidingen maar het systeem moet goed functioneren?  
**Querens:** ja, er moet echt tijd en geld voor vrijgemaakt worden, want het moet heel nauwkeurig en goed worden opgesteld en bijgehouden worden. Daarnaast speelt ook nog mee, dat er een systeem komt waarbij nieuwbouwprojecten worden getoond. Dit moet dan ook weer geïntegreerd worden in een digitaal meldingssysteem. Soms speelt ook mee dat er verschillende afdelingen een rol spelen. Soms is DBI bevoegd om een aanvraag te behandelen, maar soms moeten de kabelaars bij grondzaken zijn of bij de afdeling milieu. Niet elke provinciale grond is het zelfde. Soms is grond in eigendom en soms in beheer, of allebei. Dus het is niet altijd zwart-wit. Dit moet dan allemaal meegenomen worden in een systeem. Snap je, het vraagt nogal wat. Maar nogmaals, kabels en leidingen zijn geschikt voor meldingen.

**Interviewer:** dat is al een goed begin, uiteindelijk moeten de meldingen ervoor zorgen dat de werkdruk wordt verminderd.  
**Querens:** ja, want nu missen we bepaalde dingen doordat we het te druk hebben. We zitten heel de dag achter onze bureaus aanvragen weg te tikken en dan missen we soms wat er buiten gebeurt. Dus als het allemaal werkt, zou het fantastisch zijn. Dan moet wel alles fantastisch worden geregeld in de digitale systemen. Anders heeft het geen zin. Van te voren alles goed regelen in algemene regels, een duidelijk en gebruiksvriendelijk systeem en het kan werken. Het moet wel rustig en secuur worden geregeld, want anders werkt het niet en zitten we met de gebakken peren. Maar ik heb er wel vertrouwen in.

1. voor zover er geschreven informatie te vinden is over het onderwerp ‘meldingssystemen’. [↑](#footnote-ref-1)
2. ‘Ontwikkeling van de Omgevingswet’, omgevingswetportaal, omgevingswetportaal.nl (zoek op waarom een stelselherziening). [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting bij de Omgevingsverordening Zuid-Holland. [↑](#footnote-ref-3)
4. Aanhef Binnenvaartpolitiereglement. [↑](#footnote-ref-4)
5. ‘Ontwikkeling van de Omgevingswet’, omgevingswetportaal, omgevingswetportaal.nl (zoek op winst van de wet). [↑](#footnote-ref-5)
6. ‘Ontwikkeling van de Omgevingswet’, omgevingswetportaal, omgevingswetportaal.nl (zoek op winst van de wet). [↑](#footnote-ref-6)
7. ‘Doelen van de Omgevingswet’, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, vng.nl (zoek op doelen Omgevingswet). [↑](#footnote-ref-7)
8. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 470. [↑](#footnote-ref-9)
10. ‘Zorgplicht in de Omgevingswet’, Aan de slag met de Omgevingswet, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op zorgplicht in de omgevingswet). [↑](#footnote-ref-10)
11. Aanhef Scheepvaartverkeerswet. [↑](#footnote-ref-11)
12. Aanhef Waterwet. [↑](#footnote-ref-12)
13. Aanhef Wegenwet. [↑](#footnote-ref-13)
14. Aanhef Wegenverkeerswet. [↑](#footnote-ref-14)
15. Van Helden e.a. 2019 p. 16. [↑](#footnote-ref-15)
16. Van Helden e.a. 2019 p. 18. [↑](#footnote-ref-16)
17. Concept toelichting ontwerp Omgevingsverordening. [↑](#footnote-ref-17)
18. Aanhef Omgevingsverordening. [↑](#footnote-ref-18)
19. C. Saris, ‘De Omgevingsverordening in de Omgevingswet’, Stibbe.nl 17 oktober 2014. [↑](#footnote-ref-19)
20. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 88. [↑](#footnote-ref-20)
21. Toelichting bij de Omgevingsverordening Zuid-Holland. [↑](#footnote-ref-21)
22. Concept toelichting ontwerp Omgevingsverordening. [↑](#footnote-ref-22)
23. Toelichting bij de Wijzigingsverordening Zuid-Holland inzake meldingsplicht voor infrastructuur. [↑](#footnote-ref-23)
24. ‘Workshop omgevingsverordening en (vaar)wegen’, Simon Handgraaf 8 april 2019. [↑](#footnote-ref-24)
25. ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116. [↑](#footnote-ref-25)
26. ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116 (zie respectievelijk paragraaf 4.2 e.v., 4.8 e.v., 4.19 e.v. en 4.24 e.v.). [↑](#footnote-ref-26)
27. ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14. [↑](#footnote-ref-27)
28. ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:36. [↑](#footnote-ref-28)
29. Toelichting bij de Wijzigingsverordening Zuid-Holland inzake meldingsplicht voor infrastructuur. [↑](#footnote-ref-29)
30. Toelichting bij de Wijzigingsverordening Zuid-Holland inzake meldingsplicht voor infrastructuur. [↑](#footnote-ref-30)
31. Toelichting bij de Wijzigingsverordening Zuid-Holland inzake meldingsplicht voor infrastructuur. [↑](#footnote-ref-31)
32. Zie Bijlage VIII, pagina 59 en 60. [↑](#footnote-ref-32)
33. Zie Bijlage X, pagina 64 en 66. [↑](#footnote-ref-33)
34. Zie Bijlage IV, pagina 46 en 47. [↑](#footnote-ref-34)
35. Zie Bijlage IX, pagina 61. [↑](#footnote-ref-35)
36. Zie Bijlage VI, pagina 53 en 54. [↑](#footnote-ref-36)
37. Zie Bijlage III, pagina 43. [↑](#footnote-ref-37)
38. Zie Bijlage V, pagina 49. [↑](#footnote-ref-38)
39. Zie Bijlage V, pagina 53. [↑](#footnote-ref-39)
40. Zie Bijlage II, pagina 34 en 35 en Bijlage VII, pagina 57. [↑](#footnote-ref-40)
41. Zie Bijlage VII, pagina 56. [↑](#footnote-ref-41)
42. Eigen afbeelding. [↑](#footnote-ref-42)
43. Zie Bijlage IX, pagina 61. [↑](#footnote-ref-43)
44. Zie Bijlage III, pagina 44 en Bijlage VI, pagina 54. [↑](#footnote-ref-44)
45. Zie Bijlage III, pagina 44 en Bijlage V, pagina 50. [↑](#footnote-ref-45)
46. Gewoon voor hem, gewoonvoorhem.nl/super-jacht-symphony-de-grootste-uit-nl. [↑](#footnote-ref-46)
47. Zie Bijlage II, pagina 37 en Bijlage IV, pagina 46. [↑](#footnote-ref-47)
48. Harry Renting, harryrenting.nl/pagina/diensten/horizontaal-gestuurd-boren. [↑](#footnote-ref-48)
49. Zie Bijlage X, pagina 64 en 65. [↑](#footnote-ref-49)
50. Zie Bijlage VIII, pagina 58 en 59. [↑](#footnote-ref-50)
51. Zie Bijlage III, pagina 43, Bijlage IV, pagina 46 en 46 en Bijlage V, pagina 50. [↑](#footnote-ref-51)
52. Zie Bijlage III, pagina 43 en Bijlage V, pagina 50. [↑](#footnote-ref-52)
53. Elzinga waterwerken hoveniers, elzingahoveniers.nl/projecten/insteekhaven-aan-de-staande-mastroute-friesland. [↑](#footnote-ref-53)
54. Zie Bijlage III, pagina 43 en Bijlage IV, pagina 46 en 47. [↑](#footnote-ref-54)
55. Zie Bijlage VI, pagina 52 en 54. [↑](#footnote-ref-55)
56. Zie Bijlage IX, pagina 61. [↑](#footnote-ref-56)
57. Zie Bijlage IX, pagina 62 en Bijlage X, pagina 64. [↑](#footnote-ref-57)
58. Zie Bijlage X, pagina 64. [↑](#footnote-ref-58)
59. Zie Bijlage VIII, pagina 58. [↑](#footnote-ref-59)
60. Worktalia, worktalia.com. [↑](#footnote-ref-60)
61. Zie Bijlage VIII, pagina 58. [↑](#footnote-ref-61)
62. Zie Bijlage II, pagina 37 en Bijlage VII, pagina 56. [↑](#footnote-ref-62)