CASE STUDY

KEUR RIJNLAND NIEUWE STIJL: ERVARINGEN EN VOORUITBLIK

*Rianne van de Pol, Eef van Huijssteeden**

Ja, het kan: minder regels zonder dat dit ten koste gaat van het watersysteem. Dat is de conclusie na twee jaar ervaring met de keur nieuwe stijl bij het hoogheemraadschap van Rijnland. Het aantal vergunningaanvragen en meldingen is blijvend gehalveerd, de regeldruk is verminderd en de omslag heeft voor Rijnland een lastenverlichting met zich meegebracht zonder dat het watersysteem erop achteruit is gegaan.
De evaluatie van de keur geeft interessante inzichten om de regels verder te verbeteren en kan met het oog op de nieuwe Omgevingswet handvatten bieden aan andere regionale overheden bij het opstellen van hun waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen.

Om een stijging van het belastingtarief beperkt te houden, was het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap van Rijnland in 2011 op zoek naar bezuinigingsmogelijkheden. Het besloot o.a. tot vermindering van het aantal regels in de keur.[1] Centrale doelen waren lastenverlichting voor initiatiefnemers en een lastenverlichting voor Rijnland. Randvoorwaarde was dat dit niet ten koste mocht gaan van de kwaliteit van het watersysteem.

Vanuit deze opdracht ging Rijnland aan de slag om álle regels van de keur tegen het licht te houden met de vraag: *wat gaat er mis als we deze regel níet hebben?* Al snel was de bezuiniging niet meer het hoofdmotief voor deze dereguleringsslag, maar vooral het verlangen naar betere en goed onderbouwde regels.

De keur nieuwe stijl…

De keur stelt regels aan handelingen in het watersysteem, denk bijvoorbeeld aan het maken van een steiger in een sloot of het bouwen van een huis op een dijk. Rijnland kende net als de andere waterschappen een klassieke keur met daarin een algemeen verbod op het uitvoeren van handelingen in het watersysteem; een 'nee, tenzij'-keur. Alle handelingen die invloed hadden op het watersysteem waren verboden, tenzij expliciet toestemming werd gegeven via een vergunning of algemene regel.

Sinds 1 juli 2015 heeft Rijnland als eerste waterschap een 'ja, tenzij'-keur. Een handeling is toegestaan, tenzij hier expliciet regels voor zijn opgesteld. De nieuwe keur kent wel een zorgplicht als vangnet voor zaken die niet zoveel risico's voor het watersysteem kennen. Handelingen die een individuele toestemming en afweging van Rijnland nodig hebben vallen onder de vergunningplicht. Er gelden algemene regels (al dan niet met meldplicht) voor goed te standaardiseren handelingen.[2]

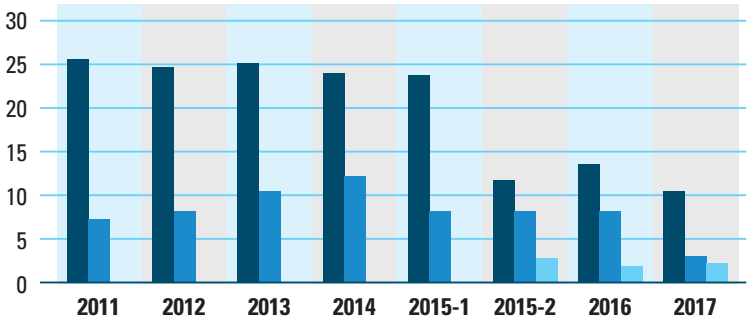
… is bij Rijnland een succes

Op basis van de destijds benoemde drie succesfactoren is de nieuwe keur geslaagd: er is sprake van verlaging van de regeldruk, er is sprake van procedurele vereenvoudiging en het watersysteem blijft op orde. Hieronder wordt per factor aangegeven wat het resultaat is van de evaluatie die medio 2017 is uitgevoerd.

Succesfactor 1: De regeldruk is verlaagd

Uit onderstaande figuur blijkt dat het aantal vergunningen en meldingen sinds de inwerkingtreding medio

* **Rianne van de Pol** en **Eef van Huijssteeden**, Hoogheemraadschap van Rijnland.



Figuur 1:
Aantal procedures[3] per week 2011-2017

2015 meer dan gehalveerd is. Een nieuw instrument is het maatwerkbesluit, waarbij voor een individueel geval wordt afgeweken van de algemene regels.

Initiatiefnemers[4] moeten vaak kosten maken om voldoende informatie aan te leveren bij hun vergunningaanvraag. Uit berekeningen en enquêtes blijkt dat deze kosten inderdaad zijn gedaald. Alleen al uit de vermindering van procedures blijkt een lastenverlichting. Daarnaast blijken partijen een waardevolle tijdwinst te ervaren wanneer een initiatief nu onder een algemene regel (met of zonder meldplicht) of onder de zorgplicht valt. Wel wordt aangegeven dat behaalde tijdwinst vaak teniet wordt gedaan doordat voor hetzelfde werk vaak wel een omgevingsvergunning van de gemeente nodig is. In het geval dat een initiatief bij Rijnland nog steeds vergunningplichtig is, wordt aangegeven dat nog steeds dezelfde informatie moet worden aangeleverd.[5]

Tijdwinst is ook geboekt door het vergroten van de inzichtelijkheid van de regels. Over de beslisbomen die bij de regels zijn gevoegd zijn initiatiefnemers zeer positief (zie figuur 2 hieronder).[6]

Ook is de website van Rijnland geactualiseerd. Klanten ervaren de nieuwe website als overzichtelijker en volledi ger, en het doorlinken vanuit de nieuwe website naar het Omgevingsloket en een regelchecker gaat goed.[7] Deze in 2015 speciaal ontwikkelde regelchecker wordt veel gebruikt. Hierin kan een klant naast de regelgeving van Rijnland ook die van gemeenten vinden. Het invoeren van een locatie en het beantwoorden van enkele vragen leidt tot een integrale check, waaruit blijkt of toestemming van Rijnland en/of van de gemeente nodig is. Ook wordt meteen toegelicht hoe een aanvraag kan worden ingediend. Gemiddeld zijn er per maand 270 unieke bezoekers.

Succesfactor 2: De lasten voor Rijnland zijn gedaald

Al vrij snel na inwerkingtreding werd duidelijk dat de beoogde lastenverlichting zou worden gerealiseerd via inkrimping door natuurlijk verloop bij de afdelingen Vergunningverlening & Handhaving en Ondersteuning & Advies (juridische zaken). Werkzaamheden die onder de zorgplicht en algemene regels vallen, hoeven vooraf niet meer getoetst te worden. Door een afname aan vergunningaanvragen kan de capaciteit worden ingezet op de complexe vergunningenprojecten.

Ook op een andere manier zijn lasten voor Rijnland gedaald. Ten aanzien van kleine objecten die weinig invloed hebben op het watersysteem – zoals steigers – neemt Rijnland geen besluiten meer, waardoor hiertegen ook geen bezwaar kan worden gemaakt.



Figuur 2:
Een voorbeeld van een beslisboom, namelijk Regel 10 objecten in de beschermingszone van watergangen

Hierdoor komt er tijd en energie vrij die voorheen ging naar bezwaar- en beroepsprocedures over dit soort objecten die nauwelijks risico's voor het watersysteem kennen.

Succesfactor 3: Er is geen negatief effect voor het watersysteem

Ondanks dat er minder regels zijn, blijkt het watersysteem op orde te blijven. Vanuit het veld zijn er weinig signalen die wijzen op negatieve effecten op het watersysteem. De nieuwe keur bevat voldoende handvatten om het watersysteem op orde te houden.

Wel blijkt er een spanningsveld te bestaan tussen het zo min mogelijk beperken van het eigendomsrecht van inwoners en het zo goedkoop en efficiënt mogelijk uitvoeren van onderhoud aan het watersysteem. Het onderhoud zou het gemakkelijkst gaan als bijvoorbeeld de zones langs watergangen vrij zouden blijven van bebouwing en objecten.

Vaak is een aanname bij deregulering dat het aantal handhavingszaken hierdoor toeneemt. Bij Rijnland is geen verband gebleken tussen het aantal handhavingszaken en de hoeveelheid of soort regels die er zijn. Partijen die zich niet aan de regels willen houden zijn er altijd ongeacht wat voor soort regels dit zijn. Bovendien zijn vooral regels geschrapt voor weinig risicovolle handelingen die voorheen laag in de prioritering van handhaving stonden.

Rijnland staat achter de fundamentele keuze voor een 'ja-tenzij'-keur

Met de keuze voor een 'ja-tenzij'-keur wilde Rijnland– naast het verminderen van regeldruk en van lasten voor Rijnland – ook tegemoet komen aan een maatschappelijke vraag. Het was uitdrukkelijk de wens om alleen regels te stellen als deze echt noodzakelijk zijn ter bescherming van het watersysteem en ons als Rijnland anders op te stellen richting onze omgeving. Zo worden de beleidsregels waar vergunningplichtige handelingen aan worden getoetst zoveel mogelijk geformuleerd als doelvoorschrift, zodat een initiatiefnemer zelf een middel kan kiezen om tot dat doel te komen.[8] In geval van verwaarloosbare risico's wordt de verantwoordelijkheid voor de zorg voor het watersysteem meer bij de initiatiefnemer gelegd. Ook bieden de regels meer mogelijkheden voor medegebruik van het watersysteem, waaronder recreatie.

Uit de evaluatie blijkt dat Rijnland – ook op ambtelijk niveau – nadrukkelijk achter de nieuwe systematiek van de keur staat. De oude keur werd als te rigide ervaren en het was soms moeilijk om uit te leggen waarom een verbod noodzakelijk was. Met de nieuwe keur wordt meer gedacht vanuit de mogelijkheden voor initiatiefnemers en worden alleen regels gesteld als dat echt nodig is. Daarmee wordt meer respect getoond voor het eigendomsrecht van initiatiefnemers in ons gebied. Rijnland kan zich beter focussen op de belangrijke zaken en hoeft minder besluiten te schrijven. Door de nieuwe keur is Rijnland meer een faciliterende overheid die enkel beschermt waar nodig en wordt Rijnland serieuzer genomen door zijn omgeving.

> *Externen geven aan: "Fijn dat de verandering in de Keur is gegaan van 'zitten op de norm' naar 'meer kijken wat er kan'." "Snelle respons op de vergunningaanvraag waarbij we met een melding afkunnen". "Door de positieve insteek van het beleid merk je dat de behandeling soepeler verloopt."*

De nieuwe keur heeft bijgedragen aan een cultuuromslag bij Rijnland. Rijnland wil meer zijn dan slechts een toetsende overheid. De tijdsgeest en de problematiek waar Rijnland voor staat vraagt om een dienstverlenende en actief participerende houding richting alle partners waar het mee te maken krijgt. Het is daarom niet alleen belangrijk wat de regels zijn, maar ook hoe Rijnland hiermee werkt. Uit de input die is opgehaald blijkt dat de gewenste cultuuromslag voor een groot deel daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Ook past de fundamentele keuze voor een 'ja, tenzij-keur' goed in de geest van de nieuwe Omgevingswet.

Verbetering mogelijk op de inhoud van en het werken met de regels

De keur is geslaagd en Rijnland is tevreden met het resultaat. Tegelijkertijd kwamen uit de evaluatie ook aandachtspunten naar voren, die inzicht geven in hoe we de regels verder kunnen verbeteren en optimaliseren. Een greep:

- Nieuw is het maatwerkbesluit, waarmee een initiatiefnemer toestemming krijgt om af te wijken van algemene regels. Er worden meer maatwerkbesluiten genomen dan verwacht (2-3 per week). Dat kan erop duiden dat de algemene regels nog te streng zijn of dat het instrument van een vergunning geschikter is voor deze handeling, omdat toch vaak een individuele afweging nodig is.

- De zorgplicht legt een stuk verantwoordelijkheid voor het watersysteem terug bij de initiatiefnemer cq. de perceeleigenaar. Een handeling is toegestaan wanneer er voldoende zorg in acht wordt genomen voor het watersysteem. Dit roept soms wat vragen op: '*Waar moet ik dan zorg voor dragen?* Medewerkers van Rijnland kunnen in hun antwoord

vervolgens minder dan onder de oude keur terugvallen op harde regels. Dit nodigt uit tot gesprek over wat het watersysteem inhoudt en hoe we daar met elkaar voldoende zorg voor kunnen dragen.

- De mate waarin de regels worden nageleefd laten geen verslechtering zien en de regels bieden juridisch gezien voldoende houvast om te handhaven in geval van overtreding. Onze conclusie is dan ook dat het idee dat Rijnland met een 'nee, tenzij'-keur meer grip zou hebben vooral een papieren werkelijkheid is. Wel verdient het met de 'ja, tenzij'-keur extra aandacht hoe de handhaving wordt ingezet en geprioriteerd.

Relevante ervaringen voor de Omgevingswet

De ervaringen met de keur nieuwe stijl zijn relevant voor de transitie onder de Omgevingswet. De keur zal opgaan in de waterschapsverordening samen met bijvoorbeeld de regels voor lozen. De ervaringen met de nieuwe keur worden meegenomen in dit project. De ervaringen van Rijnland kunnen ook relevant zijn voor andere overheden die door de komst van de Omgevingswet meer met algemene regels en zorgplichten gaan werken:

- Beslisbomen worden zeer positief gewaardeerd door de omgeving van Rijnland. Deze krijgen ook een plek onder de nieuwe Omgevingswet.[9]

- Dereguleren betekent niet altijd standaardiseren; flexibel zijn kan mits je dat inbouwt in de regels. Vaak is dereguleren in de zin van meer algemene regels een keuze voor eenduidigheid en niet voor flexibiliteit. *'Dit zijn de regels en hier moet u het mee doen.'* Rijnland hanteert echter het principe *'van buiten naar binnen denken'* en kiest er bewust voor om waar dat kan flexibel te zijn. Dit vraagt vervolgens wel weer om inzet van de organisatie.

- Initiatiefnemers zijn niet altijd blij met meer verantwoordelijkheid. Hierin merkt Rijnland verschil tussen kleine partijen en particulieren enerzijds, die van Rijnland als overheid verwachten te vertellen wat te doen. Anderzijds zijn grote partijen in sommige gevallen juist blij met eigen verantwoordelijkheid, omdat zij nu zelf met een voorstel mogen komen om bijvoorbeeld de waterveiligheid te borgen bij een bouwproject op een dijk. In zijn algemeenheid zal de omgeving Rijnland altijd blijven vragen verantwoordelijkheid te nemen als waterbeheerder en dit zal Rijnland niet kunnen (en moeten willen) afschuiven op particulieren of 'de markt'.

- Rijnland adviseert veel aan de voorkant bij nieuwe initiatieven, ook over handelingen die 'slechts' onder de zorgplicht vallen. Er gaat dus ook aandacht en energie naar gedereguleerde handelingen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de rol van vergunningverlener verschuift van voornamelijk toetsend naar meer adviserend.

- Initiatieven die een groot risico op de fysieke leefomgeving kunnen hebben, zullen altijd om een individuele toetsing[10] vooraf vragen.

- Goede regels vragen blijvende aandacht: Rijnland wil actuele, passende, en duidelijke regels. Dit vraagt om voortdurend onderhoud en aandacht.

De Omgevingswet beoogt onder andere het bieden van maatwerk en meer afwegingsruimte. Dat betekent voor overheden daar waar mogelijk loslaten: dat is spannend, maar biedt ook interessante nieuwe perspectieven.

1 De verordening bij het waterschap, waarin regels worden gesteld aan initiatiefnemers die in het gebied een handeling willen verrichten die invloed heeft op het watersysteem.
2 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de nieuwe keur en de gemaakte keuzes Gaag, W. van der (2013) Deregulering van de waterschapskeur, bruggen slaan zonder overbodige regeldruk. Milieu en Recht 2013/46, pag. 220-228.
3 De term 'procedure' wordt hier gebruikt vanuit het perspectief van de initiatiefnemer. Deze meldt zich bij Rijnland met een initiatief en moet daarvoor bijvoorbeeld een aanvraag of melding doen, stukken aanleveren, en wachten op een besluit van Rijnland.
4 Inwoners, bedrijven en medeoverheden.
5 De werken die het meest risicovol zijn voor het watersysteem én een individuele afweging vragen, vallen ook onder de nieuwe keur onder de vergunningplicht. Dat betekent dat voldoende informatie moet worden aangeleverd om te toetsen of dat initiatief kan worden toege-staan.
6 Zie voor een toelichting over beslisbomen Gaag, W. van der (2014) Deregulering bij Rijnland, van 'nee, tenzij' naar 'ja, tenzij'. Water Governance 05-06/2014, pag. 35-41.
7 Huijssteeden, E. van (2016) 'Hoe gaat het met de nieuwe 'ja, tenzij' Keur? Tweede voortgangsrapportage aan het algemeen bestuur van het Hoogheemraadschap van Rijnland.' Te raadplegen via www.rijnland.net.
8 Een veel voorkomend doelvoorschrift is 'dat het onderhoud van de watergang niet mag worden belemmerd'. Hoe tot dit doel wordt gekomen is aan de initiatiefnemer, Rijnland toetst uiteraard wel of het doel is gehaald. Tegenhanger van het doelvoorschrift is het middelvoorschrift, waarin wordt voorgeschreven hoe tot het doel moet worden gekomen. Voorbeelden zijn voorschriften over de aanlegwijze van kabels en leidingen of over de aanleghoogte van nieuwe bebouwing op waterkeringen.
9 Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 357-358.
10 Individuele toetsing betreft in de meeste gevallen een vergunningplicht. Soms – als risico's goed te beheersen zijn via standaard regels – een algemene regel met meldplicht.