



Hoogheemraadschap van
Rijnland

TWEEDE VV VOORTGANGSRAPPORTAGE

NIEUWE KEUR EN UITVOERINGSREGELS RIJNLAND

**Hoe gaat het met de nieuwe
'ja, tenzij' Keur?**



Samenvatting

In maart 2015 heeft de VV van Rijnland een nieuwe Keur vastgesteld. Deze nieuwe Keur en de daarbij horende uitvoeringsregels zijn op 1 juli 2015 in werking getreden. In het voorjaar van 2016 is voor het eerst aan de VV gerapporteerd over de gang van zaken rond de nieuwe keur.

Het aantal vergunningaanvragen is blijvend ongeveer de helft lager dan onder de oude keur. Hetzelfde geldt voor het aantal meldingen. Vanuit de organisatie groeit de ervaring met het werken met de nieuwe keurregels. Doordat het aantal vergunningaanvragen sterk is afgenomen, kan de capaciteit steeds beter ingezet worden op de kwaliteit van complexe vergunningstrajecten.

Uit een peiling bij vaste klanten blijkt dat het positief wordt ervaren hoe Rijnland de nieuwe regels heeft gedereguleerd en ontsloten. In rapportcijfers vertaald is dit een 7,5. Met name de mate waarin eenvoudige werken makkelijker kunnen worden gerealiseerd, wordt gewaardeerd. Door de deregulering blijken klanten minder tijd kwijt te zijn. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat deze winst deels teniet wordt gedaan doordat vaak alsnog expliciete toestemming nodig is van de gemeente voor hetzelfde werk (in de vorm van een omgevingsvergunning). Daarnaast blijkt uit de interviews dat de zorgplicht vragen oproept. Er is door de zorgplicht een grijs gebied ontstaan over wat nou precies wel en niet mag.

Rijnland heeft als randvoorwaarde gesteld dat het watersysteem er door de komst van de nieuwe regels niet op achteruit mag gaan. Er blijken geen situaties op te treden die tot problemen leiden

In incidentele gevallen zijn er twijfels of werkzaamheden die onder de zorgplicht zijn toegestaan, mogelijk tot ongewenste effecten kunnen leiden. Om een vinger aan de pols te houden, is daarom recentelijk binnen de organisatie een "vergunningenteam" ingesteld, waar de kennis aanwezig is om complexe initiatieven, strijdigheden met het beleid en gevallen waarbij twijfel bestaat over effecten op het watersysteem, te bespreken. Indien nodig wordt vervolgens in de "toetsgroep uitvoeringsregels keur" besproken of aanpassing van keurregels wenselijk is. Uitvloeisel daarvan is dat de VV op 1 juni 2016 (conform haar wens) een tranche wijzigingen heeft vastgesteld. Het herijken van de regels blijft zo een doorlopend proces.

Inleiding: waarover rapporteren?

Het doel van deze voortgangsrapportage is om aan het bestuur te laten zien wat de effecten zijn van de nieuwe Keur en uitvoeringsregels, die op 1 juli 2015 in werking zijn getreden. De eerste voortgangsrapportage heeft de VV in het voorjaar van 2016 ontvangen (corsa 15.086052).

Er zijn drie kritische succesfactoren, die bepalen of de vereenvoudiging van de regelgeving bij Rijnland in de vorm van een 'ja, tenzij' Keur een succes is:

1. Procedurele vereenvoudiging (minder procedures);
2. Verlaging regeldruk (burgers, bedrijven en medeoverheden);
3. Watersysteem moet op orde blijven (geen negatieve effecten op het watersysteem).

Succesfactor 1: Procedurele vereenvoudiging

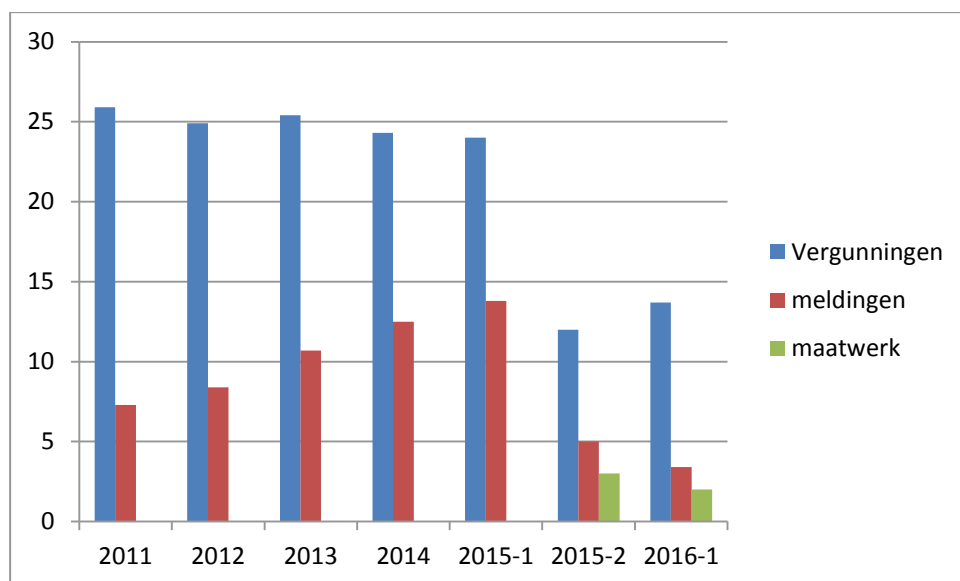
Leidt de nieuwe Keur tot een vermindering van het aantal procedures dat burgers, bedrijven en medeoverheden moeten doorlopen en dat Rijnland moet afhandelen?

Aantal procedures omlaag

Uit de eerste voortgangsrapportage is gebleken dat dat het aantal vergunningaanvragen sinds de tweede helft van 2015 (vaststelling nieuwe keur) sterk is afgenomen. Deze trend zet zich door zoals uit figuur 1 is op te maken. Tot de eerste helft van 2015 lag het gemiddeld aantal vergunningaanvragen in een week tussen de 20 en 25. Vanaf de tweede helft van 2015 is dat aantal gezakt naar tussen de 10 en 15 per week.

Bij meldingen is sinds 2011 een langzame stijging opgetreden. Dit is te verklaren doordat in die periode het aantal algemene regels is uitgebreid, waardoor meer handelingen nog slechts onder een meldplicht vallen in plaats van onder een vergunningplicht. Sinds de tweede helft van 2015 is het aantal handelingen dat nog gemeld hoeft te worden, conform verwachting sterk gedaald.

Nieuw sinds de vaststelling van de nieuwe keur in 2015 zijn de maatwerkbesluiten. Dit zijn een soort mini-vergunningen waarbij in een individueel geval afgeweken kan worden van één of meerdere eisen uit een algemene regel. Het aantal verzoeken om maatwerk ligt gemiddeld op 2-3 per week.



Figuur 1 Gemiddeld aantal procedures per week

Werken met de 'ja, tenzij' keur gaat steeds beter

De ervaringen tot nu toe leren dat de 'ja, tenzij' benadering van de nieuwe Keur steeds beter geïnternaliseerd wordt binnen de organisatie, maar dat er nog steeds aandacht hiervoor nodig blijft. Doordat het aantal vergunningaanvragen sterk is afgenomen, kan de capaciteit steeds beter ingezet worden op de kwaliteit van complexe vergunningstrajecten.

Het blijft moeilijk om de zorgplicht op een simpele, eenduidige manier te communiceren naar klanten. Hierin is geïnvesteerd door een training bij vergunningverleners en handhavers en door het opstellen van een "zorgplichtpitch".

Succesfactor 2: Verlaging regeldruk

Neemt de regeldruk voor burgers, bedrijven en medeoverheden af? Aspecten die hierin meespelen zijn enerzijds de bekendheid met en inzichtelijkheid van de regels en anderzijds het gemak waarmee burgers en bedrijven initiatieven kunnen ontplooiën.

Bekendheid met en inzichtelijkheid van de regels vergroot

Via de geheel geactualiseerde website van Rijnland kunnen initiatiefnemers snel informatie krijgen over de regels die gelden voor bepaalde handelingen. Op een snelle en eenvoudige wijze zijn de nieuwe regels te raadplegen. Over deze nieuwe website zijn klanten zeer positief¹. Zo wordt de website nu overzichtelijker en vollediger gevonden en het doorlinken naar de nieuwe regels en de regelchecker (zie hieronder) wordt goed gedaan op de website.

In aansluiting op de website is in 2015 een speciale regelchecker ontwikkeld. Burgers, bedrijven en medeoverheden worden geadviseerd om gebruik te maken van een regelchecker, waar niet alleen de regelgeving van Rijnland is te vinden, maar ook die van alle gemeenten. Door middel van het invoeren van een locatie en het beantwoorden van enkele vragen wordt snel inzicht verkregen in de vraag of voor een bepaalde handeling toestemming van Rijnland (en van een gemeente) nodig is en zo ja op welke wijze een aanvraag kan worden ingediend. Uit interviews blijkt dat het een goed hulpmiddel wordt gevonden. Als verbeterpunten dragen klanten aan het meer vooraf invullen van informatie en het nog meer verwijzen naar andere regelgeving (bijv. op gebied van waterkwaliteit). Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe keurregels wordt goed gebruik gemaakt van de regelchecker (zie figuur 2). Gemiddeld zijn er per maand 270 unieke bezoekers. Er worden vooral veel checks gedaan voor steigers, beschoeiingen en het bouwen bij water.



Figuur 2 Bezoeken aan de regelchecker

¹ Tussenrapport Keur en uitvoeringsregels (Sander Matters, juli 2016, corsa 16.062942, pag. 9-10)

Ervaringen van burgers en bedrijven overwegend positief

Zoals in eerste voortgangsrapportage aangekondigd, hebben wij inmiddels een onderzoek gedaan onder 'vaste klanten' van Rijnland, om zicht te krijgen op de tevredenheid over de nieuwe keur. In hoeverre vinden burgers/bedrijven dat de regels eenvoudigers zijn geworden en ervaren zij een verlaging van de regeldruk? Kost het ze minder tijd?²

In het algemeen wordt de wijze waarop Rijnland de nieuwe regels gedereguleerd heeft en ontsloten heeft, als positief ervaren. In rapportcijfers vertaald is dit een 7,5. Met name de mate waarin eenvoudige werken makkelijker kunnen worden gerealiseerd, wordt gewaardeerd. Wel kost het ook burgers en bedrijven oefening om de nieuwe regels in de vingers te krijgen. Klanten geven aan uiteindelijk minder tijd kwijt te zijn. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat deze winst deels teniet wordt gedaan omdat vaak alsnog expliciete toestemming nodig is van de gemeente voor hetzelfde werk (in de vorm van een omgevingsvergunning).

Daarnaast blijkt uit de interviews dat de zorgplicht soms vragen oproept. Door de zorgplicht is er een grijs gebied ontstaan over wat nou precies wel en niet mag. Hierdoor hebben sommige geïnterviewden het idee dat mensen om hen heen gewoon maar wat doen en niet zozeer op de regels letten. Zij denken dan misschien ten onrechte dat zij binnen de regels handelen, terwijl dit niet zo is. Het blijkt lastig om zelf uit te zoeken of je wel of niet voldoende zorg in acht neemt. Er worden ook soms abstracte begrippen gebruikt, als voorbeeld is hier gegeven: 'het watersysteem moet op orde blijven'. Het is onduidelijk wat hier precies mee wordt bedoeld.

Aandachtspunten naar aanleiding van bovenstaande zijn:

- In 2017 zal een algemeen tevredenheidsonderzoek worden gestart in de vorm van een enquête onder klanten die ons via de mail, post of telefoon hebben benaderd.
- Beweiding op waterkeringen wordt door Rijnland toegestaan, maar bij constatering van trapschade zal gehandhaafd worden op herstel van deze schade. Dit maakt dat veehouders behoefte hebben aan drenkplaatsen voor het vee, zodat trapschade aan de waterkering kan worden voorkomen. Voor de aanleg van een veedrenkplaats is een vergunning nodig (gezien de ligging op de waterkering). Rijnland zal ontzorgen door standaardtekeningen van een modeldrenkplaats en door een snelle afhandeling via een "standaardvergunning".
- Voor initiatieven van burgers en bedrijven is niet alleen regelgeving van Rijnland van toepassing. Gemeentelijke regelgeving wordt inmiddels via de regelchecker ook meegenomen. Dat geldt nog niet geheel voor bijv. landelijke regelgeving op het gebied van waterkwaliteit. Bezien zal worden of en hoe burgers en bedrijven ook hierop gewezen kunnen worden.
- Burgers en bedrijven realiseren zich steeds beter dat zij meer verantwoordelijkheid krijgen bij het realiseren van werken. Zij moeten zelf zorgen dat zij aan de zorgplicht voldoen. Sommige klanten uiten zorgen over het feit dat sommige werkzaamheden niet meer gemeld hoeven te worden, waardoor Rijnland niet meer van te voren weet waar deze worden uitgevoerd. Dit brengt het risico met zich mee dat als de uitvoering niet volgens de regels verloopt en/of problemen veroorzaakt, dit pas achteraf in het veld kan worden opgemerkt.

Succesfactor 3: Geen negatief effect watersysteem

Uitgangspunt bij het dereguleren van de Rijnlandse regelgeving is altijd geweest dat dit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van het watersysteem, met andere woorden dat

² Tussenrapport Keur en uitvoeringsregels (Sander Matters, juli 2016, corsa 16.062942)

nog steeds de veiligheid tegen overstromingen en de aanwezigheid van voldoende en schoon water geborgd worden.

Signalen vanuit de organisatie: vinger aan de pols

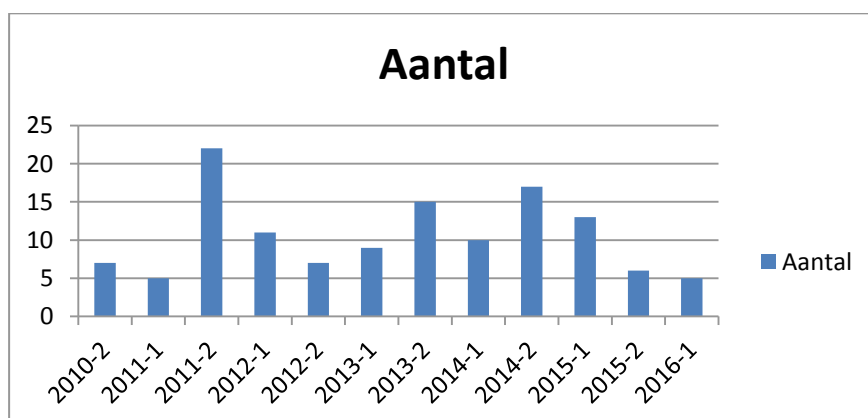
Binnen de organisatie worden meldingen verzameld van werkzaamheden die onder de zorgplicht vallen, en waarbij er twijfels zijn over de mogelijke effecten op het watersysteem. Daarnaast zijn er apart interviews afgenomen bij medewerkers die veel in het veld aanwezig zijn.³ Het algemene beeld van de interviews is dat de nieuwe regels goed zijn, de nieuwe regels zorgen niet voor problemen in het watersysteem. Er zijn uitzonderingen. Zo bleek een steiger geplaatst te zijn bij de uitlaat van een gemaal. Achteraf kon in overleg met de initiatiefnemer tot een aanpassing worden gekomen. Een ander voorbeeld betreft een situatie waarin er bij het plaatsen van een beschoeiing werd vastgesteld dat deze had geleid tot een beperkte demping. De initiatiefnemer was ervan uitgegaan dat het plaatsen van de beschoeiing zonder melding mocht plaatsvinden onder de zorgplicht. Dit is een reëel risico, met de kanttekening dat ook onder de oude keur deze gevallen moeilijk waren vast te stellen. Handhavers van Rijnland bezochten toen, met het oog op de noodzakelijke prioritering, lang niet in alle gevallen aangelegde beschoeiingen. Een meld- of vergunningplicht zou hier vooral schijnveiligheid geven.

Om een vinger aan de pols te houden waar het gaat om risico's voor het watersysteem, is binnen de organisatie een "vergunningenteam" ingesteld, waar de kennis aanwezig is om complexe initiatieven, strijdigheden met het beleid en gevallen waarbij twijfel bestaat over de effecten op het watersysteem, te bespreken. Indien nodig wordt er vervolgens in de "toetsgroep uitvoeringsregels keur" besproken of aanpassing van keurregels wenselijk is. Uitvloeisel daarvan is geweest dat de VV op 1 juni 2016 een tranche wijzigingen heeft vastgesteld, deels versoepelingen in het beleid, deels aanscherpingen.

Bezwaren tegen Rijnlandse besluiten nemen af

Het aantal bezwaren dat wordt gemaakt tegen Rijnlandse besluiten (watervergunningen) laat een daling zien, zie figuur 3.

Geïndiceerd wordt dat de nieuwe keurregels meer eenvoudige werken zonder toestemming toestaan en dat de verantwoordelijkheid daarvoor meer bij burgers en bedrijven wordt gelegd. Dit betekent ook dat Rijnland zich minder mengt in onenigheid tussen burgers en bedrijven onderling. Waar onder de oude keur burensuzies konden uitvechten via de regels in de keur, is er met de nieuwe regelgeving helemaal geen toestemming van het waterschap meer nodig, en zal er in onderling overleg uitgekomen moeten worden. Het is niet de taak van Rijnland om burensuzies op te lossen.



³ Tussenrapport Keur en uitvoeringsregels (Sander Matters, juli 2016, corsa 16.062942, pag. 3-5)

Figuur 3 Aantal bezwaren tegen Rijnlandse besluiten