



Hoofdstuk 3

**Verantwoording van de
methode doelgerichte
digitale regelgeving**

Hoofdstuk 3. Verantwoording methode doelgerichte digitale regelgeving

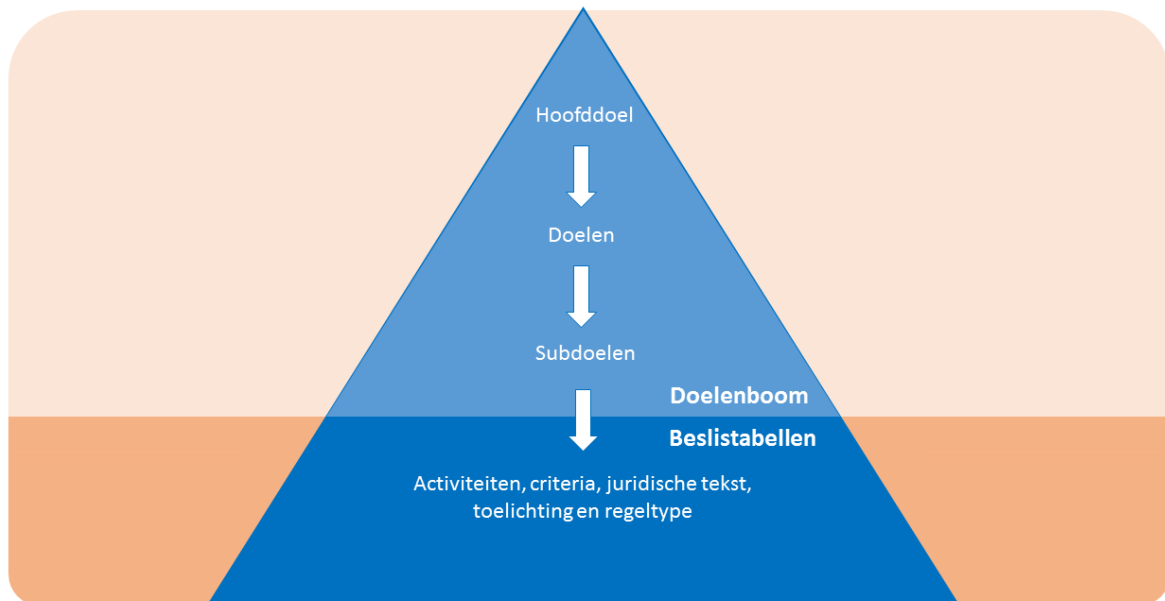
3.1 Inleiding

De methode van doelgerichte digitale regelgeving is een methode om meer structuur in de regelgeving aan te brengen. Dit door regelgeving te relateren aan de doelen van de organisatie en dit digitaal te beheren en ontsluiten. De methode is generiek bruikbaar voor waterschappen en andere overheden. De verantwoording in dit hoofdstuk wordt toegespitst op het gebruik door de waterschappen. Dit hoofdstuk beschrijft welke kenmerken doelgerichte digitale regelgeving kent, wat de meerwaarde hiervan is en waar de raakvlakken liggen met lopende ontwikkelingen. De methode kan gebruikt worden voor het opstellen van de waterschapsverordening en de bijbehorende toepasbare regels.

3.2 Doelgericht redeneren

De basis van doelgerichte digitale regelgeving is het doelgericht redeneren. Toepassing hiervan geeft inzicht 'waarom regels van toepassing zijn'. Het achterliggende principe is dat regelgeving altijd een doel dient en dat de motivering hiervan altijd expliciet herleidbaar moet zijn. De structuur ontstaat door het verband tussen de doelen en regels te beschrijven en deze expliciet met elkaar te verweven. Met deze doelgerichte digitale methode ontstaan consistente juridische en toepasbare regels. Wanneer dit functioneel wordt ingericht wordt regelgeving begrijpelijk en uitlegbaar voor zowel de werknemers van de organisatie als derden en belanghebbenden.

Figuur 1 bevat een schematische weergave van doelgericht redeneren. Dit proces zet in eerste instantie aan tot denken wat het bestaansrecht is van de organisatie, de legitimiteit. Van daaruit wordt stap voor stap geconcretiseerd hoe invulling wordt gegeven aan dat abstracte doel. Dit betekent dat steeds meer relaties gelegd worden en dat deze relaties direct gekoppeld en zichtbaar zijn. Door deze denkslag toe te passen en uit te werken wordt het via een risicoafweging helder welke regelgeving nodig en/of geschikt is om te voldoen aan de gestelde doelen. De principes zijn generiek en bieden houvast voor verdere implementatie binnen elk waterschap. Binnen de methode is zowel uniformiteit als variatie mogelijk. Paragraaf 4.3 beschrijft de stappen van de methode bij het opstellen van de waterschapsverordening en toepasbare regels.



Figuur 1.H3. Schematische weergave van doelgericht redeneren.

3.3 Van analoog naar digitaal

Doelgericht redeneren gebeurt vaak nog analoog. Het is immers mogelijk om doelen, subdoelen en activiteiten op te schrijven zonder digitale ondersteuning. De veelvoud van de materie en de behoefte tot structuur maken het wenselijk en op den duur noodzakelijk om gebruik te maken van digitale ondersteuning. Het aantal relaties neemt toe naar mate het principe compleet, gedetailleerd en consequent wordt toegepast. De piramide in figuur 1 geeft dit weer.

De methode vergt een andere manier van werken om tot een waterschapsverordening te komen. Normaliter is het vertrekpunt het uitwerken van tekst in een document om deze vervolgens te laten vaststellen. Met doelgerichte digitale regelgeving is dit fundamenteel anders, aangezien logica het vertrekpunt is. In een digitale applicatie worden vanuit doelen onderliggende relaties vastgelegd om vervolgens via beslistabellen tot relevante regelgeving te komen. Het beleid wordt idealiter ontwikkeld, beheert, geraadpleegd en ontsloten in een digitale omgeving.

Tooling dwingt logische verbanden af op een complete en gestructureerde manier. Het functionele doel van een applicatie is het efficiënt beheren van regelgeving, het consistent verbinden en verantwoorden van regels en het eenvoudig ontsluiten naar de gebruiker.

3.4 Regelgeving en risicobenadering

Doelgericht redeneren en digitaal werken zijn belangrijke randvoorwaarden om te komen tot consistente digitale risicogerichte regelgeving. Vanuit de doelen geredeneerd stopt de doelenboom op het niveau waarop risico's worden beoordeeld die invloed uitoefenen op de gedefinieerde doelen. Over het algemeen zijn dit activiteiten die plaatsvinden op een bepaalde locatie (werkingsgebied). Om hier op een juiste manier invulling aan te geven zijn naar boven toe doelen nodig om inzichtelijk te maken welk doel de activiteit beïnvloed en naar beneden toe zijn criteria

inclusief uitkomsten (regeltypen) nodig om een handelingsperspectief te hebben voor regulering. Deze criteria inclusief uitkomsten vormen het vertrekpunt voor juridische tekst en toepasbare regels.

Zowel de doelen als de regelgeving staan daarmee niet op zichzelf, maar zijn met elkaar verweven. Om dit op een overzichtelijke manier toe te kunnen passen wordt gewerkt met beslissingstabellen. Dit biedt structuur aan het incorporeren van doelen, activiteiten, werkingsgebieden en criteria, regeltypen, juridische regels en toepasbare regels. Deze beslissingstabellen worden gekoppeld aan het onderste niveau van de doelenboom.

De afweging om te bepalen wat de specifieke regelgeving is en welke verplichtingen gelden voor welke activiteit op welke locatie is aan ieder waterschap zelf om te bepalen. De werkwijze van doelgerichte digitale regelgeving biedt een overzichtelijk en consistent afwegingskader om hier invulling aan te geven. De inhoudelijke kaders, inclusief het opstellen van beslissingstabellen, die gelden om hier zelf mee aan de slag te gaan, worden toegelicht in paragraaf 4.3 van deze handreiking.

3.5 Doelgerichte digitale regelgeving en de Omgevingswet

De methode van doelgerichte digitale regelgeving sluit aan bij doelen van de Omgevingswet. Het doel van de Omgevingswet is het in stand houden en bereiken van een gezonde fysieke leefomgeving. Dit wordt gerealiseerd door het doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies en wordt onder andere onderverdeeld in vier verbeterdoelen. Deze worden hieronder gerefereerd aan de principes van doelgerichte digitale regelgeving:

- *“Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.”*
Doelgerichte digitale regelgeving maakt omgevingsrecht digitaal beschikbaar (eenvoudig inzichtelijk), gestandaardiseerd met onderlinge relaties en consistente principes (voorspelbaar) en overzichtelijk in een integrale daarvoor ontwikkelde omgeving (makkelijk in gebruik). Impliciete kennis wordt op deze manier expliciet en de regels zijn eenduidiger richting de omgeving uitlegbaar.
- *“Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.”*
Door de regels vanuit (beleids)doelen te structureren leidt deze methode tot een consistente opbouw van de activiteitgerichte juridische tekst (regelgeving) en daarmee ook tot een eenduidige besluitvorming, ook tussen de verschillende bevoegd gezagen (verbeteren van de ketensamenwerking).
- *“Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.”*
Het helder krijgen van duidelijke relaties tussen de waterschapsdoelen naar regelgeving maakt inzichtelijk welk effect een doel heeft op een regel en vice versa. Hiermee worden afwegingskaders expliciet en de gevolgen van afwegingen inzichtelijk. De methode is dermate flexibel dat regionale invulling aan de regelgeving mogelijk is.
- *“Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.”*
Structuur aanbrengen in regelgeving maakt dat de regels terug te herleiden zijn tot een doel en zorgt ervoor dat de consequenties van activiteiten en projecten op de fysieke leefomgeving inzichtelijk worden gemaakt.

3.6 Meerwaarde van de methode

De methode van doelgerichte digitale regelgeving zorgt voor een optimalisering van de bedrijfsvoering omtrent regelgeving. Daarbij kent het de volgende voordelen:

- Inzichtelijkheid en begrijpelijkheid. Door regelgeving te digitaliseren volgens een gestructureerde systematiek wordt het voor de eindgebruiker makkelijker te raadplegen. Hiermee neemt het begrip voor en de kennis van de regelgeving toe.
- Efficiënt en effectief. Doordat de initiatiefnemer en het waterschap eenvoudiger hun weg kunnen vinden in de regelgeving wordt het werkproces in de hele keten verbeterd.
- Compleet en consistent. De relaties van regelgeving zijn expliciet en inzichtelijk. Dit zorgt ervoor dat doelen en regels met elkaar in verband staan en regelgeving te verantwoorden is.
- Toonbaar en aansluitbaar. Het digitale karakter van de regelgeving zorgt ervoor dat regelgeving lokaal inzichtelijk is via een klik op de kaart en daarmee ook in het Digitaal stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).
- Uniform en landelijk. De principes gelden voor alle waterschappen, waardoor met een bundeling van kennis meer kan worden bereikt. Regionale verschillen blijven van kracht.
- Beheersbaar en flexibel. De modulaire opzet is doelmatiger te onderhouden doordat kleine en grote mutaties makkelijker doorgevoerd kunnen worden.
- Integraal en verbonden. Om de methode succesvol toe te passen zijn verschillende disciplines nodig binnen een organisatie. Dit dwingt tot het werken in een multidisciplinair team en dat zorgt voor goede inhoudelijke discussies met een betere kwaliteit van regelgeving tot gevolg.

De volledigheid van toepassing van doelgerichte digitale regelgeving is afhankelijk van het ambitieniveau. Waterschappen die ver zijn in de digitale transformatie en ambities daarin hebben uitgesproken, verwezenlijken een andere mate van uitwerking dan waterschappen die aan de vooravond hiervan staan. Hier is ruimte voor en maatwerk noodzakelijk. Bovendien kan ieder waterschap voor zichzelf (risico)afwegingen maken om invulling te geven aan zijn eigen regelgeving. Dit is mede afhankelijk van lokale variatie en bestuurlijke wensen.

3.7 Aandachtspunten

De methode om tot doelgerichte digitale regelgeving te komen is relatief nieuw. Een nieuwe methode vergt een andere manier van werken en tijd om hier gewend aan te raken. Geadviseerd wordt om er 'mee aan de slag te gaan' (hands-on mentaliteit). Echter, de inhoudelijke uitwerking is uiteindelijk afhankelijk van lokale uitwerkingen en voortgang bij de waterschappen.

De onderdelen binnen doelgerichte digitale regelgeving variëren van elkaar. Hierdoor zijn verschillende competenties nodig binnen de organisaties. Elk onderdeel is even belangrijk, variërend van juristen tot en met informatieanalisten en van beleidsmakers tot en met handhavers. Geadviseerd wordt om met een multidisciplinair team invulling te geven aan de methode van doelgerichte digitale regelgeving.

De organisatie van waterschappen is van nature niet ingericht op de integrale en digitale benadering die wordt beoogd met de methode van doelgerichte digitale regelgeving. Dit risico moet in een vroegtijdig stadium worden erkend om hier op een flexibele en pragmatische manier mee om te



gaan. De opgedane ervaringen bieden inzicht in hoe de werkmethode efficiënt kan worden geïntegreerd in de organisatie.

De methode kan leiden tot een omvangrijke doelenboom en een groot aantal beslistabellen. In eerste instantie zal het daarom niet voelen als een vereenvoudiging van de complexiteit van de regelgeving. Echter, de principes zorgen in de tijd voor meer structuur en betere beheersbaarheid van de regels. Hiermee wordt het beheer en de begrijpelijkheid eenvoudiger en doelmatiger. Bovendien wordt de regelgeving eenvoudiger raadpleeg- en beheersbaar voor initiatiefnemers en werknemers.

Beleid is blijvend in ontwikkeling en daarom zijn in concept vaak meerdere doelen en/of regelgeving in omloop. Er kan echter maar één definitieve (vigerende) versie van het beleid van kracht zijn op een bepaalde datum. Goed versiebeheer is daarom essentieel voor het toepassen en professioneel uitvoeren van de methode doelgerichte digitale regelgeving.

3.8 Conclusie

Doelgerichte digitale regelgeving wordt vormgegeven door doelgericht te redeneren, dit digitaal te ondersteunen en uit te werken tot regelgeving met een risicobenadering. Door de doelen van een waterschap naar beneden toe te relateren wordt inzichtelijk welke regelgeving benodigd is om deze doelen te ondersteunen. Met de methode worden de verbeterdoelen van de Omgevingswet behaald en wordt meerwaarde gecreëerd voor de bedrijfsvoering omtrent regelgeving. Dit onder andere omdat het beleid doelmatig, herleidbaar, inzichtelijk, integraal en compleet wordt. Bovendien maakt het de koppeling met het DSO mogelijk. Bij het toepassen zijn enkele aandachtspunten die in ogeschouw genomen moeten worden om tot succesvolle implementatie over te gaan. In paragraaf 4.3 wordt hier verder op ingegaan.