De winst zit aan de voorkant

Visie op de inzet van Vergunningverlening Toezicht & Handhaving voor de waterschapsdoelen – méér dan een afdeling



HOOGHEEMRAADSCHAP
DE STICHTSE RIJNLANDEN

Visie in het kort

Reflectie op de inzet en effectiviteit van het VTH-instrumentarium voor het waterschapswerk leidt tot de volgende inzichten.

- Hoe beter de regelgeving, des te effectiever kan VTH bijdragen aan de waterschapsdoelen.
- Hoe bekender het is dat er regelgeving is voor initiatieven en activiteiten in de omgeving van - of met invloed op water, des te eerder zullen initiatiefnemers ons opzoeken.
- Des te meer regelgeving uitlegbaar is vanuit de waterschapsdoelen, des te beter zullen initiatiefnemers de regels willen naleven.
- Hoe beter bij de inrichting van de leefomgeving rekening wordt gehouden met vanzelfsprekend naleefgedrag en handhaafbaarheid, des te beter wordt het publieke belang gediend.
- Hoe eerder een vergunningverlener inbreng kan leveren bij een nieuw initiatief, des te groter is de kans dat deze dienstverlening tot optimale resultaten leidt. In ieder geval kan er in een vroeg stadium een latere teleurstelling mee worden voorkomen.
- Hoe meer toezichthouders in een gebied aanwezig zijn, zichtbaar en benaderbaar, des te effectiever zal dat leiden tot kennis en goede naleving van de regels.
- Hoe meer waterschappers vanuit hun eigen rol de regelgeving uitdragen en ook zelf uitleven, des te krachtiger zal de inzet van het VTH-instrumentarium uitwerken.
- Bij de meerwaarde van positionering 'aan de voorkant' is het wel zaak goed te blijven kijken naar de kosteneffectiviteit. Leidraad voor de richting en inzet van VTH moet zijn 'op wat er het meeste toe doet'.

Met deze inzichten is de nieuwe Visie VTH gevormd, als kader voor een effectieve en professionele inzet en organisatie van VTH, die past bij de vraag van de veranderende maatschappij.

Deze visie is uitgewerkt tegen de achtergrond van vijf basisprincipes voor de inzet van het VTH-instrumentarium door het waterschap, en is in de figuur hieronder samengevat.

De winst zit aan de voorkant

1

Regels zijn nodig, moeten consequent worden toegepast, maar het gaat om de (water-) doelen

Visie: Het waterschap investeert in een blijvend goede waterschapsverordening, als voorkant en basis voor VTH.

2

De weg naar resultaat gaat via beïnvloeding van gedrag

Visie: Het waterschap investeert in de bekendheid vooraf van regelgeving en waterdoelen. Dit specifiek toegespitst op de doelgroepen van aangelanden, initiatiefnemers en de andere overheidsloketten.

3

De uitvoering van VTH is een vorm van overheidsdienstverlening

Visie: het waterschap investeert in vroegtijdige betrokkenheid bij een (nieuw) initiatief.

4

De 'echte wereld' begint buiten, in het gebied

Visie: het waterschap investeert in gebiedsgerichte zichtbaarheid en toezicht, in contact met de omgeving.

5

VTH is een waterschapsbrede opgave

Visie: in alle primaire bedrijfsfuncties van het waterschap wordt de regelgeving toegepast en uitgedragen als bijdrage aan de waterschapsdoelen.

Inhoud

Visie in het kort 1

Toelichting op bestuursvoorstel 5

Context 6

Proces 7

Visie 9

Bijlage

Vastgesteld door het algemeen bestuur op:

Rationale voor de visie

Het dagelijks bestuur van een Bevoegd Gezag heeft de wettelijke verplichting om periodiek het Uitvoeringsbeleid voor Vergunningverlening, Toezicht en handhaving (VTH) vast te stellen.
Aanvullend heeft, in zijn kader stellende rol naar het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur van HDSR in 2014 besloten om een Handhavingsvisie vast te stellen.

In het eindrapport Quickscan Handhaving (2018) doet de Rekenkamercommissie de aanbeveling aan het algemeen bestuur om de Handhavingsvisie uit 2014 te herzien, zodat deze aansluit bij de algemene beleidsdoelen, zoals (nu) vastgelegd in de Waterkoers 2016-2021 en als referentiekader voor informatievoorziening naar het algemeen bestuur.

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen, met de gelijktijdige suggestie om de te vervangen Handhavingsvisie te verbreden naar een visie voor het hele domein van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Dit ten eerste omdat de verplichting voor het dagelijks bestuur om periodiek een uitvoeringsbeleid vast te stellen, ondertussen verbreed is van Handhaving naar VTH. Ten tweede vraagt de implementatie van de Omgevingswet om een VTH-brede benadering.

De suggestie om de kader stellende visie te verbreden naar VTH is door het algemeen bestuur overgenomen. Deze visie op de inzet van VTH voor de waterschapsdoelen is niet periode-specifiek en wordt bijgesteld als een wijziging in de algemene beleidsdoelen daartoe aanleiding geeft.

Het uitvoeringsbeleid VTH van het college is wel verplicht periode-specifiek.
Het huidige uitvoeringsbeleid VTH is geldig van 2015-2020 en is aan vernieuwing toe. Om die reden moet eind 2020 het nieuwe Uitvoeringsbeleid VTH zijn vastgesteld, gebaseerd op deze visie VTH. De inwerkingtreding per januari 2021 past ook goed bij de voorziene gelijktijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Context

Bevoegd Gezag

Ook in ons beheergebied ontstaan voortdurend nieuwe initiatieven en worden activiteiten in de leefomgeving uitgevoerd. De overheid ziet daarbij toe op toepassing van de regelgeving, via een landelijke verdeling van Bevoegd Gezag.

Het waterschap is voor het eigen beheergebied het Bevoegd Gezag voor initiatieven en activiteiten die direct invloed kunnen hebben op water, de waterinfrastructuren en de veiligheid op het water. Maar voor bijvoorbeeld de bodem en voor lozingen van (afval-) water op het riool zijn gemeenten het Bevoegd Gezag. Het waterschap heeft wel een belang, voor de goede werking van de zuiveringen en voor de doorwerking op oppervlaktewater, maar heeft een adviserende rol .

HDSR als Bevoegd Gezag ziet toe op toepassing van zowel de eigen waterschapsverordening als van nationale regelgeving voor 'water', in de Omgevingswet. Het instrumentarium dat een dagelijks bestuur daarvoor heeft (uitvoeringsbeleid, bevoegdheden, procedures, capaciteit) bestaat uit Vergunningverlening, Toezicht en handhaving (VTH), waarbij bovendien de Algemene wet bestuursrecht geldt.

VTH in de Omgevingswet

Met de Omgevingswet wordt het wetgevingshuis voor de leefomgeving fors aangepast. De regelgeving en de inzet van VTH door het waterschap maken daar deel van uit. De doelen van transitie naar de Omgevingswet zijn in essentie: het als één overheid handelen, voor de integrale kwaliteit van de leefomgeving.

Voor de *eigen waterschapsopgaven* betekent dit een beweging stroomopwaarts, om in een vroegtijdig stadium met provincie, en gemeenten samen en integraal te werken aan de collectieve opgaven in de leefomgeving. En vervolgens, bij de planvorming, voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van concrete projecten, met maatschappelijke partners en via participatie de omgeving te betrekken om tot optimale oplossingen en win-winsituaties te komen.

Voor de *inzet van het VTH-instrumentarium* geldt in essentie het omgekeerde. Het is in principe een reactie, hoe proactief ook, op een initiatief of activiteit vanuit een meestal heel ander belang.
In de geest van de Omgevingswet is dat te verwoorden als dat de overheid met het VTH-instrumentarium participeert in een initiatief van een ander. Vanuit het algemene beleid van het waterschap is de basishouding hierbij: het 'samen-met' vorm geven aan de kwaliteit van de leefomgeving. Met VTH brengt een overheid daarbij de begrenzingen in, vanuit het collectieve publieke belang, met de kijkwijze wat er wél mogelijk is.

Het maximale activiteitenspectrum van VTH loopt van: preventie: voorlichtend/informerend en adviserend, via vergunningverlening: legaliserend in een 'samen met' basishouding, tot en met toezichthouden: controlerend en corrigerend, en eindigend met sanctioneren: afdwingen als de regelgeving vanuit het publieke belang dat vraagt. En, ook toezicht en handhaving bij voorkeur in constructieve dialoog, vanuit de aanname dat iemand 'het goede' wil. Maar als dat anders blijkt, dan wordt bestuursdwang ingezet en als daarvoor de grondslag aanwezig is wordt ook strafrechtelijk opgetreden.

Het vanuit de VTH-organisaties als één overheid handelen op nieuwe initiatieven en activiteiten betekent: het als Rijk, waterschappen, gemeenten en provincies inzicht (gaan) bieden in de gestapelde overheidsregelgevingen via één (digitaal) loket, en het in gezamenlijkheid als één overheid handelen naar en met initiatiefnemers. Op gang gebracht door de Omgevingswet gaat dit de komende jaren veel vragen aan regionale afstemming in de keten, procesvernieuwing en operationele samenwerking.

In de Bijlage staan 2 diagrammen die diverse elementen in hun samenhang en (bestuurlijke) verhoudingen weergeven.

Proces

Visie-bepalende ingrediënten,
uit de thema avond 13 november 2019

Op de thema avond over de Omgevingswet is als een van de drie onderwerpen de visie VTH aan de orde geweest. In drie afleveringen met dezelfde workshopinhoud is input opgehaald voor de nader te formuleren visie op de inzet van VTH voor de waterschapsdoelen.
Aan de hand van een concrete casus en scoren in twee assenstelsels heeft dialoog en verkenning plaats gevonden.

De casus riep, nog voordat een inhoudelijke oordeelsvorming plaats vond over de waterhuishoudkundige aspecten, in alle drie workshops meteen de vraag op of er sprake was van bewust overtreden of niet. Dit bevestigde het inzicht dat de gedragscomponent bij het behandelen van een overtreding van belang is. Ook werd duidelijk dat, wat in jurisprudentie overigens als verplichting is vastgelegd, het handhaven op regelgeving ook voor de deelnemers van de workshops vanzelfsprekend en belangrijk is.

Door de oogharen heen gezien komt uit de workshops als dominant beeld naar voren dat VTH moet worden ingezet vanuit de volgende kijkwijze:

Kijkwijze VTH

- Efficiënt beschermen van het publieke belang, waarbij tot op zekere hoogte wel wordt meegedacht in een initiatief.
- Toepassing van de regels, met wel de gevoeligheid en bereidheid om de regels aan te passen wanneer de regels (te) vaak frictie geven.
- Om te gaan leven vanuit de intenties van de Omgevingswet zal vaker bij afweging van nieuwe initiatieven een situatie- en gebiedsgerichte afweging moeten worden gemaakt: wat kan hier wel....
- Voor vergunningverlening een proactieve inzet bij initiatieven, in goed contact met de initiatienemers ('aan de keukentafels') en vooraan bij initiatieven ('aan de omgevingstafels')
- Bij een van de drie workshopgroepen werd onderscheid gemaakt tussen 'vele kleine zaken' (efficiënt, melding gedreven afhandelen) en 'grote zaken' (proactief, investeren aan de voorkant).
- Voor toezicht en handhaving kwam als voorkeur in ieder geval een gebiedsgerichte benadering ('waarnemen en aanwezig zijn in het veld'). Een van de drie workshopgroepen scoorde om dat uit te breiden met het ook mobiliseren van andere ogen en oren in het gebied.

Als rode draad is hier uit te destilleren: 'de winst zit aan de voorkant'.

Als het gaat om de inzet van VTH, dan zijn de betere resultaten voor de waterschapsdoelen te halen 'aan de voorkant', met een kosteneffectiviteit die de overheid past.

Dat geldt voor de kwaliteit van regelgeving, voor de bekendheid met de regelgeving en de waterschapsdoelen, voor een inrichting van de leefomgeving die op zijn minst niet uitnodigt tot overtreden, voor de inbreng van een vergunningverlener bij een nieuw initiatief en voor de betrokkenheid van toezicht op de plek en het moment 'waar het gebeurt'.

Bij deze algemene positionering 'aan de voorkant' is het zaak goed te blijven kijken naar de kosteneffectiviteit. Als (de) vele kleine zaken routinematig af te handelen zijn, dan is dat voldoende. De focus moet liggen op waar de (meeste) toegevoegde waarde geleverd kan worden en de optimale effecten worden bereikt.

Ondersteunende inzichten uit pilots

In algemene zin is het een gedragen inzicht dat in een voortraject of ontwerptraject de meeste ruimte zit om alternatieven te bedenken. In de bouw- of uitvoeringsfase kun je weinig anders dan binnen de kaders van de ontwerp- en constructietekeningen blijven. En in de fase daarvoor, de regelgeving, worden de vrijheidsgraden voor de ontwerper bepaald.

Pilots die het waterschap heeft gedaan en de leerervaringen met de implementatie van de Omgevingswet, ondersteunen dit inzicht ook voor reële situaties voor de regelgeving en VTH.

Afstemming van regelgeving tussen de overheden.

Bijvoorbeeld de pilot 'Slootdempingen' heeft inzichtelijk gemaakt hoe 7 verschillende overheidsregelgevingen, gemaakt door respectievelijk het waterschap, gemeente(n) en de provincie, een nodeloos ingewikkeld en op punten zelfs tegenstrijdige set van regelgeving was geworden. En deels niet meer terug te leiden naar de bedoelingen ervan.

Een ander voorbeeld is de tegenstrijdigheid tussen de verordeningen van de provincie en het waterschap voor insteekhavens bij de gekanaliseerde Hollandse IJssel: standaard voor het waterschap in de lengterichting van de kering, standaard voor de provincie haaks op de watergang. Door dialoog in het kader van de Omgevingswet wordt nu gewerkt aan opheffen van die strijdigheid waar het kan.

In afstemming van de regelgeving is voor de klantgerichtheid van de overheid naar initiatiefnemers veel te halen. Maar ook levert dit voor de overheden een verheldering op en kritische blik op de doelen: waarvoor stellen we deze regel nou eigenlijk (nog)?

Het voortraject voor vergunningen

Bijvoorbeeld de pilot 'HOV-baan Transwijk (Utrecht)' heeft in de brede kring van de betrokken Gemeente, het Waterschap en de Aannemer geleerd dat integraal vooroverleg voor dit soort complexe klussen noodzakelijk is. Hiermee wordt de inhoudelijke afstemming beter, en ook kan de proceduretijd worden bekort.

Daarbij is het van belang dat een van de bevoegde instanties de regiefunctie oppakt en er voor zorgt dat er vanaf de start afstemming plaatsvindt tussen de verschillende bevoegde instanties. Ook is het bij dit soort grote projecten verstandig om draagvlak te creëren door belanghebbenden actief te betrekken (participatietraject). Daarmee kunnen bezwaren worden verminderd.

Ook zijn er de ervaringen dat een initiatiefnemer door een gemeente (het loket waar hij zich had gemeld) een toestemming kreeg of die niet eens nodig had, voor een activiteit die juist voor het waterschap vergunningplichtig was of zelfs verboden. Het dan alsnog correctief handhaven en de schade voor de initiatiefnemer hadden eerder in het traject voorkomen kunnen worden.

Heldere en toegankelijke regelgeving

Door heldere regels (de voorkant voor VTH) schep je al duidelijkheid bij het loket waar de initiatiefnemer een vergunningencheck doet.

Ook in de pilot 'Slootdempingen' is inzichtelijk geworden dat het op één plek met een vragenboom toegankelijk maken voor de initiatiefnemer, zowel bijdraagt aan de klantgerichtheid als aan de samenwerking van de verschillende VTH-organisaties bij de afhandeling ervan.

Ook geeft de kijkwijze 'hoe kan het gemakkelijker gemaakt worden' impulsen voor continue verbetering. Zo zijn dempingen van tertiair water nu mogelijk onder de Algemene regel met meldplicht, als het verlies aan berging maar vooraf wordt gecompenseerd. Maar als er eerst wordt gedempt, dan is het nu vergunningplichtig, terwijl het inhoudelijk om hetzelfde gaat. Door het instrument 'maatwerkvoorschriften' toe te passen kunnen beide onder Algemene regel met meldplicht. Ook wringt in sommige gevallen het rigide verbod voor bouwsels bij een dijk. De regel draagt bij aan toekomstbestendig beheer, maar in specifieke situaties kan in een enkel geval best iets of tijdelijk iets worden toegestaan. Het is wel een uitdaging om toepassing van deze 'menselijke maat' juridisch houdbaar te maken.

Vanuit zijn rol naar het dagelijks bestuur geeft het algemeen bestuur met de volgende vijf statements richting en kaders mee aan het college voor het Uitvoeringsbeleid VTH.

Visie

1 Regels zijn nodig, moeten consequent worden toegepast, maar het gaat om de (water-) doelen

Visie: het waterschap investeert in een blijvend goede waterschapsverordening, als voorkant en basis voor VTH.

Toelichting
De regels zijn herleidbaar naar en uitlegbaar vanuit de waterdoelen. De regels zijn compleet en consistent. De waterschapsverordening wordt in de loop van de tijd onder de Omgevingswet steeds beter afgestemd met andere regelgeving. De regels zijn toepasbaar en handhaafbaar in de uitvoering.

Algemeen
VTH is een specifieke discipline binnen overheden. Uitvoering van VTH is gebaseerd op regelgeving. Regelgeving is noodzakelijk om het publieke belang te dienen. En de overheid is verplicht om initiatieven en handelingen aan de hand van regels te beoordelen en regels consequent toe te passen en te laten naleven. Dat is het wettelijk grondbeginsel voor de VTH-discipline.

Maar VTH en de regelgeving zijn er om de doelen voor water in de leefomgeving te ondersteunen. Daar hoort bij dat er steeds wordt gekeken naar de doelen achter de regels. Waar we in discussie raken of de (specifieke) regels (nog) wel de integrale waterdoelen dienen, gaan we in oprechte dialoog als we denken dat betrokkenen gelijk hebben. Als er 'wat in die redenering zit' gaan we als waterschap kijken wat we ermee kunnen doen. Dat geldt ook als blijkt dat regels in de VTH-praktijk niet handhaafbaar blijken.

Om pilots en experimenten 'buiten de regels' mogelijk te maken wordt waar mogelijk vanuit een flexibele houding een oplossing gezocht binnen de bestuurlijke regels, rekening houdend met verschillende belangen en de landelijke gedoogstrategie. Het dagelijks bestuur zal dan vaker dan voorheen hiervoor de besluiten aan de collegetafel moeten nemen. Behalve het actieve beheer om de regelgeving op de waterdoelen gericht te houden, worden ook het uitvoeringsbeleid VTH en de operationele uitvoering van VTH afgestemd op de waterbeheerdoelen.

Regelgeving is ook de grondslag voor rechtszekerheid voor initiatiefnemers en belanghebbenden en om het waterschap aan te kunnen spreken op consequente toepassing. Regelgeving is per definitie ook een communicatiemiddel waarmee vooraf duidelijk wordt gemaakt wat van initiatiefnemers en zorg- en onderhoudsplichtigen wordt verwacht. We gaan onze regelgeving zo toegankelijk mogelijk maken in het digitaal stelsel omgevingswet en in de eigen dienstverlening.

2 De weg naar resultaat gaat via beïnvloeding van gedrag

Visie: het waterschap investeert in de bekendheid vooraf van regelgeving en waterdoelen. Dit specifiek toegespitst op de doelgroepen van aangelanden, initiatiefnemers en de andere overheidsloketten.

Toelichting

Als niet bekend is dat er regelgeving is, of als de waarde ervan voor de leefomgeving niet gezien wordt, is niet te verwachten dat er naar gezocht wordt, laat staan dat er naar gehandeld wordt. Investeren in de bekendheid met - en ondersteuning in de uitleg en toepassing van regelgeving betaalt zich uit. Voor wat betreft inhoud omdat er achter de constructies van bijvoorbeeld waterkeringen veel meer zit dan wat zich aan het oppervlak laat zien – áls iemand zich al bewust is van een functie als waterkering. En voor wat betreft naleving van de regels in een positieve grondhouding.
Het waterschap maakt dus werk van doelgroepgerichte communicatie voor initiatiefnemers, over de regelgeving maar ook over de gevolgen van niet-naleving.
In digitale portalen van de Omgevingswet, op de eigen website van het waterschap en voor zover mogelijk via websites van gemeenten, is de regelgeving vindbaar en begrijpelijk.
Het waterschap blijft naast de digitale kanalen laagdrempelig te bereiken voor contact op menselijke maat.
Als contramal hiervan geldt wel: degenen die bewust de regelgeving naast zich neer leggen en hun initiatief niet (willen) melden, moeten daar niet zomaar 'mee wegkomen'.

Algemeen

VTH is gericht op (nieuwe) initiatieven, handelingen en plichten van burgers, boeren, bedrijven en overheden. Oftewel: het gaat om mensen en hun gedrag. Het uiteindelijke effect van VTH wordt bepaald door het feitelijke waterdoel-bewust en regelgeving-nalevend handelen van mensen, in het bijzonder de doelgroep van initiatiefnemers en zorg- en onderhoudsplichtigen.
Het hele scala van gedragsbeïnvloeding moet daarvoor worden ingezet.
Het begint met investeren in doelgroepgerichte communicatie 'aan de voorkant' door voorlichting, met overleg en uitleg van de waterdoelen achter de regels. En in het toezicht spitsen we dat concreet toe op de betreffende situatie. Vanzelfsprekend sturen we - als het niet anders kan - 'aan de achterkant' dwingend op het gedrag met handhaving.
Naast de focus op naleving bij een onderhanden concreet dossier (korte termijn), wordt ook altijd gekeken naar het effect op het naleefgedrag in de toekomst en het effect op het vertrouwen van de omgeving op ons als overheid. Als er waterhuishoudkundig geen sprake is van onderscheidend unieke situaties, dan is consistent en consequent hanteren van de regelgeving een must.

Als het gaat om de gedragscomponent, dan wordt situationeel gehandhaafd. Met de Landelijke Handhaving Strategie wordt bij een overtreding vanuit bewust niet-willend gedrag anders opgetreden dan bij onbewust begane overtredingen en welwillendheid om deze ongedaan te maken.
In geval van handhaven wordt bij voorkeur een last onder dwangsom opgelegd, omdat hiermee met toenemende (financiële) druk de verantwoordelijkheid om de overtreding ongedaan te maken bij de initiatiefnemer blijft. Als het om redenen nodig is wordt (alsnog) een last onder bestuursdwang opgelegd, waarmee het waterschap zelf de overtreding ongedaan maakt en de kosten verhaalt. Bij bewust overtredend gedrag en risicovolle overtredingen kan aanvullend strafrechtelijk worden opgetreden.

De uitvoering van VTH is een vorm van overheidsdienstverlening

Visie: het waterschap investeert in vroegtijdige betrokkenheid bij een (nieuw) initiatief.

Toelichting

Hoe eerder onze dienstverlening kan starten, des te meer is de ruimte voor een inhoudelijk optimale oplossing. Tegelijkertijd ondersteunt dit ook het voorgaande punt, een positieve gedragsbeïnvloeding. Als eenmaal een vergunningaanvraag is ingediend, dan 'beginnen de procedures te lopen'. De VTH-disciplines mogen wettelijk dan niet anders dan reageren op wat er wordt aangevraagd. In de kern is het dan reageren met een 'ja,' of een 'nee'. Of als vrijblijvende interventie: in gezamenlijk overleg tot een punt komen waarop de initiatiefnemer de aanvraag formeel intrekt, om dan alsnog tot een optimale aanvraag te komen.

Het waterschap maakt werk van vroegtijdige betrokkenheid en inbreng in de keten:

1. Voor vergunningen, (water-) adviezen en meldingen, met andere overheden
   - door aan te sturen op vooroverleg als een vanzelfsprekende eerste stap
   - door te voor-investeren in de signaalfunctie van en bij andere overheidsloketten
   - door structureel regionaal VTH-(voor-) overleg voor complexe initiatieven
2. Voor toezicht en handhaving
   - door benaderbaarheid en zichtbaarheid 'in het veld', dicht bij (de) initiatieven
   - met voorlichting 'in het veld' bij initiatieven en handelingen die onder zorgplicht vallen
   - door proactieve opvolging bij nieuw verleende vergunningen of gedane meldingen
   - in het delen van informatie met andere overheden en afgestemd uitvoeren van toezicht en handhaving

---

Algemeen

Er zijn verschillende kijkwijzen tegelijkertijd waar en van waarde als het gaat om de VTH-discipline.
De kerntaak van de VTH-discipline voor het waterschap is het beschermen van water en de waterinfrastructuur tegen schadelijk of nalatig menselijk handelen.
Tegelijkertijd is VTH wettelijk bepaald als een vorm van overheidsdienstverlening aan initiatiefnemers, waaraan eisen van doorlooptijden, kwaliteit en digitalisering worden gesteld. De Omgevingswet vraagt aanvullend een houding om met het VTH-instrumentarium als het ware te participeren in een (nieuw) initiatief, om die in het licht van (de) waterdoelen zo goed mogelijk te laten gebeuren.

Het waterschap wil laagdrempelig benaderbaar blijven op menselijke maat, bereikbaar voor wie dat wil. Het waterschap groeit ook mee met de moderne digitale overheid en biedt de digitale kanalen voor wie dat past. Bij de behandeling van (informatie- en vergunning aan-) vragen en de uitvoering van (toezichts- en handhavings-) taken wordt zaakgericht gewerkt, met bijbehorende servicenormen, transparantie en persoonlijke voortgangsinformatie en bijdetijdse documenten.

‘De echte wereld’ begint buiten, in het gebied.

Visie: het waterschap investeert in gebiedsgerichte zichtbaarheid en toezicht, in contact met de omgeving.

Toelichting

Met de Ja, mits- benadering zijn er meerdere redenen om ‘buiten’ zichtbaar en benaderbaar te zijn. Als eerste het perspectief van ‘samen-met’-dienstverlening. Als tweede geldt dat de situaties en waterhuishoudkundige omstandigheden niet overal dezelfde zijn. Onder de Omgevingswet wordt het van belang om alert te zijn op de toepasbaarheid en handhaafbaarheid van regels per gebied. Als derde vallen er meer activiteiten en handelingen onder Zorgplicht of Algemene Regel zonder melding. Het daar en dan ‘er bij zijn’ om voorlichting te kunnen geven is een directe manier om als overheid het publieke belang in te brengen.

Tot slot helpt – zoals van oudsher - de aanwezigheid in het veld om degenen die zich niet aan de regels houden of er niet aan willen houden, aan te spreken. Het niet melden van een meldingsplichtige activiteit of niet aanvragen van een vergunning moet niet beloond worden door gebrek aan toezicht. Ook kan het samenspel met de omgeving versterkt worden en kunnen ogen en oren en corrigerende krachten in het gebied worden gemobiliseerd.

Algemeen

Alles en allen komen bij elkaar op de vierkante kilometer. De inzet van VTH heeft altijd te maken met een wens, behoefte, handeling of voornemen in de leefomgeving, op een specifieke plek en met een concrete initiatiefnemer en meestal ook belanghebbenden. Dat vraagt om een integrale benadering.
Ten eerste van alle aspecten van waterbeheer. Ten tweede met andere aspecten van de leefomgeving, dus met mede overheden die daar een rol voor het publieke belang hebben. Het vraagt ook om de initiatiefnemer(s) en belanghebbenden vanuit hun leefwereld te benaderen als één overheid. Overigens ook omgekeerd wordt onder de Omgevingswet aan initiatiefnemers gevraagd om zelf een leidende rol te nemen in het betrekken van de omgeving: participatie als voorwaarde bij vergunningverlening.

De Omgevingswet biedt ruimte voor gebied-specifieke regelgeving. De effectiviteit van VTH wordt hoger door gebiedsgerichte analyse, gebiedsgericht toezicht en door het mobiliseren van de oog- en oor-functie in het gebied zelf. De nadruk van VTH verschuift van vergunning gedreven controles naar aanwezigheid, zichtbaarheid en aanspreekbaarheid in het gebied en sturing door data-analyse. De omgevingswet moet gaan ervaren dat er zichtbaar wordt gelet op de zorgplicht en op illegale activiteiten.

5 VTH is een waterschapsbrede opgave

Visie: in alle primaire bedrijfsfuncties van het waterschap wordt de regelgeving toegepast, uitgedragen en wordt bijgedragen aan de waterschapsdoelen.

Toelichting

Het is vanzelfsprekend dat de regelgeving ook bij het ontwerpen en realiseren van waterstaatswerken en zuiveringsvoorzieningen wordt toegepast. Bij het ontwerp is het ook belangrijk vooruit te denken over het preventief voorkomen van overtredingen en over toezicht en handhaafbaarheid. Evenzo is het van grote waarde dat in het watertoetsproces c.q., bij de weging van het waterbelang, optimaal wordt voorgesorteerd op een kansrijke latere vergunningverlening.

Buitendiensten kunnen in hun contacten bijdragen aan het uitdragen van de regelgeving, het aanspreken op onwenselijke situaties en daarmee, door er in een vroeg stadium 'bij te zijn', grotere inspanning (en escalatie) in een later stadium voorkomen.

Algemeen

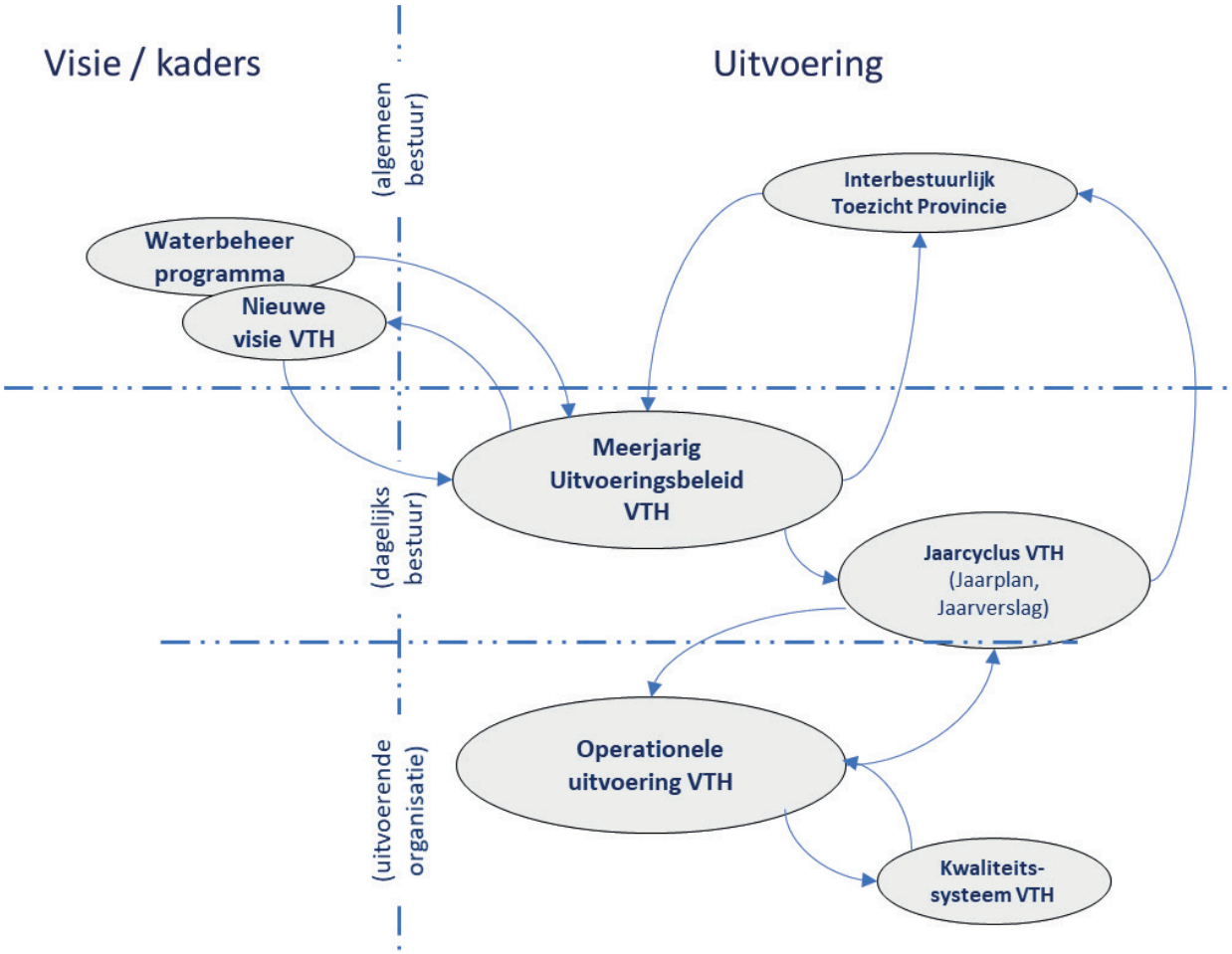
Het imago van het waterschap en de geloofwaardigheid en effectiviteit van VTH worden in hoge mate bepaald door consequent en consistent handelen vanuit het waterschap. Het draagvlak wordt sterker naarmate het waterschap zich zelf aan de regelgeving houdt en dat vanuit alle geledingen ook actief uitdraagt.

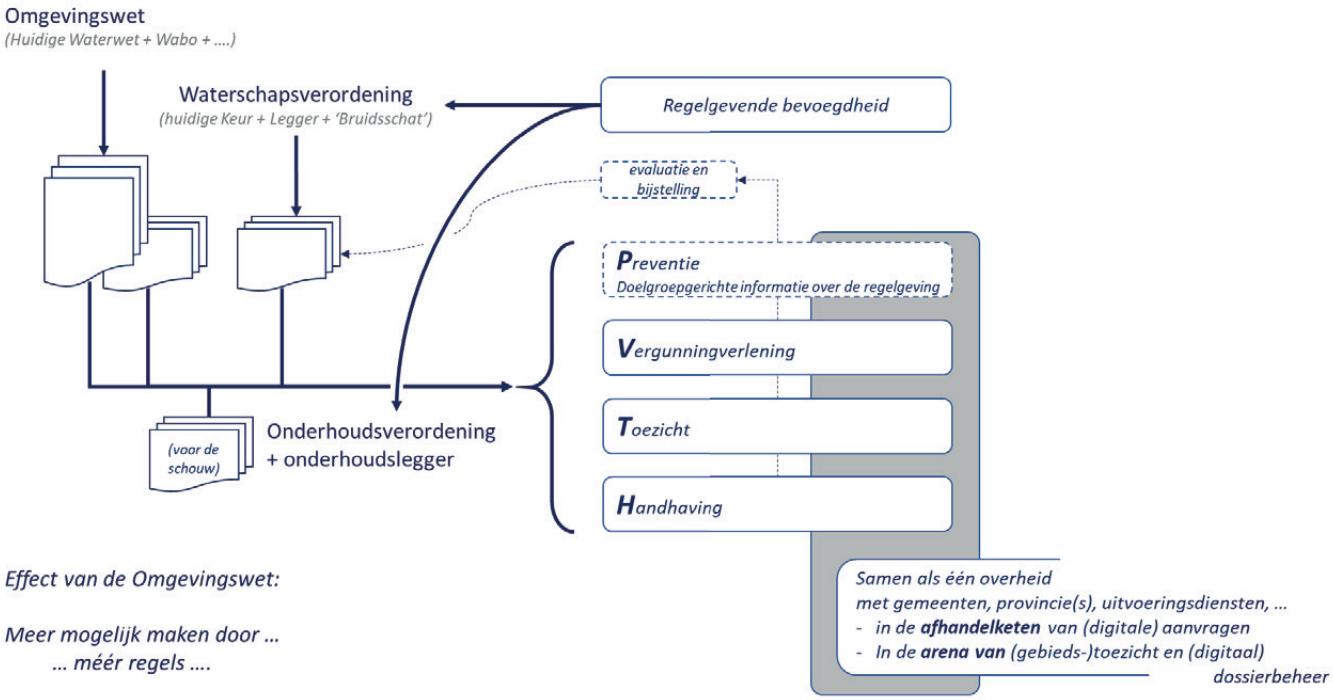
Hiervoor hanteert het waterschap een aantal leidende principes, waaronder helderheid en scheiding in rollen, en voert het waterschap het VTH-vak professioneel uit, in en vanuit alle geledingen van het waterschap. Aan de voorkant, bij het ontwerp en de inrichting van waterstaatswerken wordt al vooruitgedacht over het conditioneren van water-doelbewust (naleef-) gedrag. In het operationele beheer draagt elke medewerker dezelfde (VTH-) boodschap uit en elke medewerker weet zich daardoor geruggesteund in de (eigen) rol voor het publieke belang.

Conform wettelijke vereisten maakt het college een 5 jaren uitvoeringsbeleid. Risico analyse in relatie tot de waterbeheerdoelen maakt daar deel van uit. Het vormt de basis voor prioritering en professionele uitvoering van de jaarlijkse uitvoeringsplannen voor de VTH-discipline.

Met doordachte uitvoeringsvormen van preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt bijdragen aan de waterbeheerdoelen op de maat van hun belang.

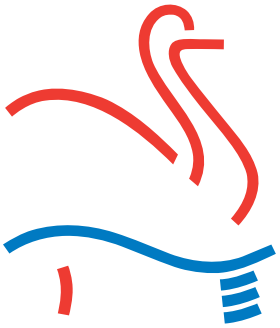
Deze gerichtheid op de bijdrage door VTH aan de waterbeheerdoelen, zal ook de basis zijn voor de bestuurlijke periodieke rapportages.





Effect van de Omgevingswet:

Meer mogelijk maken door ...
... méér regels ....



HOOGHEEMRAADSCHAP
DE STICHTSE
RIJNLANDEN