

Nota Naleving

Bekendmaking

Dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland hebben op 6 december 2016 de Nota Naleving vastgesteld.

Het doel dat Rijnland nastreeft met deze Nota Naleving is het stimuleren van gewenst gedrag binnen het watersysteem.

Besluit

Dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland; besluiten:

vast te stellen de navolgende Nota Naleving.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In oktober 2011 hebben dijkgraaf en hoogheemraden de Nota Naleving vastgesteld. Een nota waarmee richting is gegeven aan het naleefbeleid in de periode 2012 tot en met 2016 (11.45238). Aangezien de Nota Naleving een tijdelijk karakter heeft, is er vanaf 1 januari 2017 nieuw beleid noodzakelijk. Onderhavig nota is daarom de opvolger van de Nota Naleving 2012- 2016.

1.2 Evaluatie Nota Naleving 2012-2016

Ter voorbereiding op de herziening van het beleid is de Nota Naleving geëvalueerd (16.041803). Uit deze evaluatie blijkt dat er draagvlak is voor het beleid uit de Nota Naleving, het beleid uitvoerbaar is en dat het beleid bijdraagt aan het realiseren van de gewenste resultaten. Het beleid is echter niet perfect. Tijdens de evaluatie is duidelijk geworden dat het wenselijk is het beleid op een aantal onderdelen te wijzigen. Daarom zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Geef het beleid (in het bijzonder de prioritering) een dynamisch karakter;
2. Sluit in de sanctiestrategie aan op de landelijke handhavingsstrategie;
3. Biedt duidelijkheid over de wijze waarop het naleefpercentage wordt berekend;
4. Geef in het beleid aandacht aan de rol van planadviseur;
5. Geef in het beleid nadrukkelijk aandacht aan communicatie als instrument om de naleving te stimuleren.

1.3 Belangrijkste veranderingen

1.3.1 Geen einddatum

Anders dan de oude Nota Naleving heeft deze nota geen harde einddatum. Doel is dat deze nota actueel is. Dit doet Rijnland door een jaarlijkse evaluatie, waarbij noodzakelijke actualisaties van de nota via het NUP worden belegd (zie verder hoofdstuk 6). Dit heeft als voordeel dat het beleid en ook de prioritering een stuk dynamischer is.

1.3.2 Naast voorkomen overtreding ook stimuleren gewenst gedrag

De oude Nota Naleving zag primair op het stimuleren van naleving. Dit betekent dat de focus volledig lag op het grensvlak tussen onacceptabel en acceptabel gedrag. De nieuwe nota heeft een bredere focus, waarbij Rijnland ook gewenst gedrag stimuleert. De verschuiving van plantoetsing naar planadvisering past hier goed bij.

1.3.3 Risico- en kansanalyse

De oude Nota Naleving bevatte een vrij gedetailleerde risicoanalyse, waarbij is geprobeerd de kans op een overtreding en het potentiële effect van die overtreding te kwantificeren. Hierbij werd gebruik gemaakt van de volgende formule: risico = kans x effect. In deze nota is voor een andere methode gekozen. Een methode waarbij voornamelijk een kwalitatieve beschrijving van de risico's is gegeven. Hierbij is nauw aangesloten bij het WBP5. De kansanalyse is nieuw.

1.3.4 Prioritering en doorvertaling naar activiteiten

In de oude Nota Naleving zijn de risico's direct vertaald naar activiteiten. In de praktijk werd deze aanpak als een te dwingende manier van prioriteren beleefd. In deze nota is dit daarom anders geregeld. Op basis van de risico- en kansanalyse zijn prioriteiten gesteld. Hierbij krijgen verschillende belangen topprioriteit, hoge prioriteit, gemiddelde prioriteit of een lage prioriteit. In deze nota is dit niet vertaald naar activiteiten. De vertaling naar activiteiten vindt jaarlijks via het NalevingUitvoeringsProgramma (NUP) plaats. Deze nota geeft kaders mee voor het uitwerken van dit NUP. Dit geeft de flexibiliteit om in te spelen op ontwikkelingen en biedt ruimte om nieuwe activiteiten te ontplooiën.

1.3.5 Effectmeting

Ook de manier waarop Rijnland bepaalt of de gestelde doelen worden behaald gaat veranderen. Tijdens de evaluatie bleek dat de cijfermatige benadering van het naleefgedrag niet het gewenste inzicht gaf. De manier waarop de evaluatie zelf was vormgegeven gaf echter wel het gewenste beeld. Daarom is ervoor gekozen om de methode van de evaluatie te gebruiken. Meer hierover in paragraaf 6.2.

1.3.6 Invoering landelijke handhavingstrategie

Met deze nota geeft Rijnland uitvoering aan de afspraak met andere waterschappen om de landelijke handhavingstrategie te gaan gebruiken. Hiermee levert Rijnland een bijdrage aan de landelijke harmonisatie in de handhaving.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 maakt duidelijk welk doel Rijnland met deze nota nastreeft. Vervolgens biedt hoofdstuk 3 een overzicht van de risico's en kansen die Rijnland ziet voor het functioneren van het watersysteem. Op basis van deze risico's bepaald hoofdstuk 4 welke prioriteiten aan de verschillende belangen wordt gegeven. Hoofdstuk 5 maakt duidelijk op welke wijze Rijnland deze risico's en prioriteiten vertaald naar activiteiten en een daarbij behorende aanpak. Tot slot biedt hoofdstuk 6 duidelijkheid over de wijze waarop Rijnland de effecten van het beleid en de uitvoering inzichtelijk maakt.

2. Doel: zoveel mogelijk zorgen voor gewenst gedrag

Bij het gebruik van en wijzigingen in het watersysteem is het effect hiervan op het functioneren van het watersysteem afhankelijk van het gedrag van de betrokkenen. Rijnland onderscheidt de volgende drie typen van gedrag:

1. Gewenst gedrag;
2. Acceptabel gedrag; en
3. Onacceptabel gedrag.

Het doel dat Rijnland nastreeft met deze Nota Naleving is het stimuleren van het gewenste gedrag. Dit betekent zo veel mogelijk betrokkenen die het gewenste gedrag vertonen en zo weinig mogelijk betrokkenen die onacceptabel gedrag vertonen.

2.1 Gewenst gedrag

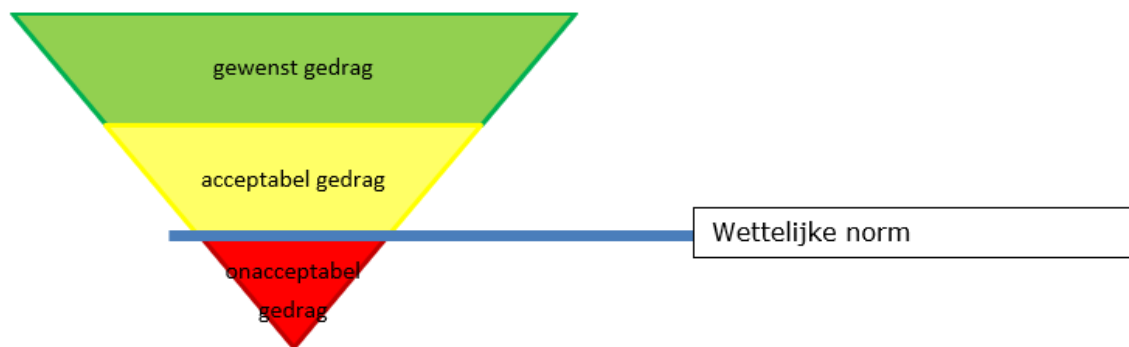
Van gewenst gedrag is sprake wanneer de betrokkenen rekening houden met de belangen van het watersysteem en bereid zijn om vanwege deze belangen een extra inspanning te verrichten. Met andere woorden: het watersysteem gaat erop vooruit door het gebruik of de wijzigingen van betrokkenen. Een concreet voorbeeld: een projectontwikkelaar legt vrijwillig extra oppervlaktewater aan.

2.2 Acceptabel gedrag

Van acceptabel gedrag is sprake wanneer de betrokkenen rekening houden met de belangen van het watersysteem en zich daarbij houden aan de (wettelijke) normen. Met andere woorden: het watersysteem gaat er niet of slechts beperkt op achteruit door het gebruik of de wijzigingen van betrokkenen. Het naleven van de (wettelijke) normen is hierbij de ondergrens. Die normen zijn bijvoorbeeld vastgelegd in de Keur en daarbij behorende uitvoeringsregels. Een concreet voorbeeld: een projectontwikkelaar legt exact de minimale hoeveelheid oppervlaktewater aan, die volgens de regels vereist is.

2.3 Onacceptabel gedrag

Van onacceptabel gedrag is sprake wanneer de betrokkenen onvoldoende rekening houden met de belangen van het watersysteem en daarbij de (wettelijke) normen overtreden. Met andere woorden: het watersysteem gaat er op achteruit door het gebruik of de wijzigingen van betrokkenen. Een concreet voorbeeld: een projectontwikkelaar legt minder oppervlaktewater aan, dan volgens de regels vereist is.



Risico- en kansanalyse: waarom willen we gedrag beïnvloeden?

Handelingen van burgers, bedrijven en medeoverheden kunnen bepaalde risico's met zich meebrengen en in andere gevallen juist kansen bieden voor het goed functioneren van het watersysteem. De risico- en kansanalyse is opgebouwd langs de drie waterthema's zoals die beschreven zijn in het Waterbeheerplan 2016-2021 (WBP5): waterveiligheid, voldoende water en gezond en schoon water.

3.1 Waterveiligheid

Rijnland beschermt het beheergebied en de Rijnlandse inwoners en bedrijven zo goed mogelijk tegen overstromingen vanuit zee, de rivieren en het regionale watersysteem. Zoals in het WBP5 (p. 19-23) is beschreven, doet Rijnland dit door:

1. te beschermen tegen overstromingen (preventie).
2. te adviseren over het beperken van gevolgen van overstromingen (gevolgbeperking).
3. voor te bereiden op calamiteiten.

3.1.1 Risico's

Een waterkering heeft meerdere functies, naast het beschermen tegen overstromingen wordt de waterkering nog voor een groot aantal andere doelen gebruikt. Denk hierbij onder andere aan wonen, recreatie, verkeer en het houden van vee. Dit gebruik van de waterkering kan invloed hebben op de toekomstbestendigheid van de waterkering. Zo kan dit gebruik toekomstig onderhoud of verbetering van de waterkering bemoeilijken. Daarnaast kan dit gebruik de stabiliteit van de waterkering in gevaar brengen. Met andere woorden: dit gebruik van de waterkering kan een effectieve bescherming tegen overstromingen hinderen. Om dit te voorkomen heeft Rijnland in de keur en legger regels gesteld aan het gebruik van de waterkering. Wanneer deze regels worden nageleefd (acceptabel gedrag) is het niet aannemelijk dat deze problemen ontstaan. Echter, wanneer deze normen niet worden nageleefd (onacceptabel gedrag) is de kans op negatieve effecten reëel.

3.1.2 Kansen

In de planfase kan Rijnland partijen uitdagen om slimme keuzes te maken over de inrichting van het beheergebied en gebouwen. Denk hierbij aan het hoger plaatsen van gebouwen, het toepassen van drijvende woningen en het waterrobuust bouwen. Door niet alleen te voldoen aan de normen, maar verder te denken (gewenst gedrag) kunnen de gevolgen van een overstroming aanzienlijk worden beperkt.

3.2 Voldoende water

Rijnland zorgt voor droge voeten en voldoende oppervlaktewater van de juiste kwaliteit. Zoals in het WBP5 (p. 25-31) is beschreven, doet Rijnland dit door:

1. te zorgen dat de waterpeilen kloppen;
2. te zorgen voor instandhouding van het watersysteem;
3. de gevolgen van wateroverlast te beperken; en
4. te zorgen voor voldoende zoet water.

3.2.1 Risico's

Water wordt door veel mensen en bedrijven op een directe manier gebruikt. Denk hierbij onder andere aan wonen op of aan het water, werken met het water of waterrecreatie. Dit betekent dat veel partijen gebruik maken van het watersysteem of wijzigingen aanbrengen in dit watersysteem. Hierbij kunnen negatieve effecten voor het watersysteem ontstaan. Zo kan wateroverlast ontstaan wanneer de aan-

en afvoerende capaciteit wordt beperkt of het bergend vermogen wordt verkleind. Ook kan een te lage grondwaterstand als gevolg van grondwateronttrekkingen of onderbemalingen leiden tot bodemdaling en funderingsproblemen. Verder kan er als gevolg van beperkingen in de aanvoerende functie of een toename van zoute kwel een gebrek aan zoetwater ontstaan. Vooral de drie Greenports en de Natura2000 laagveengebieden zijn hiervoor gevoelig. Door te sturen op acceptabel gedrag kunnen deze negatieve effecten voor het watersysteem worden voorkomen.

3.2.2 Kansen

Rijnland ziet in de planfase kansen om een robuuster watersysteem te bereiken. Water kan namelijk een belangrijke bijdrage leveren aan een plezierige woon-, werk- en recreatieomgeving en helpen om effecten van klimaatverandering (zoals toename neerslag en droogte) op te vangen. Door vroegtijdig stil te staan bij deze nuttige functies van water is het soms mogelijk om binnen plangebieden meer oppervlaktewater te creëren of ervoor te zorgen dat de watergangen goed zijn te onderhouden. Wanneer in stedelijk gebied geen of onvoldoende ruimte aanwezig is voor extra oppervlaktewater zijn er wellicht wel kansen voor alternatieve manieren om de neerslag te bergen. De omgevingsvisies zijn hierbij een kansrijk instrument om deze kansen te borgen.

Rijnland zet zich in om te komen tot realistische verwachtingen voor de zoetwatervoorziening. Door inzicht te geven in hoeveel water van welke kwaliteit beschikbaar is en welke risico's op watertekort bestaan, hoopt Rijnland gebruikers een handelingsperspectief te bieden voor eigen investeringen en innovaties.

Door niet alleen te voldoen aan de normen, maar verder te denken (gewenst gedrag) kan wezenlijk worden bijgedragen aan het doel voldoende water. Denk hierbij aan het voorbeeld waarin een particulier vrijwillig ruimte voor water creëert.

3.3 Schoon en gezond water

Samen met de partners zorgt Rijnland voor schoon en gezond water dat past bij de verschillende functies in het gebied. Zoals in het WBP5 (p. 33-37) is beschreven doet Rijnland dit door:

1. Watervervuiling te verminderen;
2. Het watersysteem ecologisch te beheren en te onderhouden;
3. Schone meren, plassen en natuurgebieden te realiseren; en
4. Zwemwaterlocaties schoon en veilig te maken.

3.3.1 Risico's

Het grootste probleem is de hoge concentraties meststoffen. Dit veroorzaakt algenbloei en grote hoeveelheden kroos, flab (drijvende algenpakketten) en kroosvarens. Daarnaast ervaart Rijnland in gebieden met intensieve landbouw problemen met gewasbeschermingsmiddelen. De emissie van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen is daarom een groot risico.

De laatste jaren ontstaat het beeld dat naast meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen ook 'nieuwe stoffen' zoals medicijnresten, microplastics en nanodeeltjes tot waterkwaliteitsproblemen leiden.

Een ander risico is het niet adequaat onderhouden van watergangen. In het bijzonder baggerachterstanden kunnen leiden tot zuurstofproblemen en vissterfte. Een ander risico voor de ecologie is het beschadigen of vernietigen van waardevolle oevers, oevers die een belangrijke leefomgeving vormen voor flora en fauna.

Met betrekking tot zwemwater is het grootste risico een negatief zwemadvies door met name blauwalg, botulisme en een te hoge concentratie voedingsstoffen. In de omgeving van overstorten en zuiveringen kunnen de e-colis problemen veroorzaken voor waterspeeltuinen.

3.3.2 Kansen

Door te sturen op gewenst gedrag ziet Rijnland kansen om samen met de agrarische sector de waterkwaliteit verder te verbeteren. Denk hierbij aan mogelijkheden om de emissie van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen te beperken. Daarnaast ziet Rijnland mogelijkheden om samen met de agrarische sector in het agrarischgebied verbeteringen door te voeren in 'het huis van de vis'. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aanleggen van natuurvriendelijke oevers en het ecologisch onderhouden van het watersysteem.

Ook de toenemende aandacht voor klimaatverandering biedt kansen voor de waterkwaliteit. Hierbij zorgt Rijnland ervoor dat de waterkwaliteit bij het klimaatbestendig maken niet uit het oog wordt verloren. Zo ziet Rijnland mogelijkheden om bij de inrichting van extra waterberging te zorgen voor een ecologische inrichting van deze waterberging.

Daarnaast ziet Rijnland kansen in samenwerking in de afvalwaterketen, om samen met gemeenten riooloverstorten en ongerioleerde lozingen aan te pakken.

4. Prioriteiten: op welke gedragsbeïnvloeding zetten we in?

Om te zorgen dat burgers, bedrijven en medeoverheden rekening houden met het goed functioneren van het watersysteem, kan Rijnland diverse instrumenten inzetten om het gedrag te beïnvloeden. Daarbij zijn keuzes nodig. In dit hoofdstuk geeft Rijnland de prioritering.

De onderstaande prioriteiten gelden bij elk onderdeel van het proces van beleidsontwikkeling, voorlichting, planadvisering, vergunningverlening, toezicht en sanctioneren. Per onderdeel van dit proces wordt bekeken welke prioriteiten relevant zijn.

In onderstaande prioritering wordt gewezen op gedrag. Dit gedrag kan zowel actief handelen (iets doen) als het gebrek aan acties handelen (niets doen) betreffen. De prioriteit geldt hierbij niet alleen voor het actief handelen, maar ook voor het gebrek hieraan. Denk bijvoorbeeld aan het niet uitvoeren van een (onderhouds)verplichting.

4.1 Topprioriteit

In aansluiting op het WBP5 (p. 19) heeft waterveiligheid de topprioriteit. Binnen deze topprioriteit richt Rijnland zich op de waterkeringen die diepgelegen polders beschermen tegen overstromingen en:

1. Gedrag waardoor de functionaliteit en/of stabiliteit van de waterkering in gevaar komt.
2. Gedrag waardoor onderhoud aan en toekomstige verbeteringen van de waterkering lastiger wordt.
3. Kansen om gevolgen van eventuele overstromingen te beperken.

4.2 Hoge prioriteit

Gezien de risico's geeft Rijnland een hoge prioriteit aan: aan- en afvoer in hoofdwatgangen, de waterberging, emissies van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Hieronder staat kort weergegeven waar Rijnland zich bij deze onderwerpen op richt.

Overige waterkeringen

1. Gedrag waardoor de functionaliteit en/of stabiliteit van de waterkering in gevaar komt.
2. Gedrag waardoor onderhoud aan en toekomstige verbeteringen van de waterkering lastiger wordt.
3. Kansen om gevolgen van eventuele overstromingen te beperken.

Aan- en afvoer in hoofdwatgangen

1. Gedrag waardoor de aan- en afvoer van water door de hoofdwatgangen wordt beperkt.
2. Gedrag waardoor het onderhoud aan de hoofdwatgangen wordt beperkt.
3. Kansen om de aan- en afvoer van water door de hoofdwatgangen te verbeteren.

Voorbeeld: routine doorbreken en gewoontes aanleren

Peilafwijkingen kunnen ervoor zorgen dat er in tijden met hevige neerslag onnodig veel water in een peilvak komt. Doordat inlaten bij hoogwatervoorzieningen open staan of er vanuit de onderbemalingen te veel water wordt opgepompt. Al dit water geeft een extra belasting op de Rijnlandse gemalen, waardoor deze soms capaciteit te kort komen. Rijnland heeft in de Keur en uitvoeringsregels voorwaarden gesteld. Zo moet een inlaat zijn afgesloten wanneer er geen noodzaak is om water in te laten. Het naleven van deze verplichting kan met handhaving worden afgedwongen. De ervaring leert echter dat het effect van handhaving snel wegebt. Wellicht dat voorlichting en communicatie veel effectiever is. Denk bijvoorbeeld aan een appgroep per peilvak, waarin alle mensen met een inlaat en Rijnland deelnemen. Rijnland kan de mensen in deze appgroep informeren over het peilbeheer en actief vragen om de inlaten te sluiten op het moment dat dat nodig is.

Waterberging

1. Gedrag waardoor de waterberging verminderd.
2. Gedrag dat ervoor zorgt dat de hoeveelheid te bergen water toeneemt.
3. Kansen om extra bergend vermogen in het oppervlaktewatersysteem te creëren.

Bedrijven waar grote hoeveelheden meststoffen ontstaan of worden gebruikt

1. Veehouderij.
2. Glastuinbouw.
3. Bollenteelt.
4. Boomteelt.
5. Akkerbouw.

Bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen gebruiken

1. Glastuinbouw.

2. Bollenteelt.
3. Boomteelt.
4. Akkerbouw.

Emissie van prioritaire stoffen

1. Lozing op het oppervlaktewater.

Lozing vanuit AWZI

1. Naleven van de emissie eisen.

4.3 Gemiddelde prioriteit

Rijnland geeft een gemiddelde prioriteit aan: de aan- en afvoerfunctie van overige watergangen, grondwater, zoetwatervoorziening, ecologie, emissies uit de awzi's, het vaarwegbeheer en zwemwater. Hieronder staat kort weergegeven waar Rijnland zich bij deze onderwerpen op richt.

Aan- en afvoerfunctie in overige watergangen.

1. Gedrag waardoor de aan- en afvoer van water door de overige watergangen wordt beperkt.
2. Het onderhoud van de overige watergangen.
3. Kansen om de aan- en afvoer van water door de overige watergangen te verbeteren.

Voorbeeld: kennis vergroten

In de meeste gevallen is de aangeland verantwoordelijk voor het onderhoud van de overige watergangen. Traditioneel wordt deze onderhoudsplicht aangekondigd, waarna Rijnland via toezicht (schouw) en handhaving zorgt voor naleving. Wellicht is het een waardevolle aanvulling om een instructiefilm te maken over het nut en de noodzaak van het onderhoud en de wijze waarop dit onderhoud moet worden uitgevoerd.

Grondwaterstand

1. Gedrag waardoor de grondwaterstand verandert in veengebieden (bodemdaling), stedelijke gebieden (funderingen) of diepe droogmakerijen (zout).

Zoetwatervoorziening

1. Gedrag waardoor de hoeveelheid zilte kwel kan toenemen.
2. Lozing van grondwater op het oppervlaktewater.

Ecologie

1. Gedrag waardoor waardevolle oevers (kunnen) worden beschadigd.
2. Kansen voor ecologisch onderhoud.
3. Kansen voor extra aanleg waardevolle oevers en andere verbeteringen voor 'het huis van de vis' en andere dieren.

Vaarwegbeheer

1. Gedrag waardoor de doorvaart in het Recreatietoevernet (de BRTN-routes) wordt gehinderd.
2. Nautisch toezicht op de BRTN-routes.
3. Kansen op verbetering van de BRTN-routes.

Zwemwater

1. Kansen om emissies uit de riooloverstorten en ongerioleerde lozingen van huishoudelijk afvalwater en de gevolgen daarvan via samenwerking in de afvalwaterketen te verminderen.

Voorbeeld: naleving aantrekkelijk maken

Wanneer riolering binnen een beperkte afstand aanwezig is, moeten particulieren de afvoer van hun huishoudelijk afvalwater op deze riolering aansluiten. Dit betreft een eenmalige actie die via handhaving is af te dwingen, maar het kan ook anders. Rijnland heeft positieve ervaring opgedaan met het verstrekken van een subsidie om de kosten van dit aansluiten te beperken. Daarnaast werden bewoners gefaciliteerd. Met deze aanpak wilden de bewoners zelf graag de aansluiting maken en was handhaving niet nodig.

4.4 Lage prioriteit

Alle activiteiten die hierboven niet zijn beschreven, krijgen van Rijnland een lage prioriteit.

5. Aanpak en activiteiten: welke instrumenten zetten we in?

In het proces van beleidsontwikkeling, planadvisering, vergunningverlening, toezicht en sanctioneren staat de gewenste positieve stimulering van het gedrag centraal. Om dit gedrag daadwerkelijk te kunnen stimuleren, is het noodzakelijk om te weten waardoor het huidige gedrag wordt gevormd en hoe dit valt te beïnvloeden. Voor deze analyse van het gedrag en de daarbij passende interventies gebruikt Rijnland het 'Interventiekompas' (www.interventiekompas.nl).

5.1 Randvoorwaarden

Om het gedrag daadwerkelijk positief te stimuleren is het noodzakelijk dat de basis op orde is. Denk hierbij onder andere aan actuele leggers, kaarten waarin het onderhoudsregime is weergegeven, beheerregister, geografische aanduiding van vergunningen, bedrijfsbestanden, enzovoort.

5.2 Het NUP

De uitkomsten van deze analyse kunnen per doelgroep en mogelijk zelfs per jaarverschillen, daarom kan in deze nota geen gedetailleerde opsomming van activiteiten worden opgenomen. Rijnland kiest ervoor om in het jaarlijkse NalevingUitvoeringsProgramma (NUP) een uitwerking van de activiteiten op te nemen. Hiermee ontwikkelt het NUP zich van afdelingsplan tot een organisatiebreed plan. Het NUP2018 zal voor de eerste keer een uitwerking van deze nota betreffen.

Naast de activiteiten die worden gebaseerd op het interventiekompas hanteert Rijnland in het proces van beleidsontwikkeling, planadvisering, vergunningverlening, toezicht en sanctioneren de onderstaande aanpak.

5.2.1 Beleidsontwikkeling

In de fase van beleidsontwikkeling legt Rijnland de basis voor het stimuleren van het gedrag. In deze fase wordt de wettelijke norm en daarmee de grens tussen acceptabel en onacceptabel gedrag ontwikkeld. Om naleving van deze norm en onacceptabel gedrag te voorkomen zorgt Rijnland ervoor dat:

- er geen overbodige regeldruk ontstaat;
- nieuwe en gewijzigde regels inhoudelijk aan de doelgroep worden toegelicht;
- het beleid eenduidig is;
- de regels toegankelijk en begrijpelijk zijn; en
- de doelgroep betrokken is bij de ontwikkeling van de regels.

Rijnland is terughoudend met het inzetten van subsidies of heffingen als instrument om de naleving van de norm te stimuleren. Wel kunnen subsidies of heffingen worden ingezet als instrumenten om betrokkenen te stimuleren het gewenste gedrag (extra's ten opzichte van de norm) te vertonen. Daarnaast zorgt Rijnland ervoor dat de regels geen overbodige hindernissen bevatten die verbeteringen aan het watersysteem in de weg staan.

5.2.2 Planadvisering

In de fase van planadvisering heeft Rijnland de kans om betrokkenen te stimuleren het gewenste gedrag te vertonen en het onacceptabele gedrag te voorkomen. Hierbij zorgt Rijnland ervoor dat:

- meekoppelkansen worden gesignaleerd en benut;
- betrokkenen worden geïnformeerd over het functioneren van het lokale watersysteem en de aanwezige knelpunten;
- betrokkenen worden gewezen op concrete opties om het watersysteem te verbeteren;
- betrokkenen worden geïnformeerd over eventuele stimuleringsregelingen zoals subsidie en heffingen;
- tegenstrijdigheden tussen de plannen en de voor Rijnland belangrijke normen worden voorkomen;
- in ruimtelijke plannen duidelijke verwijzingen zitten naar de voor Rijnland belangrijke normen;
- betrokkenen worden geïnformeerd over de geldende normen en bijbehorende procedures; en
- Rijnland een betrouwbare partner is, die snel (in ieder geval binnen de termijnen) adviseert.

5.2.3 Vergunningverlening

In de fase van vergunningverlening doet zich tijdens het vooroverleg soms nog de kans voor om betrokkenen te stimuleren het gewenste gedrag te vertonen. Tijdens het vooroverleg zorgt Rijnland ervoor dat:

- betrokkenen worden geïnformeerd over het functioneren van het lokale watersysteem en de aanwezige knelpunten;

- betrokkenen worden gewezen op concrete opties om het watersysteem te verbeteren;
- betrokkenen worden geïnformeerd over eventuele stimuleringsregelingen zoals subsidie en heffingen;
- betrokkenen worden geïnformeerd over de geldende normen en bijbehorende procedures; en
- Rijnland een betrouwbare partners is, die snel (in ieder geval binnen de termijnen) adviseert.

Wanneer er een aanvraag is ingediend, heeft Rijnland de taak om die betreffende aanvraag te beoordelen. Hierbij is de centrale vraag: is het initiatief van de aanvrager acceptabel? Hierdoor is dit moment voornamelijk gericht op het voorkomen van onacceptabel gedrag. Daarnaast is er soms nog een kans om bij te sturen naar gewenst gedrag, lang niet altijd is er namelijk vooroverleg geweest. Daarbij kan onacceptabel gedrag worden omgebogen naar gewenst gedrag, van minimalistisch naar ruime verbeteringen met het oog op de toekomst. Na de ontvangst van een aanvraag zorgt Rijnland ervoor dat :

- betrokkenen worden geïnformeerd over de geldende normen en bijbehorende procedures;
- betrokkenen begrijpen waarvoor de normen belangrijk zijn;
- er geen overbodige regeldruk ontstaat;
- er geen tegenstrijdige voorschriften worden gesteld;
- Rijnland handelt in de geest van de regels; en
- Rijnland handelt binnen de termijnen.

5.2.4 Toezicht

In de fase waarin toezicht wordt gehouden kan Rijnland vooral voorkomen dat onacceptabel gedrag wordt vertoond. Om dit te realiseren zorgt Rijnland er in deze fase voor dat:

- betrokkenen worden geïnformeerd over de geldende normen en bijbehorende procedures;
- betrokkenen begrijpen waarvoor de normen belangrijk zijn;
- er voldoende afschrikkende werking uitgaat van het toezicht;
- Rijnland actief communiceert met de doelgroep over de toezichthoudende werkzaamheden en constatering;
- Rijnland handelt in de geest van de regels; en
- kansen om het gedrag te stimuleren worden benut.

5.2.5 Sanctioneren

Zodra Rijnland op de hoogte is van een overtreding gaat de fase van het toepassen van sancties in. In deze fase zet Rijnland zich in om reeds geconstateerd onacceptabel gedrag bij te sturen, de effecten van het gedrag ongedaan te maken/te beperken danwel te stimuleren dat herhaling wordt voorkomen. Ook kan door de afschrikkende werking op andere partijen het onacceptabele gedrag worden voorkomen. Om dit te realiseren zorgt Rijnland er in deze fase voor dat:

- Rijnland in beginsel bij iedere overtreding een waarschuwing of één of meerdere sanctie(s) toepast;
- de keuze voor de sanctie in beginsel wordt gebaseerd op de landelijke handhavingstrategie;
- bij overtredingen die zijn begaan door Rijnland en andere overheden in beginsel ook overeenkomstig die landelijke sanctiestrategie wordt bepaald welke sanctie wordt toegepast;
- Rijnland terughoudend is met 'naming and shaming';
- Rijnland geconstateerde overtredingen meldt bij het bevoegde bestuursorgaan wanneer dit verplicht is of wanneer volgens de landelijke handhavingstrategie een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie gewenst is;
- Rijnland actief communiceert over de geconstateerde overtredingen en de toegepaste sancties;
- gedogen slechts plaatsvindt wanneer sprake is van een overgangssituatie, een situatie waarin het te beschermen belang is gebaat bij gedogen of situaties waarin andere zwaarwegende belangen aanleiding geven om te gedogen.

5.3 Kaders voor het NUP

Om een goede uitvoering van deze nota te borgen gelden de volgende kaders bij het opstellen van het NUP:

1. De inzet van het 'interventiekompas' sluit aan op de prioriteiten.
2. De omvang van de activiteiten sluit aan bij de prioriteiten.
3. Voldoende toezicht om een vinger aan de pols te houden.
4. Duidelijkheid over de kwaliteitseisen die Rijnland stelt aan de uitvoering en hoe aan deze kwaliteitseisen invulling wordt gegeven.
5. Duidelijkheid over de wettelijke taken en borging van de uitvoering.

5.3.1 Inzet van het 'interventiekompas'

Voor alle activiteiten met topprioriteit of hoge prioriteit wordt jaarlijks een analyse via het 'Interventiekompas' gemaakt. Bij het NUP wordt onderbouwd waarom een bepaalde interventie of mix aan interventies is gekozen en hoeveel capaciteit daarvoor nodig is.

Bij de activiteiten met een gemiddelde prioriteit maakt Rijnland minimaal één maal per 4 jaar een analyse op basis van het 'Interventiekompas'. Wel beschrijft het NUP ieder jaar welke (mix van) interventies Rijnland voor al deze activiteiten inzet.

Bij activiteiten met een lage prioriteit wordt in beginsel geen analyse via het 'Interventiekompas' gemaakt. Wanneer daar echter toch aanleiding voor is, kan dit natuurlijk wel.

5.3.2 Aansluiten bij prioriteiten

Zoals is aangegeven gelden de gestelde prioriteiten bij elk onderdeel van het proces van beleidsontwikkeling, planadvisering, vergunningverlening, toezicht en sanctioneren. In het NUP wordt op een inzichtelijke manier aansluiting gemaakt tussen de gestelde prioriteiten en de onderdelen van dit proces. Dit betekent dat uit het NUP duidelijk wordt op welke wijze Rijnland de gestelde prioriteiten invult.

5.3.3 Vinger aan de pols

Naast deze bewuste inzet van interventies zorgt Rijnland ervoor dat voldoende toezicht wordt gehouden om te weten wat er in het veld gebeurt. Heeft Rijnland nog het juiste beeld over de mate van naleving en eventuele risico's? Zijn er ontwikkelingen die aanleiding zijn tot bijsturing van deze nota of het NUP? Met andere woorden: voldoende vinger aan de pols. In het NUP wordt aangegeven hoe deze vinger aan de pols wordt ingevuld.

5.3.4 Kwaliteitseisen

Aan de kwaliteit van de uitvoering worden eisen gesteld. Soms zijn deze eisen vanuit de Rijksoverheid opgelegd. In andere gevallen komen deze eisen voort uit afspraken met andere waterschappen of legt Rijnland deze eisen aan zichzelf op. Denk hierbij onder andere aan kwaliteitseisen met betrekking tot opleidingsniveau, ervaring, doorlooptijden, beslistermijnen en afronding van handhavingzaken. In het NUP geeft Rijnland inzicht in de geldende kwaliteitseisen. Daarnaast biedt het NUP duidelijkheid over de wijze hoe Rijnland deze kwaliteitseisen invult.

5.3.5 Uitvoering wettelijke taak

Rijnland zorgt ervoor dat zij haar wettelijke taak naar behoren uitvoert. Dat betekent dat Rijnland in ieder geval uitvoering geeft aan taken die uitgevoerd moeten worden. Denk hierbij onder andere aan toezicht op de registratie van emissies (EPRT-R verplichting) of ten aanzien van de inkomenssteun voor agrarische ondernemers (cross compliance). Maar ook aan advisering en handhaving bij BRZO bedrijven. Het NUP biedt duidelijkheid over de aard en omvang van deze taken en borgt een goede uitvoering.

6. Effectmeting: hoe meten we het doelbereik?

Het doel dat Rijnland nastreeft met deze nota is het positief stimuleren van het gedrag van burgers, bedrijven en medeoverheden in de richting van een goed functionerend watersysteem. Hoe weten we of we dit doel bereiken?

6.1 Zekerheid is niet te geven

Het gedrag van burgers, bedrijven en medeoverheden wordt gevormd door een complex aan omstandigheden en belangen. Door gerichte activiteiten probeert Rijnland dit gedrag positief te beïnvloeden. Rijnland is echter niet de enige prikkel die het gedrag zal beïnvloeden. Hierdoor is het onmogelijk om een verband tussen de Rijnlandse interventies en een waargenomen gedragsverandering aan te tonen. Dit betekent dat Rijnland niet met zekerheid kan stellen in welke mate deze nota en de daarop gebaseerde activiteiten en aanpak bijdragen aan de doelstelling.

6.2 Wat dan wel?

Wel kan Rijnland jaarlijks terugkijken op de belangrijkste ontwikkelingen. Wat is er gebeurd? Welke ontwikkelingen zijn er? Wat ging er goed? Wat moet beter? Deze vragen worden beantwoord aan de hand van cijfers en gebruikerservaringen (expert-judgement). Hiermee is voor ieder onderdeel van deze nota een beeld naar voren gekomen. Dit beeld wordt via onderstaande afbeelding gevisualiseerd. De blauwe pijl geeft voor dat onderdeel aan waar Rijnland zich bevindt.



6.2.1 Voorkomen van ongewenst gedrag

In dit onderdeel wordt onderzocht of Rijnland het doel zo weinig mogelijk onacceptabel gedrag realiseert. In dit onderdeel kunnen de volgende punten aan bod komen:

- Mate van naleving (de som van gewenst en acceptabel gedrag). Dit wordt uitgedrukt in het naleefpercentage.
- Eventuele toename of afname in het naleefpercentage.
- Opvallende inzichten.

6.2.2 Stimuleren van gewenst gedrag

In dit onderdeel wordt onderzocht of Rijnland het doel zo veel mogelijk gewenst gedrag stimuleren realiseert. In dit onderdeel kunnen de volgende punten aan bod komen:

- Aantal gevallen waarin Rijnland heeft geadviseerd.
- Voorbeelden waarin Rijnland erin slaagt gewenst gedrag te realiseren.
- Voorbeelden waarin Rijnland er niet in slaagt gewenst gedrag te realiseren.
- Opvallende inzichten.

6.2.3 Beleidsontwikkeling

In dit onderdeel wordt onderzocht wat de stand van zaken is in het deelproces beleidsontwikkeling. In dit onderdeel kunnen de volgende punten aan bod komen:

- De mate waarin de activiteiten uit het NUP zijn uitgevoerd.
- Ervaringen met de uitvoering van de activiteiten.
- Resultaten van de activiteiten.
- Opvallende inzichten.

6.2.4 Planadvisering

In dit onderdeel wordt onderzocht wat de stand van zaken is in het deelproces planadvisering. In dit onderdeel kunnen de volgende punten aan bod komen:

- De mate waarin de activiteiten uit het NUP zijn uitgevoerd.
- Ervaringen met de uitvoering van de activiteiten.
- Resultaten van de activiteiten.
- Aantal adviezen.
- Doorlooptijden en adviestermijnen.
- Opvallende inzichten.

6.2.5 Vergunningverlening

In dit onderdeel wordt onderzocht wat de stand van zaken is in het deelproces vergunningverlening. In dit onderdeel kunnen de volgende punten aan bod komen:

- De mate waarin de activiteiten uit het NUP zijn uitgevoerd.
- Ervaringen met de uitvoering van de activiteiten.
- Resultaten van de activiteiten.
- Aantal vergunningen en meldingen.
- Doorlooptijden en adviestermijnen.
- Opvallende inzichten.

6.2.6 Toezicht

In dit onderdeel wordt onderzocht wat de stand van zaken is in het deelproces toezicht. In dit onderdeel kunnen de volgende punten aan bod komen:

- De mate waarin de activiteiten uit het NUP zijn uitgevoerd.
- Ervaringen met de uitvoering van de activiteiten.

- Resultaten van de activiteiten.
- Toetsing van gestelde prioriteiten aan de hand van de vinger aan de pols.
- Opvallende inzichten.

6.2.7 Sanctioneren

In dit onderdeel wordt onderzocht wat de stand van zaken is in het deelproces sanctioneren. In dit onderdeel kunnen de volgende punten aan bod komen:

- De mate waarin de activiteiten uit het NUP zijn uitgevoerd.
- Ervaringen met de uitvoering van de activiteiten.
- Resultaten van de activiteiten (aantallen sancties en uiteindelijke afhandeling).
- Ervaringen met de landelijke handhavingstrategie.
- Opvallende inzichten.

6.3 Sluiten beleidscyclus

De bovenstaande jaarlijkse evaluatie vormt de basis voor het sluiten van de beleidscyclus. Deze evaluatie vormt namelijk het beginpunt voor het NUP van het komende jaar. Daarnaast kan de evaluatie aanleiding zijn deze nota te wijzigen.

*Leiden, 6 december 2016
Dijkgraaf en hoogheemraden
G.J. Doornbos, dijkgraaf
C.M. van de Wiel, secretaris*