



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het Waterschap Roer en Overmaas te Sittard.

Datum: 31 december 2013

Rapportnummer: 2013/207

Inleiding

Verzoeker heeft zich tot de Nationale ombudsman gewend omdat hij, in de uitoefening van zijn functie, een bepaalde werkwijze van zijn werkgever heeft geconstateerd, op grond waarvan hij vindt dat er sprake is van een misstand. Er is in zijn optiek sprake van een structurele werkwijze waarbij zijn werkgever, een waterschap, bepaalde vergunningen achteraf verleent. Hetgeen in strijd is met de regels.

Verzoeker ziet zichzelf als klokkenluider omdat hij een vermoeden van een misstand had, en hij deze misstand heeft aangekaart binnen zijn organisatie.

Verzoeker heeft aangegeven dat hij vervolgens weerstand en tegenwerking heeft ervaren vanuit de organisatie, zodanig dat hij uiteindelijk een slechte beoordeling heeft gekregen waarna hij is ontslagen.

Verder heeft verzoeker aangegeven dat het waterschap geen onafhankelijke vertrouwenspersoon klokkenluiders heeft aangesteld, nu deze functie wordt vervuld door de coördinator van de Afdeling Personeel en Organisatie. Verzoeker is van mening dat een vertrouwenspersoon voor klokkenluiders niet objectief of betrouwbaar kan zijn als hij tevens betrokken is bij de beoordeling van een werknemer en dus functioneel nauwe banden heeft met de directie van de organisatie.

Klachten

De Nationale ombudsman heeft de klacht als volgt geformuleerd:

1. Verzoeker klaagt erover dat het Waterschap Roer en Overmaas voor werkzaamheden waarbij het waterschap zelf betrokken is, toestaat dat stelselmatig (nagenoeg) achteraf een waterschaps/keurvergunning wordt aangevraagd en verleend;
2. Verzoeker klaagt er verder over dat er bij het Waterschap Roer en Overmaas geen onafhankelijke vertrouwenspersoon voor klokkenluiders is.

Klacht 1

Algemeen

Verzoeker geeft aan dat het waterschap grote projecten vaak samen met andere partners uitvoert. Voor bepaalde activiteiten is op grond van de keur een vergunning nodig. Deze worden meestal door één van de andere partners (achteraf) aangevraagd (bijvoorbeeld de gemeente of een landinrichtingscommissie). Bij het waterschap is het gebruik om bij projecten, waar het zelf een belang bij heeft, de volgorde om te draaien: eerst uitvoeren

en, als het project afgerond is, wordt achteraf de situatie vastgesteld door middel van een vergunning.

Verzoeker is van mening dat het waterschap welbewust een strategie voert om eerst werkzaamheden te beginnen en pas na de afronding de vergunningprocedure te volgen. Dit voorkomt complicaties bij het realiseren van projecten.

Verzoeker is van mening dat deze structurele werkwijze een misstand is. Wanneer je als burger een vergunning nodig hebt, moet je wel die vergunning van tevoren verkrijgen. Het kan niet zo zijn dat een overheidsinstantie zich niet aan de regels hoeft te houden en altijd achteraf een vergunning verleent.

Verzoeker is verder van mening dat het standpunt van het waterschap dat er in zijn algemeenheid niets mis is met het verlenen van een vergunning achteraf, niet juist is. De burger wordt op deze manier het recht ontnomen om zich tegen deze plannen te verweren middels bezwaar en beroep. De mededeling dat de Raad van State met een dergelijke werkwijze zou instemmen is in de ogen van verzoeker apert onjuist.

Verzoeker heeft vier projecten genoemd waarbij er in zijn ogen sprake is van een werkwijze die niet door de beugel kan.

Deze voorbeelden betreffen:

1. Project Valkenburg
2. Project Rode Beek
3. Landinrichtingsprojecten Centraal Plateau en Mergelland Oost.

De Nationale ombudsman heeft zich in het onderzoek gericht op deze vier projecten van het waterschap, nu verzoeker van mening is dat uit deze projecten blijkt dat er sprake is van een structureel achteraf verlenen van vergunningen door het waterschap aan zichzelf of andere overheden.

Het waterschap heeft in het onderzoek meerdere malen schriftelijk en één maal mondeling een toelichting gegeven op zijn visie op de klacht van verzoeker.

Het waterschap heeft in zijn eerste reactie aangegeven dat er in algemene zin niets mis is met vergunningverlening achteraf. Indien er vergunningsplichtige activiteiten hebben plaatsgevonden zonder vergunning, is het op grond van jurisprudentie noodzakelijk om, alvorens te handhaven, eerst te toetsen of de activiteit legaliseerbaar is. Indien dit het geval is, dient achteraf een vergunning te worden verleend.

Ook is het waterschap van mening dat op grond van artikel 4.8 van de keur, het waterschap zichzelf geen vergunning hoeft te verlenen voor activiteiten die het verricht ter

uitvoering van de aan het waterschap opgedragen wettelijke taak.

Het waterschap is nadrukkelijk van mening dat de stelling van verzoeker dat het waterschap stelselmatig achteraf vergunningen laat aanvragen en verleent, niet juist is.

1. Project Valkenburg

Zienswijze verzoeker

In het project aangaande het herstellen van de kademuren in Valkenburg, geeft verzoeker aan dat het herstel van de kademuur met goede wil nog wel onder de werkzaamheden als bedoeld in artikel 4.8 keur kan vallen. Maar de andere werkzaamheden, zoals de aanleg van uitkijkpunten en plaatsing van staatmeubilair, een wandelpad aanleggen en een amfitheater maken, vallen hier niet onder.

De genoemde plannen voor aanpak hebben betrekking op herstelmaatregelen van de kademuur. Voor de andere werkzaamheden had de gemeente Valkenburg vooraf een vergunning moeten aanvragen, omdat dit geen waterstaatwerken betreft.

Verzoeker is van mening dat er door het waterschap vergunningen zijn overgelegd waaruit het niet duidelijk is of de overige werkzaamheden hier onder vallen.

De vergunning van 28 oktober 2010 spreekt over een aantal werkzaamheden. Bij deze vergunning behoort als bijlage een notitie van Royal Haskoning. Verzoeker is van mening dat een deel van de werkzaamheden die in de notitie worden besproken, niet terug te vinden is in de vergunning.

Volgens verzoeker waren de genoemde cultuurhistorische objecten in uitvoering of reeds gerealiseerd, toen de vergunning in oktober 2010 werd verleend. Hij verwijst naar stukken van het internet op grond waarvan blijkt dat de werkzaamheden al eerder dan de vergunning van oktober 2010 hebben plaats gevonden.

Zienswijze waterschap

In dit project moesten de kademuren in Valkenburg worden vernieuwd. Samen met de gemeente heeft het waterschap geld hiervoor beschikbaar gesteld. Met de gemeente en particuliere eigenaren zijn overeenkomsten gesloten om de werkzaamheden mogelijk te maken. Het gaat om de Molentak en de Geul.

Er zijn plannen voor renovatie opgesteld en die hebben ter inzage gelegen (vanaf 1997).

Vergunningen zijn noodzakelijk om te toetsen of de geplande werkzaamheden geen inbreuk maken op het waterstaatkundig functioneren van de Molentak en de Geul. Aangezien het waterschap het project samen met de gemeente heeft uitgevoerd en als

opdrachtgever heeft gefungeerd, is deze toets uitgevoerd bij het maken van plannen van aanpak.

Er is een projectbesluit genomen. Op grond van artikel 4.8. van de keur is er dan ook geen noodzaak tot het verlenen van aparte vergunningen

In 2013 is aan de gemeente een vergunning verleend waarin is opgenomen voor welke delen van de kademuur de gemeente verantwoordelijk is voor het onderhoud. Daarmee is de onderhoudsplicht voor de toekomst gewaarborgd. De vergunningen die particulieren hebben, zijn niet gewijzigd.

Nadere toelichting waterschap

Het waterschap heeft vooraf een projectbesluit genomen. Vervolgens is het in het uiteindelijke 13 jaar durende project niet vooraf duidelijk wat allemaal uitgevoerd zal moeten worden.

Het plan is geweest dat wanneer de muren van de kade klaar zijn dat dan de oude (beheer)vergunningen worden ingetrokken en dat de nieuwe vergunningen moeten worden verleend. Dit betreft dan het regelen van het onderhoud.

De werkzaamheden zijn in twee fases uitgevoerd. Voor de tweede fase zijn op 23 januari 2008 en op 28 oktober 2010 vergunningen verleend voor de nadere invulling.

De verhoging van de balkons valt onder het projectbesluit.

Verder heeft het waterschap aangegeven dat niet alle werkzaamheden die de gemeente Valkenburg zich in 2005 had voorgenomen, zijn uitgevoerd. Zo is er geen wandelpad en stadsmuur aangelegd. Er is geen amfitheater gemaakt en er zijn geen open hekwerk/houten beschoeiing/aarden wal met voetpad aangelegd.

Er is wel een wandelpad langs de Geul aangelegd, hetgeen is opgenomen in de vergunning van 23 januari 2008.

De uitkijpunten, balkons genoemd, zijn opgenomen in een aantal vergunningen van oktober 2010. Het straatmeubilair - in de vergunningen aangeduid als verlichting elektriciteitskasten, haag en hekwerk - is opgenomen in de vergunningen van januari 2008.

In 2013 heeft het waterschap een vergunning verleend (aan de gemeente) waarbij het onderhoud voor de toekomst is geregeld.

Het waterschap concludeert dan ook dat er in dit project geen vergunningen achteraf zijn verleend.

2. Project Rode Beek

Zienswijze verzoeker

Verzoeker heeft wat betreft het project Rode Beek , dat de ontkeuizing van de Rode Beek betref, verwezen naar de website van het waterschap in 2011:

"Ontkeuizing Rode Beek: uitvoering vordert. De werkzaamheden aan de ontkeuizing van de Rode Beek in de kern van Schinveld zijn in volle gang. Er is tot op heden veel werk verzet, zo is een deel van de Rode Beek weer zichtbaar, zijn de eerste vissen alweer teruggekeerd in de beek en wordt het riool vervangen. Gemeente Onderbanken, Waterschap Roer en Overmaas, Waterschapsbedrijf Limburg, directievoerder Plangroep Heggen en aannemer Arcadis werken samen aan het weer zichtbaar maken van de Rode Beek in het centrum van Schinveld. Het openmaken van de beek over een traject van 850 meter is nodig om een ononderbroken verbindingzone tussen natuurgebieden te maken. Dit zorgt voor minder wateroverlast bij hevige regenval, is goed voor de natuur en versterkt de levendigheid van de kern van Schinveld".

Verzoeker is van mening dat voor dit project eveneens achteraf een vergunning (door de gemeente Onderbanken) is aangevraagd. Het team handhaving mocht hierbij niet te veel bemoeienis hebben. Verzoeker verwijst hiervoor naar een interne mailwisseling. Ook wijst verzoeker erop dat hij dit project heeft genoemd in de interne notitie die hij na zijn indiensttreding heeft opgesteld.

Naar aanleiding van de reactie van het waterschap heeft verzoeker aangegeven dat er inderdaad een vergunning door het waterschap is verleend. Alleen is er tijdens de uitvoering van het project in ernstige mate door het waterschap afgeweken van de verleende vergunning van 2009. Zo ernstig dat een handhaver de projectleider er op wees. De projectleider heeft in een mail gezegd niet elke wijziging met welk karakter ook door te geven. Er is nog een calamiteit geweest. Er dreigde meer grondwater te worden onttrokken dan was vergund. Er dreigden woningen te verzakken. Na contact tussen de coördinator handhaving en de wethouder, zijn passende maatregelen getroffen, waarvan de projectleiding (het waterschap) op de hoogte was. Toen de rust is hersteld, heeft de gemeente later nog een aangepaste vergunning aangevraagd; die is verleend.

Zienswijze waterschap

De gemeente is in dit project opdrachtgever en het waterschap financiert mee, voor zover het betrekking heeft op de wettelijke taak van het waterschap.

Er is namens de gemeente een vergunning op grond van de keur aangevraagd bij het waterschap op 30 januari 2009. In de aanvraag wordt aangegeven dat de gemeente voornemens is medio september 2009 te starten met de uitvoering. Vervolgens is op 22 juli 2009 de vergunning verleend op grond van de keur alsmede een besluit

maatwerkvoorschrift ingevolge het Activiteitenbesluit.

Er is geen sprake van vergunningverlening achteraf.

Het waterschap heeft mondeling ten aanzien van het door verzoeker genoemde incident aangegeven dat er inderdaad te veel grondwater werd onttrokken en dat daar toen een nieuwe vergunning voor is verleend. Hiermee is er geen sprake van een vergunningverlening achteraf omdat er is ingespeeld op een nieuwe omstandigheid.

Hieraan heeft het waterschap toegevoegd dat door de provincie Limburg op 30 juli 2009 een vergunning is verleend aan de gemeente Onderbanken voor het onttrekken van grondwater op grond van de Grondwaterwet tot 1 januari 2011 (een bemalingsvergunning).

Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden en is de Grondwaterwet ingetrokken. Grondwateronttrekkingen zijn sinds die datum vergunningsplichtig op grond van de Waterwet en het waterschap is daarvoor het bevoegd gezag.

In 2010 is, ten tijde van de uitvoering van de werken, door de gemeente Onderbanken bij het waterschap verzocht de werkingsduur van de vergunning van de provincie te verlengen tot 1 juli 2013 en is gevraagd om meer water te mogen onttrekken om de bouwkuip droog te houden. Na de nodige onderzoeken is op de aanvragen positief gereageerd bij besluit van 4 oktober 2010.

Er was dus geen sprake van een calamiteit maar van een verzoek om meer grondwater te mogen onttrekken, hetgeen in 2009 niet te voorzien was.

Het waterschap heeft stukken overgelegd waaruit blijkt dat de gemeente Onderbanken in maart 2010 bij het waterschap - dat toen inmiddels bevoegd was geworden - een verzoek had ingediend om de looptijd van de bemalingsvergunning tot 1 januari 2011 te gaan verlengen tot 1 juli 2013. In een brief van juli 2010 voegt de gemeente hieraan toe dat er is uitgegaan van een onttrekking van 19.6 m³/uur. En dat op dat moment tijdens het opstarten van het werk, blijkt dat gemiddeld 50 m³/uur wordt onttrokken. Er is om aanpassing van de vergunning naar dit laatste getal gevraagd.

In een brief van 1 september 2010 geeft de gemeente aan dat er op dat moment 65 m³/uur wordt onttrokken en verzoekt de vergunning daarop aan te passen. Het waterschap heeft op 4 oktober 2010 de gewijzigde vergunning verleend.

3. Projecten Landherinrichting Centraal Plateau en Mergelland Oost

Zienswijze verzoeker

Verzoeker heeft aangegeven dat het waterschap in het kader van een herinrichtingsprocedure zich niet aan de regels houdt en ook achteraf vergunningen

verleent. Hiervoor geeft verzoeker de projecten Herinrichting Centraal Plateau en Herinrichting Mergelland Oost aan.

Ten aanzien van het project Centraal Plateau geeft verzoeker het volgende aan.

Op 9 december 2011 is de vergunningaanvraag Herinrichting Centraal Plateau per brief ingediend. Deze aanvraag heeft betrekking op de afronding van het landinrichtingsproject Centraal Plateau (hierna: "CP"). Een project van jaren, waarbij verschillende overheden (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel, Provincie Limburg, Waterschappen, gemeenten en boeren) bij betrokken zijn. De landinrichting is thans (nagenoeg) afgerond. Datgene wat gerealiseerd is moest worden vastgelegd in een vergunning. Enerzijds om (achteraf) te voldoen aan de keur, anderzijds wordt in de vergunning ook vastgelegd wie het onderhoud over de betreffende duiker of brug, etc. dient uit te voeren.

Uit de vergunningaanvraag blijkt dat deze is ingediend door de landinrichtingscommissie CP; waarin diezelfde overheden en partijen vertegenwoordigd zijn. Van het eerdergenoemde formulier is geen gebruik gemaakt, van ieder werk (de duiker, de brug, etc.) is een aparte tekening gemaakt. Er was in dit geval slechts een "situatieschetsje" bijgevoegd. De aanvraag vermeldt: "De landinrichtingscommissie verzoekt u naar aanleiding van het bestek BBD, onderdeel Beken door middel van bijgevoegde informatie de noodzakelijke keurvergunningen af te geven aan de aanliggende eigenaren t.b.v. het gebruik van veedrinkplaatsen, neuspompen en mogelijke voor het waterschap vergunningsplichtige zaken".

Uit informatie op internet volgt, aldus verzoeker, dat al op 16 oktober 2009 de akte van toedeling ten overstaan van een notaris is gepasseerd voor de herinrichting CP. Ook blijkt uit de zogeheten "Landinrichter" van 10 juli 2008 - een online uitgave van de Landinrichtingscommissie CP - dat het "Beekherstel, Bermbeplantingen en Dassenvoorzieningen (BBD)" op dat moment volop in uitvoering is. Dit terwijl de vergunningen van het bestek BBD onderdeel Beken pas op 8 december 2011 bij het waterschap werden aangevraagd. Hieruit volgt dat deze vergunning dus achteraf is aangevraagd.

Ten aanzien van de herinrichting Mergelland-Oost is verzoeker van mening dat dat een vergelijkbaar voorbeeld is. In een brief van de landinrichtingscommissie aan het waterschap, die verzoeker heeft overgelegd, staat: "Wanneer de uitvoering gereed is wordt precies op tekening gezet wat, waar is uitgevoerd, zodat alles vergund kan worden. Verzoeker voegt hieraan toe dat een lid van het dagelijks bestuur van het waterschap de onafhankelijk voorzitter van de herinrichtingscommissie is. Verzoeker wijst erop dat in de brief van de commissie aan het waterschap wordt aangegeven dat deze is verstuurd op advies van de heer C., een projectleider van het waterschap.

Om deze werkwijze te ondervangen, heeft verzoeker intern voorgesteld om vooraf een raamvergunning te gaan verlenen.

Verzoeker heeft in reactie op het verslag van bevindingen nog verwezen naar de vergunningenpraktijk die volgens hem bij Rijkswaterstaat zou bestaan; daar zou wel sprake zijn van een juiste volgorde van vergunningverlening.

Zienswijze waterschap

Het waterschap heeft het volgende aangegeven.

Landinrichting, op grond van Landinrichtingswet, is een procedure van tientallen jaren. De landinrichtingscommissie richt een gebied opnieuw in en het waterschap is een van de eigenaren in zo'n gebied.

In het kader van het werk van de landinrichtingscommissie vraagt de landinrichtingscommissie een vergunning op grond van de keur voor de werkzaamheden.

Voorbeeld van die werken zijn het plaatsen van vele duikers, bruggen, toegangen tot percelen etc.

Bestuurlijk is afgesproken dat het waterschap 50% van de kosten voor beekherstel betaalt. Dit impliceert dat het waterschap ook mede bepaalt welke werkzaamheden worden uitgevoerd. Op dat moment wordt getoetst of de werkzaamheden inbreuk maken op het waterstaatkundig functioneren van de watergangen.

Aangezien het waterschap mede zelf het bestek bepaalt, is er voor gekozen geen vergunning te verlenen aan de landinrichtingscommissie omdat dat op dat moment slechts een papieren, administratieve handeling zou zijn.

Bovendien is één medewerker van het waterschap betrokken bij de landinrichtingscommissie zodat het waterschap aan de werkzaamheden van de landinrichtingscommissie deelneemt en er zo nodig advies kan worden gegeven. Deze werkzaamheden van de commissie betreffen de feitelijke indeling en inrichting van het gebied waarbij in overleg wordt getreden met de eigenaren die uiteindelijk bij de toedeling zelf de vergunningen (dus de plicht tot onderhoud) gaan krijgen.

Het waterschap zou voor aanleg van de werken honderden vergunningen eerst aan de landinrichtingscommissie moeten verlenen en dan zou het waterschap deze honderden vergunningen, na het plan van toedeling, weer opnieuw moeten verlenen aan de nieuwe eigenaren. Aangezien dit slechts een administratieve handeling zou zijn die veel

inzet vraagt en geen inhoud heeft, is hiervoor niet gekozen.

Formeel gezien moet de landinrichtingscommissie vergunningen verkrijgen om de uitvoering van de werkzaamheden te kunnen doen. Het waterschap moet de vergunningen hiertoe verlenen. Echter, dit is zo'n administratieve klus, dat er voor gekozen is om gedurende het project geen vergunning te verlenen aan de commissie, maar uiteindelijk alleen (na het moment van toedeling) deze vergunningen te verlenen aan de uiteindelijke eigenaren.

Naar de letter heeft verzoeker dan ook gelijk dat in dit geval de werken eerst zijn gemaakt en dat naderhand de vergunningen verleend zijn, doch een andere werkwijze levert enkel administratieve lasten op.

De rechtsbescherming is niet geschaad, aangezien de werken met name bedoeld zijn voor de ontsluiting van de percelen van de nieuwe eigenaren. Er is niemand die hiervan enig nadeel ondervindt. De uitvoering van de werken is ten gunste van de nieuwe eigenaren. Voor deze eigenaren staat bezwaar en beroep open. Hiervan heeft overigens niemand gebruik gemaakt.

Het waterschap geeft verder aan met verzoeker over zijn visie op het niet verlenen van de vergunningen aan de landinrichtingscommissie in de uitoefening van zijn functie te hebben gesproken. Er is met hem over een mogelijke raamvergunning voor de landinrichtingscommissie gesproken, een soort algemeen kader waarmee de diverse vergunningen zouden worden ondervangen.

Het waterschap is zich bewust van het feit dat er strikt juridisch gezien aparte vergunningen verleend zouden moeten worden, maar dit zou ondervangen kunnen worden door een raamvergunning. Het waterschap ziet in de praktijk geen probleem aangezien het niet een beperking van rechtsbescherming met zich meebrengt. Immers, belanghebbenden kunnen tegen de nieuwe plannen bezwaar indienen bij de landinrichtingscommissie en achteraf, na de toedeling, kan men ook bezwaar indienen.

De landinrichtingscommissie heeft voor alle overige benodigde vergunningen, zoals gemeentelijke vergunningen, gezorgd.

Nader ingewonnen informatie

De Nationale ombudsman achtte het van belang te weten of dit waterschap deze werkwijze als enige hanteert in dergelijke projecten.

Hij heeft daarom navraag gedaan bij een deskundige op het gebied van waterschapsrecht van de Universiteit van Utrecht en bij de Unie van Waterschappen.

Door de deskundige van de universiteit, mevrouw professor mr. H.F.M.W. van Rijswick van het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, is het volgende naar voren gebracht:

“Algemeen erkend wordt dat het een complex vraagstuk betreft waar men oplossingen zoekt die zowel pragmatisch zijn (vermindering administratieve lasten) en die tegelijkertijd de toets van legitimiteit doorstaan.

Er wordt gewezen op de lange duur van ruilverkavelings/landinrichtingsprocessen (vaak meer dan 20 jaar) en het belang van privaatrechtelijke verhoudingen daarbij. Door sommigen wordt gesteld dat de publiekrechtelijke vergunningverlening maar een zeer beperkt deel van het proces is. Het betreft veel grote, maar soms ook kleinschaliger gebiedsprocessen waar veel actoren bij betrokken zijn. Enerzijds ziet men dat waterschappen de legitimiteit trachten te verwezenlijken door in de planfase veel ruimte te geven voor inspraak en betrokkenheid bij de planontwikkeling. In sommige gevallen staat in deze fase inspraak en betrokkenheid bij de plan- en besluitvorming voorop en kiest men voor een vorm waarin na de afronding van het proces vergunningverlening aan de nieuwe eigenaren plaatsvindt. Deze vergunningverlening betreft dan meer het formeel vastleggen en formaliseren van de nieuwe juridische verhoudingen, in overeenstemming met de legger en de onderhoudsverplichtingen die uit de keur voort kunnen vloeien. Anderzijds ziet men ook een meer strikt-juridische benadering, waarbij bijvoorbeeld aan de Dienst Landelijk gebied wel vergunningen worden verleend voor de vele uiteenlopende werkzaamheden waarvoor een watervergunning of keurontheffing noodzakelijk is (op grond van de Waterschapswet of de Waterwet). De gedachte achter deze keuze is dat met landinrichting grote (bedrijfseconomische, waterstaatkundige of landschappelijke) belangen gemoeid kunnen zijn en dat belanghebbenden de nodige rechtsmiddelen moeten worden geboden om hun belangen ook voor een onafhankelijke rechter naar voren te kunnen laten brengen. Indien rechtsbescherming slechts open staat nadat alle feitelijke werkzaamheden al zijn uitgevoerd, is rechtsbescherming tegen de vergunningverlening aan de nieuwe eigenaren (zoals hierboven beschreven) nog maar zeer beperkt in de zin dat er juridisch nog wel een rechtsgang open staat, maar dat aan de gerealiseerde feitelijke situatie niet veel meer veranderd zal kunnen worden. Wij troffen ook andere variaties aan waarmee een oplossing wordt gezocht voor de spanning tussen de administratieve lasten die gepaard gaan met het verlenen van vele vergunningen en ontheffingen en het bieden van een formele rechtsbeschermings- mogelijkheid voordat de werkzaamheden feitelijk worden uitgevoerd. Zo wordt ook gebruikt gemaakt van parapluvergunningen voor alle werkzaamheden die binnen het landinrichtingsplan vallen, of van tijdelijke vergunningen aan de landinrichtingscommissie, gevolgd door vergunningen voor onbepaalde tijd aan de nieuwe eigenaren en ten slotte de mogelijkheid dat de vergunningen gelijktijdig met het vaststellen van de definitieve plannen worden verleend, zodat dan de rechtsbeschermingsfase is afgelopen voor de start van de feitelijke werkzaamheden.

Al met al kan worden geconcludeerd dat er niet gesproken kan worden van één vaste praktijk. Er wordt gezocht naar manieren om de landinrichting praktisch uitvoerbaar te houden met voldoende ruimte voor belanghebbenden om hun belangen naar voren te

brengen. Sommige waterschappen doen dit laatste met name via inspraak en betrokkenheid bij het planproces waarbij de uiteindelijke vergunningverlening pas plaatsvindt na de afronding van alle feitelijke werkzaamheden, anderen kiezen voor de meer juridische weg van vergunningverlening voor feitelijke werkzaamheden met afzonderlijke mogelijkheid van beroep op een onafhankelijke rechter. “

Vanuit de Unie van Waterschappen is aangegeven:

“Gebleden is dat de werkwijze voorkomt bij vier van de 21 waterschappen. 12 waterschappen hebben een andere werkwijze, waarbij vergunningen worden verleend voorafgaand aan de uitvoering van het beekherstel en de aanleg van de bijbehorende kunstwerken.

Bij de overige 5 waterschappen die gereageerd hebben zijn er geen landinrichtings projecten aan de orde.”

Klacht 2

Onafhankelijk Vertrouwenspersoon Klokkenluiders

Visie verzoeker

Verzoeker stelt dat een vertrouwenspersoon niet objectief of betrouwbaar kan zijn als hij tevens betrokken is bij de beoordeling van een werknemer, als hij – functioneel- nauwe banden heeft met de directie. Hij is ook niet betrouwbaar als hij verzoekers vermoeden van een misstand niet ‘onverwijld doorgeleid naar het dagelijks bestuur’. Een vertrouwenspersoon is ook niet objectief en betrouwbaar als hij zaken vermengt en doorspeelt naar de directie.

Verzoeker geeft aan dat de persoon die deze functie vervult, aanwezig was tijdens het beoordelingsgesprek waarin verzoeker negatief werd beoordeeld vanwege zijn visie op de vergunningverlening achteraf.

Verder is er veel gebeurd op het arbeidsrechtelijke vlak waarbij de persoon in kwestie een belangrijke rol speelde, zoals onder andere de eindeloze discussies over re-integratietrajecten en coaching.

Verzoeker is van mening dat vertrouwen, objectiviteit en onafhankelijkheid in elkaars verlengde liggen. Iemand heeft niet voor niets de functietitel “vertrouwenspersoon”; het moet iemand zijn in wie een klokkenluider/werknemer vertrouwen kan en moet hebben. Daarvan is hier geen sprake.

Verzoeker is verder van mening dat de vertrouwenspersoon zijn klokkenluidersmelding niet onverwijld heeft doorgestuurd.

Visie waterschap

De geldende klokkenluidersregeling stelt niet de eis van een onafhankelijke vertrouwenspersoon maar van een vertrouwenspersoon (voor de in de regeling voorziene interne procedure) en een meldpunt (voor de in de regeling voorziene externe procedure), zo stelt het waterschap.

De functie van vertrouwenspersoon wordt vervuld door de coördinator van het team Personeel en Ondersteuning (P&O). De functie van vertrouwenspersoon is vastgelegd in het reglement van het waterschap.

Hij is gelet op zijn functie zeer wel in staat om de melding van een ambtenaar van een bij hem levend vermoeden van misstand onverwijld aan het dagelijks bestuur (DB) door te geleiden en op verzoek van de ambtenaar de naam van die ambtenaar niet te melden.

De functie van vertrouwenspersoon omvat niet tevens de inhoudelijke behandeling van de melding. Het is een doorgeefluik-functie. Het is aan het DB om naar aanleiding van de melding van een vermoeden van misstand een onderzoek in te stellen. Daarom is het mogelijk om deze functie te laten vervullen door de coördinator.

Beoordeling

Klacht 1

Algemeen

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het niet passend is dat een overheid aangeeft dat er in algemene zin niets mis is met vergunningverlening achteraf. De hiermee bedoelde legalisatiepraktijk, waarbij bepaalde activiteiten hebben plaatsgevonden en waarvoor, tegen de regelgeving in, niet tijdig een vergunning aangevraagd is, is gebaseerd op jurisprudentie.

Dat het waterschap in haar reactie hiermee opent, met de bewoordingen dat daarmee niets mis is, is afkeurenswaardig.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheid moet streven naar een situatie waarbij burger en overheid conform wetgeving handelen. Wanneer dit onverhoopt niet is gelukt, kan volgens de rechtspraak onder omstandigheden legalisatie plaatsvinden, maar de overheid dient hierover het standpunt in te nemen dat deze situatie in beginsel onwenselijk is en zoveel mogelijk voorkomen moet worden.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op de vraag of er sprake is van een situatie waarbij het waterschap structureel achteraf vergunningen verleent terwijl deze vergunning eerder verleend had moeten worden.

De Nationale ombudsman toetst in dit kader aan het behoorlijkheidsvereiste van integriteit. De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.

Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert. Van de overheid, en haar medewerkers, mag verwacht worden dat zij hun positie, hun bevoegdheden, hun tijd en middelen niet misbruiken.

Van een overheid mag je dan ook verwachten dat zij, vanuit haar positie, niet structureel handelt in strijd met wet- en regelgeving.

De Nationale ombudsman zal eerst ingaan op de afzonderlijke projecten, die verzoeker heeft genoemd, en daarna een oordeel geven over de klacht met betrekking tot het stelselmatig achteraf aanvragen en verlenen van vergunningen.

Overweging Project Valkenburg

De gemeente en verzoeker zijn het er over eens dat het herstel van de kademuren onder de werkzaamheden als bedoeld in artikel 4.8 van de keur vallen. Ten gevolge van het vooraf genomen projectbesluit zijn voor deze werkzaamheden geen aparte vergunningen meer vereist.

Ten aanzien van verzoekers stelling dat niet is gebleken dat voor de overige werkzaamheden, die niet onder herstelwerkzaamheden vallen, wel tijdig een vergunning is verleend, stelt de Nationale ombudsman vast dat een aantal voorgenomen werkzaamheden niet is uitgevoerd. Hiervoor is dus ook geen vergunning aangevraagd en verleend.

Verzoekers stelling dat de andere werkzaamheden niet onder de vrijstelling van 4.8 vallen en dat daar dus een aparte vergunning voor moeten worden verleend is op zich juist. Gebleken is echter dat in 2008 en 2010 wel vergunningen zijn verleend door het waterschap voor de nog wel uit te voeren werkzaamheden. Het waterschap heeft aangegeven welke werkzaamheden nog wel zijn uitgevoerd, en dat daarvoor een vergunning is verleend.

Voorts is gebleken dat niet alle oorspronkelijk bedoelde werkzaamheden zijn uitgevoerd, maar een selectie hiervan. Gelet op de toelichting van het waterschap over welke werkzaamheden wel en niet zijn uitgevoerd, is verzoekers vaststelling dat in de Royal Haskoning-notitie uit 2005 alle werkzaamheden nog genoemd worden, en niet terug te vinden zijn in de vergunningen, verklaarbaar. Het is onder de genoemde omstandigheden begrijpelijk dat er in de Royal Haskoning-notitie meer werkzaamheden worden genoemd dan uiteindelijk in de vergunningen zijn vastgelegd.

De Nationale ombudsman overweegt dat ten aanzien van het project Valkenburg op basis van alle verkregen informatie niet is gebleken dat er sprake is van vergunningverlening achteraf.

Overweging Project Rode Beek

De Nationale ombudsman constateert dat er voor de werkzaamheden die betrekking hadden op het ontkluizen van de Rode Beek in het voorjaar van 2009 vergunningen zijn verleend. Niet is gebleken dat de werkzaamheden eerder zijn begonnen en dat er bewust achteraf een vergunning is verleend.

Verzoeker heeft zich in zijn onderbouwing gebaseerd op de gebeurtenissen rond de grondwateronttrekking.

Gebleken is dat door de wijziging van wetgeving het waterschap vanaf december 2009 ook het bevoegd gezag werd voor grondwateronttrekkingen.

De Nationale ombudsman constateert dat de gemeente Onderbanken een vergunning van de provincie had verkregen voor grondwateronttrekking en dat de gemeente tijdig een verlenging van deze vergunning heeft aangevraagd bij het waterschap.

Toen vervolgens tijdens de gestarte werkzaamheden andere (grotere) hoeveelheden water onttrokken werden, heeft de gemeente hiervoor twee maal een gewijzigde verlengingsvergunning aangevraagd, waarop het waterschap in oktober 2010 heeft besloten.

Onder deze omstandigheden is het de vraag of er gesproken kan worden over een situatie waarbij een vergunning bewust achteraf is verleend. Immers, de vergunning was al verleend. Dat de gemeente in het proces van werkzaamheden een aanpassing voor gewijzigde hoeveelheden wateronttrekking heeft gevraagd, wijst er niet op dat er sprake is van vergunningverlening achteraf.

Dat verzoeker de wateronttrekking-gebeurtenis als calamiteit benoemt, geeft de Nationale ombudsman ook aanleiding om te veronderstellen dat hier sprake was van een onvoorziene situatie, waarop de gemeente haar vergunning wilde aanpassen.

De Nationale ombudsman overweegt dat er sprake is van het wijzigen van voorwaarden van een reeds door de provincie verleende vergunning, gelet op hetgeen gebeurde tijdens de feitelijke werkzaamheden. Deze voorwaarden zijn uiteindelijk in een nieuwe, door het waterschap verleende vergunning vastgelegd. Wellicht had deze vergunning sneller verleend kunnen worden. Maar al met al lijkt er geen sprake van het bewust achteraf verlenen van een vergunning voor grondwateronttrekking.

Verzoekers verwijzing naar een interne e-mailwisseling en het noemen van dit voorbeeld in een notitie van zijn hand, toont niet aan dat er sprake is van het verlenen van vergunningen achteraf. Verzoeker heeft weliswaar toen hij nog in dienst was ten aanzien van dit project zijn mening gegeven in de notitie, maar hieruit volgt niet dat er sprake is van een verlening achteraf, laat staan dat er sprake zou zijn van een standaard werkwijze.

Gelet op de toelichting van het waterschap, betreft het hier in het project Rode Beek een praktische gang van zaken.

Verzoekers stelling dat er in de uitwerking door een projectleider van het waterschap werd afgeweken, wijst evenmin op een werkwijze waarbij het beleid is om stelselmatig achteraf vergunningen te verlenen.

Overweging Landinrichtingsprojecten

Het waterschap heeft aangegeven dat er in het langdurige landinrichtingsproces niet voor alle werkzaamheden, die de landinrichtingscommissie wil gaan doen, vergunningen worden verleend. Het waterschap heeft toegelicht dat dit een enorme administratieve belasting geeft voorafgaand aan de werkzaamheden. Het gaat namelijk om vergunningen voor honderden duikers, bruggen, toegangen tot percelen enz. Er is gekozen om die vergunningen niet te verlenen aangezien het een papieren administratieve handeling betreft. Bovendien worden burgers hierdoor niet benadeeld omdat die bij het moment van toedeling hun bezwaarmogelijkheid krijgen. Verzoeker geeft hierover echter aan dat in de wet noch in de keur een artikel is opgenomen dat stelt dat er in die omstandigheid, een vergunning vooraf niet nodig is.

De Nationale ombudsman stelt vast dat het waterschap hier bepaalde vergunningen, die de landinrichtingscommissie op grond van de regelgeving moet krijgen, om praktische redenen niet verleent. Wat ook zij van de beweegredenen van het waterschap, zeker is dat hier sprake is van een keuze die niet conform de regelgeving is.

De Nationale ombudsman is het dan ook met verzoeker eens dat het waterschap hier handelt in strijd met de regelgeving. Dit heeft het waterschap ook erkend.

De Nationale ombudsman komt mede op grond van de extern ingewonnen informatie tot de conclusie dat er in dit geval sprake is van een praktijk waarbij er meerdere waterschappen in Nederland kiezen voor een methode in strijd met de wet, omdat de wettelijk voorgeschreven procedure, als onnodig administratief belastend wordt ervaren.

De Nationale ombudsman constateert in dit kader dat strikt genomen er in dit geval sprake is van het achterwege laten van het verlenen van een vergunning, in strijd met de wetgeving. Het waterschap slaat een stap in het proces over. Daarbij vindt de Nationale ombudsman het van belang dat het een ontwikkelde praktijk betreft die niet slechts door dit waterschap wordt uitgevoerd. Bovendien is niet gebleken dat burgers door deze werkwijze

zijn benadeeld of in hun mogelijkheden van rechtsbescherming zijn gekort.

Wel is de Nationale ombudsman van oordeel dat het waterschap meer in overeenstemming met de wet had kunnen handelen door het vooraf verlenen van een overkoepelende vergunning, of vergunning op hoofdlijnen. Gezien het feit dat er momenteel geen nieuwe landinrichtingsprojecten zijn, ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding om hierover een aanbeveling te doen.

Oordeel over klacht over stelselmatig achteraf verlenen

Verzoeker is van mening dat het waterschap stelselmatig achteraf vergunningen verleent. Hiertoe heeft hij vier voorbeelden gegeven waarop hij zijn mening baseert.

Uit de eerste twee voorbeelden blijkt niet van een vergunningverlening achteraf.

Uit de herinrichtingsprocedures blijkt wel dat er sprake is van een vergunningverlening achteraf. Dit betreft een specifieke situatie waarin meer waterschappen voor deze werkwijze kiezen in verband met het praktisch omgaan met moeilijk uitvoerbare wetgeving.

Al met kunnen deze voorbeelden niet tot het oordeel leiden dat er sprake is van stelselmatig achteraf verlenen van vergunningen.

De Nationale ombudsman komt dan ook tot het oordeel dat de handelwijze van het waterschap geen schending van het vereiste van integriteit oplevert. De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Klokkenluider

De Nationale ombudsman komt wel tot de conclusie dat verzoeker voldoende aanleiding had om zich als klokkenluider te beschouwen. Immers, het feit dat het waterschap in een aantal gevallen handelde in strijd met de wet en dat het waterschap dit rechtvaardigde met de algemene stelling dat er niets mis is aan vergunningverlening achteraf, rechtvaardigde dat verzoeker deze praktijk aan de kaak stelde. Mede om die reden heeft de Nationale ombudsman het onderzoek ingesteld naar de gestelde werkwijze. Dat de Nationale ombudsman na onderzoek tot de conclusie komt dat het waterschap niet in strijd met het integriteitsvereiste heeft gehandeld, betekent niet dat er redelijkerwijs geen sprake kon zijn van een vermoeden van een misstand. Het zou naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook niet terecht zijn indien verzoekers kritiek op de praktijk van de vergunningverlening consequenties zou hebben voor zijn rechtspositie.

OORDEEL klacht 2

Verzoeker klaagt erover dat de functie van vertrouwenspersoon bij het waterschap wordt vervuld door de coördinator van de afdeling P&O.

De Nationale ombudsman toetst dit aan het vereiste van onpartijdigheid.

Dit vereiste houdt in dat de overheid zich onpartijdig opstelt. Dat betekent dat de overheid bij het aanstellen van een vertrouwenspersoon voor klokkenluiders, het vertrouwen wekt dat deze persoon onpartijdig handelt. Ook alle schijn van partijdigheid dient daarbij te worden vermeden.

Bij het functioneren van een vertrouwenspersoon klokkenluiders in een organisatie zijn zaken als betrouwbaarheid, laagdrempeligheid, objectiviteit en het vermogen om de vertrouwensfunctie van de andere functies te scheiden van belang.

De Nationale ombudsman gaat er van uit dat een werknemer die een melding wil doen over een bepaalde misstand en zichzelf daarbij ziet als klokkenluider, daarvoor terecht moet kunnen bij een vertrouwenspersoon die de zekerheid biedt dat zijn melding niet zonder zijn toestemming aan de leiding wordt doorgegeven.

Wanneer iemand nauwe functionele banden heeft met de directie, is het de vraag of hij als vertrouwenspersoon deze zekerheid in voldoende mate biedt.

In klokkenluiderszaken, waarbij er vaak arbeidsrechtelijke geschillen meespelen, heeft het niet de voorkeur om een hoofd van de afdeling P&O als vertrouwenspersoon te benoemen. De banden van deze persoon met bijvoorbeeld de directie zijn zodanig nauw dat dit onvoldoende vertrouwen biedt. Alle schijn van partijdigheid dient immers te worden vermeden. Een vertrouwenspersoon moet onafhankelijk zijn.

Dat de geldende klokkenluidersregeling niet de eis stelt van een onafhankelijke vertrouwenspersoon maakt dit niet anders.

De Nationale ombudsman komt dan ook tot het oordeel dat de onderzochte gedraging niet behoorlijk is. De uitoefening van de functie van vertrouwenspersoon voor klokkenluiders door de coördinator P&O is in strijd met het vereiste van onpartijdigheid.

Conclusie

De klacht over het stelselmatig achteraf verlenen van vergunningen door het waterschap is niet gegrond;

De klacht over de invulling van de functie van de vertrouwenspersoon klokkenluiders is gegrond wegens strijd met het vereiste van onpartijdigheid.

2013.02700