

Handhavingsvisie

Kaders voor het uitvoeringsbeleid voor toezicht en handhaving

Hoogheemraadschap
De Stichtse Rijnlanden



de **TH 10** *plus*

*voor bescherming van water en waterinfrastructuur in de leefomgeving
door naleving van wet- en regelgeving*

12 -06-2014 / door het Algemeen Bestuur vastgesteld op 2 juli 2014

Visie op handhaving

Het waterschap kiest voor de uitvoering en ontwikkeling van Toezicht en Handhaving de volgende leidende principes.

De wettelijke kaders en principes worden toegepast.

De uitvoering van toezicht wordt risicogericht gestuurd.

Bij de uitvoering wordt samengewerkt met de handhavingpartners in het beheergebied.

Bij de sanctionering wordt gehandeld vanuit het adagium 'de veroorzaker betaalt'.

Subsidiair wordt teruggегrepen op de onderhoud- (zorg-) plicht.

Bij de sanctionering wordt situationeel handhaven toegepast.

Er wordt gestuurd op optimale inzet en efficiency van de capaciteit.

Daartoe wordt samengewerkt met de (V)TH-organisaties van andere waterbeheerders.

Deze principes zijn in deze nota uitgewerkt in tien vaktechnische kaders en vier organisatorische kaders.

Inhoud

1. Inleiding
2. Afbakening tot ander beleid voor gedragsbeïnvloeding
3. Kaders voor het door het college vast te stellen handhavingsbeleid
4. Aanvullend op de 10 inhoudelijke kaders en keuzes
5. Overzicht van de beheercyclus
6. Relatie met het rapport 'De keur gekeurd'

Bijlage 1: leidraad voor de toonzetting van handhaving



Water in de leefomgeving en de leefomgeving in het water

1. Inleiding

In de Waterschaps- en Waterwet zijn de taken en bevoegdheden van het waterschap vastgelegd. Voor een goed beheer van de waterkeringen, de watersystemen en de waterkwaliteit stelt het waterschap, naast de landelijke wetgeving die er is, regels op voor inwoners, bedrijven, overheden en landeigenaren. Voor de veiligheid en kwaliteit van leven is het belangrijk dat men zich aan deze regels houdt. Daarom geeft de Waterwet aan het dagelijks bestuur, als beheerder van waterkeringen, watersystemen en waterkwaliteit, de taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving.

De handhavingsbevoegdheid van het dagelijks bestuur is niet vrijblijvend. Rechterlijke uitspraken hebben meer dan eens bevestigd dat áls er regels zijn, deze ook moeten worden gehandhaafd. Er moet dus een handhavingsregime zijn, een handhavingsbeleid, voor de uitvoering van toezicht en handhaving op de naleving van regels.

Het waterschap moet bij de uitvoering van handhaving voldoen aan nationale wetgeving. Er worden kwaliteitseisen gesteld aan de VTH-organisatie, aan kwaliteit en "kritieke massa"¹⁾ van de bemensing, aan e-dienstverlening, digitale gegevens uitwisseling en aan de samenwerking met alle andere handhavingsinstanties, zowel bestuurs- als strafrechtelijk. De provincie is aangewezen voor het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht en als coördinerend orgaan.

Conform artikel 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht kan beleid worden vastgesteld door het bestuursorgaan

¹⁾ kritieke massa: een activiteit komt voldoende vaak voor om de kennis en ervaring, die nodig is voor kwalitatief goed toezicht en handhaving, op het vereiste peil te houden.

voor de hem toekomende bevoegdheid. Dit handhavingsbeleid dient na publicatie (ook) voor onderbouwing van een gekozen handhavingsaanpak²⁾, dit ter vervanging van een uitgebreide motivering die anders in elke handhavingsbeschikking per individueel geval moet worden gegeven..

Sinds de inwerkingtreding van het Besluit omgevingsrecht is het *dagelijks bestuur* aangewezen om het handhavingsbeleid vast te stellen, met daarin een aantal verplichte onderdelen. Voorheen gebeurde dit door het algemeen bestuur. Het college bereidt haar handhavingsbeleid voor. Hoewel dat niet wettelijk verplicht is, stelt het algemeen bestuur, net als dat bij de Keur en de legger is gebeurd, vooraf kaders voor het beleid en de in te zetten ontwikkelingsrichting voor toezicht en handhaving.

De kaders zijn geformuleerd in het besef van de ontwikkeling van de handhavingspraktijk bij overheden c.q. andere waterschappen en van het maatschappelijke krachtenveld. Zo zien we de door het Rijk gestuurde ontwikkeling van een landelijk stelsel voor VTH en de vorming van Regionale Uitvoerings Diensten. En we zien toenemende samenwerking van waterbeheerders in het kader van het Bestuursakkoord Water. Ook zien we de inzet van het Rijk op deregulering en algemene regels in plaats van vergunningplicht, maar met tegelijkertijd een sterker wordende Rijksinzet op strakke(re) handhaving en met in zwaarte toenemende sanctionering bij herhaald overtreden. In 2018 zal de Waterwet opgaan in een nieuwe Omgevingswet.

²⁾ uitspraak ABRvS van 12 december 2012, zaaknummer 201201857/1/A3

2. Afbakening tot ander beleid voor gedragsbeïnvloeding

Handhaving is gekoppeld aan het specifieke beleidsinstrument van verboden en geboden³.

Dit wordt als één van meerdere vormen van gedragsbeïnvloeding in een bredere context geplaatst, in het rapport “De verleiding weerstaan” (maart 2014, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling):

‘Nederland beweegt van een klassieke verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger. De vraag dient zich aan of het huidige repertoire aan beleidsinstrumenten van verboden en geboden, van subsidies en heffingen en van communicatie en voorlichting in deze nieuwe verhouding tussen overheid en burger nog toereikend is. Enerzijds is er de wens tot loslaten, anderzijds blijft er soms behoefte aan overheidsingrijpen of -sturing.’

Dit statement maakt duidelijk dat regelgeving, toezicht en handhaving de komende decennia onderhevig aan die maatschappelijke beweging zullen zijn.

Dit statement geeft ook het inzicht om handhaving wel in brede context te plaatsen, maar tegelijkertijd helder af te bakenen van andere beleidsinstrumenten voor gedragsbeïnvloeding, met name van algemene communicatie en voorlichting.

Binnen een algemene ambitie om te streven naar een **vanzelfsprekend**

³ In het rapport ‘Overheidsbeleid en gedragsverandering’ van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2014) wordt een samenhangend *framework* voor gedragsbeïnvloeding door overheden geschetst.

waterbewust handelen door derden in de leefomgeving, is de bijdrage van handhaving beperkt tot het **bevorderen van de naleving van watergerelateerde wet- en regelgeving**. Het is vanzelfsprekend dat het waterschap als eerste de wet- en regelgeving naleeft.

In het kader van de handhavingsvisie wordt de scope van ‘communicatie’ dan ook beperkt tot voorlichting over regelgeving, aan concrete en gekende doelgroepen, gekoppeld aan nalevingsdoelen op thema’s of doelgroepen.

Algemene communicatie over het belang van water in de leefomgeving, over het waterschap, over het waterschapswerk en het belang van waterbewust handelen, valt buiten het bereik van de handhavingsvisie. Hwt waterschap heeft daarvoor onder andere een communicatie beleidsplan, voert inspanningen voor educatie uit en neemt deel aan landelijke campagnes zoals ‘Ons water’ en ‘Uw waterschap’.



Een nieuw opkomend en omstreden beleidsinstrument voor gedragsbeïnvloeding is ‘*nudging*’. *Nudging* betreft de toepassing van manipulatieve technieken op basis van gedragseconomie en psychologie. Het wordt beschouwd als een beleidsinstrument naast handhaving en de technieken maken geen onderdeel uit van het repertoire voor handhaving.

3. Kaders

voor het door het college vast te stellen handhavingsbeleid

1. Het waterschap kiest er voor om een 'APK' voor beleids- en algemene regels in te richten met inbreng van ervaringen uit de handhaving (en vergunningverlening).

Handhaving moet gebaseerd zijn op duidelijke, handhaafbare en uitlegbare regels. De nationale wetgeving is een gegeven. Voor de door het waterschap te bepalen en te vernieuwen Keur gaat de regelgeving vorm krijgen vanuit de filosofie 'Ja, mits'. Alleen regels die noodzakelijk zijn voor de bescherming van het betrokken belang zijn opgenomen, met de daaruit voort komende zorg- of vergunningsplichten, geboden en verboden. Deze hebben geen grotere uitwerking, dan die nodig is om de vereiste bescherming te bieden.

Dit vraagt om duidelijk beschreven zorgplichten, geboden en verboden, waarbij symboolregelgeving vermeden wordt. De vitaliteit en handhaafbaarheid vereist periodieke update met de ervaringen van en terugkoppeling door handhavers en vergunningverleners van de werking in de praktijk, inclusief de handhaafbaarheid van vergunningen op basis van die regelgeving.

2. Het waterschap kiest er voor om zonder onderscheid naar doelgroep of betrokkene overtredingen te signaleren, uit te leggen, vast te leggen, te rapporteren en op te volgen.

Het doel van toezicht en handhaving is dat iedereen de gestelde verplichtingen nakomt en geboden en verboden naleeft binnen de daarvoor gestelde termijnen. Dit geldt voor particulieren, voor

bedrijven, instellingen en voor overheden, waaronder ook het waterschap zelf. Kortom: een overtreding van regels is voor iedereen een overtreding. Met andere woorden: de maatlat is voor iedereen gelijk en transparant.

Wat daarna nodig is, om de overtreding ongedaan te maken cq. effectief het gedrag te beïnvloeden, wordt mee bepaald door het waarom van de overtreding en de houding van de overtreder. Dat wordt uitgewerkt onder 'situationeel handhaven', punt 9

Wel kan het zijn dat ogenschijnlijk gelijke situaties wettelijk anders geregeld zijn⁴. Ook de feiten en omstandigheden zullen per overtreding verschillen, waardoor de wijze waarop de naleving alsnog gerealiseerd wordt anders kan zijn. Een gedifferentieerde aanpak kan echter alleen voor zover het doel blijft om de naleving van de voorschriften, zo snel mogelijk en binnen de wettelijke of beleidsmatig gestelde termijn tot stand te brengen.

3. Het waterschap kiest er voor om de afhandeling van individuele gevallen van overtreding over te laten aan handhavers cq. de ambtelijke organisatie, binnen de kaders van en met toepassing van dat beleid.

Verordeningen, algemene regels en beleidsregels voor vergunning verlening worden conform de bevoegdheden van algemeen resp. dagelijks bestuur vastgesteld. Bij het vaststellen ervan zijn nut en noodzaak van deze plichten, geboden en verboden afgewogen. Daarmee ligt vast welke ingrepen of activiteiten in de omgeving van water en

⁴ Bijv. grondwateronttrekking onder de Crisis- en herstelwet is anders geregeld dan onder reguliere (bouw-) projecten

waterinfrastructuren wel of niet toelaatbaar zijn.

Dan is toezicht en handhaving vanzelfsprekend. Niet naleven doet immers afbreuk aan de bescherming van water en waterinfrastructuren. Het is niet meer de vraag of we moeten handhaven, maar hoe we gaan handhaven. Het college stelt in het handhavingsbeleid vast op welke wijze toezicht en handhaving worden uitgevoerd en bovendien wanneer het college geïnformeerd of betrokken moet worden.

Dan kunnen en moeten overtredingen ambtelijk worden afgehandeld, waarbij geen ruimte is voor opportunistische herinterpretatie van de regelgeving. In bestuurlijk sensitieve cq. mediagevoelige zaken wordt het college zoveel mogelijk vooraf geïnformeerd over handhavingsmaatregelen.

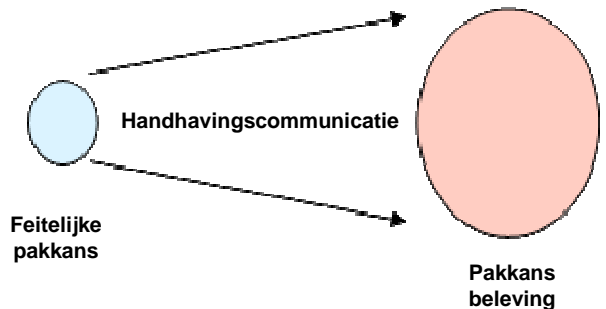
Ongewenste uitwerking van regelgeving in de praktijk wordt hetzij verholpen met aanpassing van beleid of regels, hetzij met een collegebesluit om van het beleid af te wijken.

4. Het waterschap kiest er voor om de naleving ook te bevorderen met kosteneffectieve gerichte voorlichting over regelgeving, campagnes, resultaten en met een passende toonzetting.

Om te zorgen dat verplichtingen worden nagekomen en regels worden nageleefd is sanctioneren niet het enige instrument. Wanneer regels, nut en noodzaak onbekend zijn, dan moeten deze worden uitgelegd. Wanneer kennis van de te nemen maatregelen ontbreekt, kan hierover worden geadviseerd. Ook dit maakt onderdeel uit van het werkgebied toezicht en handhaving (figuur 1).

Figuur 1: samenhang en samenspel → ten behoeve van naleving.

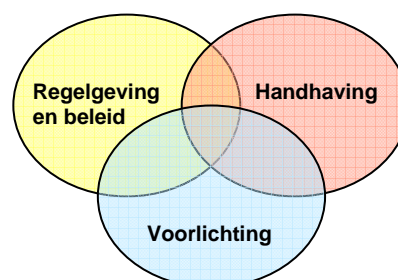
Ook het vooraf uitvoerig aankondigen van gebiedsgerichte of thematische inspecties en het handig in de publieke spotlights zetten van enkele aansprekende sanctioneringen, zal alleen al daardoor een positief effect hebben op de naleving (zie figuur 2).



Figuur 2: invloed van communicatie op de pakkansbeleving

Het kiezen van een passende toonzetting is belangrijk. Als de situatie niet meteen om een andere insteek vraagt, wordt een overtreder om te beginnen benaderd als iemand die niet moedwillig een overtreding begaat. (In bijlage B zijn 'Onze 10' voor deze 'tone of voice' opgenomen.

Sanctionering wordt ingezet met het op dat moment passende minst zware middel. Maar tegelijk wordt dit wel zo uitgevoerd dat escalatie en sanctionerend optreden altijd mogelijk blijft als dit geboden is. De handhaver schakelt dan op en neemt op maat zijn gezagsverhouding in.



5. Het waterschap kiest er voor om bestuursrecht als hoofdinstrument in te zetten bij handhaving op overtredingen en strafrecht als ondersteunend instrument.

In de Waterwet wordt de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving als taak opgedragen aan de beheerder van oppervlaktewatersystemen, in casu het college. De toegepaste handhaving-instrumenten zijn 'last onder bestuursdwang' en/of 'last onder dwangsom'. Voor de bevordering van naleefgedrag is dit echter niet in alle gevallen toereikend, bijvoorbeeld wanneer een overtreding is voltooid met onherstelbare schade. Ook kan het zijn dat het handelen of nalaten van de overtreder het toezicht belemmert of onmogelijk maakt. Aanvullend optreden met strafrecht kan dan geboden zijn.

Het college heeft de beschikking over het strafrechtelijke instrument "bestuurlijke strafbeschikking" en de buitengewoon opsporingsambtenaar kan zo nodig proces-verbaal opmaken (zie ook "situationeel handhaven", punt 9). Onder meer om die reden zijn de toezichthouders opgeleid en beëdigd als buitengewoon opsporingsambtenaar.

6. Het waterschap kiest er voor om de capaciteit gericht in te zetten daar waar de grootste risico's zijn. Het waterschap volgt hiermee de landelijke trend van risicogericht en informatie gestuurd toezicht.

Omdat op alle werkvelden in het waterbeheer voldoende toezicht gehouden moet worden en de capaciteit eindig is, worden er keuzes gemaakt in de capaciteitsbesteding. Dat is een al bekend principe: in 2006 heeft het dagelijks bestuur een bestuursbesluit genomen om enkele benoemde 'keurzaken' niet meer te controleren. (22 augustus, 06.WBV.122). Dergelijke keuzes gaan (nu) integraal gemaakt

worden, over het hele domein van waterbeheer, op basis van risico analyse. *De risicoanalyse maakt wettelijk onderdeel uit van het door het college vast te stellen handhavingsbeleid.*

Een dynamiek hierbij is dat het opsporen van (zoveel mogelijk) overtredingen gewenst is, maar dat tegelijkertijd het afhandelen van die overtredingen zoveel extra tijd kost, dat (preventieve) inspectie in het gedrang komt. Het blijft continu zoeken naar een evenwicht, vanuit effectbejag op korte en lange termijn.

Periodiek toezicht met vaste intervallen zal verminderen en niet alle nieuwe vergunningen en meldingen worden gecontroleerd. De bepaling van wat 'ondermaatse risico's' zijn is niet meer absoluut, maar capaciteitsafhankelijk. De ontwikkeling van stuurmechanismen hiervoor wordt voortgezet om toezicht en handhaving risico-effectief en efficiënt te laten verlopen. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma handhaving wordt de prioritering naar categorieën concreet. Zo wordt voorkomen dat de aandacht alleen uitgaat naar zaken die zich dagelijks als urgent aandienen, waardoor belangrijkere zaken, met meer risico, zouden blijven liggen.

Naast en binnen de risicogerichte inzet wordt de effectiviteit gediend met surveillance, thematische en/of gebiedsgerichte campagnes. Ook hiervoor wordt in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma Handhaving capaciteit ingepland.



7. Het waterschap kiest er voor om het concept van ‘overtredingsdruk’ verder te laten ontwikkelen als nieuw te implementeren indicator. Totdat deze indicator voldoende is ontwikkeld blijft ‘naleving’ als cijfer gemonitord, in de wetenschap dat deze aan veranderende interpretatie onderhevig is.

De bestaande indicator “naleving” is door de ontwikkeling naar risicogericht toezicht niet meer representatief voor de werkelijkheid. Het toezicht wordt niet meer periodiek uitgevoerd en niet meer aselekt, maar daar waar de risico's het grootst zijn.

Vanuit dit perspectief beseft het bestuur dat de indicator ‘naleving’ steeds minder een vaste maatstaf voor monitoring van het effect kan zijn.

De overtredingsdruk rapporteert over een bepaalde periode, per waterbelang het aantal opgespoorde overtredingen - gewogen naar de zwaarte van de overtreding - per ingezette capaciteitsseenheid. Het is – anders bekeken - de druk van schadelijk gedrag op het watersysteem, het karingstelsel, het grondwatersysteem en de afvalwaterketen en waarvoor het beleidsinstrument handhaving de tegendruk moet op leveren.

Deze overtredingsdruk helpt in de dynamische toedeling van capaciteit. Het toezicht op werkvelden waar handhaving een hoge overtredingsdruk waarneemt, kan worden versterkt met capaciteit uit werkvelden waar de overtredingsdruk laag is. De benadering werkt ook omgekeerd: kiezen voor minder intensief toezicht wanneer goede naleving gebleken is, wat bijdraagt aan de maatschappelijke lastenverlichting.

8. Het waterschap kiest er voor om - na het toepassen van de risicogerichte sturing – handhaving zo effectief mogelijk te laten zijn door ‘er bij te zijn wanneer het er toe doet’.

Binnen de grenzen van capaciteit en sturing op risico's, verdient het de voorkeur om meteen te handhaven tijdens illegale werkzaamheden. Dit biedt de grootste kans op het in goed overleg ongedaan maken ervan. Het heeft vaak ook het meeste effect op toekomstig naleefgedrag.

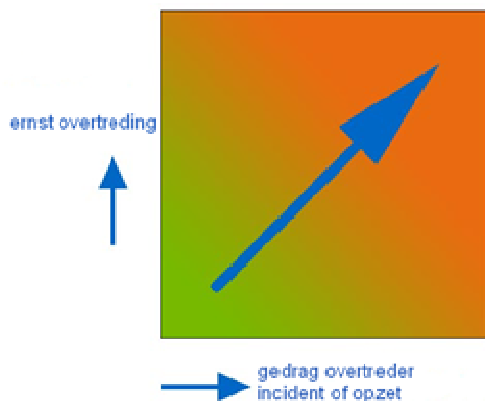
Als er in geval van een verleende vergunning wel gecontroleerd gaat worden, dan is *just-in-time* preventieve aanwezigheid het meest effectief. Dit is ook zo bij preventieve surveillance waar een grote kans is op niet-naleving.

9. Het waterschap kiest voor situationeel handhaven als leidend principe bij de sanctionering. De kwaliteit van toepassing wordt geborgd met de landelijke beslissingsmatrix⁵ en oordeelsvaardige handhavers.

Niet alle overtredingen zijn het gevolg van moedwillig handelen. Niet altijd zijn er grote gevolgen en niet altijd zijn de overtredingen even ernstig. Iemand die per ongeluk iets verkeerd doet en dit onmiddellijk herstelt verdient een andere behandeling dan iemand die berekenend en opzettelijk een overtreding pleegt, omdat dit goedkoper is dan de verplichte maatregelen nemen. Uit bijvoorbeeld het herhaaldelijk plegen van overtredingen en strafbare feiten (recidive) blijkt een kennelijke houding die vraagt om een zwaardere sanctie.

⁵ Het Rijk voert op basis van dit principe een Landelijke Handhavingstrategie in. Daarbij hoort een leidraad (een matrix) om consistent beslissingen te nemen

Deze benadering van 'situationeel handhaven' is verbeeld in figuur 3. Het principe wordt landelijk breed gedragen en is bij een aantal waterschappen en andere overheden al praktisch en het Rijk maakt de opmaat naar een uniforme landelijke handhavingstrategie op basis van situationeel handhaven.



Figuur 3: situationeel handhaven

De verwachting is dat het bijdraagt aan maatschappelijk draagvlak voor handhaving, doordat het aansluit op het rechtvaardigheidsgevoel dat velen hebben. De verwachting is ook dat - naast groei door het beschikbaar komen van de bestuurlijke strafbeschikking- het aantal strafrechtelijke afhandelingen (proces-verbaal of bestuurlijke strafbeschikking) hierdoor zal toenemen.

10. Het waterschap kiest er voor om door te gaan met de doorontwikkeling van schouwformules als vormen van gebiedgericht thematisch toezicht.

Voor aangelande eigenaren geldt in het tertiaire stelsel een specifieke zorgplicht: de onderhoudsverplichting.

“Niets doen” is dus een overtreding van deze onderhoudsplicht. Zie figuur 4 voor een voorbeeld inzake buitengewoon onderhoud (behoud van diepte en profiel). De schouw is een bijzondere, projectmatige vorm van gebiedsgericht toezicht op dit thema

De uitvoering van de schouw is aan veranderingen onderhevig. Een verdere ontwikkeling is voorzien. Ten eerste een herijking van de onderhoudsplichten: waar wil het waterschap wel of niet over gaan? Wat laten we over aan lokaal draagvermogen? Dit wordt meegenomen met het Keurtraject. Ten tweede meer flexibiliteit voor onderhoudsplichtigen om onderhoud te combineren met bijvoorbeeld natuurbelang of kosteneffectiviteit in de bedrijfsvoering.

Ten derde de doorontwikkeling vanuit een jaarlijkse schouw op 100% van de watergangen naar meer doelgerichte vormen. In 2006 is daarvoor al de basis gelegd door een splitsing te maken tussen een najaars(maai-) schouw op een risicogerichte selectie van watergangen (ca. 10%) en een 4-jaarlijkse diepte- / profielschouw (op buitengewoon onderhoud) als vangnet. Vanuit die basis heeft dat zich ontwikkeld tot wat nu schouwformules genoemd kunnen worden.



Figuur 4: 'niets doen' aan buitengewoon onderhoud

Flankerend aan schouw, is er de ontwikkeling van “achteraf controleren” naar “vertrouwen in plaats van schouwen”. Het waterschap heeft een vaste relatie, soms zelfs levenslang, met de eigenaar van een perceel aan het water. Het ligt dus voor de hand om waar dat handhavingstechnisch kosteneffectief is, als waterschap het bondgenootschap op te zoeken vanwege het gezamenlijk belang. Met grote instanties (Prorail, gemeenten, provincie, Rijkswaterstaat, Vitens, e.d.) worden op ‘het niveau van bedrijfsbureau’ vooraf afspraken gemaakt over onderhoud en de uitvoering van slootonderhoud. Het is te zien als een vorm van op naleving gerichte voorlichting en ondersteuning.

Maar het is geen blind vertrouwen: schouwmeesters en handhavers monitoren op maat of het goed gaat. Zo niet, dan wordt gehandhaafd.

Voor de individuele handhaver blijft de norm: professionele afstand en gelijkheid bij het toepassen van de maatlat.

Schouwformules leiden tot optimalisering.

De najaarsschouw wordt door eigen rayonmedewerkers uitgevoerd op een kleine risicogerichte selectie van tertiaire watergangen (<10%). Het onderhoud daarvan is van operationeel en functioneel belang voor de aan- en afvoer in dat gebied in natte perioden.

De diepte- / profielschouw (op buitengewoon onderhoud) is een schouwformule die werkt tegen structureel verlies van systeemcapaciteit door verlanding en/of bagger. Deze schouw vindt in elke regio één maal per vier jaar plaats en wordt uitgevoerd door schouwmeesters.

Ook kennen we een kleine formule voor de schouw de staat van onderhoud van kweldammen door eigen rayonmedewerkers. Naast de schouw op watergangen is er ook de dijkschouw.



Vanuit de oorsprong wordt geschouwd in landelijk gebied. Op onderhoud in de hoogwatervoorzieningen in lintbebouwing c.q. in stedelijk gebied is hoogstens incidenteel geschouwd. Een inhaalslag lijkt nodig en mogelijk een eigen schouwformule met een extra communicatie traject.

De - vaak ieder voor de helft - toebedeelde onderhoudsplicht kan strijdigheid opleveren met het principe ‘de veroorzaker betaalt’. Bijvoorbeeld als ‘de bladval van de bomen van de buurman’ de dominante oorzaak van de baggergroei is, terwijl toch de aangelande eigenaar op zijn onderhoudsplicht voor ‘zijn helft’ van de sloot wordt aangesproken.

Het is aan het onderlinge oplossende vermogen van ingelanden om dit eerlijk te verdelen. Bij vaak voorkomende discutabele situaties kan het waterschap – in beperkte mate - helpen om praktische leidraden en gedragscodes of vuistregels te verzamelen, als hulp voor het gezamenlijk zo eerlijk mogelijk dragen van (onderhouds-) plichten in het publieke belang. In essentie is de traditionele onderhoudsplicht niets anders dan de participatiebelofte van de toekomst: het samen – op maat en situatie toegespitst - nemen van ‘eigenaarschap’ in de leefomgeving. Het waterschap lost dit niet op met uitbreiding van regelgeving.

4. Aanvullend

op de 10 inhoudelijke kaders en keuzes

Handhaving als sturingsvraagstuk

- A. Het waterschap maakt de keuze om groei van werkzaamheden op te vangen met de bestaande capaciteit, door verbetering van efficiency en effectiviteit van toezichtvormen en door af te zien van handhaving op de zaken met minste risico's. Er wordt geaccepteerd dat er mogelijk een afname van het niveau van naleving te zien zal zijn bij de bestaande werkzaamheden.

Als het niveau van naleving in verloop van tijd structureel blijft dalen, dan wordt uitbreiding van de handhavingcapaciteit als mogelijkheid overwogen.

Binnen de waterbeheerdoelen is de sturingopgave voor het college:

afstemmen van de capaciteit voor toezicht en handhaving op het beoogde minimale meerjaren niveau voor de naleving van wetten en regels – en omgekeerd.

De formatie voor handhaving bestaat uit 10 handhavers. Dit is één meer dan kort na de start in 1997, toen bij de overdracht van de zorg voor waterkwaliteit vanuit de provincie een afdeling Handhaving is ontstaan voor (ca. 2500) agrarische en (ca. 250) industriële bedrijven. Het takenpakket is wel fors uitgebreid: met 'keurzaken (watersysteem en keringen)', grote infrastructurele werken en

grondwatertoezicht en beginnend nautisch toezicht.

De administratieve en wettelijke context zijn complexer geworden, waardoor naast een coördinator ook een specialistische beleidsmedewerker handhaving aan de afdeling V&H is toegevoegd.

Ten opzichte van het waterschap als geheel, zijn in 2014 de kosten voor toezicht en handhaving circa 0,5% van de begroting en de omvang van de formatie (inclusief coördinatie) circa 2%.

Er vindt een omslag plaats in het denken over wetgeving voor de leefomgeving. Het denken gaat van: 'Wat mag er niet' naar: 'Wat kan er wél ...' en een verschuiving naar algemene regels. De nieuwe Omgevingswet (2018) wordt op die leest geschoeid. Ook voor onze Keur (2015) wordt de richting ingezet van 'Nee, tenzij...' naar 'Ja, mits...' en meer algemene regels. Tegelijkertijd wordt de sturing door het Rijk op toezicht en handhaving steeds sterker en centralistischer (Wet VTH), met toenemende eisen en interbestuurlijke mogelijkheden om in te grijpen.

Deze landelijke ontwikkelingen zorgen voor een toename van druk op handhaving. Ten eerste door het vervangen van vergunningen door algemene regels, waardoor meer surveillance en toezichtbezoeken nodig zullen zijn. Ten tweede door toenemende verplichtingen voor administratie en kwaliteitsborging. Het gevolg is ook dat het vereiste niveau van opleiding en vaardigheden van handhavers hoger is cq. wordt. Verderop, onder punt C, wordt hier op ingegaan.

Er is daarnaast sprake van toename van het werkpakket. Het waterschap is per 1 januari 2014 bevoegd gezag geworden voor het nautisch beheer op de Gekanaliseerde Hollandse

IJssel. Specifiek hiervoor is de capaciteit met 1 fte nautisch toezicht uitgebreid. Maar het wordt (daardoor) voor andere vaarwegen steeds dringender om aan nautisch toezicht invulling te geven. En – herkenbaar bij andere waterschappen – het toezicht op ‘keurzaken’ blijkt onderbemeten geweest en er is aanleiding om het toezicht te intensiveren.

Tenzij een deel van de zaken waarop momenteel wordt gehandhaafd in de toekomst geen overtredingen meer zijn, is het niet reëel om aan te nemen dat met de huidige capaciteit over de bredere linie een gelijk niveau van naleving te bereiken is.

Door goede risicogerichte prioritering van de werkzaamheden, het vaststellen van de overtredingsdruk en het monitoren van de ontwikkelingen zal worden nagegaan of hiervan sprake is. In de sturing is van belang dat er een (soms fors) na-ijl effect bestaat tussen maatregelen (zoals capaciteitsaanpassing, voorlichting) en het effect op de naleving en de indicatoren daarvoor.

Samenwerking als middel

voor effectiviteit en lastenbeperking in het beheergebied en voor efficiency, kennis en uniformiteit met andere waterbeheerders

- B. Het waterschap kiest er voor om actief samen te werken met partners in het beheergebied (RUD, OM, ..). Ook kiest het waterschap om de in 2013 door het college ingezette samenwerking door te zetten, gericht op synergie tussen de afdelingen vergunningverlening en handhaving van de vier waterschappen De Stichtse Rijnlanden, Rijnland, Delfland en Schieland en de Krimpenerwaard.**

In de sturingsopgave voor het college zal samenwerking een bijdrage gaan leveren aan de effectiviteit en efficiency in het beheergebied en daarmee aan het bereiken van een zo hoog mogelijke naleving bij een gegeven capaciteit voor handhaving.

Aanvullend is het wenselijk om de samenwerking op te zoeken vanuit het oogpunt van uniformering van waterschapsdienstverlening. In de watersector is de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen op gang gekomen als gevolg van het bestuursakkoord water.

Deze samenwerking versterkt het vermogen om blijvend aan de wettelijke VTH-criteria⁶⁾ te voldoen en versterkt de positie van de waterbeheerders, om van daaruit een goede publieksdienstverlening en beperking van maatschappelijke lasten te bereiken in het beheergebied met gemeenten, provincie en RUD's.

Ontwikkeling van het vak en het vereiste vakmanschap

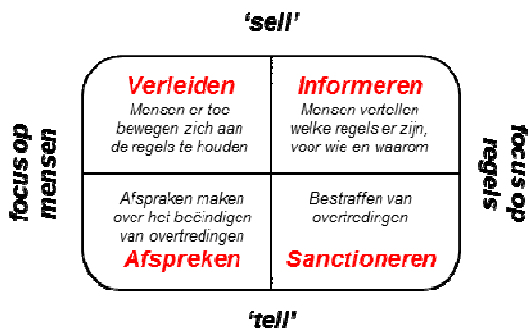
- C. Het waterschap kiest er voor om het kennis- en vaardigheidsniveau van handhavers op peil te houden en te sturen op de onderstaande vakmanschap piramide, met in het bijzonder een hoge communicatieve vaardigheid van handhavers in het aangaan en beïnvloeden van menselijke interactie.**

Als vak zit handhaving in een lange, na-oorlogse ontwikkellijn. Bestond het vak van origine uit het 'streng uitvoeren van controle op vastgelegde

⁶⁾ VTH-criteria: kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

voorschriften, in decennia is het verbreed naar 'het op maat beïnvloeden van mensen'.

Voor handhavers bestaat communicatie vooral uit interpersoonlijk contact. Zij zijn ook mede imagobepalend voor het waterschap. Het begint met de houding en het gedrag in hun gesprek, op bezoek bij burgers, ondernemers en overheden, bij specifieke waarnemingen van diens activiteiten. Handhavers moeten beschikken over het repertoire om hun positie te kiezen in de matrix, figuur 5.



Figuur 5: flexibel communiceren

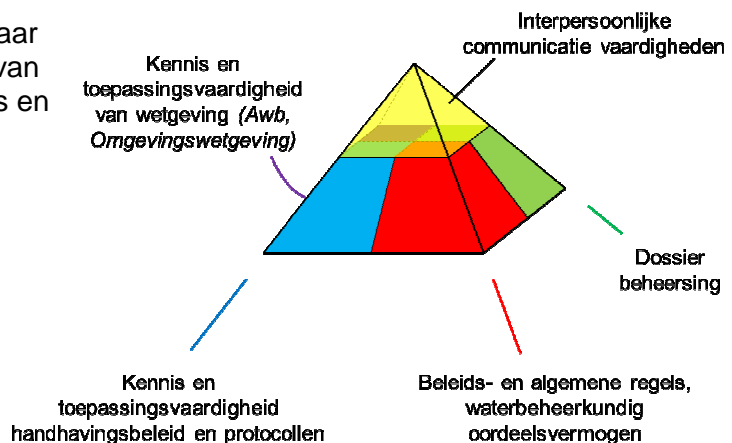
De regelgeving is landelijk in beweging. De Omgevingswet (vanaf 2018) is een stelselwijziging en wordt ontwikkeld vanuit het motief 'Eenvoudig beter', het beoogt integratie van 'loketten' en 'afwegingskaders'. Het streven is naar minder vergunningplicht, toename van zorgplicht en meer algemene regels en ruimte voor lagere overheden.



Deze ontwikkeling van 'precies geformuleerde handelingsvoorschriften' naar 'doelvoorschriften en zorgplichten', vraagt naast de juridische en interactievaardigheden meer theoretische bagage dan vroeger en een nog grotere inhoudelijke oordeelsvaardigheid van handhavers.

Er zijn voorlopig ook zaken die niet veranderen. De beginselen van de rechtsstaat, rechtsgelijkheid, transparantie en toepassing van regelgeving blijven het fundament voor handhaving. Voor handhaving cq. handhavers is de regelgeving een gegeven en het is niet aan hen om – buiten de marges van discretionaire bevoegdheid en buiten het handhavingsbeleid – overtredingen wisselend te beoordelen of de regelgeving vrij toe te passen. De wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Waterwet cq. Omgevingswetgeving moeten handhavers vaardig toepassen.⁷

Dit leidt al met al tot de volgende vakmanschap piramide voor handhavers, figuur 6.



⁷ Ongewenste uitwerking van regelgeving in de praktijk wordt hetzij verholpen met aanpassing van beleid of regels, hetzij met een collegebesluit om van het beleid af te wijken.

ICT voor de hoge informatie intensiteit en transactie processen van VTH

D. Het waterschap kiest voor een adequate ICT-voorziening voor VTH, daarbij toewerkend naar uniformiteit en synergie binnen VTH West en daarna(ast) uniformiteit binnen de waterschappen en met Rijkswaterstaat.

Nieuwe vereisten voor rapportages stellen hogere eisen aan ICT binnen het VTH-domein. Aansluiting op digitale omgevingsloketten en het uitwisselen van gegevens zijn of worden wettelijk verplicht. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat Het Waterschapshuis stopt met de ondersteuning van IRIS (met ook de module V&H), waarmee er een interne noodzaak ontstaat het applicatielandschap te vervangen. Al met al is dit een forse opgave.

Een VTH-organisatie heeft tot taak om de duizenden bedrijven waarop jaar in jaar uit toezicht gehouden moet worden, administratief in beeld te houden. Ook de administratie van dat toezicht, van surveillances en thematisch toezicht en de –resultaten zijn verplicht. Ook aan de administratie van overtredingen, de bestuursdwang en strafbeschikkingen, de inning van dwangsommen en kosten van bestuursdwang worden hoge eisen gesteld. Dat moet wettelijk ook digitaal beschikbaar gaan worden voor andere handhavingorganisaties

Om de capaciteit van handhaving in die overvloed van object-, vergunning- en gebiedscontroles gericht in te zetten is functionaliteit nodig voor de planning van inzet en de sturing op zaken en dossiers. Daarnaast is het een verplichting om de duizenden (ook in het verleden verstrekte) vergunningen te administreren en te beheren en bij onduidelijkheden en/of bij WOB-

verzoeken te selecteren en ‘op tafel te leggen’.

En natuurlijk moet er ICT-ondersteuning zijn voor de afhandeling van de jaarlijkse instroom van nieuwe vergunningaanvragen en meldingen. In het totaal is dat van relatief beperkte complexiteit maar daar vereist de digitale koppeling aan de overheids-e-lokkes, antwoordboxen en onze eigen e-formulieren het nodige, evenals de publicatieverplichtingen op Mijnoverheid.nl en andere publicatieplatforms.

Als visie op de IT voor het VTH domein zijn vier credo's leidend.

- internet als platform voor co-creatie: *selfservice* door ingelanden
- het waterschap van de toekomst is voor burgers ook een *webwinkel*
- *operational excellence*: processen betrouwbaar goedkoop uitvoeren
- de ‘tango tussen idee en IT’ voor een zich snel aanpassende organisatie.

Het bestuur heeft goede verwachtingen van de toepassing van nieuwe (mobiele) technologieën, zaakgericht werken met een zaakstelsel en de door HDSR omarmde ‘service georiënteerde architectuur’. Daarmee wordt de komende jaren een verbeterslag gemaakt in de dienstverlening, de bedrijfsvoering en informatievoorziening.



Synchroon binnen het samenwerkingsverband VTH West wordt gewerkt aan deze ICT-transities.

5. Overzicht van de beheercyclus

5-jaarlijks beleid, jaarlijks een plan, jaarlijks een verslag

Met de bovenstaande kaders en keuzes zal het college – conform het Besluit omgevingsrecht - het handhavingsbeleid ontwikkelen, vaststellen en ter kennisneming aan het algemeen bestuur sturen. De eerstvolgende beleidsnota zal gelden voor de periode 2015-2020.

De set documenten voor het handhavingsbeleid omvat de volgende verplichte onderdelen: een analyse van de problemen, inzicht in de prioriteiten, strategie om doelen te bereiken, inzicht in afspraken met andere overheden, aanpak van overtredingen van de eigen dienst en andere overheden (artikel 7.2 lid 2 t/m 6 Bor). Daarnaast zijn in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht en in hoofdstuk 10 van de Regeling omgevingsrecht nog specifieke kwaliteitseisen opgenomen, waaraan het handhavingsbeleid en de handhavingsorganisatie moet voldoen. Ten minste elke 5 jaar, of eerder als daartoe aanleiding is, zal worden geëvalueerd of bijstelling van het handhavingsbeleid gewenst is.

Binnen dat handhavingsbeleid geeft het college uitvoering en sturing aan handhaving door jaarlijks een uitvoeringsprogramma Handhaving vast te stellen. Daarin worden bestuurlijke prioriteiten en samenwerkingsafspraken verwerkt, landelijk of provinciaal gecoördineerde thema's, evenals de bijdrage van toezicht en handhaving voor waterschapsbrede thema's en programma's.

Jaarlijks wordt deze inzet geëvalueerd en gerapporteerd in de vorm van het (verplichte) jaarverslag van het college over toezicht over en handhaving.

Het college stuurt dit ter kennisneming aan het algemeen bestuur en aan de interbestuurlijke toezichthouder (Provincie Utrecht). Bij de jaarverslaglegging past het ook om te reflecteren op de regelgeving en voorlichting in relatie tot naleving.

Sturing en rapportage op prestatie indicatoren

In iedere voorjaarsnota zijn doelen opgenomen voor veilige dijken, droge voeten en schoon water, uitgewerkt in de begroting tot thema's en doelstellingen. Ook voor toezicht en handhaving worden in de jaarlijkse begroting doelstellingen opgenomen en wordt op prestatie indicatoren gerapporteerd.

Vanuit het verleden is de bijdrage van toezicht en handhaving in de rapportage exclusief op waterkwaliteit betrokken. De bijdrage aan het beschermen van de waterinfrastructuur voor oppervlaktewater en keringen heeft in deze rapportage nooit een plek gehad. De set aan prestatie indicatoren is ook daarom - naast de transitie van naleving naar overtredingsdruk – aan herijking toe. Met ingang van 2015 zal worden gerapporteerd met een set prestatie-indicatoren over het gehele werkveld van toezicht en handhaving.



6. Relatie

met het rapport

‘De keur gekeurd’

In 2012 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de vraag: “hoe scoort het keurkwartet en het daarbij behorende uitvoeringsproces wat betreft doelmatigheid en doeltreffendheid, bezien vanuit het waterschap en de ingelanden”. Dit rapport getiteld “De keur gekeurd” (DM 613660), is op 3 juli 2013 in de vergadering van het algemeen bestuur behandeld. De conclusies en aanbevelingen in het rapport zijn door het algemeen bestuur overgenomen.

Ten aanzien van handhaving heeft de Rekenkamercommissie geconcludeerd dat:

Conclusie 3: Het waterschap is door niet volledige registraties van overtredingen en klachten, nog onvoldoende in staat tot informatie gestuurd handhaven. Er zijn signalen dat het schort aan de acceptatie van de keurregels en dat er bij ingelanden strenger wordt gehandhaafd dan bij medeoverheden.

Vanuit deze conclusie komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

handhaven. Door:

- klachten en overtredingen eenduidig te registreren in één database zodat goed inzicht ontstaat over het aantal en de aard ervan. Dit maakt analyse en lering trekken mogelijk.
- meer gebruik te maken van moderne middelen bij het handhaven zoals GIS-applicaties en luchtfoto's.
- de vorderingen met betrekking tot deze aanbevelingen te noemen in bestuursrapportages.

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

- gerichte communicatie voor medeoverheden en ingelanden over de doelen van de regels, de gebiedspecifieke eisen en de daarop afgestemde werkwijze van het waterschap.

Met het concretiseren van de onderhavige handhavingsvisie in het handhavingsbeleid, en met de communicatieplannen en ontwikkeling van ICT voor VTH, zijn deze aanbevelingen overgenomen.





'Onze tien'

- 1. We gaan uit van het positieve in de mens.**
We gaan er in eerste instantie van uit dat de overtreding niet moedwillig is.
- 2. We hebben één gezicht naar buiten.**
We communiceren allemaal op dezelfde manier.
- 3. De burger is zelf verantwoordelijk voor het opheffen van de overtreding.**
Het is onze taak om de burger zo goed mogelijk te informeren en ondersteunen.
- 4. We weten wat er speelt bij onze burgers.**
We zorgen dat we op de hoogte zijn van de ontwikkelingen bij burgers en bedrijven.
- 5. We houden de bestuurlijke gevoeligheid in het oog.**
Bespreek samen met je leidinggevende welke aanpak het beste is.
- 6. De burger weet waar we mee bezig zijn.**
De burger krijgt nooit een brief of e-mail met slecht nieuws zonder (telefonisch) contact vooraf.
- 7. We leggen uit waarom we handhaven.**
Het gaat er niet om dat het in de beleidsregels staat, maar dat we onze kerntaken vervullen.
- 8. We lossen zoveel mogelijk op in het toezichtstraject.**
We willen voorkomen dat we in een juridisch traject terechtkomen.
- 9. We gaan goed voorbereid op pad.**
Zorg dat je je verdiept in het onderwerp.
- 10. We zorgen voor een goede documentatie.**
Stel van iedere overtreding een rapport op.

Kijk
www.loovaneck.nl



Onze brieven

We zorgen voor een heldere opbouw

Inleiding:

- Verwijs naar het laatste contact.
- Herhaal de vraag of het onderwerp.
- Vertel wat het doel van de brief is.

Kern en onderbouwing:

- Zet het belangrijkste nieuws bovenaan.
- Geef een goede uitleg.
- Noem wetten en regels pas onderaan in de alinea.

Slot:

- Geef een terugblik of een vooruitblik.
- Houd de deur open voor vragen.

Gebruik duidelijke kopjes

We gebruiken begrijpelijke taal

- Vermijd jargon.
- Schrijf korte zinnen.
- Kies eigentijdse woorden.
- Voorkom hulpwerkwoorden.

We kiezen een respectvolle toon

- Persoonlijk: schrijf vanuit 'u' in plaats van 'wij'.
- Positief: benadruk wat er wél kan.
- Servicegericht: leef en denk mee.

Mail
loo@loovaneck.nl



Onze gesprekken

We zorgen voor een goede opening

- Begroet de ander vriendelijk.
- Praat rustig en duidelijk.
- Vertel waarom je dit gesprek aangaat.

We luisteren echt

- Vraag door: waarom zegt iemand dit?
- Laat weten dat je luistert: *aha, hmm, oh.*
- Vat samen wat de ander zegt.

We geven een heldere boodschap

- Vertel eerst het belangrijke nieuws.
- Leg daarna pas uit waarom.

We houden de regie

- Laat weten wat je gaat doen.
- Stem af of het duidelijk is.
- Gebruik metataal: bijvoorbeeld wanneer je onderbreekt.

We sluiten vriendelijk af

- Vat nog eens samen wat je hebt afgesproken.
- Houd de deur open voor vragen.
- Wens de ander nog een prettige dag.



Bel
tel: (0318) 69 69 00