

Factsheet Doelenboom

Datum: 29 maart 2019

Versie: definitief, 2.0, vastgesteld door PMT (07-03-2019)

Toelichting/context:

Waterschappen gaan uit van de methode van functionele classificatie en willen op een doelgerichte manier regels opstellen. Onderstaande tekst staat los van de Handreiking waterschapsverordening en is opgesteld om als waterschap eerste stappen te kunnen zetten met het opstellen van een doelenboom. Deze factsheet:

- bevat een algemene toelichting voor een uniform begrip ten aanzien van doelenbomen.
- bevat een algemene toelichting hoe opgestart kan worden met het creëren van doelenbomen.
- voorbeeld doelenbomen (van lokale waterschappen) die kunnen dienen als basis om vorm te geven binnen een waterschap.
- is geschikt voor alle medewerkers binnen het waterschap die met beleidsontwikkeling en de Omgevingswet bezig zijn.

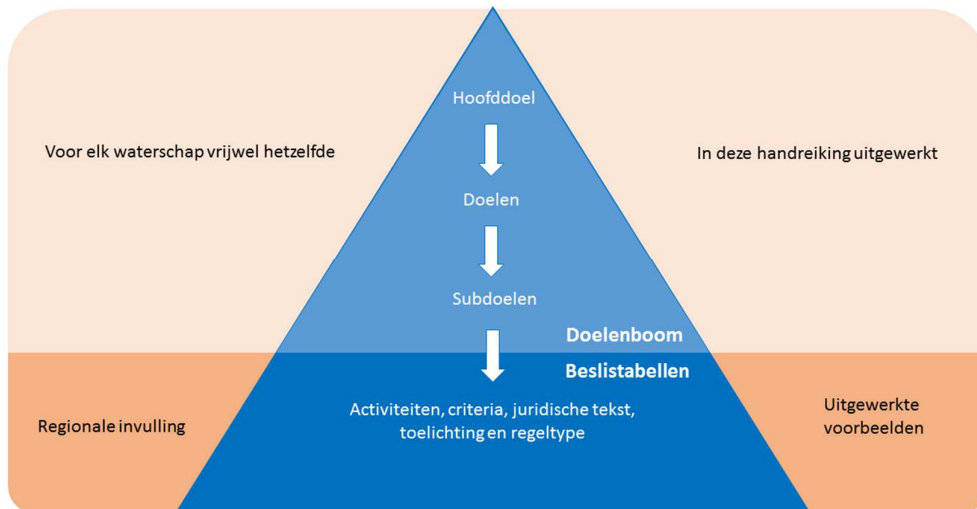
Factsheet Doelenboom

Wat is een doelenboom

Een doelenboom is een geordende gestructureerde weergave van doelen die een waterschap kent. Dit begint met een klein aantal algemene doelen, waarna deze telkens worden geconcretiseerd met direct verwante onderliggende doelen. De doelenboom heeft in het algemeen een piramidevorm, die naar beneden toe steeds breder en uitgebreider wordt (zie figuur 1). De beschreven doelen staan zowel naar boven als naar beneden toe expliciet met elkaar in verbinding. Over het algemeen beginnen doelen strategisch/tactisch, waarna ze naar beneden toe steeds functioneler/operationeler worden en uiteindelijk wordt hier regelgeving uit afgeleid met heldere grondslagen.

Het definiëren van doelen vormt de basis voor de legitimiteit van regelgeving die locatie specifiek en risico gestuurd is. Wanneer een doelenboom is uitgewerkt tot operationeel niveau zorgen activiteiten ervoor dat risico's en/of kansen effect hebben op deze doelen. Dit effect wordt opgevangen met locatie specifieke criteria en regelgeving. Met specifieke en eenduidige doelen kan het waterschapsbestuur in de regelgeving bewuste en structurele afwegingen maken. Doordat het inzichtelijk is voor welk doel regulering of stimulering gewenst is wordt regelgeving en de rol van het waterschap in de fysieke leefomgeving helder en uitlegbaar. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4 van de Handreiking waterschapsverordening.

De doelenboom kan gebruikt worden voor meerdere doeleinden, onder meer voor toepassingen in de eigen bedrijfsvoering en/of overige instrumenten. Deze integratie biedt voor desbetreffende onderwerpen dezelfde mogelijkheden als voor de waterschapsverordening. Het is goed om hier bewust van te zijn, echter is de scope van TROWA beperkt tot de waterschapsverordening.



Figuur 1. Schematische weergave van doelgericht redeneren

Proces om doelenboom vorm te geven

Het proces om te komen tot een doelenboom begint bij het analyseren van het beleid. Daarmee wordt duidelijk waar een waterschap verantwoordelijk voor is en welke rol het in de samenleving inneemt. Hiërarchie, van abstracte naar operationele doelen, is kenmerkend. Abstractere doelen (hoger in de doelenboom) zijn in theorie vrij generiek, maar kunnen door keuzes vanuit specifieke en eenduidige doelen in praktische zin variëren. Het is waardevol om dit vanuit TROWA gezamenlijk te doorlopen, aan te scherpen en te verenigen. Naar mate de doelen operationeler (lager in de doelenboom) worden zullen o.a. experts, bestuurlijke afwegingen, gebiedskenmerken en sturingsfilosofie tot variatie leiden. Dit biedt interessante inzichten en leerervaringen. Het proces van leren door te doen dient elke organisatie zelf te doorlopen, omdat het om de verantwoording van de bedrijfsvoering gaat. Basisprincipes en voorbeelden bieden wel de benodigde ondersteuning om dit vorm te geven. Dit komt te staan in hoofdstuk 4 van de handreiking.

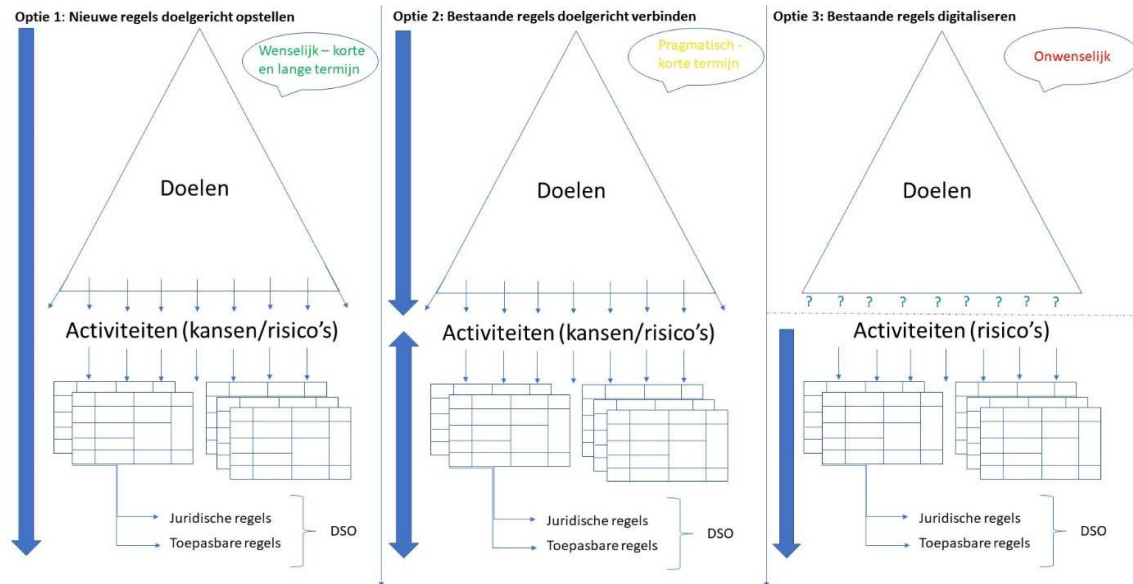
Implementatie

Doelenbomen worden een integraal onderdeel van het werkproces. Meerdere opties bestaan om invulling te geven aan de implementatie. Dit hangt af van het gewenste ambitieniveau en fasering. Per waterschap kan dit verschillen. Het betreft de volgende opties:

Optie 1: Nieuwe regels doelgericht opstellen aan de hand van specifieke en eenduidige doelen, activiteiten en regels. Afweging van inhoudelijke keuzes komen voort uit logica en risicosturing aan de hand van effecten op het systeem. Dit is wenselijk voor zowel de korte als de lange termijn, omdat dit het meest duiding geeft ten aanzien van de regelgeving.

Optie 2: Bestaande regels doelgericht verbinden aan specifieke en eenduidige doelen. Afweging van inhoudelijke keuzes van doelen komen voort uit inhoud van de regelgeving in verbinding met doelen. Dit is een pragmatische keuze die op de korte termijn houvast biedt en die op de lange termijn verweven kan worden met optie 1, aangezien hieruit blijkt dat aanpassing van regelgeving nodig is.

Optie 3: Bestaande regels digitaliseren die niet gekoppeld zijn aan bovenliggende doelen en geen risico gestuurde afweging bevatten. Het levert wel een 'volledige' waterschapsverordening op die digitaal beschikbaar is in het DSO, maar is beperkt houdbaar en dient op termijn te worden herzien via optie 1 of optie 2. Dit is afwijkend van de methode doelgerichte digitale regelgeving.



Figuur 2. Opties ten aanzien van het toepassen van doelenbomen

Het doelgericht redeneren levert duidelijke meerwaarde op voor de bedrijfsvoering en voldoet aan de vereiste landelijke standaarden. De fasering in figuur 3 biedt inzicht in welke sporen welk tijdspad kennen. Het implementeren van doelgerichte digitale regelgeving op de korte termijn levert baten op de lange termijn op.

			➔
Nu Keur + Algemene regels als kerninstrument	01-01-2021 Waterschapsverordening beschikbaar in DSO	01-01-2023 Waterschapsverordening definitief vastgesteld	01-01-2029 Alle Omgevingsdocumenten beschikbaar in DSO
Spoor 1: Hoge ambitie, veel capaciteit en <u>meerjaren</u> planning om beleidsontwikkeling vorm te geven a.d.h.v. principes van digitale doelgerichte regelgeving	Spoor 1: Nieuwe regels doelgericht opstellen	Spoor 1: Nieuwe regels doelgericht opstellen en verbeteren	Spoor 1: Nieuwe regels doelgericht opstellen, verbeteren en beheren
Spoor 2: Ambitie, capaciteit en/of planning om beleidsontwikkeling vorm te geven a.d.h.v. principes van doelgerichte digitale regelgeving	Spoor 2: Bestaande regels doelgericht verbinden	Spoor 2: Bestaande regels doelgericht verbinden	Spoor 2: Bestaande regels doelgericht verbinden
Spoor 3: Weinig ambitie, geringe capaciteit en/of vage planning om een Waterschapsverordening beschikbaar te hebben t.b.v. de Omgevingswet	Spoor 3: Bestaande regels digitaliseren	Spoor 3: Bestaande regels digitaliseren	Spoor 3: Bestaande regels digitaliseren

Figuur 3. Sporen voor het toepassen van doelenbomen en doelgerichte digitale regelgeving

Figuur 3 is gemaakt vanuit de optiek van de methode. Er bestaat geen goed of fout, de kleuren zijn ingegeven vanuit wenselijkheid en haalbaarheid.

- Groen = de ideale manier om te komen tot de beste regelgeving volgens de methode doelgerichte digitale regelgeving. Vanuit doelen wordt van boven naar beneden geredeneerd, welke kansen en risico's daarbij horen en tot welke regels dit leidt. Door dit met een digitale structuur te verweven is er sprake van een duurzame en complete oplossing.
- Geel = een pragmatische manier om doelgerichte digitale regelgeving op te starten. Bestaande regels en doelen bieden een kapstok om het principe te doorgronden en toe te passen. Dit blijft lang houdbaar; op den duur leidt dit tot het groene spoor, waarbij regels ontstaan vanuit doelen.
- Oranje = een eenvoudige manier om regelgeving digitaal aan te kunnen bieden in het loket. Echter, dit is niet conform de methode van doelgerichte digitale regelgeving. Als beginsel is het mogelijk, mits tegelijk een geel of groen spoor wordt opgestart.
- Rood = vanuit de methode bezien is het onwenselijk om in deze periode nog dit spoor te volgen. Doelgerichte digitale regelgeving heeft tijd en ontwikkeling nodig om inhoudelijk volledig te ontwikkelen en procesmatig te integreren, bij de rode tijdspannen is dit niet langer gewenst.

Het is goed mogelijk om verschillende kleuren (sporen) tegelijk op te pakken, waarbij op de korte termijn zowel op pragmatische wijze wordt voldaan aan de wettelijke basis, als op de lange termijn aan een ideale situatie voor de bedrijfsvoering qua kwaliteit, herleidbaarheid, volledigheid, consistentie en beheer.

Bijvoorbeeld: op 01-01-2021 alleen bestaande regels digitaliseren (spoor 3), met enkele toevoegingen vanwege veranderende wetgeving in de Omgevingswet. Parallel binnen de organisatie beleidsontwikkeling vormgeven conform doelgerichte digitale regelgeving (spoor 1 en 2). Vervolgens op 01-01-2023 (na de overgangsregeling) alsnog een waterschapsverordening te hebben die is gebaseerd op doelen en een integrale structuur.

Duiding van voorbeeld doelenbomen in bijlage

Verschiede waterschappen zijn inmiddels gevorderd met het opstellen van een doelenboom (zie bijlagen 1 en 2). Dit zijn concept versies die iteratief verbeterd en vormgegeven worden. Het is ontstaan vanuit het analyseren van bestaand beleid, in de voorbeelden zijn de onderste doelen nog niet gekoppeld aan risicoafwegingen met bijbehorende beslistabellen en regels. De inhoudelijke discussies vergen detaillering en tijd. Dit kan het best lokaal vormgegeven worden, waarbij principes, uniformering en samenhang vanuit TROWA worden ondersteund. Bijvoorbeeld via documentatie en/of workshops. Bij workshops worden de beschikbare doelenbomen van waterschappen gebruikt en wordt geprobeerd dit iteratief met elkaar verder te brengen en lokaal toe te passen.

Één voorbeeld ter inspiratie is van Waterschap Drents Overijsselse Delta en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (WDOD/HDSR). Deze doelenboom heeft een focus op specifieke operationele doelen met strikte onderlinge verbanden. Het andere voorbeeld is die van het Hoogheemraadschap van Delfland (HHD). Deze doelenboom focust meer op hogere tactische doelen in relatie met de rol in de omgeving. Beiden geven een interessant inzicht in de praktische uitwerking van doelenbomen. Nader beschouwd zitten hier veel overeenkomende principes in.

De voorbeelden zullen naar de toekomst toe verder uitgewerkt en geïntegreerd worden en worden toegevoegd in de bijlage van de Handreiking waterschapsverordening. De ondersteuning ten behoeve van de implementatie komt aan de orde in hoofdstuk van 4 van de handreiking en wordt onderdeel van interactieve workshops.

Bijlage 1: Doelenboom WDOD/HDSR (concept)

Algemene toelichting:

- Begint vanuit de taken van het waterschap.
- Geredeneerd van boven naar beneden, en van beneden naar boven.
- Kent rond de 20 iteraties, allemaal serieuze verbeterslagen. Dit gebeurt nog steeds.
- Beleid is grotendeels losgelaten, voornamelijk vanuit de techniek uit het werkveld (fysische laag) ingestoken en wat je daarin tegenkomt. Dit is een keuze.
- Dit voorbeeld is tot en met het niveau van operationele doelen uitgewerkt, daaronder (niet in dit voorbeeld) loopt de doelenboom via beslistabellen verder tot en met regels.
- Elk doel is een beslistabel en daaronder liggen één of meerder andere doelen (beslistabellen). De lijnen tonen de relaties daartussen. Het is een gelaagd systeem.
- Dwarsverbanden tussen de doelen bestaan niet. Dan creëert immers een netwerk dat de complexiteit sterk verhoogd. Dus het kent alleen strikte onderlinge relaties.
- Op het moment dat je voldoet aan alle voorwaarden in de onderliggende beslistabel, vormt de uitkomst input voor de hogere beslistabel.
- Voor de gebruiker wordt het systeem van beslistabellen van beneden naar boven doorgelopen.

Bijlage 2: Doelenboom HHD (concept)

Een algemene toelichting is onderdeel van de bijlage.