



Hoofdstuk 4

**Aan de slag met de
waterschapsverordening
met de methode doelgerichte
digitale regelgeving**



Hoofdstuk 4. Aan de slag met de waterschapsverordening met de methode doelgerichte digitale regelgeving

4.1 Inleiding

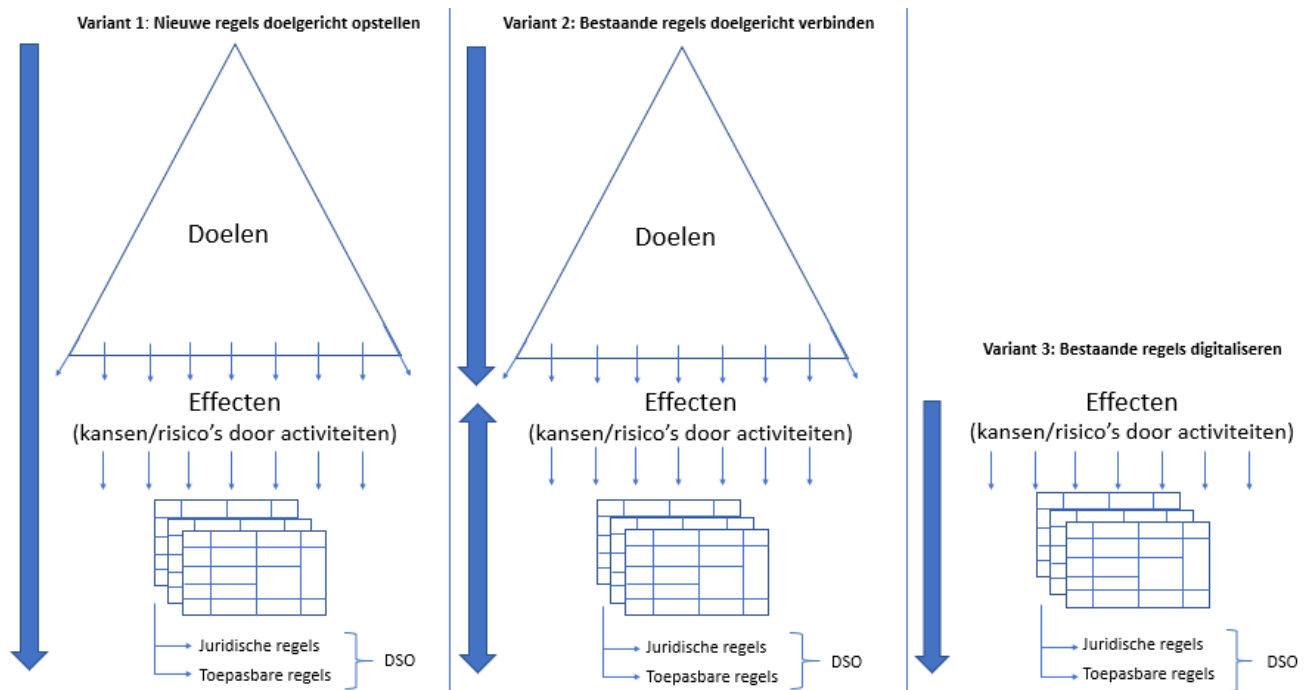
De waterschappen staan voor een gemeenschappelijke ontwikkel- en veranderopgave met de invoering van de Omgevingswet. Daarom is besloten om deze kans te omarmen door een nieuwe waterschapsverordening te ontwikkelen met doelgerichte en gestructureerde principes. Hierin is meegenomen de ambitie om het vanuit een digitale basis te ontwikkelen, te raadplegen en te beheren. Het is daarbij van belang dat er een uniform beeld bij alle waterschappen bestaat om hier invulling en uitvoering aan te geven, waarbij rekening wordt gehouden met het verschil in voortgang en ambitie per waterschap.

4.2 Implementatie per waterschap

Elk waterschap kent lokale verschillen en hanteert een andere fasering met betrekking tot implementatie van de Omgevingswet. Invulling geven aan het stappenplan om tot doelgerichte digitale regelgeving te komen en hoe uitgebreid ieder stap wordt ingevuld, zal daarom variëren per waterschap. In de onderstaande paragrafen wordt toegelicht tot welke keuzes en mogelijkheden dit in de praktijk leidt. Het is aan elk waterschap om aan onderstaande paragrafen invulling te geven en dit binnen de organisatie op verschillende niveaus goed af te stemmen.

4.2.1 Keuzes in ambitie

Twee verschillende varianten worden in de handreiking uitgebreid beschreven om tot doelgerichte digitale regelgeving te komen. De derde variant wordt alleen benoemd in deze paragraaf. Het is een mogelijkheid, maar wordt in deze handreiking niet verder uitgewerkt, omdat deze variant niet tot doelgerichte regelgeving leidt. Het is tevens mogelijk om varianten gelijktijdig te starten of naast elkaar te doorlopen. Hiermee worden pragmatische overwegingen gecombineerd met ontwikkelingen om te komen tot doelgerichte regelgeving. In figuur 1 worden de varianten met betrekking tot de keuzes in ambitie gevisualiseerd.

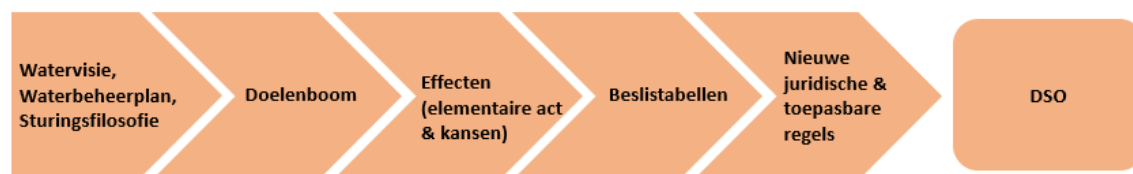


Figuur 1.H4. Varianten doelgerichte digitale regelgeving, afhankelijk van ambitie.

Variante 1: Nieuwe regels doelgericht opstellen

De Omgevingswet biedt kans om regelgeving vanuit een nieuwe invalshoek vorm te geven, vanuit een meer doelgericht perspectief en een digitale basis. Deze variant heeft daarin de grootste ambitie. Startpunt is het bovenliggende beleid, welke in samenspraak met de omgeving en partners is opgesteld. Vanuit het beleid wordt een doelenboom opgesteld, welke vervolgens met betrekking tot de waterschapsverordening doorwerkt in de regelgeving (figuur 2). Effecten bepalen de invloed van kansen en risico's op de beschreven doelen in de doelenboom. Een belangrijk uitgangspunt bij deze variant zijn de elementaire activiteiten (zie paragraaf 4.3.4) die van invloed zijn op de omgang met effecten. Door de effectbeoordeling te structureren in beslissingstabellen kunnen de verschillende mogelijkheden van regulering consistent en overzichtelijk worden gemaakt. De geschetste effectbeoordeling vormt een belangrijk aspect bij het doelgericht maken van de juridische regels en bij een adequate omzetting van de herziene regels naar toepasbare regels met behulp van de ondersteunende tooling. De activiteitgerichte juridische regels krijgen samen met algemene juridische regels een plek binnen de waterschapsverordening (zie bijlage IV en V). Mits gewerkt wordt vanuit tooling die dit ondersteunt, wordt het ontsluiten naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) een integraal onderdeel van het aanleveren van zowel nieuwe juridische als toepasbare regels.

Hieronder wordt beschreven hoe tot doelgerichte digitale regelgeving te komen. De beschreven werkwijze geeft inzicht waar inconsistenties zitten, welke regels overbodig zijn of verbeterd kunnen worden en waar eventueel nieuwe regels effectief kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van waterbeheer. Deze variant begint vanuit doelen alvorens tot regelgeving te komen en is volledig in lijn met de principes van doelgerichte digitale regelgeving (zie paragraaf 3.2 en 3.5).



Figuur 2.H4. Variant 1, nieuwe regels doelgericht opstellen, ingrediënten voor de waterschapsverordening.

Voordelen	Nadelen
Benut van het momentum, gebruik Omgevingswet om het echt anders te doen, in de geest van de wet	Kost veel tijd en creativiteit
Goede kans interne integrale samenwerking	Vrij moeilijk en abstract, lastig om concreet te maken en houden
Holistisch, is een integrale aanpak met watervisie en waterbeheerprogramma, in samenhang met volledige beleidshuis	Lastig wanneer bovenliggend beleid en sturingsfilosofie nog geen input bieden
Elementaire activiteiten maakt dat je waarschijnlijk minder regels nodig hebt Heldere aansluiting met doelen, minder discussie	Beproefde regels uit het verleden worden minimaal ingezet, mogelijk wordt bestaande kennis hierdoor gemist
Ideaalbeeld om volledige structuur opnieuw in te richten, beginnend bij de bron	Versnippering c.q. veel takken aan de doelenboom op hoger niveau
Expliciete motivatie van regels, herkomst goed uitlegbaar herkomst	Wisselwerking tussen de verschillende kerninstrumenten lastig expliciet te maken
Biedt een volledig inzicht in werking beleid en de rol van de waterschapsverordening	

Tabel 1.H4. Voor- en nadelen van variant 1.

Variant 2: Bestaande regels doelgericht maken

De Omgevingswet biedt de kans om bestaande regels stapsgewijs te verbeteren. Uitgangspunt hierbij is dat de huidige regelgeving al de doelen van het waterschap borgen, waarbij in veel gevallen de doelen impliciet zijn benoemd en verbonden. De ambitie zit in het expliciet doelgericht maken en stroomlijnen en verbeteren van bestaande regelgeving (figuur 3). Het geeft inzicht waar inconsistenties zitten, welke regels overbodig zijn en waar juist regels gewenst zijn. Vanuit de huidige regelgeving wordt dus een koppeling gemaakt naar de doelenboom. Daarbij wordt dit voor de consistentie en het overzicht verwerkt in beslissingstabellen. Dit zorgt tevens voor de gewenste digitale structuur. Het expliciet verbinden van regels voor activiteiten aan doelen en herstructureren in beslissingstabellen (met idealiter de slag van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’) geeft inzicht in de doelmatigheid van de huidige juridische regels en zorgt tot flinke aanpassingen. Afhankelijk van het vertrekpunt kan dit themagewijs, objectgericht of activiteitgericht opgepakt worden. Vervolgens kunnen toepasbare regels worden opgesteld volgens de structuur van de beslissingstabellen. De activiteitgerichte juridische regels krijgen samen met algemene juridische bepalingen een plek binnen de waterschapsverordening (zie bijlage IV en V). Mits gewerkt wordt vanuit tooling die dit ondersteunt wordt het ontsluiten naar het DSO een integraal onderdeel van het aanleveren van de juridische en toepasbare regels.

Toepassing van deze variant is herkenbaar, geeft houvast en biedt de mogelijkheid om stapsgewijs verbeteringen door te voeren. Deze variant is ook in lijn met de principes van doelgerichte digitale regelgeving (zie paragraaf 3.2 en 3.5).



Figuur 3.H4. Variant 2, bestaande regels doelgericht verbeteren, ingrediënten voor de waterschapsverordening.

Voordelen	Nadelen
Het wiel wordt niet opnieuw uitgevonden, gebruik van huidige regels	In mindere mate gestimuleerd om nieuwe 'goede' regels te maken
Behapbaar voor 2021, is concreet en behoud van overzicht, tijdswinst	Mogelijk niet alle 'foute' regels worden gevonden en verbeterd
DSO opgave en inhoudelijke slag in balans	Geen helikoptervisie over welke instrumenten wanneer in te zetten
Kennis over regels/ervaring uit het verleden wordt benut, huidige regels goed uitkammen	Houdt het oude denken mogelijk in stand (reguleren i.p.v. faciliteren)
Doelgerichtheid toevoegen van regels wordt benut en biedt optimalisatie Dit is de kans om regels echt goed te herzien.	Het doorgaan met huidige regels is wel "opschonen", maar niet vernieuwen.
Goed inzicht in welke regels wel en welke regels niet wenselijk zijn, analysemiddel	Niet compleet, bepaalde inhoudelijke thema's missen mogelijk (bijv. waterkwaliteit en duurzaamheid)
Dwingt tot nadenken over huidige beleid, optimaliseren van huidige regelgeving	Kansen om interbestuurlijk te werken aan vragenbomen onbenut
Herkenbaar voor medewerkers, transitie is relatief overzichtelijk	Sturingsfilosofie en overige instrumenten zijn lastig te integreren met 'oude' regelgeving

Tabel 2.H4. Voor- en nadelen van variant 2.

Variant 3: Bestaande regels digitaliseren

Om te voldoen aan de Omgevingswet kan voldaan worden met het ontsluiten van 'bestaande' regelgeving in het DSO. Wel dienen enkele nieuwe regelingen in de regelgeving verwerkt te worden. Deze variant gaat uit van een minimale ambitie en wat minimaal noodzakelijk is om per 1 januari 2021 te kunnen voldoen aan de Omgevingswet. In de praktijk komt het erop neer dat de huidige regelgeving via een daarvoor geschikte tooling in beslissingstabellen wordt omgezet en daarmee digitaal beschikbaar komt in het DSO (figuur 4). Bovendien is voor de opname van toepasbare regels in het DSO vereist dat met de uniform ontwikkelde begrippenlijst wordt gewerkt. Het kan zijn dat de begrippen in de bestaande regels moeten worden aangepast aan die lijst. Verder worden minimale inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Koppelingen naar doelen in de regelgeving worden niet gelegd.

Aangezien dit geen transitie omhelst, geen duidelijke koppelingen met doelen kent en de verbeterdoelen van de Omgevingswet minimaal benut, is deze variant niet in lijn met de principes

van doelgerichte digitale regelgeving. Aan deze variant besteedt deze handreiking relatief weinig aandacht. Het behoort wel tot de mogelijkheden, bijvoorbeeld als parallel spoor.



Figuur 4.H4. Variant 3, bestaande regels digitaal beschikbaar stellen, ingrediënten voor de waterschapsverordening.

Voordelen	Nadelen
Snel klaar, alleen wat moet, voldoen aan minimale voorwaarden Omgevingswet	Niet volledig in de geest van de Omgevingswet
Ruimte creëren in planning en capaciteit, terugvaloptie	Optimaliseringsslag van regelgeving wordt gemist
Weinig risico, huidige regels	Geen inzicht in doelen van regels, de waarom. Minimaal inzicht in mogelijk niet relevante regels
Herkenbaar startpunt van transitie	Logica niet het vertrekpunt, waardoor mogelijk inhoudelijke tegenstrijdigheden en inconsistenties
Weinig weerstand in organisatie	Dubbele tijdsbesteding
Leertraject, 1 ^e analyse is nuttig, creëert urgentie	Niet in eigen beheer
	Mutaties worden complex
	Effecten op regelgeving onhelder, geen leerproces

Tabel 3.H4. Voor- en nadelen van variant 3.

4.2.2 Keuzes vanwege lokale verschillen

Verschillen in bestuurssamenstelling, lokale gebiedskenmerken en organisatiecultuur, maken dat elk waterschap verschillend is. Elk waterschap heeft dezelfde taak, echter in de specifieke taakuitoefening treden er verschillen op.

Lokale verschillen kunnen leiden tot andere inhoudelijke uitwerkingen. Bijvoorbeeld bij:

- Doelen, sommige waterschappen hebben als taak wegbeheer.
- Sturing, vanwege de bestuurlijke keuzes en samenstelling.
- Werkingsgebieden en regels, hoge gronden tegenover polders.
- Activiteiten, vanwege de regulering van emissies door glastuinbouw.
- Toepasbare regels, vanwege het al dan niet volledig doorvoeren van B1 taalniveau.
- DSO aansluiting, vanwege de gekozen ondersteunende tooling.

Onderdelen in deze handreiking zijn generiek en kunnen waar gewenst aangepast of aangevuld worden, zodat het toepasbaar wordt op de eigen situatie.

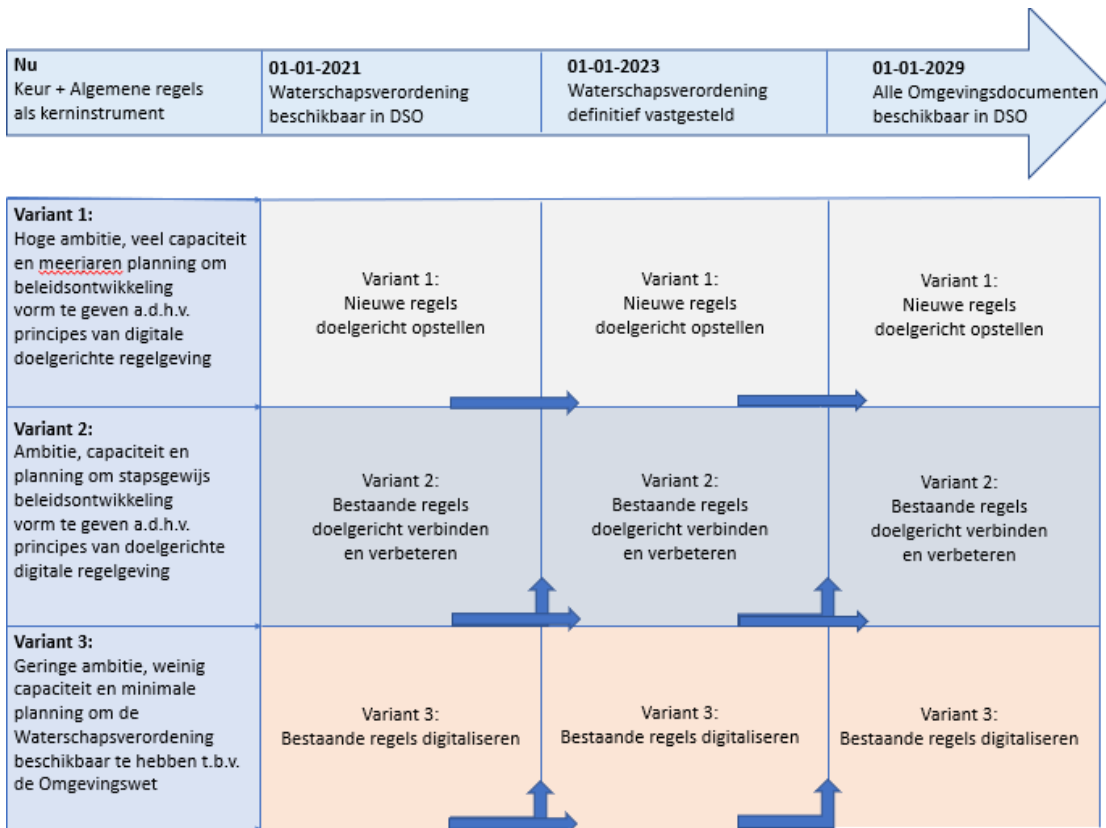
4.2.3 Keuzes in fasering implementatie

Het implementeren van doelgerichte digitale regelgeving neemt tijd in beslag. Naast bestuurlijke keuzes, ambitie (zie paragraaf 4.2.1) en lokale variatie (zie paragraaf 4.2.2) is het afhankelijk van fasering. Dit is onder andere onderhevig aan capaciteit, planning en voortgang. Om te komen tot een volledig doelgerichte en digitale waterschapsverordening neemt meerdere jaren in beslag, fasering daarin is cruciaal. Doorontwikkeling over de jaren heen is hierbij benodigd.

Per 1 januari 2021 dienen de bestaande regels beschikbaar te zijn in het DSO. Per 1 januari 2023 dient sprake te zijn van de waterschapsverordening nieuwe stijl. Elk waterschap dient daar zijn planning op af te stemmen. De overgangprocedure t/m 2023 biedt de ruimte om te voldoen aan alle inhoudelijke criteria die wenselijk en vereist zijn. Daarmee kan in praktijk de 'waterschapsverordening' van 01-01-2021 een relatief beperkt document zijn, waarbij de waterschapsverordening van 01-01-2023 rijk en compleet is. De handreiking en voorbeeldverordening beogen daar behulpzaam bij te zijn. Het actueel houden van de regelgeving (regels, werkingsgebieden, DSO) zal meer capaciteit van de organisatie vragen dan in het verleden het geval was. Er zal sprake zijn van permanente 'doorontwikkeling'.

Figuur 5 biedt inzicht in het tijdspad van de Omgevingswet en het DSO, waarin de varianten uit paragraaf 4.2.1 verweven zijn. Invulling hiervan kent geen goed of fout, maar toont mogelijkheden en tijdspaden. De pijlen geven een indicatie welke kant het intern ontwikkelen op kan gaan en welke parallelle paden mogelijk zijn, hierbij is het mogelijk om op termijn over te stappen tussen varianten. Hierbij is variant 1 progressief, variant 2 een pragmatische doorontwikkeling en variant 3 vanuit doelgerichte digitale regelgeving bezien onwenselijk op de lange termijn. Het is goed mogelijk om verschillende varianten 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 bestaande en nieuwe regels verbinden aan doelen, digitaal gestructureerd in beslissingstabellen en tooling, met minimale inhoudelijke wijzigingen. Deze regels worden aangeboden aan het DSO als voorlopige waterschapsverordening. Parallel vindt inhoudelijke doorontwikkeling plaats, waardoor op 01-01-2023 (na de overgangsregeling) een nieuwe versie met aanzienlijke inhoudelijke wijzigingen aan het DSO wordt aangeboden. Deze regelgeving is volledig gebaseerd op doelen en op basis van de principes in de digitale structuur. Meerdere voorbeelden zijn mogelijk.



Figuur 5.H4. Varianten in mogelijkheden van fasering.

4.3 Processtappen doelgerichte digitale regelgeving

Afhankelijk van de ambitie, lokale variatie en fasering geeft het waterschap invulling aan de waterschapsverordening. Desalniettemin zijn de basisprincipes die de waterschappen kunnen hanteren voor doelgerichte digitale regelgeving generiek (zie paragraaf 3.2). In deze paragraaf zijn zeven inhoudelijke processtappen beschreven die bij het tot stand komen van doelgerichte digitale regelgeving doorlopen kunnen worden. In deze paragraaf worden deze stappen uitgelegd. Deze stappen kunnen voor alle drie de varianten (zie paragraaf 4.2) worden gebruikt. Elke stap is individueel of in gezamenlijkheid in een van de bijlagen van deze handreiking uitgewerkt met een concreet voorbeeld. De volgorde van de stappen staat niet vast, in de praktijk hangt dit af van de gemaakte keuzes (zie paragraaf 4.2), tevens is de ontwikkeling een cyclisch proces.

Figuur 6 toont de generieke processtappen die kenmerkend zijn om de zeven inhoudelijke processtappen toe te passen. Binnen workshops en klankbordsessies is bevonden dat de uitwerking een iteratieve cyclus betreft van: informatie verzamelen, analyseren, nader uitwerken, meervoudig toepassen en toetsen. Dat leidt tot een continue behoefte van beheer en tot een periodieke vaststelling van de inhoud.

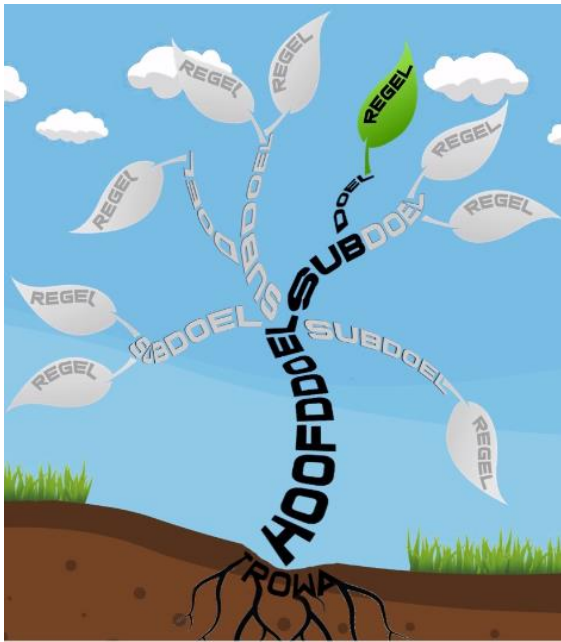


Figuur 6.H4. Processtappen om invulling te geven aan doelgerichte digitale regelgeving.

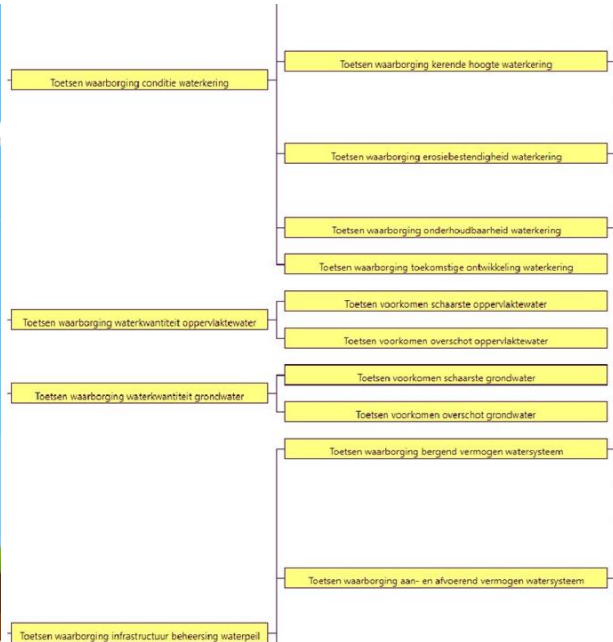
Elke paragraaf begint met een introductie op de inhoudelijke processtap, om vervolgens de relatie van deze stap in het geheel van doelgerichte digitale regelgeving te plaatsen. Vervolgens wordt concreet gemaakt hoe de inhoud van de waterschapsverordening en techniek vorm krijgt. Dan wordt ingegaan op hoe hier gebruik van wordt gemaakt in de organisatie en het beheer plaatsvindt. Afsluitend worden algemene overwegingen beschreven.

4.3.1 Doelenboom

De eerste processtap is het vormen van een doelenboom, dit vormt de basis voor beleid en regelgeving. Doelen geven het bestaansrecht van de organisatie weer en vormen de basis voor de decentrale regelgeving. Een doelenboom is een geordende weergave van de doelen van het waterschap. Dit begint met een klein aantal algemene doelen, waarna deze telkens worden geconcretiseerd met direct verwante onderliggende doelen. De hogere doelen zijn strategisch, waarna de verwante (sub)doelen steeds specifiek en operationeler worden. Uiteindelijk leidt dit tot regels die altijd een of meerdere doelen als basis hebben. Voorbeelden van uitgewerkte doelenbomen staan in bijlage VIII.



Figuur 7.H4. Visualisatie van een doelenboom.



Figuur 8.H4. Voorbeeld van uitgewerkte doelenboom.

Relaties tussen doelenboom en doelgerichte digitale regelgeving

De doelenboom vormt de basis van doelgerichte digitale regelgeving. Een doelenboom in combinatie met activiteiten en werkingsgebieden maakt inzichtelijk waar in de fysieke leefomgeving kansen of risico's liggen die invloed hebben op de doelen van het waterschap. Met het verweven van werkingsgebieden worden doelen bovendien locatiegericht inzichtelijk en stuurbaar. Hoe met die kansen en risico's wordt omgegaan wordt beschreven in de beslissingstabellen met criteria en verplichtingen voor een activiteit. Met een sturingsfilosofie (zie paragraaf 4.3.2) kan het waterschap hierin bewuste keuzes maken. Met het inzichtelijk maken voor welk doel regulering of stimulering gewenst is wordt de reden van de regelgeving en de rol van het waterschap in de fysieke leefomgeving helder en uitlegbaar.

Vormgeven van een doelenboom

Een groot deel van de (hogere) doelen zijn bij ieder waterschap hetzelfde. In bijlage VIII is een voorbeeld van een doelenboom opgenomen die als vertrekpunt kan worden gebruikt voor de eigen doelenboom. Het passend maken van de doelenboom verschilt per waterschap, afhankelijk van de gewenste insteek. De insteek kan variëren door het toevoegen, wijzigen of kiezen van doelen op basis van beleid (abstracter) of vanuit regels (operationeler) en het ondersteunen van regulering of ook van kansen en opgaven. Het afleiden van doelen gaat bij beide varianten op een andere manier, dit wordt hieronder toegelicht. Ten alle tijden is het essentieel dat elk waterschap zijn eigen doelen achterhaald en afstemt.

Variant 1: Doelen afleiden vanuit beleid

Bij de eerste variant, van het afleiden van doelen vanuit beleid, start men met een analyse van de beleidsregels en de beleidsstukken. Nieuwe inzichten, die zijn verwoord in onder andere de watervisie en waterbeheerprogramma en afgestemd met de omgeving en partners, kunnen in deze analyse worden meegenomen. Ook worden de diverse beleidsdocumenten (denk aan beleidsregels, nota's, handreikingen, algemene regels, keur) geanalyseerd en geclusterd om doelen uit af te leiden. Door deze benadering worden alle inhoudelijke waterthema's afgevangen en kunnen doelen onderling expliciet worden verbonden.

Breng in de doelen een hiërarchie aan door de doelen van abstracte naar operationele doelen te ordenen. Dit gebeurt door directe relaties tussen een doel en de onderliggende doel(en), als het ware een groot stroomschema. De detaillering van de operationele doelen gaat tot het niveau dat operationele doelen aan elementaire activiteiten kunnen worden gekoppeld. De mate van detail is afhankelijk van gemaakte keuzes en verschilt per waterschap. Minder detail betekent minder complexiteit, maar ook minder specifieke inzichten en vice versa. Verrijk de doelenboom door deze samen met collega's, stakeholders en partners te bespreken.

Variant 2: Doelen afleiden vanuit regelgeving

De tweede variant is het afleiden van doelen vanuit regelgeving. Het passend maken gebeurt vanuit een analyse van de bestaande regels. Startpunt hierbij zijn de activiteiten die in de algemene regels zijn opgenomen. Per activiteit zijn voorschriften opgenomen over criteria en uitvoeringsaspecten. Tevens kunnen variant 1 en 2 gecombineerd om zowel vanuit beleid als regelgeving naar elkaar toe te werken. Het afleiden, dan wel kiezen van relevante doelen uit de voorbeeld doelenboom, gebeurt op verschillende manieren. Bedenk hierbij dat vaak het doel niet expliciet in de regel is benoemd en nu wel expliciet gemaakt moeten worden door het aan een doel te koppelen. Hieronder enkele voorbeelden.

Herleiden van het doel uit activiteiten en criteria

De activiteit "Beplanting plaatsen bij een waterkering" geeft aan dat er regels zijn gesteld aan deze activiteit bij een waterkering. Het is van belang dat expliciet wordt gemaakt welk doel aan deze regel ten grondslag ligt. Hoogstwaarschijnlijk is het de bevinding dat deze regel voortkomt uit het doel waterveiligheid. De criteria die bij de regel van de activiteit horen, bevatten ook impliciete doelen die een functie dienen. Hierin kan bijvoorbeeld het criterium "Beplanting 1 meter uit de teen van de waterkering" voorkomen. Waarschijnlijk komt dit criterium voort uit het subdoel onderhoud. Tezamen met de andere criteria, behorende bij de regel van de activiteit, worden alle doelen inzichtelijk gemaakt en geprioriteerd. Een waterkeringenspecialist kan in dit geval (afhankelijk van het thema) exact aangeven welke subdoelen in dit geval het meest relevant zijn behorende bij het doel waterveiligheid.

Vormgeven techniek

Het opstellen van een doelenboom vindt plaats in een daarvoor geschikte tooling. Voor informatie over de mogelijkheden op het gebied van tooling: zie bijlage XI. De toepassing en implementatie van tooling is lokaal. Doelenbomen vormgeven kan op meerdere manieren:

- Visuele werkwijzen voor eerste beeldvorming: bijv. flipover, post-its en kaarten.
- In tooling die geschikt is voor structuur en stroomschema's. Eenvoudige weergave.
- Met tooling voor doelgerichte digitale regelgeving voor de structuur en logica. Dit vormt tevens het aanknopingspunt om vanuit deze tooling te komen tot beslissingstabellen en regelgeving.

Gebruiken van de doelboom

Het gebruik van een doelenboom heeft meerwaarde voor verschillende doeleinden. Enerzijds om inzichtelijk te krijgen welke doelen gelden en van toepassing zijn voor het waterschap, anderzijds als grondslag om de regelgeving vorm te geven. Het gebruik bestaat uit:

- als kapstok van de bedrijfsvoering, weten waar je als organisatie voor aan de lat staat;
- een eenvoudig overzicht in de doelen van het waterschap op verschillende niveaus en inhoudelijke thema's;

- als middel om te komen tot expliciete risico- en kansgestuurde regelgeving;
- als middel om regelgeving met eenduidige grondslagen helder uit te leggen;
- als middel om overige instrumenten mee vorm te geven, zoals: watervisie, waterbeheerprogramma, onderhoudsverplichtingen, beleidsregels, etc.

Beheren

Een doelenboom is niet statisch. Doelen kunnen door wijzigingen (wet- en regelgeving, inzichten en ambitie) verder of anders worden uitgewerkt, uitgebreid of aangescherpt. Het beheer van de doelen en de omgeving waarin het staat moet belegd zijn in de organisatie. Het beheer bestaat uit:

- aanscherping op basis van nieuwe inzichten;
- veranderende doelen (mutaties) verwerken in de doelenboom;
- doorvertaling van veranderende doelen (mutaties) verwerken in regelgeving;
- functioneel beheer voor vastleggen van verantwoordelijken en procedures.

Afwegingen

Een doelenboom biedt de mogelijkheid om andere instrumenten en processen dan de waterschapsverordening hierop te integreren. Bovendien heeft elk waterschap een verschillende set aan afwegingen die mogelijk tot een andere invulling van de doelenboom leidt:

- volledigheid van thema's binnen het waterschap;
- mate van instrumenten, of alleen voor de waterschapsverordening;
- toelichting per doel voor begrijpelijkheid;
- uitgaan van doelen in bestaand beleid, of bestaande regelgeving;
- alleen operationele doelen, of ook verbinden aan abstracte doelen;
- alleen de regulerende kant, of ook opgaven/stimuleren verweven;
- opgesteld vanuit perspectief van het waterschap, of vanuit de samenleving;
- wat zijn de doelen en hoe ga je hier vervolgens mee om, wisselwerking.

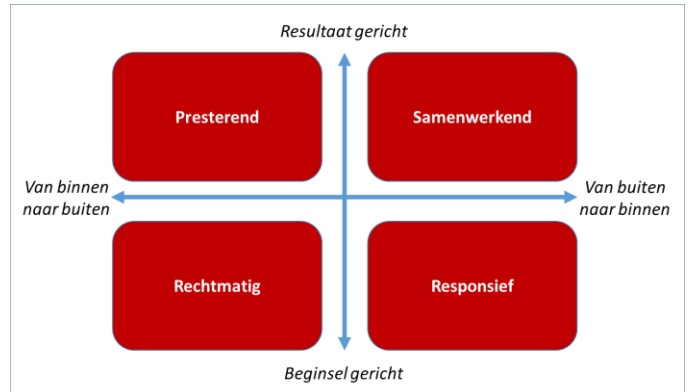
4.3.2 Sturingsfilosofie

Introductie

Een sturingsfilosofie is een algemeen afwegingskader om te komen tot een bewuste(re) invulling van de rol van het waterschap, in verhouding tot andere overheden en de samenleving bij de realisering van de maatschappelijke opgaven. De gedachte is dat een bewuste rolkeuze bijdraagt aan de legitimiteit en de effectiviteit van het handelen. Vanuit een bewuste keuze voor een rol kan verbinding worden gelegd met de doelen, werkwijzen en bijbehorende instrumenten zoals een waterschapsverordening.

De rol, de sturing en doelrealisatie van overheden komt met de Omgevingswet in een nieuw daglicht te staan. Met de Omgevingswet wordt ruimte geboden om op meerdere manieren de rol van de overheid in verhouding tot de samenleving in te vullen. De consequentie hiervan is, dat het waterschap duidelijker dan voorheen voor ogen moet hebben wat haar bijdrage aan de maatschappelijke opgaven zijn en hoe zij dat wil doen. Het gaat hierbij om maatwerk per situatie of opgave. Hierin zit een balans tussen enerzijds het beschermen en anderzijds het benutten van de fysieke leefomgeving. Op het moment dat een de rol- en stijlkeuze is gemaakt, is het mogelijk om verschillende instrumenten hiervoor toe te passen.

Een hulpmiddel bij het gesprek hierover met en tussen bestuur en ambtelijke organisatie is het NSOB-model (zie figuur 9). Het NSOB-model schetst vier rollen voor de overheid in diens verhouding tot de samenleving en de markt. Elke stijl voorziet in een eigen perspectief op de rol en het handelen van de overheid in relatie tot de anderen. De stijl en aard van die sturing, en daarmee de rolkeuze, verschilt echter per rol wezenlijk. De nadruk ligt ofwel op concrete resultaten ofwel op het nastreven van bepaalde beginselen. En het blikveld gaat ofwel van binnen naar buiten, ofwel andersom.



Figuur 9.H4. NSOB-model.

Dit leidt tot vier verschillende stijlen van sturing, als leidraad voor het (samen-)handelen van de overheid in relatie tot de samenleving en de markt: rechtmatig, presterend, samenwerkend en responsief.

Per waterschap is een geborgde en structureel beheerd afwegingskader wenselijk. Het is wenselijk dat uitkomsten zo min mogelijk expertgebonden en/of willekeurig zijn en dat de sturing op uniforme wijze doorweegt tot consequent en effectief handelen. Een verantwoorde afweging impliceert geen ad hoc reactie op een initiatief, maar een visie op kwaliteiten en risico's. Het gaat erom dat de sturing effect sorteert en dat het handelen gelegitimeerd is met het oog op de missie en de verwachtingen van andere partijen.



Figuur 10.H4. Een palet van sturingsmogelijkheden, waarin keuzes telkens leiden tot maatwerk.

Relaties tussen sturingsfilosofie en digitale regelgeving

Idealiter is een sturingsfilosofie structureel verweven in het doen en laten van de waterschappen en daarmee ook in het vormgeven van doelgerichte digitale regelgeving. Het is een basis voor samenhang tussen de opgaven, doelen, instrumenten en handelingen.

Een sturingsfilosofie kan worden vormgegeven door het stellen van een aantal vragen:

Wat zijn de grootste maatschappelijke opgaven in het gebied en kan en wil het waterschap daar vanuit de eigen verantwoordelijkheid een bijdrage aan leveren? Hoe kijk je naar de verhouding van het waterschap ten opzichte van de samenleving en de markt? Op welke manier willen we onze doelen bereiken? Kan het waterschap dat alleen of is samenwerking nodig? Welke eisen stel je als waterschap aan je dienstverlening richting burgers en bedrijven? Dit kan variëren per opgave en locatie en afhankelijk zijn van bestuurlijke en organisatorische afwegingen. De Omgevingswet biedt

perspectief om hier structurele invulling aan te geven en daarmee op transparante wijze de kwaliteit van de leefomgeving te faciliteren.

De volgende relaties bestaan tussen sturingsfilosofie en doelgerichte digitale regelgeving:

- Visie op de invulling van en omgang met de doelenboom.
- Visie op de instrumenten die een waterschap inzet in de waterschapsverordening en de inrichting daarvan.
- Sturingsfilosofie kan verschillend zijn per locatie.
- De inhoud van beslissingstabellen mede afhankelijk van sturingswijze.
- Activiteiten vormen een aanleiding voor interactie met omgeving en sturing daarin.

Vormgeven inhoud¹⁵⁷

Hieronder zijn vier verschillende stappen conceptueel uitgewerkt om een beeld te krijgen hoe een sturingsfilosofie op verschillende niveaus vorm kan krijgen. Deze stappen kunnen volledig worden toegepast of los van elkaar.

Stap 1 - Algemene onderzoeksvragen – vormgeven sturingsfilosofie

Belangrijk is om bewust te zijn dat er principiële keuzes zijn ten aanzien van de in te zetten sturingsrollen, dat impliciete keuzes expliciete gevolgen kennen in regelgeving en dat hier gemotiveerde invulling benodigd is. Een sturingsfilosofie biedt hiertoe houvast. Hierin staat bijvoorbeeld welke instrumenten wanneer ingezet kunnen worden, welk handelingsperspectief sturingsrollen kennen en hoe de maatschappelijk opgave meegewogen wordt. Het is essentieel om de opgaven van zowel het waterschap als de maatschappij scherp te hebben, om daarmee te weten wat het waterschap waar wil bereiken.

Het doorvertalen van gemaakte keuzes vanuit een eigen sturingsfilosofie, maakt de gevolgen expliciet bij het vormgeven en naleven van het beleid. Als organisatie maakt dit dat niet de waan van het moment het leidende principe is, maar dat als waterschap consistent wordt gehandeld. Op hoofdlijn gaat het om het volgende:

- Welk instrument moet je als waterschap waar en waarvoor inzetten?
- De rol(len) in de samenleving als sturingsmodel: welke rol is wenselijk/passend in welke situatie?

Stap 2 – Filosofie op invulling en toepassing doelen en opgaven (interactie doelenboom)

Voor doelen geldt dat waterschappen zowel willen stimuleren als beschermen om deze te behalen. Bij bepaalde initiatieven wordt mogelijk vroegtijdig gesignaleerd dat niet regulering gewenst is, maar bijvoorbeeld participatie, samenwerking of stimulering. In praktische zin betekent dit dat de doelenboom niet altijd leidt tot regels als regelgeving niet het meest effectieve of passende instrument is. Hiervoor moet inzichtelijk zijn aan welke locatiegerichte 'maatschappelijke opgaven' een waterschap wil bijdragen. Deze maatschappelijke opgaven kunnen zowel uit de maatschappij komen als vanuit de eigen organisatie. Vervolgens is het bij de reactie op het externe initiatief mogelijk om rechtmatig, presterend, samenwerkend of responsief te zijn. Zie als voorbeeld de redeneerlijn in figuur 11.

¹⁵⁷ Het vormgeven van een sturingsfilosofie is relatief nieuw. Er is nog geen waterschap die dit volledig heeft geïntegreerd binnen doelgerichte digitaal regelbeheer. Het vermoeden is dat het steeds meer een gangbaar onderdeel binnen de Omgevingswet gaat vormen.

Enkele sturende vragen en opmerkingen voor het bepalen van de invulling en toepassing van doelen en opgaven:

- De invulling van en omgang met doelen is afhankelijk van de visie van een waterschap;
- Wat zijn dominante doelen voor het watersysteem en hoe wordt hiermee omgegaan?
- Wat zijn de maatschappelijke opgaven in het gebied?
- Welke doelen worden met welk instrument geborgd?
- Welke rol wordt aangenomen in de samenleving om het doel te bereiken?

Stap 3 – Filosofie op sturing van effecten en criteria (kansen/opgaven of risico's)

Vanuit de doelenboom wordt inzichtelijk dat door een initiatief effecten kunnen optreden die kansen, of risico's voor die doelen met zich meebrengen. Hierdoor kan worden bepaald in welke gevallen het nodig is om de desbetreffende doelen in beslissingstabellen op te nemen en te reguleren. Dit zal per waterschap verschillen. Door effecten op doelen en gebieden met elkaar te verbinden leidt dit tot gebied specifiek maatwerk. De volgende aandachtspunten zijn hierbij van belang:

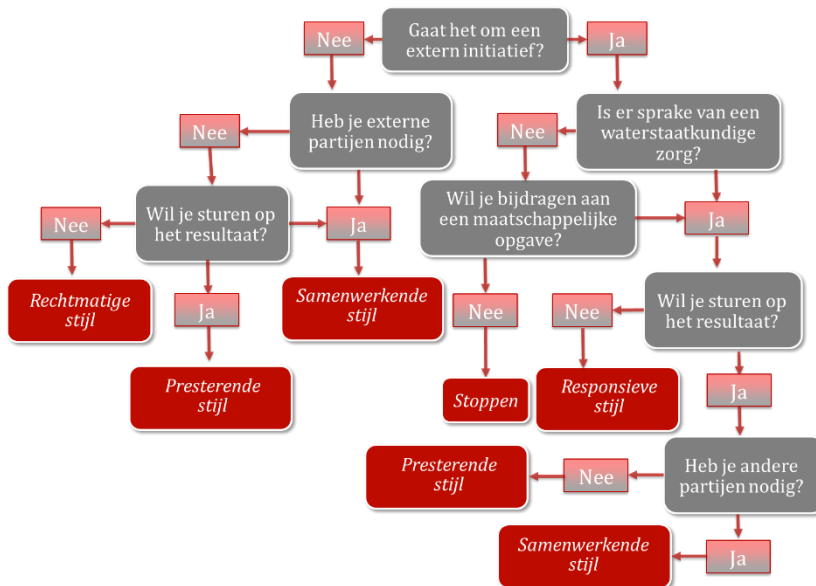
- Invulling van regelgeving is gebaseerd op het stimuleren/niet belemmeren van initiatieven met positieve effecten of het afdekken/ontmoedigen van initiatieven met negatieve effecten.
- Bepaal voor welke doelen er opgaven zijn en op welke locaties dit van toepassing is. Dit betekent dat visies en opgaves per locatie inzichtelijk moeten zijn.
- Bepaal voor elk doel welke risico's optreden bij een bepaalde activiteit.

Stap 4 – Filosofie op invulling van en omgang met verplichtingen (uitkomst beslissingstabellen)

Met het opstellen van beslissingstabellen wordt aan de hand van inhoudelijk afgewogen criteria en voorwaarden gekomen tot verplichtingen. Tot welke verplichting dit in welk geval leidt via expertsessies is echter niet eenduidig en consistent. Het is belangrijk om op structurele wijze te bepalen welke opgaven tot welk sturingsinstrument leidt en welke verplichting de juiste uitkomst geeft voor welke doelen (bijvoorbeeld: laag risico en hoge kans bij doel x, of hoog risico en lage kans bij doel y). Er zijn verschillende manieren om tot de verplichtingen te komen, vanuit bestaande regelgeving of volledig doelgericht.

Indien duidelijk is welke verplichting het waterschap in een situatie wil laten gelden kan vervolgens de omgang met de verplichting op meerdere manieren vorm krijgen. Houding en gedrag is hierbij de essentie, waarbij de regelgeving het wenselijke gedrag van de ambtenaar moet ondersteunen. Bijvoorbeeld als een samenwerkende houding gewenst is dan moeten de beoordelingsregels niet heel restrictief zijn. Enkele aandachtspunten:

- Binnen risicosturing is het de rode draad om met regelgeving verplichtingen te definiëren.
- Om vanuit doelen en de maatschappelijke opgave tot de juiste verplichtingen te komen is een visie nodig; bij het wel/niet behalen van welke doelen behoren welke verplichtingen?
- Indien tot een verplichting is gekomen kan hier op verschillende wijzen mee worden omgegaan; welke houding/rol (restrictief, presterend, samenwerkend of participatief) wordt aangenomen om dit te vullen?



Figuur 11.H4. Voorbeeld van mogelijke redenerlijn om te komen tot een sturingsstijl (bron: Delfland).

Vormgeven techniek

De techniek om een sturingsfilosofie vorm te geven is van minimale invloed. Echter het borgen van de betekenis in regelgeving en daarom in tooling van digitaal regelbeheer is zeer relevant. Het opstellen van een sturingsfilosofie krijgt als volgt invulling:

- Tekstdocument waarin een waterschap de ambitie toelicht ten behoeve van de gewenste rol in de omgeving en de daarvoor in te zetten instrumenten.
- Stroomschema's geven inzicht in de beslissingen die volgen om te komen tot de juiste omgangsvorm.
- Verankeren in de systematiek van de doelenboom en tooling omtrent digitaal regelbeheer.

Gebruiken

Het gebruik van een sturingsfilosofie heeft meerwaarde voor verschillende doeleinden. Het wordt gebruikt als:

- Handvat om uit te leggen op welke manier invulling wordt gegeven aan de opgaven en de doelen.
- Handvat om op gestructureerde wijze invulling te geven aan regelgeving.
- Handvat om de rol in de samenleving en de houding van waterschap in verschillende scenario's te verantwoorden.
- Handvat om inzichtelijk te maken hoe je als organisatie in de samenleving staat en welke interne processen hiervoor afgestemd moeten worden.
- Handvat om houding en gedrag aan te passen bij verschillende opgaven en rollen
- Handvat om passende bestuurlijke verantwoording en sturing in te zetten bij verschillende opgaven en doelen
- Handvatten om projecten of processen te evalueren.

Beheren

Het beheer van een sturingsfilosofie is niet vastomlijnd. Wel zorgen de gemaakte keuzes in tekst tot expliciete gevolgen voor de regelgeving. Het is van belang om dit bewust te borgen:

- Meebewegen met ontwikkelingen en behoeften in de maatschappij en van het bestuur, hierop de sturingsstijlen en houdingen mogelijk aanpassen.
- In de digitale omgeving expliciet de afwegingen op basis van sturingsfilosofie integreren. Hierdoor kunnen mutaties worden doorgevoerd.
- Tekstdocumenten aanpassen.
- Verantwoordelijkheid en aanspreekpunt beleggen binnen de organisatie.

Afwegingen

De sturingsfilosofie is geen verplichting onderdeel van de waterschapsverordening op basis van de Omgevingswet. Daarom kan elk waterschap de afweging maken tot in welke mate zij dit willen toepassen.

4.3.3 Werkingsgebieden en objecten

Introductie

Een werkingsgebied geeft de relatie aan tussen een regel en de (x-,y-,z-coördinaten) locatie waar deze voor geldt. Locatie bevat meestal een gebied of een groep van gebieden (gebiedengroep), maar kan ook een punt of een lijn respectievelijk een puntengroep of een lijnengroep zijn. Deze wordt altijd getekend. Hiermee wordt in een digitale omgeving de geografische locatie inzichtelijk waar één of meerdere regels van toepassing zijn. Waar dit traditioneel, impliciet in regelgeving staat vermeld, wordt dit in een digitale omgeving volledig expliciet. Werkingsgebieden vormen daarom samen met regelteksten de kern van het toepassingsbereik van regelgeving. Eén mutatie van een werkingsgebied leidt door deze directe relatie ook altijd tot een wijziging van de wetgeving. Een werkingsgebied is altijd gekoppeld aan één of meer juridische regels.

Een beperkingengebied is een geografisch gebied waar, vanwege de aanwezigheid van een werk of object, regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object. Door het stellen van regels binnen dit werkingsgebied gelden beperkingen of verplichtingen.

Objecten zijn fysieke elementen die in gebruik zijn voor het waterbeheer. Voor objecten moet een toepassingsbereik worden opgenomen aan de hand van een geografische omlijnning, die kan worden getoond als geografische kaartlaag (werkingsgebied), zie figuur 12. Indien doelen tot kansen of risico's leiden voor het object, geldt hier op basis van de waterschapsverordening locatiespecifieke regelgeving. Voorbeelden van dat soort objecten in beheer bij de waterschappen zijn: gemalen, sluizen, duikers, stuwen, kabels en leidingen, waterkeringen, oppervlaktewaterlichamen, etc.

Een werkingsgebied bevat niet de informatie van de juridische regel zelf, maar de juridische regel beschrijft wat er juridisch geldt op een bepaald werkingsgebied. De gehele juridische tekst is te vinden in de juridische regel. Een werkingsgebied krijgt dus pas betekenis door deze te koppelen aan (de informatie uit) de regel. Binnen de toepasbare regels wordt het werkingsgebied vervolgens gebruikt om locatiegericht vragen te stellen aan de initiatiefnemer.

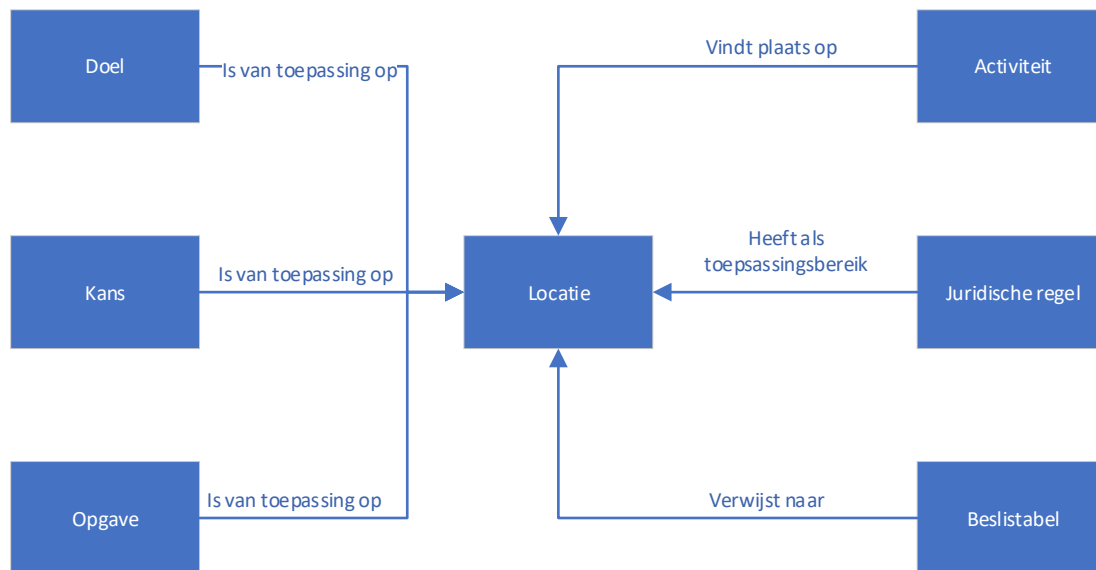


Figuur 12.H4. Geografische kaartlagen die via koppeling met regelgeving locatie specifieke regels mogelijk maken.

Relaties tussen werkingsgebieden en doelgerichte digitale regelgeving

Werkingsgebieden vormen het vertrekpunt voor locatiespecifieke doelen en regelgeving. De fysieke leefomgeving wordt gekenmerkt door een variatie van lokale karakteristieken die inzichtelijk gemaakt worden met geografische kaartlagen in de vorm van werkingsgebieden. Doelen, sturingswijzen en regelgeving gelden altijd voor bepaalde locaties. Dit kan het gehele beheergebied van het waterschap zijn, maar vaak zijn deze doelen locatie specifiek en gelden bijvoorbeeld voor oppervlaktewateren of waterkeringen. In een doelenboom is een hiërarchie herkenbaar, waarbij diepere lagen veelal specifiek zijn. Er is een aantal relaties tussen werkingsgebieden, objecten en beperkingengebieden en doelgerichte digitale regelgeving af te leiden. Deze zijn weergegeven in figuur 13, waarbij werkingsgebied als synoniem voor locatie wordt beschouwd. Voor de relatie binnen doelgerichte digitale regelgeving is het volgende van toepassing:

- Binnen de doelenboom is elk doel van toepassing op een bepaald geografisch gebied.
- Alle kansen/opgaven in de sturingsfilosofie zijn van toepassing op een bepaald geografisch gebied.
- Bij elke activiteit vindt de handeling plaats ergens in de fysieke leefomgeving plaats.
- Een beslissingstabel heeft altijd een koppeling met een geografisch gebied.
- Elke juridische regel wordt gesteld met een toepassingsbereik voor een bepaald geografisch gebied.
- Elke toepasbare vraag is van toepassing op een bepaald geografisch gebied.



Figuur 13.H4. Relaties met locatie binnen doelgerichte digitale regelgeving.

Vormgeven inhoud

Door het karteren en koppelen van de werkingsgebieden worden impliciete locatieverwijzingen in regelgeving volledig expliciet. De hoeveelheid werk is afhankelijk van hoeveel kaartlagen al beschikbaar zijn binnen de organisatie, hoe de hiërarchie is ingericht en wat het ambitieniveau ten behoeve van digitalisering is.

Fase 1 - Inrichten

Voor de inrichting is het in eerste instantie essentieel om de data op orde te krijgen en principiële keuzes door te voeren. In figuur 14 wordt dit gevisualiseerd en vervolgens verder toegelicht.



Figuur 14.H4. Stappen om inhoudelijk vorm te geven aan de inrichting van werkingsgebieden.

Voor de inrichting is het in eerste instantie essentieel om de data op orde te krijgen en principiële keuzes door te voeren:

1. Analyseer regels: waar zitten werkingsgebieden.
 - Maak hierbij gebruik van bijlage X.
 - Analyseren van benodigde werkingsgebieden die beschreven staan in de regelgeving. Dit geeft een totaalbeeld van ‘benodigde’ kaartlagen.

2. Maak mapping tussen werkingsgebieden & georegistratie.
 - Maak gebruik van aanwezige kaartlagen in de legger en in het beheerregister. Ga na hoe volledig dit is, of het voldoet aan benodigde eisen en of het gelijk is aan de analyse van de regelgeving.
 - Hiërarchie tussen werkingsgebieden inzichtelijk maken, systemschets.

SUBTYPE	CATEGORIE	SUBCATEGORIE	Maatvoering	BRON
Waterkering	Zeewering	buitentalud zeewering	minimaal 3 meter van buitentalud rivierdijk	Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
		binntentalud zeewering		
		kruin zeewering		
Waterkering	Rivierdijk	buitentalud rivierdijk		Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
		binntentalud rivierdijk		
		kruin rivierdijk	minimaal 1 meter uit kruinlijn van Delflandse dijk	
Waterkering	Regionale kering	buitentalud regionale kering	minimaal 2 meter uit buitenkruinlijn regionale waterkering	Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
		binntentalud regionale kering	minimaal 7 meter uit binnentekening regionale waterkering	
		kruin regionale kering		
Waterkering	Polderkade	buitentalud polderkade		Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
		binntentalud polderkade		
		kruin polderkade		
Oppervlaktewaterlichaam	Primair water	watervoerend deel primair water	minimaal 1,50 meter uit de insteek van een primair water	Beheerregister (Laag Waterdeel)
		bovenvattend deel primair water		
	Secundair water	watervoerend deel secundair water		Beheerregister (Laag Waterdeel)
		bovenvattend deel secundair water		
Ondersteunend kunstwerk	natte ecologische zone			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: NEZ)
Ondersteunend kunstwerk	gemaal		minimaal 25 meter vanaf gemaal	Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: gemaal)
Ondersteunend kunstwerk	stuw		minimaal 5 meter vanaf stuw	Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: stuw)
Ondersteunend kunstwerk	inlaat			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Inlaat)
Ondersteunend kunstwerk	pelregelende duiker			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: duiker)
Ondersteunend kunstwerk	waterkerende constructie	dame and		Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: wK_constructies)
		ooupure		
Ondersteunend kunstwerk	sluis			Beheerregister (Laag sluis: Status=3)
Ondersteunend kunstwerk	vispassage			Beheerregister (Laag Vispassage: Status=3)
Bergingsgebied				Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Bergingsgebied)
Waterkering	beschermingszone zeewering			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
Waterkering	beschermingszone rivierdijk			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
Waterkering	beschermingszone regionale kering			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
Waterkering	beschermingszone polderkade			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
Oppervlaktewaterlichaam	beschermingszone primair water			
	beschermingszone secundair water			
Waterkering	Zeewering			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
Waterkering	Rivierdijk			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
Waterkering	Regionale kering			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
Waterkering	Polderkade			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
steiger				Beheerregister (Laag steiger: Status=3)
wlonder				
brug				Beheerregister (Laag brug: Status=3)
zuivering				
				Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Beheergrens_Delfland)
				Beheerregister (Laag Peltoebied/Vloerend)

Figuur 15.H4. Voorbeeld van hiërarchische indeling van werkingsgebieden.

- Pas je regels of georegistratie aan (waar nodig).
 - Maak zoveel mogelijk gebruik van je kern- en basisregistratie (conform BGT en Aquo)
 - Bedenk hoe je van punten en lijnen naar vlakken komt.
 - Bedenk of het soms niet handiger is om regels anders te formuleren in plaats van het op te lossen met geo-informatie.
 - Creëren van benodigde kaartlagen.
 - Vlakken
 - Attributen tabel
 - Overige specificaties conform standaarden
- Technisch koppelvlaak geo-registratie en regelbeheer inrichten.
 - ETL-tooling (ETL=extraheren, transformeren en laden) maken op basis van mapping, of ETL-tooling afleiden op basis van regelmodel of;
 - services inrichten die gebruikt kunnen worden door de regelbeheertooling.
- Koppelen werkingsgebieden aan juridische regels
 - Uitvoeren in daarvoor bestemde applicatie digitaal regelbeheer.
 - Wijze van koppeling afhankelijk van leverancier applicatie digitaal regelbeheer.
- Publiceer waterschapsverordening
 - Zonder gepubliceerde waterschapsverordening kun je in je toepasbare regels niet verwijzen naar de werkingsgebieden in het DSO.

Fase 2 - Optimaliseren

Na het inrichten van de werkingsgebieden kan dit stap voor stap geoptimaliseerd worden:

- vul waar nodig data aan, toevoegen van kaartlagen die meer regel specifiek zijn;
- verhoog de kwaliteit van de beschikbare data, alle vlakken exact op elkaar aansluiten;
- treed in contact met andere overheden over toepassing en mogelijk overlap;
- omgang met wijzigingsbesluiten, was-woordt situatie.

Vormgeven techniek

Het inrichten van de techniek om de werkingsgebieden te creëren en toe te passen gebeurt in tooling omgevingen. Het creëren van de kaartlagen vindt plaats in GIS, met bijbehorende werkprocessen. Van daaruit wordt gekoppeld aan tooling doelgerichte digitale regelgeving, die maakt het mogelijk om werkingsgebieden te laten landen in het DSO.

- Mapservice aanmaken in GIS.
- Datamodel van kaartlagen inrichten.
- Workbench voor verzamelen en toepassen van gegevens uit verschillende bronnen.
- Koppelen van kaartlagen in tooling van 'Doelgerichte digitale regelgeving'.
- Relatie leggen met GIS en juridische- en toepasbare regels.
- Vanuit juridische regels laten landen in Waterschapsverordening en LVBB.
- Vanuit toepasbare regels vanuit beslissingstabel laten landen in het loket en STTR.

Gebruiken

Het gebruik van een werkingsgebieden heeft meerwaarde voor verschillende doeleinden. Voornamelijk wordt het mogelijk gemaakt om via een klik op de kaart te zien welke regelgeving op de desbetreffende locatie van toepassing is. Het wordt gebruikt voor:

- locatiespecifiek toepassingsbereik van doelen;
- locatiespecifiek toepassingsbereik van regelgeving;
- locatiespecifiek toepassingsbereik van activiteiten en verplichtingen.

Beheren

Het beheer van werkingsgebieden is essentieel. Immers, een wijziging betekent, hoe klein dan ook, een wijziging van de regelgeving middels een wijzigingsbesluit. Elke mutatie moet daarom zorgvuldig vastgelegd en doorgevoerd worden. De volgende zaken zijn hierin van belang:

- geodata beheer, het actueel houden van de kaartlagen;
- ETL-beheer, het actueel houden van de technische koppelingen;
- regelbeheer, het actueel houden van de regelgeving en koppeling naar werkingsgebieden;
- testbeheer, het testen of de doorgevoerde wijzigingen kloppend en wenselijk zijn.
- uitgangspunten van werkproces vastleggen.

Afwegingen

Elk waterschap dient de afwegingen te maken die nodig zijn voor de fasering en de haalbaarheid. In het inrichten, beschikbaar hebben en optimaliseren van werkingsgebieden gaat veel tijd zitten.

Daarom is het goed om onderstaande in oenschouw te nemen:

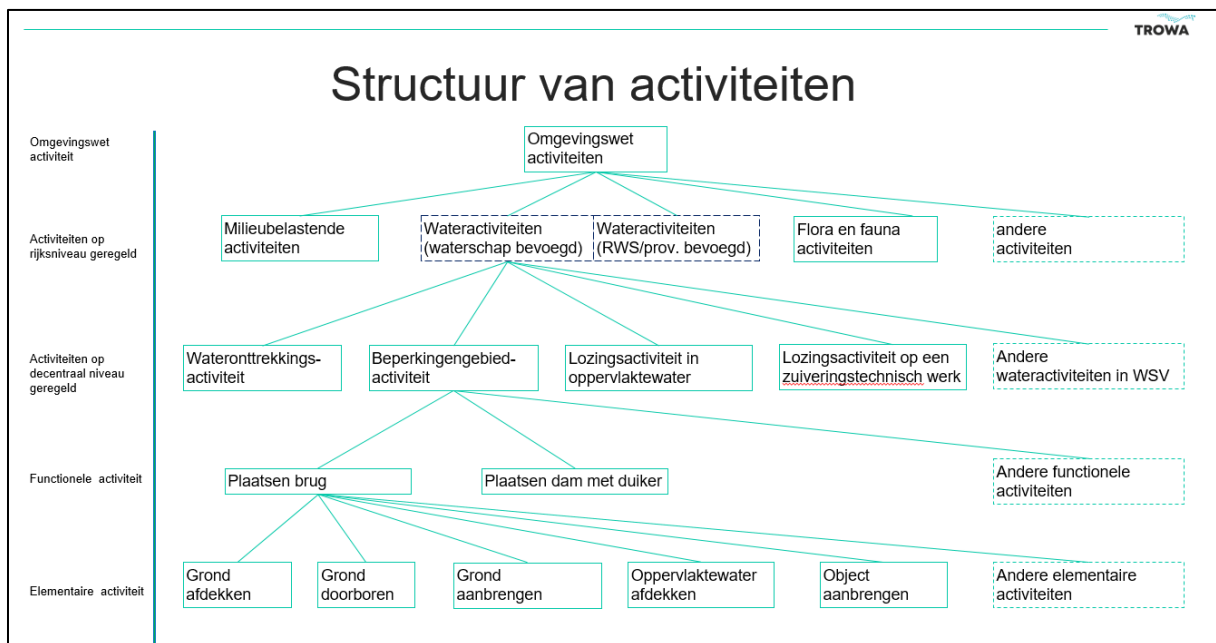
- Verbondenheid en hiërarchie van werkingsgebieden. Dit biedt de mogelijkheid om generiek te beginnen (groot toepassingsbereik) en vervolgens steeds specifiekere werkingsgebieden (klein toepassingsbereik) beschikbaar te hebben.
- Doelmatigheid van het volledig beschikbaar hebben. Inzichtelijk maken wat beschikbaar is en wat nog ontbreekt. Sommige werkingsgebieden dienen slechts voor één of enkele regels. Wenselijkheid en noodzaak is een afweging.
- Correctheid van gegevens. Met regelgeving steekt de nauwkeurigheid nauw. Overlap in werkingsgebieden, niet aansluiten van werkingsgebieden, onvolkomenheden, etc. bestaat. Analyseer dit en ga na hoe hier op structurele wijze invulling aan gegeven wordt.

4.3.4 Activiteiten

Introductie

Activiteiten die initiatiefnemers in de fysieke leefomgeving verrichten kunnen impact hebben op de doelen van het waterschap. Deze activiteiten kunnen op twee verschillende manieren worden beschreven, namelijk functioneel of elementair. Beide manieren hebben gevolgen voor de opzet van de eigen regelgeving en hoe met de functionaliteit van het DSO wordt omgegaan.

In paragraaf 4.2 zijn deze twee verschillende varianten beschreven. Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven verschillen beide varianten in hoe beleidsvernieuwend, dan wel beleidsluw de waterschapsverordening kan worden opgesteld. Hierin kunnen keuzes worden gemaakt. In figuur 16 wordt de samenhang tussen de diverse activiteiten weergegeven.



Figuur 16.H4. Samenhang tussen activiteiten.

Activiteiten en het DSO

De activiteiten (functioneel of elementair) die in de waterschapsverordening zijn vastgelegd, worden via juridische teksten geannoteerd¹⁵⁸ aangeleverd aan het DSO. Iedere activiteit in de waterschapsverordening heeft minstens een annotatie nodig van de locatie, de bovenliggende activiteit, van de activiteitengroep waartoe de activiteit hoort.

De annotatie van de bovenliggende activiteit is nodig om de in het waterschapsverordening benoemde activiteit te plaatsen in de functionele structuur van het DSO. In figuur 17 is de functionele structuur van het DSO weergegeven. Dit is de plek waar aan de betreffende activiteit de toepasbare regels worden gekoppeld, zoals vragenbomen (conclusies) en indieningsvereisten.

¹⁵⁸ Onder annoteren wordt verstaan het toevoegen of markeren van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen. Een markering heet een annotatie. Zie voor meer uitleg bijlage XV Annoteren.

Trefwoord 🔍

Functionele structuur

Selecteer een activiteit in de structuur

Alle zoekopties wissen
Meer zoekopties

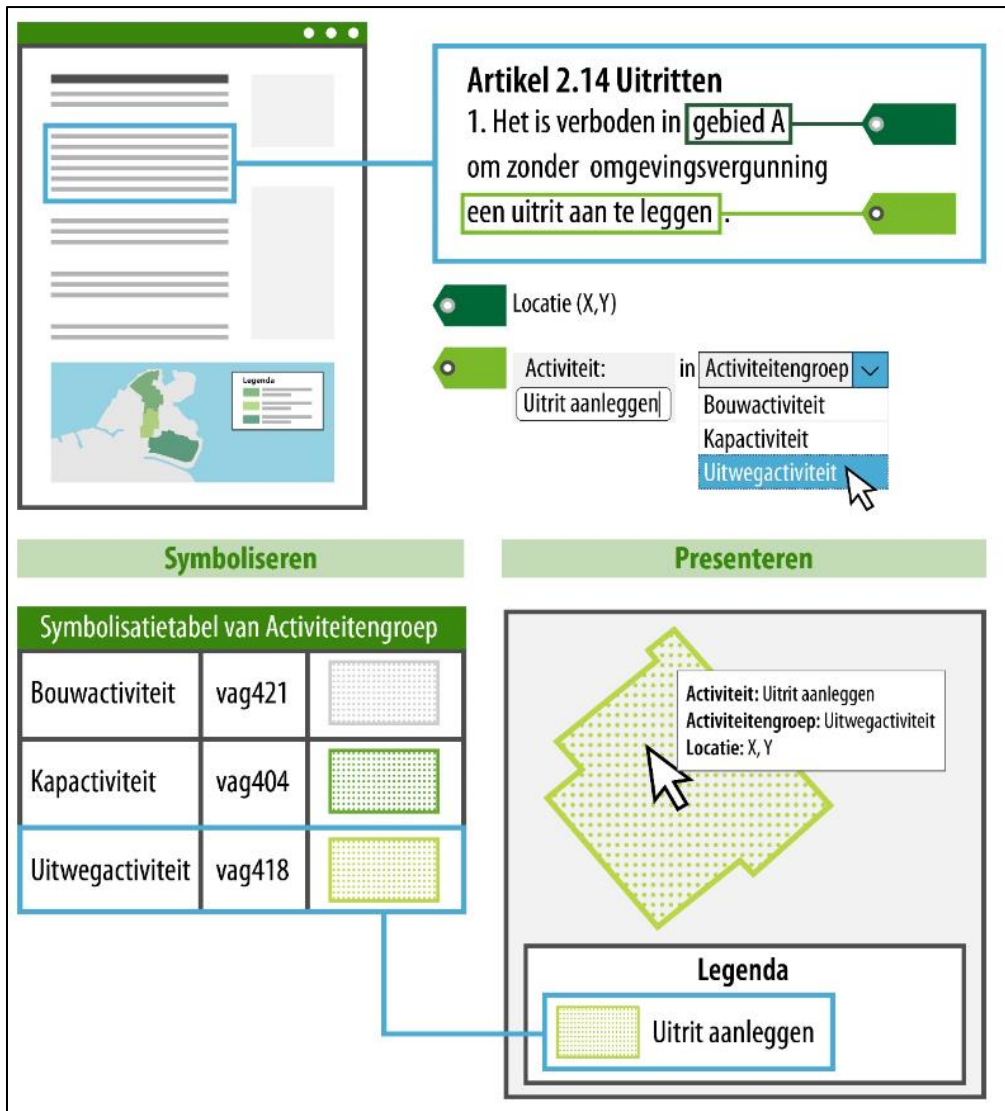
- [-] Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving
 - [+] Activiteiten die cultureel erfgoed betreffen 🏠 🏰 🌳 🏠
 - [+] Activiteiten die werelderfgoed betreffen 🏠 🏠 🏰 🌳
 - [+] Algemene set
 - [-] Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk
 - [+] Bouwen of verbouwen van een gebouw nabij een watergang
 - [-] Bruggen in of over een oppervlaktewater
 - Conclusie
 - [+] Mechanisch ingrijpen in de bodem in een grondwaterbeschermingsgebied
 - [-] Bouwactiviteit 🌳 🏠 🏠 🏠
 - [-] Dakkapel plaatsen
 - Conclusie
 - Indieningsvereisten Vergunning
 - [+] Flora en fauna activiteit
 - Gebruik van bouwwerken 🏠 🌳 🏠 🏠
 - [+] Lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk
 - [+] Milieubelastende activiteiten 🏠 🏠 🏠 🌳
 - [+] Omgevingsplanactiviteit 🏠 🌳 🌳 🏠
 - [+] Sloopectiviteiten 🏠 🌳 🏠 🏠
 - [+] Testen Aansluiten leveranciers 🏠 🏠 🌳 🏠
 - [+] Wateronttrekkingsactiviteit

Figuur 17.H4. Schermafdruck van de functionele structuur van het DSO (pre-versie).

De annotatie van de activiteitengroep en locatie¹⁵⁹ is nodig om de juridische regels met een ‘prik op de kaart’ te tonen¹⁶⁰ in het betreffende gebied. In figuur 18 is dit visueel weergegeven en in tabel 4 is de lijst van activiteitengroep opgenomen.

¹⁵⁹ Strikt genomen wordt van werkingsgebied gesproken bij de verbeelding van de juridische regels op de kaart en van locatie bij juridische regels voor één activiteit. Werkingsgebieden kunnen meerdere activiteiten omvatten, wanneer bij de ‘prik op de kaart’ wordt gefilterd op bijvoorbeeld ‘activiteiten met betrekking tot waterkeringen’.

¹⁶⁰ In DSO-jargon wordt de activiteitengroep gebruikt om de juridische regels door middel van een ‘prik op de kaart’ te verbeelden.



Figuur 18.H4. Verbeelding van het principe annoteren, symboliseren en presenteren.¹⁶¹

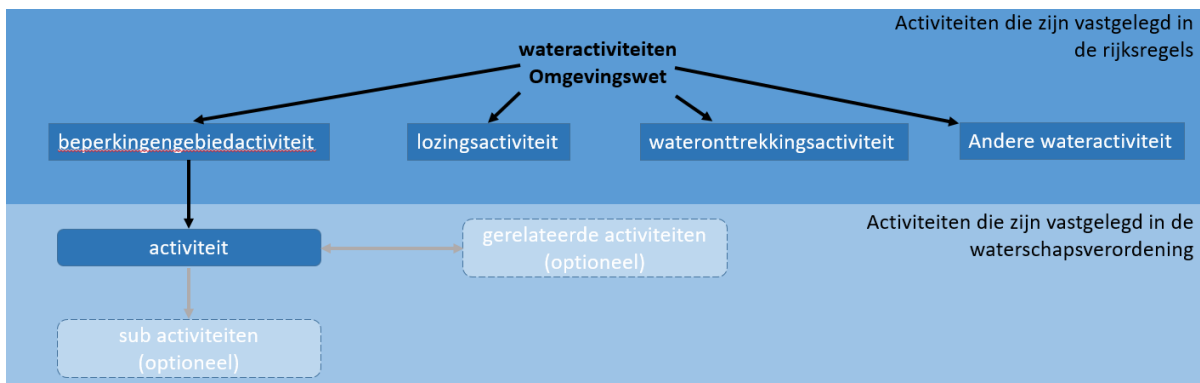
Tabel 4.H4. Activiteitengroep (Wateractiviteit)

Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterkering
 Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam
 Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een bergingsgebied
 Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een overig waterstaatswerk
 Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een zuiveringstechnisch werk
 Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een zeegebied
 Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot grondwater
 Overige beperkingengebiedactiviteit waterschappen

¹⁶¹ <https://wegwijzerstoptopd.nl/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

Zie voor een nadere uitleg ook: bijlage IX Activiteiten, deel Annoteren en indeling van activiteiten.

Naast de minimale annotatie om het DSO-loket goed te laten functioneren kunnen er optioneel gerelateerde en sub-activiteiten worden benoemd. In figuur 19 is de samenhang weergegeven. Een gerelateerde activiteit is bijvoorbeeld een wateronttrekkingsactiviteit dat gerelateerd is aan een lozingsactiviteit. Een subactiviteit bij de activiteit ‘leggen van kabels en leidingen’ kan bijvoorbeeld het ‘leggen van een leiding langs de waterkering’ zijn of het ‘leggen van een kabel langs de waterkering’. Beide subactiviteiten hebben namelijk andere criteria.



Figuur 19.H4. Schematische weergave activiteiten in het DSO.

Relatie met doelgerichte digitale regelgeving

Activiteiten vormen de verbinding tussen de behoefte van de initiatiefnemer en de doelen van het waterschap. Deze verbinding komt tot uiting in een structuur van beslissingstabellen waarin de activiteit, werkingsgebied, criteria, impact per doel en de verplichtingen zijn opgenomen. Daaraan worden juridische en toepasbare regels gekoppeld.

Vormgeven inhoud

Er zijn er twee varianten voor het afleiden en benoemen van activiteiten, namelijk de functionele activiteiten en de elementaire activiteiten. Een keuze tussen beide activiteiten verschilt per variant om tot een waterschapsverordening te komen (zie paragraaf 3.2).

Een waterschapsverordening opstellen op basis van elementaire activiteiten vergt een nieuwe opzet van de regelgeving (zie variant 1 in paragraaf 3.2). Er wordt aanbevolen om de elementaire activiteiten te benoemen vanuit de doelenboom en minder vanuit de huidige regelgeving/functionele activiteiten. De criteria bij diverse functionele activiteiten zijn in veel gevallen niet consequent opgesteld, waardoor het lastig is om eenduidig een elementaire activiteit te benoemen. Een nieuwe opzet van regelgeving laat de Keur en zijn algemene regels/uitvoeringsregels meer los.

Bij het opstellen van een waterschapsverordening vanuit de huidige regels wordt aanbevolen om dit met functionele activiteiten te doen (paragraaf 4.2). De verdere fasering in tijd is mogelijk om later alsnog een waterschapsverordening op basis van elementaire activiteiten op te stellen. Dit kan door in de structuur van het regelmodel elke functionele activiteit op te bouwen uit precies één elementaire activiteit die in feite bestaat uit de genoemde functionele activiteit. Door deze opzet kan het regelmodel gaandeweg verrijkt worden met steeds meer elementaire activiteiten, en functionele activiteiten die bestaan uit één of meer elementaire activiteiten. Hierdoor werkt de structuur als een



groeimodel, waarin uiteindelijk alle elementaire activiteiten een elementair karakter krijgen. Deze structuur is weergegeven in bijlage IX.

Vormgeven functionele activiteiten

Bij deze variant wordt de huidige regelgeving als uitgangspunt genomen. De functionele activiteiten zijn gericht op de initiatiefnemer. Vanuit hier wordt bekeken welke doelen relevant zijn voor de betreffende activiteit en wordt onderliggende bestaande regelgeving eventueel aangepast. Bij het vormgeven zijn de volgende aspecten van belang:

- Inventariseer de functionele activiteiten van het waterschap.
- Wijzig de lijst eventueel met lokaal bekende activiteiten en toets deze aan de Aquo-standaard.
- Neem functionele activiteiten als vertrekpunt voor het vormen van beslissingstabellen, door daarmee bestaande regelgeving te koppelen aan doelen.
- Plaats de activiteiten doormiddel van annotatie van juridische regels in de functionele structuur van het DSO.

Vormgeven elementaire activiteiten

Bij deze variant worden activiteiten vanuit doelen afgeleid en benoemd. Er wordt geredeneerd vanuit de doelen en vervolgens wordt gekeken welke handelingen een positieve, dan wel negatieve impact hebben op het betreffende doel. Leidt vanuit deze handeling elementaire activiteiten af, waardoor de connectie met het doel veel zichtbaarder wordt. Het is logischer om van hieruit beslissingstabellen en regelgeving vorm te geven. Bij het vormgeven zijn de volgende aspecten van belang:

- Maak gebruik van bijlage IX (lijst elementaire activiteiten).
- Vul de lijst eventueel aan met lokaal van toepassing zijnde elementaire activiteiten en toets aan de Aquo-standaard.
- Elementaire activiteiten vormen de basis om de impact op doelen scherp en efficiënt in kaart te brengen.
- Neem elementaire activiteiten als vertrekpunt voor het vormen van beslissingstabellen, door daarmee vanuit doelen regelgeving vorm te geven.
- Plaats de elementaire activiteiten doormiddel van annotatie van juridische regels in de functionele structuur van het DSO.

Vormgeven techniek

Het vormgeven van activiteiten is relatief eenvoudig:

- Ontwikkel een lijst met een overzicht van activiteiten (Excel, Word).
- Verwerk de activiteiten in de tooling van doelgericht digitaal regelbeheer.

Beheren

Het beheer van activiteiten zit in het compleet houden, aanvullen en door vertalen van eventuele wijzigingen:

- Houdt de lijst met activiteiten en/of elementaire activiteiten actueel.
- Zorg voor het beheer van de juiste koppelingen en checks bij wijzigingen.

Afwegingen

De belangrijkste afweging is of het opstellen van regels middels functionele activiteiten of elementaire activiteiten wordt gedaan. Dit betekent een verschil qua inhoudelijk uitwerking van beleid en regelgeving. De volgende afwegingen zijn relevant:

- Bepaal of de insteek ‘traditioneel’ is, door functionele activiteiten als vertrekpunt te nemen;
- Bepaal of de insteek ‘nieuw’ is, door elementaire activiteiten als vertrekpunt te nemen.
- Bepaal welke positie activiteiten innemen in de beslistabellen.

4.3.5 Beslissingstabellen

Introductie

Beslissingstabellen vormen de basis voor de digitale structuur. Hier worden relaties gelegd tussen verschillende criteria onderling en bijbehorende uitkomsten (verplichtingen). De inhoud van de beslissingstabellen is gestructureerd, gerelateerd en gemodelleerd. Het biedt eenduidig inzicht in de structuur van regelgeving en de herkomst van inhoudelijke criteria. Een beslissingstabel gaat over activiteiten in de leefomgeving die het waterschap wil reguleren of stimuleren. De manier van reguleren of stimuleren van die activiteit in de leefomgeving is vervolgens afhankelijk van het doel, de sturingsfilosofie en bestaande regelgeving.

Een beslissingstabel bestaat uit de onderstaande componenten en is gevisualiseerd in figuur 20.

1. Het onderwerp – De context dat het vertrekpunt van de beslissingstabel kenmerkt (bijvoorbeeld doel, activiteit, opgave, etc.)
2. De criteria – Voorschriften die van toepassing zijn voor het onderwerp (bijvoorbeeld werkingsgebied, locatie, inhoudelijke voorwaarden, etc.).
3. De inhoudelijke (logische) afwegingen – Inhoudelijke waarden die aangeven of wel of niet voldaan wordt aan het criterium, altijd sluitend (bijvoorbeeld groter dan of kleiner dan, gebied A of gebied B, ja of nee, meer of minder, etc.).
4. De verplichtingen – De uitkomst die van toepassing is voor de combinatie van criteria met bijbehorende afwegingen, van toepassing afhankelijk van wijze van beantwoording (zorgplicht, melding, vergunning, etc.).

		1				
	Onderwerp					
	Criteria 1	Werkingsgebied	Waterkering			Overig
2	Criteria 2	Locatie	Gebied A		Gebied B	-
	Criteria 3	Bepaling	<=	>	<=	>
4	Uitkomst	Verplichting	Zorgplicht	Vergunning	Melding	Vergunning
						N.v.t.

Figuur 20.H4. Voorbeeld van beslissingstabel o.b.v. doel met beperkingsgebied, criteria en uitkomst.

De inhoud van de beslissingstabellen kan op meerdere manieren invulling krijgen. De voornaamste variabele is welke implementatievariant wordt gekozen (zie paragraaf 4.2). Variant 1 kent immers nog geen inhoud. Deze moet bij het vullen van de beslissingstabel ontwikkeld worden door het waterschap. Variant 2 is in meerdere mate een ‘invuloefening’ aan de hand van bestaande regelgeving, hetgeen goed werkbaar is aangezien de criteria van regelgeving inhoudelijk terugkomt in de beslissingstabel.

Uiteindelijk krijgen de elementen van doelgericht digitale regelgeving (zie paragraaf 4.3.1 t/m 4.3.4) allemaal hun plek in beslissingstabellen. Doelen zijn met name gerelateerd aan het onderwerp, ofwel waarop en waarom de beslissingstabel van toepassing is. Deze keuze op welke manier de doelen worden gerelateerd heeft veel invloed op de structuur van de beslissingstabellen. Werkingsgebieden (geografische informatie) komen terug als criteria en als inhoudelijke afweging om locatiespecifieke



kenmerken te kunnen toepassen. Activiteiten vormen het vertrekpunt van de beslissingstabellen. De sturingsfilosofie biedt een insteek om tot goede inhoudelijke criteria, afwegingen en verplichtingen te komen, of deze te optimaliseren.

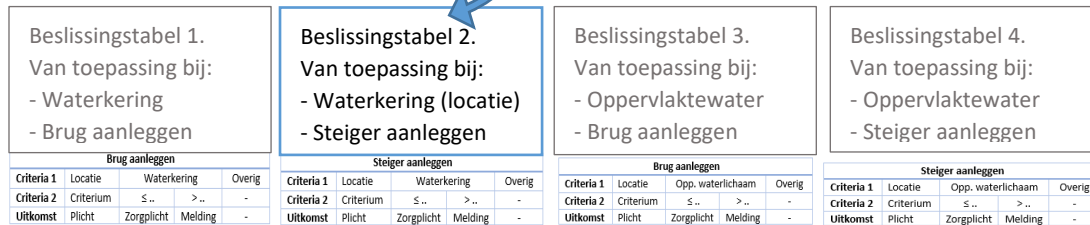
Het totaalpakket van doelen, sturing, werkingsgebieden en activiteiten leiden tot een grote hoeveelheid aan onderwerpen, criteria, inhoudelijke afwegingen en uitkomsten. Ofwel een grote hoeveelheid aan beslissingstabellen. Om hierin overzicht en consistentie te behouden is structuur nodig, beslissingstabellen krijgen dit gemodelleerd. In totaal kunnen het er veel zijn, maar elke individuele beslissingstabel is eenvoudig inzichtelijk. Bovendien worden de inhoudelijke componenten normaliter in interpreteerbare tekst opgeschreven, hiermee worden verbanden impliciet gelegd en is daarmee foutgevoelig. Beslissingstabellen dwingen tot het expliciet vastleggen van de criteria en keuzes in verplichtingen. Het biedt daarmee een structuur waarmee criteria, inhoudelijke afwegingen en verplichtingen op een logische, herleidbare manier worden vormgegeven en beheerd. Het is mogelijk om beslissingstabellen analoog op te stellen, maar de complexiteit van grote hoeveelheden aan data, het afdwingen van consistentie en de overzichtelijke manier van ontsluiten maakt het wenselijk om dit vorm te geven in een applicatie digitaal regelbeheer (software).

De inhoudelijke teksten/afwegingen van beslissingstabellen zijn nog geen juridische- en/of toepasbare regels. Wel bieden de beslissingstabellen de basis om activiteitgerichte juridische en toepasbare regels te gaan schrijven, zie bijlage IV en paragraaf 4.3.6 en 4.3.7. Daarbij komt de inhoud van de beslissingstabellen grotendeels overeen met de activiteitgerichte juridische en toepasbare regels, maar is de toepassing anders. De activiteitgerichte juridische regels landen in de waterschapsverordening (geschreven vanuit beslissingstabellen), zie bijlage V. Een set aan meer algemene juridische regels komen niet voort uit beslissingstabellen, zoals: normadressaat, indieningscriteria, beoordelingscriteria, etc. (zie bijlage V). De toepasbare regels landen via vragenbomen in het Omgevingsloket (geschreven vanuit beslissingstabellen), zie bijlage VI. De beslissingstabellen bevatten wel de content voor de beslisstructuur, waardoor de vragenbomen van de toepasbare regels werkend worden (onderdeel van de tooling) in het Omgevingsloket. Modelmatig kennen de beslissingstabellen een rol in de aanlevering naar het DSO, zie bijlage XV voor relatie IMOP, IMOW en IMTR en STOP/TPOD en STTR.

Functioneel gezien wordt een beslissingstabel van toepassing door werkingsgebied te koppelen aan een activiteit. Aangezien elke beslissingstabel een klein deel van de materie beschrijft zal via de 'klik op de kaart' in combinatie met een gekozen activiteit vaak slechts één beslissingstabel (of enkele) van toepassing zijn. De bijbehorende beslisstructuur die gevolgd wordt is afhankelijk van de beantwoording die de initiatiefnemer geeft en zal uiteindelijk leiden tot een uitkomst. Hieronder wordt dat in een voorbeeld toegelicht, bij het fictieve voorbeeld wordt 1 van de 4 beslissingstabellen van toepassing op de bijbehorende activiteit.

Voorbeeld van functioneel gebruik

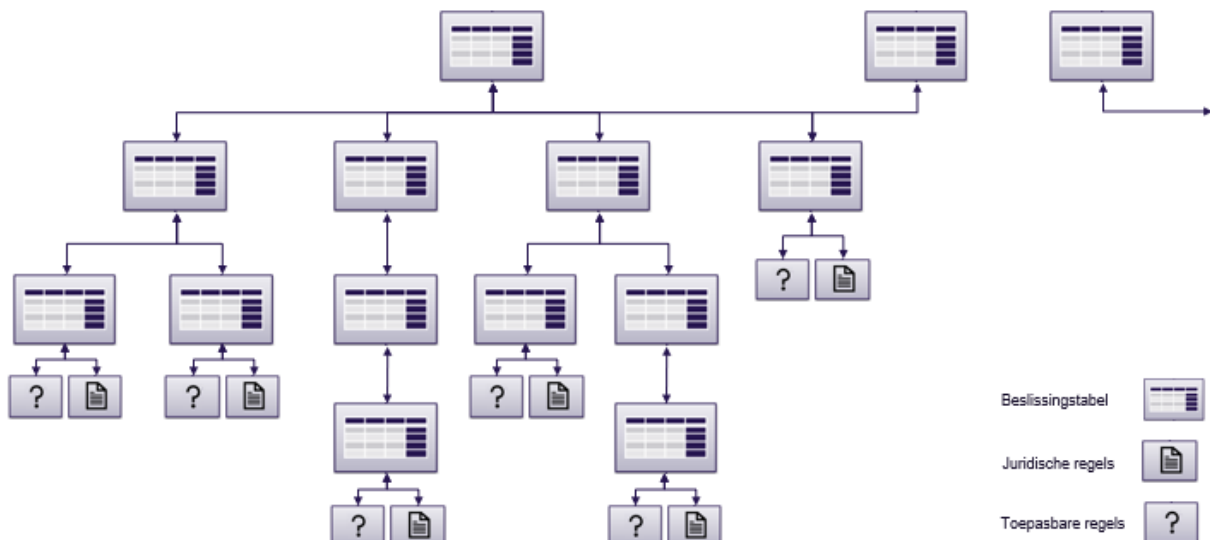
Prik op de kaart → Waterkering, & Initiatief → Steiger aanleggen



Figuur 21.H4. Meerdere beslissingstabellen, waarbij één van toepassing voor het specifieke initiatief.

Voor waterschappen zijn beslissingstabellen relatief nieuw, maar de toepassing wordt ondersteund vanuit het DSO, waar een soortgelijke structuur wordt geboden binnen de toepasbare regels.

Wanneer in de praktijk gewerkt wordt met beslissingstabellen zal blijken dat een gelaagdheid aan beslissingstabellen ontstaat. Beslissingstabellen kunnen immers ook informatie halen uit een bovenliggende beslissingstabel, of doorgeven naar een onderliggende beslissingstabel. Concreet betekent dit dat de beantwoording van de criteria niet altijd leidt tot een uitkomst met verplichtingen. Het is ook mogelijk dat een criteria alleen beantwoord kan worden door onderliggende criteria. Denk daarbij aan een doelenboom, waarin ook een duidelijke gelaagdheid van beslissingen zit. In figuur 22 is als voorbeeld een willekeurige hiërarchie van beslissingstabellen schematisch weergegeven. Het toont dat meerdere paden en gelaagdheid mogelijk zijn om te komen tot juridische- en toepasbare regels. Soms zal vrij snel een verplichting geformuleerd kunnen worden (zie figuur 21), maar soms zijn meerdere beslissingstabellen nodig om tot een verplichting te komen. De beslissingstabel rechtsboven toont dat voor een ander doel en/of activiteit een volledig andere vragenboom van toepassing kan zijn. Elke applicatie gaat anders met deze gelaagdheid om, daarom is het niet mogelijk en wenselijk om hier met meer detail op in te gaan. Bewustzijn is echter zeer relevant, wanneer gewerkt wordt met beslissingstabellen.



Figuur 22.H4. Indicatie van gelaagdheid en hiërarchie bij een veelvoud aan beslissingstabellen.

Relatie met doelgerichte digitale regelgeving

De beslissingstabellen vormen het digitale hart van doelgerichte digitale regelgeving. Het is immers de gestructureerde verbinding van doelen, sturing, activiteiten en werkingsgebieden richting juridische en toepasbare regels. Daarmee zijn beslissingstabellen het raamwerk die voor overzicht, consistentie, samenhang, volledigheid en eenvoud zorgt. Het wordt inzichtelijk dat activiteiten, werkingsgebieden en criteria een integraal samenhangend onderdeel vormen om uiteindelijk tot een beslissing te komen. Voor de specifieke onderdelen gelden onderstaande relaties:

- Beslissingstabellen concretiseren de doelen uit de doelenboom, tevens kan een doel het vertrekpunt zijn om een beslissingstabel in te richten.
- De sturingsfilosofie kan invloed hebben op de inhoud en invulling van beslissingstabellen, vanwege de beoogde insteek, relevant geachte criteria en toegepaste criteria.
- Werkingsgebieden zijn onderdeel van de criteria in een beslissingstabel, veelal biedt deze de mogelijkheid tot locatiespecificering. Werkingsgebieden zijn het vertrekpunt.
- Een activiteit kan de basis vormen van een beslissingstabel. Door per activiteit nieuwe beslissingstabellen te creëren ontstaat een invalshoek en een werkwijze.
- Vanuit beslissingstabellen kunnen juridische regels worden geschreven, immers staat alle activiteitgerichte informatie hierin (regeltekst, werkingsgebieden en verplichtingen). Dit leidt tot hoofdstuk 2 van het voorbeeld Waterschapsverordening in bijlage V.
- Vanuit beslissingstabellen kunnen toepasbare regels worden geschreven, in tooling bieden de beslissingstabellen hiervoor een goede basis.

Vormgeven inhoud

Het vormgeven van de inhoud kan op verschillende manieren. Deels is dit afhankelijk van welke variant wordt gekozen, maar ook binnen de varianten zit een behoorlijke mate van keuzevrijheid. Bovendien heeft in praktische zin de gekozen tooling veel invloed op de werkelijke toepassingsvorm. Hieronder worden op hoofdlijnen de algemene spelregels beschreven en de verschillen in inhoudelijke toepassing van de varianten.

Algemene spelregels

De volgende stappen geven een generiek overzicht van de inhoudelijke stappen waaraan gedacht kan worden om beslissingstabellen vorm te geven:

- Maak gebruik van bijlage IV.
- Bepaal welke implementatievariant van doelgerichte digitale regelgeving van toepassing is.
- Begin met één beslissingstabel, met beschikbare inhoud, om het principe te doorgronden.
- Bepaal wat het vertrekpunt (onderwerp) is voor het invullen van beslissingstabellen. Activiteiten, elementaire activiteiten, objecten, werkingsgebieden of doelen (of een combinatie ervan).
- Bedenk en bepaal hoe de doelrelatie terugkomt bij de beslissingstabellen en welke doelen relevant zijn voor de desbetreffende beslissingstabel.
- Modelleer de inhoud, afhankelijk van de gekozen variant.
- Breng de volgorde aan tussen de criteria. Criteria die van toepassing zijn op alle onderliggende criteria komen eerder.
- De verschillende mogelijke waarden per criteria sluiten elkaar onderling uit en de mogelijke waarden tezamen beschrijven het hele waarde-domein.
- Combineer eventueel verschillende beslissingstabellen. Mogelijk dat beslissingen op elkaar van toepassing zijn en dat er verbanden tussen beslissingstabellen zitten en/of afhankelijkheden bestaan van onderliggende beslissingstabellen.
- Maak de beslissingstabellen volledig sluitend voor alle relevant geachte onderwerpen.

- Test de beslissingstabellen op correctheid, samenhang en volledigheid.

Variant 1: Nieuwe doelgerichte digitale regelgeving

Indien variant 1 wordt gekozen (zie paragraaf 4.2) is de beslissingstabel het middel om vanuit doelen regelgeving te creëren. Vanuit doelen nagaan welke effecten tot kansen en/of risico's leiden en welke regelgeving hiervoor geschikt is. Dit wordt gestructureerd in de beslissingstabellen, waarna vanuit deze bron activiteitgerichte juridische en toepasbare regels worden geschreven. Op grote lijnen kan de beslissingstabel op twee manieren worden ingestoken:

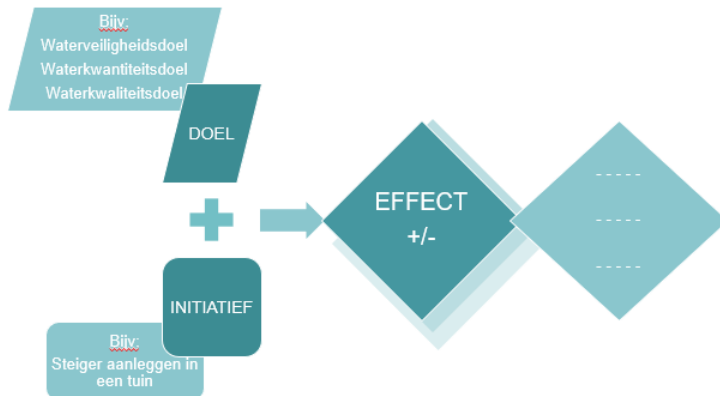
- vanuit één activiteit, waarbij wordt geanalyseerd welke doelen hierop van toepassing zijn. Dit kan mogelijk leiden tot meerdere beslissingstabellen;
- vanuit één doel, waarbij wordt geanalyseerd welke activiteiten hierop van toepassing zijn. Dit kan mogelijk leiden tot meerdere beslissingstabellen.

Andere mogelijkheid is: vanuit één opgave of één object.

In variant 1 kan niet worden teruggevallen op bestaande regelgeving. Daarom vergt dit een extra stap om inhoudelijke invulling te geven aan de beslissingstabel. Ten eerste is het van belang wat de sturingsfilosofie van de organisatie is (zie paragraaf 4.3.2).

De organisatorische keuzes over de gewenste rol waarop inrichting gegeven wordt aan regelgeving heeft immers invloed op de bijbehorende uitkomsten. Bij een samenwerkende rol kunnen bijvoorbeeld meer maatwerkregels horen, bij een regulerende rol meer vergunningplichtregels en bij een responsieve rol meer zorgplichtregels. Verder vallen hier ook keuzes onder als het invullen van de maatschappelijke opgave. Zijn doelen als klimaatbewustzijn, biodiversiteit en circulariteit onderdeel van de waterschapsverordening of hoort dit in een ander instrument thuis? Of is de waterschapsverordening het instrument voor vastleggen van de ondergrens van risico's? Een andere mogelijkheid is om de organisatorische en maatschappelijke opgave nadrukkelijk mee te nemen in de beslissingstabellen. Hier zijn meerdere mogelijkheden, afhankelijk van de bestuurlijke context.

Daarnaast is het integreren van effecten van belang. In de basis is dit de afweging of een bepaald initiatief, die daarbij een doel raakt, een positief (kans) of negatief (risico) effect heeft op dat betreffende doel. Deze afweging landt in de beslissingstabel. Hiervoor is allereerst de analyse nodig of één activiteit wel of geen effect heeft op de bovenliggende doelen. Een objectieve observatie zonder waardeoordeel. Vervolgens dienen deze effecten beoordeeld te worden, inclusief waardeoordeel. Dit waardeoordeel kan komen vanuit de sturingsfilosofie of kan beoordeeld worden via thematische expertsessies. Expertise zal altijd nodig zijn om keuzes te maken welke criteria van toepassing zijn en wat uiteindelijk de bijhorende verplichtingen zijn. De insteek is echter systematisch, waarbij uniformiteit in spelregels, sturing en ordening nodig zijn om hier op een consistente manier invulling aan te geven.



Figuur 23.H4. Effecten die van toepassing zijn voor het bepalen van relevante criteria en uitkomsten beslissingstabel.

Uiteindelijk leidt dit tot gevulde beslissingstabellen op basis van doelen, locaties, (elementaire) activiteiten en een beoordeling van effecten (zie bijlage IV). Activiteitgerichte juridische regels of toepasbare regels zijn dit nog niet. Het zijn logische regels en beslissingen die op een gestructureerde manier geordend zijn. Vervolgens is het mogelijk om van hieruit juridische regels (zie paragraaf 4.3.6 en bijlage V) en toepasbare regels (zie paragraaf 4.3.7 en bijlage VI) te schrijven.

Doelen: 1 en 2 (bijv.: waterkerend vermogen & toekomstige uitbreidbaarheid)						
Activiteit: X (bijv.: grond ontgraven)						
C 1	Beperkingengebied	Waterkering				Overig
C 2	Locatie	Beschermingszone A	Beschermingszone B		-	
C 3	Bepaling 1 '...'	<=1	>1	<=1	>1	-
U 1	Verplichting	Melding	Vergunning	Zorgplicht	Melding	-
D 1	Impact op doel 1	Klein	Groot	Klein	Klein	-
D 2	Impact op doel 2	Groot	Groot	Klein	Middel	-

Figuur 24.H4. Voorbeeld van beslissingstabel o.b.v. activiteit met beperkingsgebied, criteria, impact op doelen en uitkomst.

Variant 2: Bestaande regelgeving doelgericht verbinden

Indien variant 2 wordt gekozen (zie paragraaf 4.2) wordt de beslissingstabel ingericht aan de hand van de bestaande regelgeving. Het vullen is daarmee rechtlijnig, aangezien de inhoud reeds beschikbaar is. Verder biedt het de basis om doelen te integreren, structuur aan te brengen en toepasbare regels te vormen. De juridische regels blijven grotendeels hetzelfde, maar de beslissingstabellen dienen wel een manier om inzage te krijgen of de regelgeving logisch en begrijpelijk is. Aangezien het aanzet tot een beslisstructuur wordt direct inzichtelijk of dit inderdaad tot de gewenste uitkomsten leidt en of bepalingen op de juiste manier zijn opgeschreven.

Bij het maken van beslissingstabellen moet een goede analyse plaats vinden met betrekking tot formulering, volgorde en eenvoud. Over het algemeen geldt dat voor het omzetten van bestaande regelgeving in beslissingstabel het een op een overnemen relatief eenvoudig is, dit kan dan ook snel gaan. Het relateren aan doelen en stelselmatige verbeteringen doorvoeren is een extra slag, die de nodige meerwaarde biedt, maar betekent wel het toevoegen van enige complexiteit. Ook het toepassen van uitvoeringsregels, die als beoordelingsregels opgenomen moeten worden, vergt bij het opstellen van toepasbare regels een extra inhoudelijke slag.

Hieronder wordt een voorbeeld in het klein geschetst om de basisprincipes toe te lichten, hoe vanuit bestaande regelgeving invulling gegeven kan worden aan beslissingstabellen. Onder andere dit voorbeeld wordt uitgebreider toegelicht in bijlage IV.

Huidige juridische tekst

Artikel 3.2.2 *Algeheel verbod voor kwetsbare oppervlaktewaterlichamen en gebieden*
Het is verboden water af te voeren naar of aan te voeren uit oppervlaktewaterlichamen

Artikel 3.2.3 *Watervergunning af- en aanvoeren, lozen en onttrekken van oppervlaktewater*
 1. *Het is verboden zonder vergunning van het Dagelijks Bestuur:*
 a. *water af te voeren naar of te lozen op oppervlaktewaterlichamen indien de hoeveelheid af te voeren of te lozen water meer bedraagt dan 60 m3 per uur;*

Artikel 3.2.4 *Meldplicht af- en aanvoeren, lozen en onttrekken van oppervlaktewater*
 1. *Degene die water afvoert naar of loost op oppervlaktewaterlichamen doet daarvan vooraf melding aan het Dagelijks Bestuur, indien de hoeveelheid te verplaatsen water meer bedraagt dan 30 m3 per uur.*

Doorvertaling van juridische tekst naar beslissingstabel:

Doel: Doorstroming					
Activiteit: Af- en aanvoeren oppervlaktewater					
C 1	Beperkingengebied	Oppervlaktewaterlichamen			Kwetsbare oppervlaktewaterlichamen
C 2	criterium 1 'Hoeveelheid'	≤ 60 m3/uur	> 60 m3/uur	-	
C 3	criterium 2 'Hoeveelheid'	≤ 30 m3/uur	> 30 m3/uur	-	-
U 1	Verplichting	Zorgplicht	Melding	Vergunningplicht	Verbod
D 1	Impact op doel	Klein	Middel	Groot	Groot

Figuur 25.H4. Voorbeeld van beslissingstabel op basis van bestaande regelgeving.

Vormgeven techniek

Beslissingstabellen kunnen op meerdere manieren technisch worden vormgegeven. Allereerst kan dit in Excel, Word of analoog (op papier). Echter, is een veelvoud aan beslissingstabellen nodig om de regelgeving compleet en volledig te maken. Bovendien is het gewenst om een beslisstructuur te hebben op basis waarvan beslissingstabellen automatische antwoorden kunnen genereren via beslisbomen. Hiervoor is tooling 'digitaal regelbeheer' (zie bijlage XI) nodig. De toepassing van tooling is een lokale keuze. Samengevat kunnen beslissingstabellen de volgende manieren vormgegeven worden:

- als basis kan werken vanuit Excel, Word en papier;
- tooling doelgericht digitaal beheer.

Gebruiken

Het vormgeven van beslissingstabellen brengt voor het inrichten van het beleid enige complexiteit met zich mee. Het vraagt immers nieuwe vaardigheden en een andere manier van werken en

denken. Het raadplegen van de uitgewerkte beslissingstabellen brengt juist een flinke vereenvoudiging met zich mee. Dit komt doordat de regelgeving volledig is gestructureerd via onderlinge relaties. In feite is het gemodelleerd en slimme software kan dit op gebruiksvriendelijke wijze beschikbaar stellen aan de gebruiker in verschillende raadpleeg interfaces. Onderstaand enkele mogelijk gebruikersfuncties:

- Basis voor risicoafweging van regelgeving.
- Analysemiddel voor consistentie, samenhang, volledigheid en wenselijkheid regelgeving.
- Herleidbare resultaten en eenvoudig te raadplegen.
- Raadplegen via 'klik op de kaart'.
- Filteren op relevante informatie.
- Linked data, inzicht in relaties naar boven en beneden toe.
- Overzichtelijke beheerweergave van complexiteit.

Beheren

Het beheer van beslissingstabellen is van toepassing voor enkele medewerkers binnen de organisatie. Het is niet wenselijk dat veel mensen mutaties kunnen aanbrengen en het vergt specifieke vaardigheden van de medewerkers. Hier geldt ook dat wanneer de inrichting eenmaal voltooid is, het beheer relatief eenvoudig is. Alles is immers gestructureerd, gerelateerd en gemodelleerd. Voor het beheer gelden onder andere onderstaande aandachtspunten:

- Vereist overzicht tussen beslissingstabellen en relaties naar boven (doelen) en beneden (regels) toe.
- Competente medewerkers benodigd die de relaties en modelmatige keuzes overzien.
- Werkingsgebieden hebben veel invloed op het van toepassing zijn van een beslissingstabel, aansluiten van informatiespecialist of gis-medewerker.
- Tooling-software veilig verankeren in de werkomgeving van het waterschap.
- Mutaties in de beslissingstabellen betekenen mutaties in juridische- en toepasbare regels.
- Functioneel beheer voor omgang mutaties, operationeel houden en overzicht.

Afwegingen

Voor het toepassen van beslissingstabellen gelden enkele afwegingen die in ogenschouw genomen dienen te worden.

- Bepaal welke variant gekozen wordt en pas deze keuze principiële toe.
- Type tooling dat gebruikt wordt om hierin te ondersteunen is bepalend voor invulling.
- Wordt analoog begonnen of in Excel en Word, of wordt gelijk gewerkt vanuit hiervoor ontwikkelde tooling.
- Toepassingsbereik van beslissingstabellen. Alleen voor vormgeven van de Waterschapsverordening, of ook voor overig beleid.
- Ondersteuning vanuit werkingsgebieden. Hoe meer geografische informatie beschikbaar is, des te meer inhoudelijke beslissingen vallen te automatiseren.
- Vertrekpunt van inrichting beslissingstabellen. Doelgericht, activiteitgericht, objectgericht of opgavegericht (of combinatie ervan) heeft veel invloed op de inrichting en interactie.

4.3.6 Juridische regels

Introductie

Het proces van de totstandkoming van de waterschapsverordening moet uiteindelijk leiden tot het vormgeven van de juridische regels behorende bij de activiteitgerichte regels (zie hoofdstuk 2 van de bijlage V). Deze activiteitgerichte regels vormen de kern van de waterschapsverordening en geven een duiding van de geldende verplichtingen voor initiatiefnemers. Naast de activiteitgerichte regels zal, niet minder belangrijk, de rest van de waterschapsverordening geschreven moeten worden. Voor het schrijven van alle juridische (bijvoorbeeld de activiteitgerichte regels, de delegatiebepalingen, de bevoegdheid tot het opstellen van een projectbesluit, het overgangsrecht etc.) is het van belang een aantal keuzes te maken. Deze keuzes zullen worden toegelicht in deze paragraaf of in bijlage V.



Figuur 26.H4. Duiding van het instrument waterschapsverordening voor deze paragraaf.

De methode van doelgerichte digitale regelgeving gaat uit van het principe van doelen naar regels. Hierbij wordt gewerkt met het koppelen van doelen aan activiteitgerichte regels in beslissingstabellen (zie paragraaf 4.3.5). Als deze methode gevolgd wordt dan is de volgende stap, na het opstellen van beslissingstabellen, het schrijven van juridische regels voor de waterschapsverordening tezamen met het schrijven van de bijbehorende toepasbare regels. De hele waterschapsverordening, dus alle juridische regels zullen moeten voldoen aan de voorgeschreven STOP/TPOD-standaarden (zie paragraaf 2.13).

Vormgeven inhoud juridische regels

Van belang is om aandacht te besteden aan het stapsgewijs opstellen van de juridische regels. Voordat geschreven wordt, moeten er eerst een aantal keuzes gemaakt worden (zie bijlage IV en V van de handreiking).

Bij het schrijven van de voorbeeld-waterschapsverordening (bijlage V) zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Iedere waterschapsverordening kent in ieder geval een hoofdstuk 1: Algemene bepalingen, het artikel begripsbepalingen in hoofdstuk 1, dan wel een verwijzing naar een specifieke bijlage met de begripsbepalingen, een bijlage met noemers en identificatiecodes van de informatieobjecten (zie TPOD Waterschapsverordening, deze zit niet bij bijlage V).
2. De systematiek en formulering van het Bal is het uitgangspunt, als daarvan wordt afgeweken dan wordt deze keuze expliciet toegelicht.
3. De voorbeeld waterschapsverordening uit bijlage V wijkt af van het Besluit activiteiten leefomgeving in de volgorde van de instrumenten (beginnen met zorgplicht in plaats van een vergunningplicht). Dit vanwege de wens om ook met de waterschapsverordening een zogenoemde 'ja-mits' houding uit te stralen.
4. Wordt een vergunningenstelsel of meldingsverplichting in het leven geroepen, dan gebeurt dat met de formule 'Het is verboden ... [aanduiding van de verboden activiteit] ... zonder vergunning van het bestuur of in afwijking daarvan'.
5. De "Aanwijzingen voor de regelgeving", de "100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgeving (Igr)" en de keuzen uit de "Leidraad voor toegankelijke wetgeving onder de Omgevingswet" zijn zoveel mogelijk toegepast. Met name ook in woordgebruik.
6. Om herhaling (die niet bijdraagt aan de toegankelijkheid van de regels) zoveel mogelijk te voorkomen staat in de voorbeeld waterschapsverordening algemeen wat vaker terugkomt en algemene gelding moet hebben en specifiek wanneer eenmalig.
7. Bij vormgeving van de artikelen wordt nadrukkelijk de vraag betrokken welke vormgeving het beste is om te digitaliseren en vervolgens ook digitaal te beheren.
8. De zorgplicht geldt altijd (ook naast algemene regel/meldplicht/vergunningplicht).

Aandachtspunten bij het schrijven van juridische teksten

Algemeen

- Zorg voor aansluiting op de eisen vanuit STOP/TPOD (zie paragraaf 2.13 van de handreiking).
- Gebruik de "Aanwijzingen voor de regelgeving", de "100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgeving (Igr)" en de keuzen uit de "Leidraad voor toegankelijke wetgeving onder de Omgevingswet" zoveel mogelijk.
- Let op de formulering, gebruik niet de woorden moeten en dienen, maar stellen.
- Zie ook de woordenlijst "Moderner woordgebruik" in de presentatie 'Hoe schrijf je regels?'
- Denk erover na bij extern verwijzen of je wilt dat het een dynamische verwijzing is. Hierdoor laat je de inhoud bepalen door een besluit van een ander bevoegd gezag. (onderhoudbaarheid).
- Bij vormgeving van de artikelen wordt nadrukkelijk de vraag betrokken welke vormgeving het beste is om te digitaliseren en vervolgens ook digitaal te beheren.

Delegatie

- Het algemeen bestuur kan het aanpassen van de werkingsgebieden delegeren aan het dagelijks bestuur, hierbij dient alsnog de standaard wijzigingsprocedure voor te worden gevolgd.

Begrippen

- De begrippen van de Omgevingswet gelden van rechtswege. De begrippen uit de algemene maatregelen van bestuur en de Omgevingsregeling gelden niet van rechtswege. Je kunt ze van overeenkomstige toepassing verklaren.
- Wanneer je een regel van toepassing verklaart, is het een-op-een van toepassing. Wanneer je iets overeenkomstig van toepassing verklaart geldt het niet een-op-een.
- Neem alleen woorden in de begrippenlijst op als de woorden niet eenvoudig te interpreteren zijn. De stelselcatalogus heeft geen juridische werking, tenzij je de begrippen opneemt in de waterschapsverordening.

Inhoud

- De systematiek en formulering van het Besluit activiteiten leefomgeving is het uitgangspunt, als daarvan wordt afgeweken dan maken wordt deze keuze expliciet toegelicht.
- De voorbeeld waterschapsverordening uit bijlage V wijkt af van het Besluit activiteiten leefomgeving in de volgorde van de instrumenten (beginnen met zorgplicht in plaats van een vergunningplicht). Dit vanwege de wens om ook met de waterschapsverordening een zogenoemde 'ja-mits' houding uit te stralen.
- Wordt een vergunningstelsel in het leven geroepen, dan gebeurt dat met de formule 'Het is verboden ... [aanduiding van de verboden activiteit] ... zonder vergunning van het bestuur of in afwijking daarvan'.
- Houdt er rekening mee dat beoordelingsregels gericht zijn op het bevoegd gezag en oogmerken gericht zijn op de initiatiefnemer.
- Om herhaling die niet bijdraagt aan de toegankelijkheid van de regels zoveel mogelijk te voorkomen staat in de voorbeeld waterschapsverordening algemeen wat vaker terugkomt en algemene gelding moet hebben en specifiek wanneer eenmalig.
- Het is aan te bevelen om de meldings- en indieningsvereisten bij elkaar te zetten bij de activiteiten. Het is ook mogelijk om dit centraal te regelen per hoofdstuk alleen is er dan met de prik op de kaart geen logisch verhaal te zien.
- De zorgplicht geldt altijd (ook naast algemene regel/meldplicht/vergunningplicht).
- "Uitsluitend worden verleend" is uitputtend, "kan worden verleend" is niet uitputtend.
- Opschriften hebben geen juridische werking, vandaar dat gewerkt moet worden met een citeertitel.

Slotbepalingen

- Bij voorkeur heeft overgangsrecht een tijdelijk karakter. Als de waterschapsverordening een aantal keer is gewijzigd dan kan uitgewerkt overgangsrecht geschrapt worden.
- Voor de slotbepalingen in de waterschapsverordening wordt een vaste volgorde gehanteerd (zie bijlage V).
- Het opschrift, dus de naam van een paragraaf of artikel staat op rijksniveau tussen haakjes, bij STOP/TPOD niet.

Wijzigingen

- Je stelt alleen de gewijzigde artikelen en werkingsgebieden vast als wijzigingsbesluit. De gewijzigde artikelen worden in de geconsolideerde versie opgenomen. Als je de gehele waterschapsverordening opnieuw vast zou stellen dan lijken alle artikelen gewijzigd en suggereer je dat er iets is gewijzigd wat niet gewijzigd is. Dit maakt het voor burgers lastiger om te zien wat de daadwerkelijke aanpassingen zijn geweest.

Indeling

Gebaseerd op artikel 15-19 Igr en TPOD Waterschapsverordening

Titel
Hoofdstuk (verplichting)
Afdeling
Paragraaf
Subparagraaf
Artikel (verplichting)
Lid

- Neem een opschrift op.
- Nummer de artikelen doorlopend per hoofdstuk.
- Gebruik moderner woordgebruik.
- Plaats bij elkaar wat bij elkaar hoort, uniforme volgorde van artikelen bevordert de toegankelijkheid en begrijpelijkheid.
- Start met de kernbepalingen.
- Artikelen met Arabische cijfers.
- Hanteer bij elk hoofdstuk zo veel mogelijk dezelfde volgorde.
- Verwijs zo weinig mogelijk.
- Extern verwijzen bij voorkeur statisch of bewust dynamisch.
- Bij de introductie van een vergunningplicht ook de beoordelingsregels opnemen en regel daarbij ook de aanvraagvereisten.
- Gebruik de formulering van rijksregels.
- Benoem de oogmerken van regels.
- Maak een onderscheid tussen meldingen en informatieverplichtingen.
- Na een melding volgt er geen besluit.
- Definieer alleen begrippen als dat echt nodig is, bij voorkeur aansluiten bij normaal taalgebruik.
- Een begripsbepaling bevat geen normatieve elementen.
- Omgevingswet verklaar de begripsbepalingen van algemene maatregelen van bestuur en Or van toepassing.
(art. 1.1 Omgevingswet: de begripsbepalingen van Omgevingswet gelden ook voor waterschapsverordening)
- Stop alle begrippen in artikel 1.1 of in een bijlage. Formulering: "In deze waterschapsverordening wordt verstaan onder:".
- Begrippen staan op alfabetische volgorde zonder lettering.
- Gebruik geen tekst tussen haakjes en geen afkortingen.
- Let op keuze gebruik dagelijks bestuur of algemeen bestuur en bevoegd gezag (coördinatie-regeling).
- Probeer genderneutraal te formuleren.
- Gebruik voor één begrip altijd dezelfde term.
- Vermijd staarteksten.
- Geef altijd aan of een opsomming cumulatief of alternatief is (en of of).
- Combineren van "en/of" is verboden.
- Opsommingen worden geletterd.
- Binnen een geletterd onderdeel opsommen met 1°, etc..

- Opsommingen worden gescheiden door ‘;’.
- Opsommingen zijn een doorlopende zin.

Volgorde slotbepalingen

Gebaseerd op (Igr 65-67)

Overgangsbepalingen
Bepaling over intrekken van de oude regeling
Bepaling over inwerkingtreding
Citeertitel

Weet wat je niet moet regelen in je waterschapsverordening:

- Verzin geen nieuwe instrumenten, maar gebruik de gereedschapskist van de Omgevingswet.
- Omgevingswet en Omgevingsbesluit zijn vrijwel uitputtend in procedures, eventueel participatie en advies.
- Strafbepalingen waterschapsverordeningen zijn al geregeld in de Wet economische delicten eventueel kan wel een bestuurlijke boete. Strafbepalingen voor onderhoudsverplichtingen in onderhoudslegger.

Bij het schrijven van de juridische regels is het van belang om rekening te houden met de voorgeschreven structuur vanuit de standaarden (zie paragraaf 2.13) en met het toevoegen van de annotaties (zie bijlage XV). De toelichting van de keuzes die gemaakt kunnen worden over de invulling van alle juridische regels voor in de waterschapsverordening, zijn te vinden in bijlage V.

Een punt van aandacht is dat de inhoud van de activiteitgerichte regels (zie figuur 27) overeen zal moeten komen met de inhoud van de beslissingstabellen (zie figuur 28). Hieronder is een verkort voorbeeld opgenomen (zie voor een uitgebreidere variant bijlage V):

Verplichting bij het van onttrekken oppervlaktewater in beperkingengebied van oppervlaktewaterlichaam						
criterium 1	Activiteit onttrekken oppervlaktewater	ja				nee
criterium 2	Initiatief in beperkingengebied van oppervlaktewaterlichaam	binnen			buiten	-
criterium 3	Invloed op peil	niet peilverlagend		peilverlagend	-	-
criterium 4	Duur van de onttrekking	niet permanent	permanent		-	-
Uitkomst	Verplichting	zorgplicht en algemene regel	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en vergunningplicht	n.v.t.	n.v.t.
Doel 1	Impact op functie van oppervlaktewaterlichaam	klein	groot	groot	n.v.t.	n.v.t.

Figuur 27.H4. Voorbeeld beslissingstabel.

Artikel 2.12 Vergunningplicht

Het is verboden om zonder omgevingsvergunning water te onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam als:

- de onttrekking peil verlagend is; of
- de duur van de onttrekking permanent is.

Figuur 28.H4. Bijbehorende juridische regel van de verplichting vergunningplicht.

Van belang is bijvoorbeeld om bij een vergunningplicht altijd te starten met: “het is verboden om ...” Artikel 5.3 Omgevingswet bepaalt: “Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de waterschapsverordening is bepaald”. Een afwijkende formulering wordt afgeraden (bijvoorbeeld “niet toegestaan”); dan wordt afgeweken van de opdracht in de wet en is het minder helder of er daadwerkelijk een verbod geldt om zonder vergunning iets te doen.

Het gaat in dit voorbeeld van een beslissingstabel om de juridische activiteit van het onttrekken van oppervlaktewater. Met de gedachte van het doel ‘voldoende water’ in het achterhoofd, is een aantal criteria van belang om de bijbehorende verplichting af te wegen. Deze criteria zijn de locatie, of er wel of geen peilverlaging plaatsvindt door het te ondernemen initiatief en of de onttrekking permanent of niet is. In de beslissingstabel zijn er twee paden af te lezen die leiden tot een vergunningsverplichting. Zie de blauwe cirkel in bovenstaand figuur 27 voor de hieruit volgende activiteitgerichte juridische regel.

De methode van doelgerichte digitale regelgeving komt vooral tot uiting in hoofdstuk 1 en 2 van de voorbeeld-waterschapsverordening (bijlage V) en in de algemene en artikelsgewijze toelichting. In hoofdstuk 1 komen bijvoorbeeld de doelstellingen op hoofdlijnen terug en in hoofdstuk 2 landen de juridische regels behorende bij de beslissingstabellen. In de algemene toelichting zal een beschrijving van het instrument waterschapsverordening komen en de plek die dit instrument inneemt in het geheel. Daarnaast is de artikelsgewijze toelichting een handige plek om de specifieke doelen behorende bij een specifieke activiteiten uit hoofdstuk 2 toe te lichten. Uit de beslissingstabel is nu expliciet inzichtelijk gemaakt welke overweging het waterschap voor een specifieke activiteit heeft gemaakt. Deze afweging zou vervolgens gebruikt kunnen worden in de artikelsgewijze toelichting.

Bij het schrijven van de juridische tekst voor de waterschapsverordening is het van belang een aantal keuzes te maken. Hierbij kan gedacht worden aan op welke wijze de zorgplicht wordt ingezet. Deze kan bijvoorbeeld activiteitgericht of objectgericht worden vormgegeven (zie bijlage V en paragraaf 2.7).

Er moet aandacht worden besteed aan de wijze waarop je de activiteitgerichte regels opschrijft, doe je dit vanuit de activiteiten die de initiatiefnemer aanvraagt of vanuit de elementaire activiteiten? Vooraf moet zijn nagedacht hoe je als waterschap om wilt gaan met delegatie en met overgangsrecht (zie paragraaf 2.11 en 2.12).

De soort gekozen sturingsfilosofie heeft ook invloed op de juridische tekst en op de totstandkoming van de inhoudelijke criteria en uitkomsten in de beslissingstabellen. Een ander voorbeeld van een afweging die gemaakt moet worden is hoe om te gaan met de beoordelingsregels, wil je deze op hoofdlijnen opnemen in de waterschapsverordening en nader uitwerken in beleidsdocumenten of wil je de volledige en complete beoordelingsregel in de waterschapsverordening verwerken? (zie paragraaf 2.7.4). In de handreiking zijn in de bijlagen voorbeeldteksten opgenomen met een toelichting op de te maken keuzes in de hoofdstukken en artikelen (zie bijlage V).

Relaties tussen juridische regels, doelgerichte digitale regelgeving en geo-informatie¹⁶²

De waterschapsverordening moet voldoen aan een aantal eisen voor publicatie in de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) en voor het tonen van regels op de kaart in het Omgevingsloket. Door de informatie in de waterschapsverordening te annoteren kan de inhoud geordend worden voor het DSO. Annoteren is het toevoegen of markeren van gegevens aan

¹⁶² Zie ook paragraaf 2.8 en 2.14, 4.3.1 en 4.3.2 van deze handreiking.

(onderdelen van) de waterschapsverordening.¹⁶³ Door het toevoegen van deze kenmerken kan de waterschapsverordening machine leesbaar worden gemaakt en gefilterd worden. Door middel van annoteren kunnen er ook werkingsgebieden en andere gegevens worden getoond op een kaart. Daarnaast zorgt annoteren er ook voor dat een verbinding ontstaat tussen de toepasbare regels in vragenbomen en de juridische regels met bijbehorende werkingsgebieden.¹⁶⁴

Voor het DSO is het dus van belang dat inzichtelijk wordt waar de juridische regels gelding hebben. Aan de juridische regels zullen dan ook werkingsgebieden moeten worden gehangen (zie paragraaf 2.8). Door middel van het gebruik maken van een werkingsgebied wordt aangegeven waar in het beheergebied de juridische tekst zijn werking heeft. Het gebruik hiervan is in de STOP/TPOD-standaarden verplichting gesteld. Een regeltekst heeft een attribuut 'werkingsgebied'. Dit is een verwijzing naar één of meer locaties(s) die de geometrische afbakening vastlegt. Het koppelen van werkingsgebieden aan de juridische tekst is van nut voor de DSO-viewer en de LVBB.

De termen locatie en werkingsgebied hebben in de STOP/TPOD een verschillende specifieke betekenis. Iedere regeltekst heeft een werkingsgebied. De regeltekst bevat ten minste één juridische regel, maar kan ook meerdere juridische regels bevatten.

Locatie bevat meestal een gebied of een groep van gebieden (gebiedengroep), maar kan ook een punt of een lijn respectievelijk een puntengroep of een lijngroep zijn. Elk van deze entiteiten bevat een geometrie. Het werkingsgebied is een optelling van de locaties van alle juridische regels, die samen de regeltekst vormen. Het werkingsgebied geeft de geometrische afbakening aan waar een regeltekst (dus een artikel of een lid) zijn werking heeft.¹⁶⁵

Bij het schrijven van de juridische teksten voor de waterschapsverordening is het van belang er rekening mee te houden dat elke regeltekst (artikel of een lid) een geometrische afbakening moet hebben die weergeeft waar de tekst zijn werking heeft (het werkingsgebied). Het is aan de initiatiefnemer om de tekst uit de regel te interpreteren en te kijken of deze binnen de geometrische afbakening waar de regel geldt werking heeft.

Juridische tekst in het DSO

De juridische regels in de waterschapsverordening zullen moeten voldoen aan de standaarden (zie paragraaf 2.13.2). De TPOD Waterschapsverordening geeft weer op welke wijze de juridische tekst zal worden weergegeven in het DSO.¹⁶⁶

Gebruiken

De waterschapsverordening kan door de initiatiefnemer gebruikt worden als een compleet overzicht van de geldende regels voor zijn of haar initiatieven. Daarnaast brengt het alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap stelt binnen zijn beheergebied samen in één document. In het DSO kan de waterschapsverordening per artikel of locatie worden geraadpleegd.

¹⁶³ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/voorbereiden/omgevingsdocumenten/omgevingsdocumenten/>, geraadpleegd op 15 augustus 2019.

¹⁶⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/voorbereiden/omgevingsdocumenten/omgevingsdocumenten/>, geraadpleegd op 15 augustus 2019.

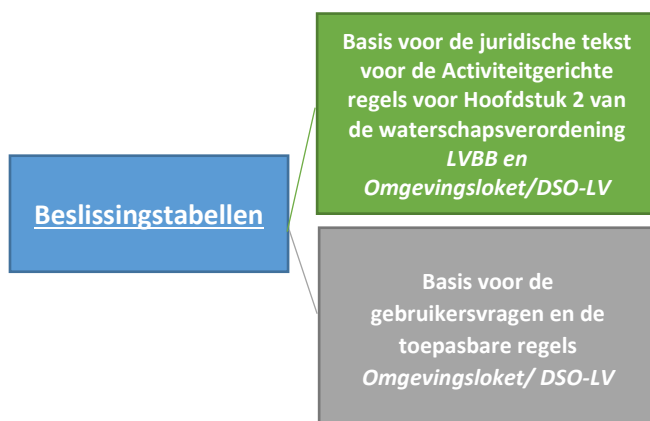
¹⁶⁵ <https://wegwijzerstoptpod.nl/waterschapsverordening/regels-waterschapsverordening-werkingsgebied-en-locatie>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.

¹⁶⁶ <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/omgevingswet/STOPTPOD>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

Beheren

Een belangrijk punt van aandacht vormt de beheerfase van de waterschapsverordening. Wanneer de methode van doelgerichte digitale regelgeving en beslisbomen wordt gevolgd is het volgende van belang: de inhoud van de waterschapsverordening wordt namelijk niet beheerd in een word bestand zoals in de huidige situatie het geval is. De basis voor de activiteitgerichte regels, dus de regels over de geldende verplichtingen, zit ontsloten in de beslissingstabellen en de gekozen tooling (zie figuur 29). Vanuit deze beslissingsmodellen wordt de tekst geschreven voor de juridische tekst en worden de toepasbare regels ontsloten. Van belang is dat er niet zomaar een verandering wordt aangebracht in de beslissingstabellen zonder dat de bijbehorende juridische tekst of toepasbare regels worden aangepast. Daarnaast moet de officiële wijzigingsprocedure gevolgd worden bij een verandering van de inhoud van de waterschapsverordening (zie paragraaf 2.12).

Binnen elk waterschap moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de beheerfase van de waterschapsverordening. De juridische tekst, de toepasbare regels, de bijbehorende annotaties, de werkingsgebieden, de leggers en dergelijke hangen allemaal samen en kunnen niet zonder meer individueel gewijzigd worden. Van belang is dat er duidelijke afspraken worden gemaakt welke wijzigingen ambtshalve kunnen plaatsvinden en welke wijzigingen de bestuurlijke wijzigingsprocedure moeten doorlopen.



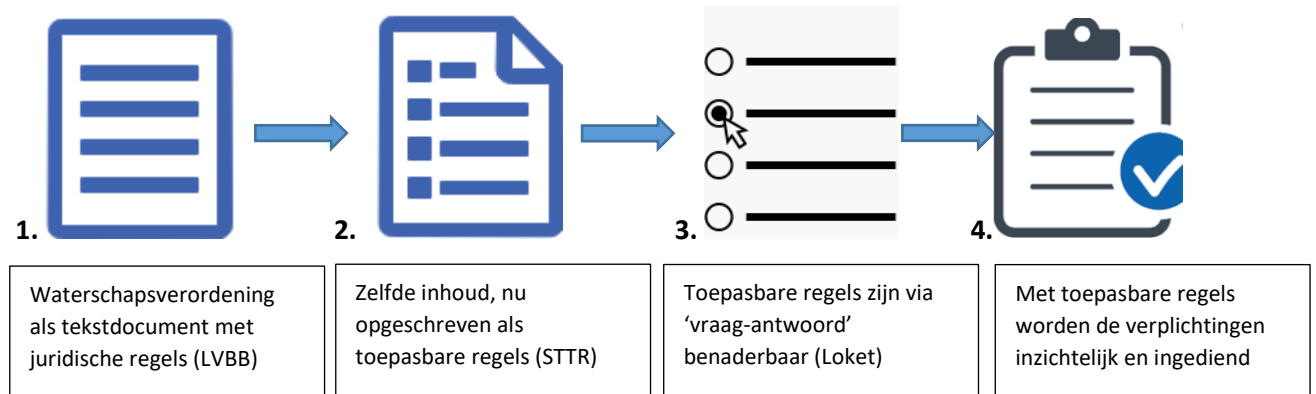
Figuur 29.H4. Driehoeksverhouding tussen de beslissingstabellen/activiteitgerichte juridische regels/toepasbare regels. Van belang voor de beheerfase.

4.3.7 Toepasbare regels

Introductie

Toepasbare regels zijn ontstaan om regelgeving eenvoudig inzichtelijk te maken. Bovendien is het één van de functionaliteiten van het DSO. Toepasbare regels zijn juridische regels vertaald naar vragenbomen. Deze vragenbomen bevatten gebruikersvragen en beslisbomen en helpen initiatiefnemers om in het Omgevingsloket te checken of voor hun initiatief een vergunning of melding nodig is en om een aanvraag of melding in te dienen. Via vragenbomen geeft de landelijke voorziening van het DSO in het Omgevingsloket antwoord op vragen als 'Mag ik op deze locatie mijn gewenste activiteit uitvoeren?' En 'Wat voor aanvraag- en indieningsvereisten zijn daarvoor nodig?'. Hiermee wordt de betekenis of de uitkomst (vergunningsverplichting, meldplicht, e.d.) van een set juridische regels duidelijk voor de initiatiefnemer. Het is aan elk bevoegd gezag om deze toepasbare regels op te stellen en aan te leveren aan het DSO volgens de Standaard toepasbare regels (STTR). Gelet op de systematiek van doelgerichte digitale regelgeving wordt in deze handreiking het opstellen van toepasbare regels gedaan vanuit beslissingstabellen.

Het integreren van toepasbare regels en de samenhang met juridische regels is voor de overheden een nieuw concept. Dit valt samen met de introductie van de Omgevingswet en het bijbehorende DSO. Het is ontstaan vanuit de behoefte om de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van regelgeving te vergroten. Dit door naast de ‘statische’ juridische regels ook te redeneren vanuit ‘geautomatiseerde’ vragen en antwoorden. De juridische- en toepasbare regels dienen één op één gelijkwaardige inhoud te hebben, waarbij het verschil zit in de vragende vorm van toepasbare regels. Door een regel in vragende vorm te formuleren wordt de regel per definitie gebruiksvriendelijker. Bovendien wordt de consequentie van een vraag inzichtelijk, dwingt het om eenvoudig taalgebruik toe te passen en wordt persoonlijke interpretatie minimaal. Toepasbare regels zijn geen onderdeel van de waterschapsverordening die in het LVBB worden opgenomen, maar dienen om de regels in de waterschapsverordening via de online viewer van het Omgevingsloket gebruiksvriendelijk te raadplegen. Juridische regels zullen altijd het juridisch bindende instrument zijn. In paragraaf 4.3.6 is een uitgebreidere beschrijving opgenomen over de juridische doorwerking.



Figuur 30.H4. De waterschapsverordening in relatie tot toepasbare regels.

Het gebruiken van toepasbare regels is gezien de letter van de wet tot een minimaal niveau verplichting, waarbij één toepasbare regel (bijvoorbeeld: neem contact op met het waterschap) van toepassing kan zijn voor het hele gebied. Vanuit de geest van de wet biedt het echter de mogelijkheid om regelgeving te structureren, vereenvoudigen en gebruiksvriendelijk te maken. De initiatiefnemer krijgt inzicht in de toepasbare regels via een klik op de kaart, waarbij een vraag-antwoord interactie op elke willekeurige locatie leidt tot inzicht over betreffende verplichtingen.

Samengevat bevat de toepasbare regels de onderstaande drie elementen:

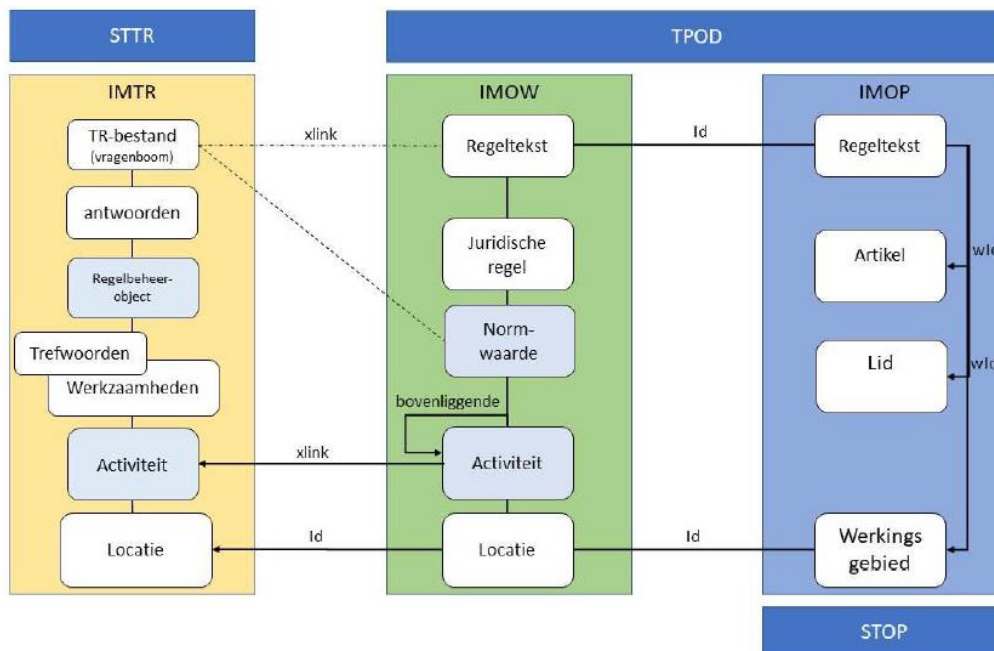
- **Gebruikersvragen**
Dit is de feitelijke toepasbare regel en de vraag die de initiatiefnemer te zien krijgt.
- **Regelstructuur**
De vragenbomen die via beslisbomen gestructureerd zijn in een applicatie om de interactie van de gebruiksvragen (vraag-antwoord) tot kloppende uitkomsten te brengen.
- **Annotaties**
Koppelingen die extra informatie meegeven binnen de gebruikersvragen en regelstructuur, waarmee het gebruiksgemak en de dienstverlening toeneemt.

Deze elementen worden hieronder uitgebreid toegelicht.

De standaard toepasbare regels (STTR) is de landelijke standaard die de structuur voorschrijft om toepasbare regels technisch gezien werkend te krijgen (zie paragraaf 2.13.3). Wanneer toepasbare

regels zijn vormgegeven en ingericht komt het bij de aanlevering in de toepasbare structuur van het DSO terecht. Volgordelijk wordt eerst het omgevingsdocument opgeleverd aan het LVBB met daarin de juridische regels, werkingsgebieden en STOP/TPOD-annotaties. Eén van de STOP/TPOD-annotaties in de waterschapsverordening is de 'bovenliggende activiteit' die elke activiteit moet meekrijgen. Deze annotatie zorgt ervoor dat de betreffende activiteit in de functionele structuur van het DSO wordt geplaatst (zie paragraaf 4.3.4). Vervolgens is het dan mogelijk om de toepasbare regels te koppelen aan de betreffende activiteit in de functionele structuur van het DSO en daarmee het loket werkend te krijgen.

In figuur 31 is schematisch op hoofdlijnen weergegeven welke modellen er zijn, welke standaarden daarbij horen en welke gegevens van belang zijn (nut en noodzaak). Voor een uitgebreide uitleg van het figuur 31: zie bijlage XV, deel 3.



Figuur 31.H4. Relatie van toepasbare regels met juridische regels.

In deze paragraaf wordt verder toegelicht hoe de inhoud kan worden vormgegeven, beheerd en gebruikt. Bovendien worden generieke relaties beschreven en lokale afwegingen benoemd met betrekking tot de omgang van toepasbare regels. Dit hoofdstuk is nauw verbonden aan de voorbeelden in bijlagen IV, V en VI, waarin de beschreven context in deze paragraaf is uitgewerkt in uitgewerkte voorbeeldregels op basis van beslissingstabellen.

Relaties tussen toepasbare regels en doelgerichte digitale regelgeving

Toepasbare regels zijn het laatste onderdeel van doelgerichte digitale regelgeving. Idealiter komen ze tot stand naar aanleiding van doelen en effecten, om daarmee tot kwalitatief hoogstaande en logische toepasbare regels te komen. Zie onderstaand:

- Doelen geven invulling aan de reden van regelgeving en daarmee ook van toepasbare regels.
- Sturingsfilosofie meenemen in het voortraject betekent dat de belangen en afwegingen van de organisatie terugkomen in de toepasbare regels.
- Activiteiten vormen het vertrekpunt voor de initiatiefnemer en vormen daardoor de groepering van de toepasbare regels.

- Werkingsgebieden geven aan op welke locatie juridische regels (en dus toepasbare regels) van toepassing zijn.
- Een beslissingstabel vormt de basis om bovenstaande informatie helder te structureren en biedt de mogelijkheid om toepasbare regels te gaan schrijven.
- Juridische regels bevatten de juridische werking van een regel binnen een bepaald werkingsgebied, waar de toepasbare regel informatie uit haalt en status aan ontleent.

Het is echter ook mogelijk om toepasbare regels een directe vertaling (van reeds bestaande) juridische regels te laten zijn. Het kan dan lastig zijn om toepasbare regels volledig dekkend te krijgen en de beslisstructuur volledig correct door te voeren, aangezien de bron (het tekstdocument) niet met dat achterliggende gedachtegoed is ontwikkeld.

Vormgeven inhoud

Om te komen tot goede toepasbare regels zijn heldere uitgangspunten en principes nodig om deze regels op eenduidige en gebruiksvriendelijke wijze inhoudelijke vorm te geven. Zie als volgt¹⁶⁷:

- Gebruik een positieve vraagstelling, geen enkele of dubbele ontkenningen.
- Hanteer een logische volgorde van de vragen, locatie aanduidingen eerst.
- Stel de vraag voor de zwaarstwegende criteria, meest bepalende regel eerst.
- Maak de directe grenswaarde inzichtelijk voor de initiatiefnemer, zodat duidelijk is wanneer iets wel of niet kan.
- Omgang met grenswaarde relevant voor hergebruik, probeer algemeen te formuleren waardoor alleen de grenswaarde verandert hoeft te worden.
- Hergebruik indien mogelijk.
- Verbeter eerst onheldere criteria in beslissingstabel en/of juridische regels, ga niet knutselen met de toepasbare structuur.
- Elke vraag dient op één manier te interpreteren zijn.
- Elke vraag dient relevant te zijn in de vragenboom, het moet de initiatiefnemer dichterbij de geldende verplichting brengen.
- Toelichting is relevant voor ondersteunende informatie, denk goed na waar dit meerwaarde biedt. Bijvoorbeeld bij: begripsbepaling, achtergrondinformatie of workflow.

Pas bovenstaande uitgangspunten en principes consequent toe, stel een eigen schrijfwijzer op. Het vormgeven van toepasbare regels bevat drie inhoudelijke componenten: gebruikersvragen, regelstructuur en annotaties. Hieronder is een voorbeeld van deze drie componenten opgenomen.

Voorbeeld in het klein – op basis van een juridische regel

Artikel 3.1

Voor het aanleggen van een kabel of leiding in, boven, over, of onder oppervlaktewaterlichamen, of de bijbehorende beschermingszone geldt een melding indien de kabel of leiding:

- a. bij oppervlaktewaterlichamen waar gevaren mag worden plaatsvindt; en*
- b. een gronddekking van 2 meter heeft ten opzichte van de onderkant van een oppervlaktewaterlichaam.*

Gebruikersvragen:

- *Wordt de kabel of leiding aangelegd bij een oppervlaktewaterlichaam waar gevaren mag worden?*
- *Is de gronddekking minimaal 2 meter ten opzichte van bodem watergang?*

Regelstructuur:

¹⁶⁷ Schrijfwijzer Digitaal Stelsel Omgevingswet (2019).

- Als op deze vragen 2 keer met 'ja' wordt geantwoord, dan geldt een melding.
- Indien 1 of 2 keer met 'nee' wordt geantwoord, dan geldt een vergunning.
- Deze conclusie is eenvoudiger (geautomatiseerd) te trekken vanuit de toepasbare regels dan vanuit de juridische regels.

Annotaties:

- *Werkzaamheden: Kabel leggen (afhankelijk van ontwikkeling waardelijst 'werkzaamheden')*
- *Activiteit: Kabel of leiding aanleggen*

Samenvatting beslisstructuur t.b.v. functionele structuur

- *Conclusie: het regelbeheerobject 'type conclusie' in de functionele structuur van toepassing voor 'Kabels en leidingen bij oppervlaktewaterlichamen' bevat het XML-bestand van deze vragenboom*
- *Indieningsvereisten: hier niet van toepassing, alleen van toepassing bij artikel X (juridische regel), waar staat beschreven wat de indieningsvereisten zijn behorende bij de conclusie indien deze leidt tot vergunningsverplichting*
- *Maatregel: hier niet van toepassing, alleen van toepassing bij artikel X (juridische regel), waar staat beschreven wat de maatregel is, indien de conclusie dit vereist*

Gebruikersvragen

De feitelijke toepasbare regel. De juridische regel is vertaald in een vragende vorm. Bij het opstellen en formuleren van gebruikersvragen is het handig om de volgende uitgangspunten (in combinatie met hierboven genoemde) te hanteren:

- B1-taalniveau, eenvoudige teksten.
- Beantwoorbare vragen voor de initiatiefnemer, heeft minimale inhoudelijke kennis nodig;
- Automatische antwoorden van software mogelijk maken, minimaliseren van gebruikersvragen voor de initiatiefnemer.
- Meervoudig toepassen, indien mogelijk hergebruiken van inhoud.

Vervolgens zijn er enkele keuzes te maken in hoe de gebruikersvraag beantwoord kan worden. Hier zijn verschillende smaken in mogelijk, die het DSO allen ondersteund. In bijlage X wordt dit toegelicht met een voorbeeld.

- Locatie bevestigingen leiden tot een selectie en filtering op basis van locatie. Op basis van geografische informatie, klik op de kaart, is automatische beantwoording mogelijk.
 - Ja/nee, binnen/buiten, een werkingsgebied
- Een gebruikersvraag is het meest gangbare type vraag en kent twee mogelijkheden. Het betreft een vraagstelling aan de initiatiefnemer die variabel wordt beantwoord.
 - Getal invullen, groter dan/kleiner dan, bevat een normwaarde
 - Ja/nee, positieve of negatieve beantwoording
- Register bevestigingen zijn slimme koppelingen waarbij de vraag zijn antwoord put uit een beheerregister, deze functionaliteit wordt in 2020 verder ontwikkeld en is beschikbaar bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hiervoor is een informatieproduct nodig voor slimme berekeningen en kent twee opties:
 - Systeem geeft antwoord, gebruiker kan deze niet wijzigen.
 - Systeem geeft antwoord, gebruiker kan wijzigen.

Dit levert een conclusie op voor een activiteit op een locatie, met eventueel bijbehorende indieningsvereisten en eventueel bijbehorende maatregel.

Beslisstructuur

De inzet van beslissingstabellen bevat een beslisstructuur. Immers geven de beslissingstabellen gestructureerde uitkomsten op basis van directe relaties. Wanneer dit in software in samenhang wordt uitgewerkt komt een sluitende beslisstructuur tot stand. Hiermee komen zowel de vragenbomen als de beslisbomen tot leven. Vanuit de STTR worden randvoorwaarden gesteld over hoe dit ingericht dient te worden, waarbij voor de technische invulling vrijheid ligt bij leveranciers.

Beslissingen binnen de toepasbare regels kennen een gelaagdheid. Het kan zo zijn dat meerdere toepasbare regels antwoord op elkaar geven om tot de conclusie te komen. Dus een uitkomst van één toepasbare regel kan afhankelijk zijn van onderliggende uitspraken (toepasbare regels). Elke beslisstructuur kent een maximale diepte, waarbij de vraag tot één conclusie leidt.

Toepasbare regels zijn altijd een-op-een gekoppeld aan de juridische regels. Dit houdt in dat de juridische regel direct gerelateerd is aan de toepasbare regel. De STTR vereist dat toepasbare regels een relatie hebben met werkingsgebieden, activiteiten en gewenst geachte annotaties (bijvoorbeeld normwaarde).

Vragenbomen kunnen verrijkt worden met content. Dit kan meegegeven worden als informatie binnen de toepasbare regel. Deze informatie heeft de naam 'content':

- toelichtende hulpteksten
- hyperlinks
- afbeeldingen, figuren, video's etc.

Binnen toepasbare regels wordt de meta-data vanuit STOP/TPOD meegenomen. Bevraging uit OZON en LVBB, bevat alle informatie behorende bij de juridische regel en wordt voor de toepasbare regel overgenomen. Dit betreft activiteit, regels, werkingsgebieden en normwaarden. Het is aan de software van applicaties om het een en ander technisch in te richten en standaarden met elkaar in verbinding te brengen. De onderdelen liggen in lijn met doelgerichte digitale regelgeving.

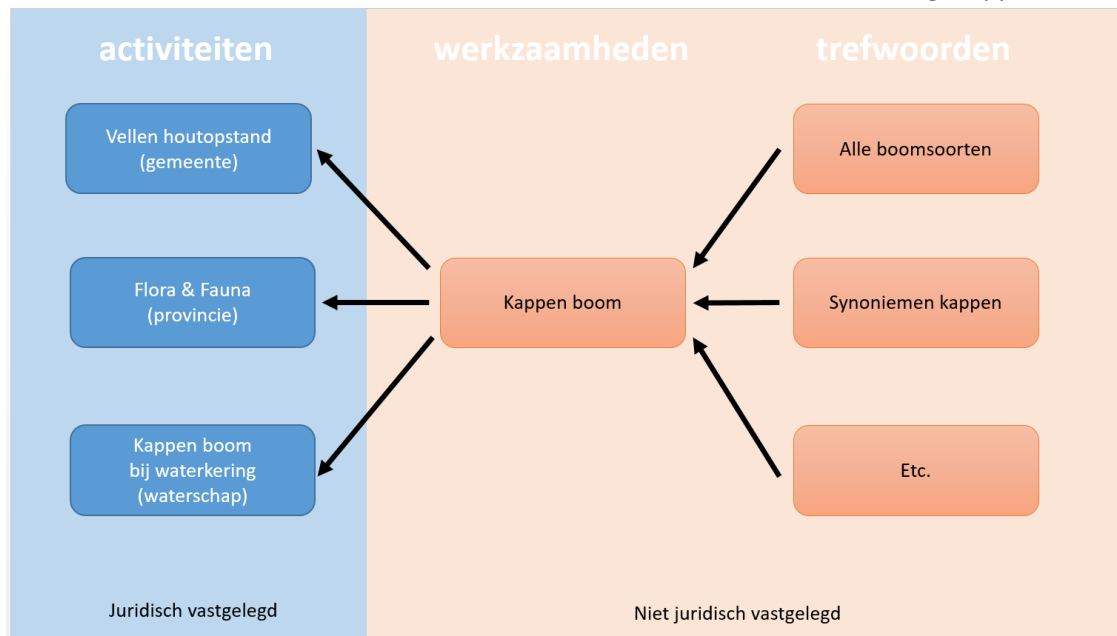
Annotaties

Annotaties zijn informatie labels ofwel meta data, waarmee de vindbaarheid en weergave van regelgeving wordt vereenvoudigd (zie paragraaf 2.13). De labels worden aan de juridische en toepasbare regels gekoppeld, waarna ze blijvend hun doorwerking vinden in de gebruikersinterface. Hiermee wordt voor de initiatiefnemer het raadplegen van regelgeving inzichtelijker. De meeste annotaties hebben betrekking op de STOP/TPOD (zie 4.3.6) en een deel is specifiek voor de STTR. Zie voor de volledige relaties in bijlage XV Annoteren.

Een kenmerkende annotatie bij toepasbare regels zijn werkzaamheden en trefwoorden. Een werkzaamheid is een beschrijving van een handeling die herkenbaar is voor de initiatiefnemer. Een belangrijk verschil met activiteit is dat de werkzaamheid niet in de waterschapsverordening is vastgelegd, maar in de toepasbare regels wordt gekoppeld aan de activiteiten. Hierdoor wordt het mogelijk dat de initiatiefnemer bij het oriënteren met het invullen van een werkzaamheid bij de juiste juridische activiteit terecht komt. Aan werkzaamheden kunnen ook trefwoorden worden gekoppeld, zodat de initiatiefnemer weer makkelijker bij de juiste werkzaamheid terecht komt.

Het voordeel van werkzaamheden en trefwoorden is dat het aan meerdere activiteiten kan worden gekoppeld, zoals bijvoorbeeld aan activiteiten in rijksregels en in andere lokale verordeningen. Zie figuur 32 voor de samenhang tussen activiteiten, werkzaamheden en trefwoorden.

In de toepasbare regels is het niet mogelijk om zelf werkzaamheden te benoemen. Het is namelijk een landelijk opgestelde lijst, waarvoor je werkzaamheden kunt aandragen. Een voorwaarde hierbij is dat er een afstemming heeft plaatsgevonden tussen alle betreffende overheden bij het benoemen van werkzaamheden, omdat deze aan meerdere activiteiten kunnen worden gekoppeld.



Figuur 32.H4. Samenhang tussen activiteiten, werkzaamheden en trefwoorden.

Vormgeven techniek

Een deel van de principes achter toepasbare regels wordt afgevangen door de techniek van de software, met name de beslisstructuren. Bij tooling om doelgerichte digitale regelgeving te maken en te beheren zijn beslisstructuren immers verweven in de software. Dit betekent dat vragenbomen een primair onderdeel zijn van de omgeving waarin regelgeving gemaakt en beheerd wordt. Het op de juiste manier vullen van de software met gebruikersvragen leidt daarmee direct tot werkende toepasbare regels. De interactie tussen de techniek en de invoer luistert nauw. De inhoudelijke gebruikersvragen, indieningscriteria, toelichtingen en conclusies vormgeven en opstellen blijft wel mensenwerk.

De toepasbare regels worden opgeslagen en ingericht via lokale software. De leverancier zorgt ervoor dat de regels op de juiste manier aan het digitaal stelsel worden aangeboden. Op het moment dat de toepasbare regels worden aangeboden aan het landelijk loket zal het systeem deze controleren op vorm en samenhang binnen de functionele structuur (zie paragraaf 2.13 en XV). De geldende verplichting is vrijwel direct beschikbaar in het loket. Regels tussentijds verifiëren kan door toepasbare regels te laten controleren zonder dat deze worden opgeslagen. Dit kan lokaal, maar ook het digitaal stelsel ondersteunt deze functie. Applicaties die toepasbare regels helpen maken, bieden vaak functionaliteit om de kwaliteit te checken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een controle op consistente taal en begrippen. Vaak werken dit soort applicaties ook met een vastgestelde structuur met een metamodel van de regels. Toepasbare regels zitten daarmee op het snijvlak van wat technisch gezien mogelijk is en de andere manier van werken die daarvoor nodig is.

Gebruiken

De gebruikerstoepassing van toepasbare regels heeft de grootste meerwaarde voor initiatiefnemers. Toepasbare regels zijn een innovatieve functionaliteit van het DSO-loket, waarbij met een klik op de kaart inzichtelijk wordt wat waar mag. Aan de hand van vragen wordt eenvoudig toegang verleend tot regelgeving en verplichtingen. Dit vergroot de inzichtelijkheid van regelgeving. Ook bieden toepasbare regels binnen het loket het vertrekpunt waar de gebruikers kunnen starten met hun vragen over de leefomgeving en waar centraal omgevingsvergunningaanvragen en meldingen kunnen worden ingediend. Het DSO-LV zelf is flink in ontwikkeling, waardoor de praktijkervaring gering is. Gaandeweg zullen de gebruikersfunctionaliteiten scherper worden.

Voor de waterschappen bieden de toepasbare regels ook nieuwe gebruiksmogelijkheden. Voor een verscheidenheid aan medewerkers wordt regelgeving immers eenvoudiger inzichtelijk. Voor vergunningverleners betekent het mogelijk een vermindering van eenvoudige aanvragen en worden beoordelingsregels inzichtelijker. Voor handhavers biedt het eenvoudig inzicht in de voorwaarden en verplichtingen van de te handhaven activiteiten. En voor beleidsmedewerkers toont het de directe doorwerking van de gemaakte keuzes van geldende criteria en verplichtingen. Bovendien bieden toepasbare regels de optie om eenvoudiger inhoudelijke checks te doen op de eigen regelgeving.

Aangezien toepasbare regels niet juridisch bindend zijn wordt voorzien door een disclaimer. De viewer gaat alléén over de rechten en verplichtingen die gelden vanuit het lokaal bevoegd gezag. Daarnaast kan echter ook sprake zijn van verplichtingen bij andere overheden zoals een gemeente, de provincie of het Rijk met tegenstrijdige of overlappende conclusies. Ook kunnen er op een bepaalde locatie nog privaatrechtelijke beperkingen aanwezig zijn door bijvoorbeeld eigendom, opstal, erfdienstbaarheid etc. Het is voor de initiatiefnemer daarom belangrijk om altijd na te gaan of er nog andere verplichtingen van toepassing zijn. Idealiter wordt het systeem door eenieder zo correct en actueel als mogelijk aangeboden en continu bijgewerkt en waar mogelijk aan de voorkant afgestemd.

Beheren

Het beheer van toepasbare regels wordt gekenmerkt door de sterke samenhang tussen de juridische regels en doelgerichte digitale regelgeving. Hieronder worden twee beheeraspecten van toepasbare regels specifieke toegelicht; optimaliseringen en mutaties.

Optimalisering

Met optimalisering wordt de toepasbare regel zelf verbeterd zonder dat hier overige mutaties aan ten grondslag liggen. Het zijn kleinschalige aanpassingen van de toepasbare regel, zonder dat de relatie met de beslissingstabel en juridische regel verandert. De werking en beslisstructuur blijft hetzelfde. Optimalisering is onder andere van toepassing als:

- de vraag niet gebruiksvriendelijk gesteld blijkt te zijn;
- uitgangspunten voor gebruikersvragen (zie bovenstaand) niet generiek zijn toepast; of
- gebruikersvragen niet goed op elkaar aansluiten.

Mutaties

Met mutaties binnen doelgerichte digitale regelgeving (bijvoorbeeld activiteit of werkingsgebied) zullen de toepasbare regels ook wijzigen. Waarbij een andere inhoud van de beslissingstabel tot andere juridische regels en toepasbare regels zal leiden. Het is belangrijk zorgvuldig met dergelijke mutaties om te gaan. Mutaties zijn van toepassing als:

- de inhoud van een beslissingstabel verandert;

- de inhoud van een juridische regel wijzigt;
- er nieuwe werkingsgebieden digitaal beschikbaar komen en gewijzigd;
- er meer of minder toepasbare regels benodigd zijn.

Mandatering

Het doorvoeren van optimaliseringen en mutaties van de toepasbare regels geven betekenis aan de doorwerking van regelgeving. Toepasbare regels zijn niet juridisch bindend (let op: disclaimer), maar het is wel het middel waarmee initiatiefnemers in aanraking komen met de regelgeving van het bevoegd gezag. Het is daarom van belang om het proces van mandatering op een juiste manier en niveau in te regelen, zodat de kwaliteit van de toepasbare regels blijft geborgd.

DSO

Wanneer de toepasbare regels zijn opgesteld, worden deze opgeslagen in het register toepasbare regels in het digitaal stelsel. Dit register zorgt ervoor dat de regels op het juiste moment op het scherm in het Omgevingsloket verschijnen. De leverancier zorgt ervoor dat de regels op de juiste manier aan het digitaal stelsel worden aangeboden en vangt het inhoudelijk beheer af.

Vanuit het DSO wordt een voorziening ingericht om te kunnen zoeken in de tijd, om vast te stellen welke regels wanneer van toepassing waren. Dit vergroot de inzichtelijkheid van beheer, aangezien mutaties en historie duidelijk blijven.

Afwegingen

De omgang met toepasbare regels is relatief nieuw en bovendien geen harde vereiste binnen de Omgevingswet. Daarom blijven de nodige inhoudelijke afwegingen bestaan voor het waterschap om hier invulling aan te geven:

- Gesloten of open vragen, wat wordt gebruiksvriendelijker geacht.
- Geo verwijzingen of niet, afhankelijk van de kwaliteit van geo-informatie.
- Keuzes maken welke uitgangspunten (zie eerder) structureel te hanteren.
- De volledige waterschapsverordening doorvertalen naar toepasbare regels (dienstverlenend), of een beperkte set van toepasbare regels aanleveren voor de meest voorkomende activiteiten (praktisch).
- Volgorde van vragen.
- Alleen vragen die een initiatiefnemer eenvoudig kan beantwoorden stellen, of ook technische/specialistische vragen.

4.4 Organisatieontwikkeling

Het ontwikkelen en beheren van doelgerichte digitale regelgeving is een nieuwe werkwijze. Het is een transitie waarbij binnen de organisatie anders gewerkt wordt, anders met de samenleving en derden wordt samengewerkt. Daar is (nieuwe) benodigde kennis en kunde voor nodig. Inhoudelijk vinden in de basis enkele verschuivingen plaats. In de basis wordt gewerkt vanuit digitale principes, wordt volledig integraal gewerkt, is regelgeving wendbaar en komt het vizier op de samenleving (zie figuur 33). De ontwikkeling van de waterschapsverordening en het aansluiten op het DSO biedt de kans om de nieuwe manier van denken en werken structureel te integreren in de waterschapsverordening. Deze paragraaf gaat hier nader op in.

Wendbare regelgeving	Integraal vormgeven	Digitale basis	Voor de samenleving
<p>Nu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projectmatige invulling • Grote herzieningen <p>Toekomstig</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procesmatige invulling • Partiele wijzigingen <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe werkvormen organiseren • Bestuurlijke vaststelling komt vaker voor 	<p>Nu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Invulling vanuit teams • Disciplines niet altijd met elkaar in contact <p>Toekomstig</p> <ul style="list-style-type: none"> • Invulling team overschrijdend • Expliciet meenemen van kennis uit alle disciplines <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe organisatievormen onderzoeken • Focus van teambelang naar organisatiebelang 	<p>Nu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tekstdocumenten schrijven • Juridische formulering • Empirisch vormgegeven <p>Toekomstig</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werken vanuit applicatie • B1-taalniveau • Vraag en antwoord • Expliciet linken van doelbenadering <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Digitalisering ondersteunen • Nieuwe competenties • Klant centraal 	<p>Nu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Denkend vanuit doelen en belangen eigen organisatie • Risico's afdekken • Stimuleren is lastig <p>Toekomstig</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelgeving vanuit de behoefte van de klant • Risico's afdekken en kansen stimuleren • 'Ja, mits' <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe inhoud van regelgeving en beleid • Nieuwe rol in de leefomgeving

Figuur 33.H4. Ontwikkelingen om regelgeving te ontwikkelen en beheren.

4.4.1 Anders werken

De invoering van de Omgevingswet geeft ruimte om de omgang met beleid en regelgeving inhoudelijk en procedureel te herzien. Daarbij beoogt de invoering van de Omgevingswet een cultuuromslag en een andere manier van denken en werken. Waterschappen kunnen daar invulling aangeven met de in deze handreiking beschreven methode van doelgerichte digitale regelgeving. Hierbij staat een digitale doelstructuur centraal. In deze paragraaf wordt beschreven wat organisatorisch nodig is om te werken met doelgerichte digitale regelgeving, om dit vorm te geven en in stand te houden. De veranderingen raken meerdere interne werkprocessen en worden hieronder principieel toegelicht met de praktische relatie.



Figuur 34.H4. Anders kijken, anders denken, anders werken (NOVI, Rijksoverheid).

Doelbenadering

De doelgerichte benadering vergt dat scherp is welke doelen voor het waterschap relevant zijn (zie paragraaf 4.3.1). Het is van belang dat de organisatie zich er bewust van wordt dat beleid en regelgeving altijd terug te herleiden zijn naar de doelen; het waarom. Het creëren van één samenhangende doelenboom, waarbij doelen, regelgeving en beleid met elkaar in verbinding staan is een ontwikkeling en leerproces die organisaties door moeten gaan. Het creëren van een doelenboom vraagt kennis en capaciteit en dient integraal afgedekt te worden. Zowel in het opzetten, beheren en raadplegen is dit nieuw en vormt een andere manier van werken.



Het toepassen van de doelbenadering kan bijvoorbeeld door bij bestaande regelgeving na te gaan waarom deze regel wordt gesteld en welke doelen hieraan ten grondslag liggen.

Sturingswijzen

Een sturingsfilosofie is een algemeen afwegingskader om te komen tot een bewuste(re) invulling van de rol van het waterschap in verhouding tot andere overheden en de samenleving bij de realisering van de maatschappelijke opgaven (zie paragraaf 4.3.2). De Omgevingswet vraagt om het van buiten naar binnen denken door de maatschappelijke opgave centraal te stellen. Hierdoor zal het waterschap, sterker dan voorheen, duidelijk moeten hebben wat zijn bijdrage aan de maatschappelijke opgaven zijn en hoe hij dat wil doen.



Sturingswijzen in het voortraject van het schrijven van beleid en regelgeving expliciet meenemen is een leerproces voor de organisatie. Het vraagt om gesprekken met bestuur en de ambtelijke organisatie en om keuzen in sturing. Die gesprekken en beslissingen zijn nodig om in beeld te hebben waar je als organisatie wanneer van wilt zijn. De context kan invulling krijgen door bestuurlijke afwegingen per situatie of opgave. Dit wordt vervolgens in praktische zin doorvertaalt naar verschillende sturingsinstrumenten, waaronder de waterschapsverordening. Het creëren van een sturingsfilosofie en de doorvertaling hiervan vraagt kennis en capaciteit binnen de organisatie en dient integraal afgedekt te worden.

Logica als basis

Uitgangspunt is dat wordt geredeneerd vanuit logica. Dit betekent dat uit wordt gegaan van basisprincipes die ervoor zorgen dat het totaal van beleid en regelgeving expliciet met elkaar in verbinding staan. Elke regel is onderling gerelateerd, doelgericht, activiteitgericht, locatiegericht en digitaal. Door dit structureel toe te passen bestaat een consistent harmonieus



geheel, zowel voor de meer strategische regels als de operationele regels (zie 4.2). Hierdoor wordt optimaal gebruik gemaakt van het vermogen van een digitaal systeem.

Dit oogmerk van doelgerichte digitale regelgeving is nieuw voor organisaties vanwege het loslaten van beslissingen en informatie op basis van enkel tekstformuleringen. Dit vraagt om een meer conceptuele en analytische benadering van regelgeving schrijven. De integratie van tooling/software is hiervoor van cruciaal belang. Door dit een integraal onderdeel te laten worden van het totstandkomingsproces van de waterschapsverordening worden nieuwe deuren qua informatievoorziening geopend, waarvoor ook nieuwe competenties (4.4.3) binnen de organisaties gevraagd zijn. Uiteindelijk komt dit het gebruiksgemak van regelgeving ten goede.

Eén beheeromgeving

Om de bovenstaande logica goed toe te kunnen passen is een digitale beheeromgeving nodig. Zie bijlage XI voor meer informatie over tooling. Door vanuit één omgeving te werken wordt het gestimuleerd om consistent en integraal te werken. Daarnaast dwingt tooling tot structuur, waarmee ook voldaan wordt aan de standaarden van het DSO. Digitale systemen worden hierbij optimaal benut om te komen tot en gebruik te maken van regelgeving.



Het transitie-aspect is dat voor beleid en regelgeving wordt gewerkt vanuit een digitale applicatie. Dit betekent een andere manier van beleid en regelgeving beheren en raadplegen. In raadpleging is tooling eenvoudig en gebruiksvriendelijk, maar het inrichten en beheren van tooling met nieuw beleid en regelgeving kent een zekere complexiteit.

De regel en metadata

Er is vaak meer informatiebehoefte dan alleen een juridische regeltekst die moet worden ontsloten. Daarom wordt extra informatie gekoppeld aan de regeltekst. Deze informatie wordt binnen het DSO ook wel annotaties en/of metadata genoemd (bijvoorbeeld toelichtingen, bijlagen, locaties). Het is in feite data over data, bij een 'roman' kan dit bijvoorbeeld: auteur, datum, uitgever en BSN-nummer zijn. Het geeft extra informatie voor gebruik- en beheer gemak. Deze functionaliteit wordt ondersteund door digitaal regelbeheerapplicaties.



Op informatieniveau gaat met meta data een nieuwe wereld open, aangezien gebruik wordt gemaakt van de digitale mogelijkheden. Het vergt wel een andere manier van juridisch tekstschrijven. Niet alle informatie staat alleen in de juridische regel zelf. Daarnaast kent de toepassing een mate van conceptueel en analytisch denken die beschikbaar dient te zijn binnen de organisatie en integrale projectteam(s). Dit is een ontwikkelpunt.

Van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits'

De Omgevingswet beoogt niet alleen het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het wil ook ruimte bieden aan ontwikkelingen. Dit betekent voor overheden een andere houding naar burgers en bedrijven met initiatieven. Het 'ja, mits'-principe, in plaats van het 'nee, tenzij'-principe. Dit betekent niet direct ja zeggen, maar vraagt overheden om scherpere doelsturing en opgavebepaling (zie paragraaf 4.3.2). Hierbij leent het bij de inrichting om regels te stellen vanuit vastgestelde doelen.



Inhoudelijk kent dit de nodige gevolgen voor beleid en regelgeving binnen de waterschappen. Om deze omslag vorm te geven is doelgerichte digitale regelgeving direct ondersteunend, gezien de doelgerichtheid en omdat 'ja, mits' eenvoudiger digitaal te structureren is.

Eén overheid

Van de overheid wordt verwacht dat zij als één overheid functioneert, nauw en snel samenwerkend en aansluitend bij het tempo van de samenleving. Inwoners en ondernemers willen hun zaken gemakkelijk afhandelen. Snel, betrouwbaar en veilig. Waar mogelijk digitaal, als nodig persoonlijk. En eenduidig: zaken die vanuit klantperspectief logisch bij elkaar horen in samenhang afhandelen. Door te werken als één overheid kan dienstverlening echt vanuit vragen van de maatschappij ingericht worden. Dit vraagt afstemming tussen overheden (zie paragraaf 2.9). Doelgerichte digitale regelgeving maakt het voor waterschappen makkelijker om te redeneren waarom regelgeving is gesteld. In gesprek met andere overheden maakt dit inhoudelijke afstemming over beleid en regelgeving ook eenvoudiger. Hiermee kan invulling worden gegeven aan eenduidige en consequente uitkomsten bij afhandelingen. Gezien het sterke regionale karakter van inhoudelijke interbestuurlijke afstemming zal dit grotendeels bewerkstelligd moeten worden met regionale partnerschappen. Hiervoor is een sterk netwerk nodig met heldere afspraken.



Digitaal raadplegen

Door beleid en regelgeving digitaal vorm te geven wordt het daarmee direct ook digitaal raadpleegbaar. Dit is mogelijk in verschillende vormen, waaronder de 'klik op de kaart'. Dit wordt gefaciliteerd door het DSO, maar wordt mogelijk ook ondersteund door lokale, digitaal regelbeheerapplicaties. Het digitaal raadplegen maakt beleid en regelgeving eenvoudiger inzichtelijk, waardoor het voor de ambtenaar makkelijker wordt om conclusies te genereren en inhoudelijk controles uit te voeren. Voor de klant is het een versimpelde manier om tot de benodigde informatie te komen.



De omslag van tekstuele analyses naar digitale inzichten betekent een efficiëntere en effectievere benadering van het beleid. Hierdoor hoeven initiatiefnemers minder vaak contact op te nemen met het waterschap en worden alleen de benodigde zaken ingediend bij het waterschap. Bij het waterschap komt hierdoor ruimte voor maatwerk en samenwerking, waarbij kwaliteit en inzichtelijkheid toeneemt. Tevens wordt beleid en regelgeving voor verschillende rollen binnen het waterschap eenvoudiger toegankelijk.

Volledig modulair

Binnen de digitale applicaties worden regels opgeknipt. Doelen, activiteiten, werkingsgebieden, juridische regels en toepasbare regels worden met elkaar in verbinding gebracht. De splitsing betekent dat het relatief eenvoudig is om één aanpassing te maken, bovendien is het gezien de expliciete relaties, inzichtelijk wat de gevolgen van aanpassingen zijn. Door deze flexibiliteit in het doorvoeren van wijzigingen is het aannemelijk dat op kleiner schaalniveau en daardoor frequenter herzieningen plaats zullen vinden.



Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat beleid en regelgeving vaker inhoudelijk herzien en vastgesteld kan worden. Hierdoor zal het minder lang duren voordat nieuwe inzichten en verbeteringen verwerkt worden. Wijzigingen en mutaties kunnen periodiek worden aangeboden.

4.4.2 Anders samenwerken

Om de verbeterdoelstellingen van de Omgevingswet goed te borgen binnen de organisatie is een verandering nodig van de wijze van denken en samenwerken. Deze veranderopgave wordt ondersteund door de doelgerichte digitale regelgeving.

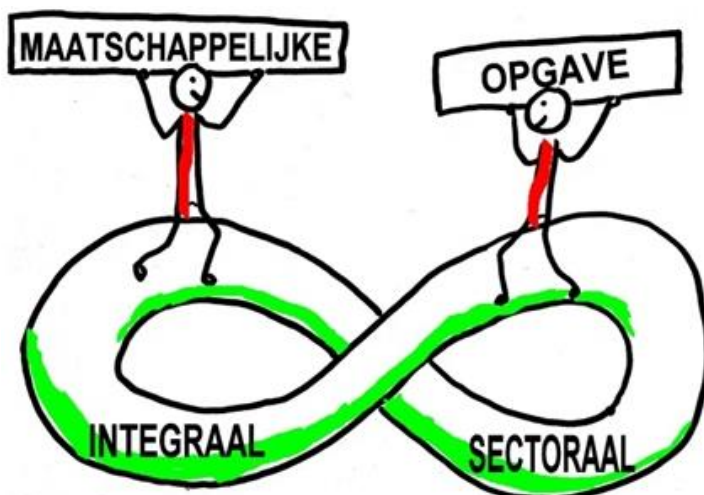
Van buiten naar binnen denken

De opgave van de maatschappij staat met de Omgevingswet centraal voor alle overheden. Dit geeft een zeer breed speelveld waarop hier invulling aan gegeven kan worden. De Omgevingswet noemt het 'Verbeteren van de fysieke leefomgeving'. Dit vraagt om samenwerking met de omgeving om weet te hebben van de maatschappelijke opgaven en ruimte geven aan initiatieven die geïnitieerd worden. Daarnaast hebben overheden ook eigen verbeteropgaven, waarbij het van belang is om deze intern scherp te hebben, maar ook om deze af te stemmen met de andere overheden.



Maatschappelijke opgaven

Maatschappelijke opgaven bevatten de grote onderwerpen waarvoor overheden de komende jaren aan de lat staan. Voorbeelden van maatschappelijke opgaven zijn leefbaarheid (een gezonde leefomgeving, waterkwaliteit), bereikbaarheid (mobiliteit), circulaire economie (hergebruik), duurzaamheid (voetafdruk), energieneutraal en klimaatadaptie (wateroverlast, droogte en waterveiligheid). De instrumenten van de Omgevingswet zijn hulpmiddelen om deze opgaven uit te werken. Deze maatschappelijke opgaven kunnen opgepakt worden in visiedocumenten, zoals bijvoorbeeld een watervisie. Door de maatschappelijke opgaven scherp te hebben zijn randvoorwaarden aanwezig om invulling te geven aan de waterschapsverordening op basis van doelgerichte digitale regelgeving. Overheden zijn momenteel aan het experimenteren via regionale interbestuurlijke try-outs, klantreizen, belevingsprincipes en dienstinnovaties om werkelijk in verbinding te staan met de opgaven en behoeften van de maatschappij.



Figuur 35.H4. De maatschappelijke opgave centraal in een continue feedback loop (DSO).

Opgave van het waterschap

Om van buiten naar binnen te kunnen denken is het cruciaal om te weten waar je als lokale overheid zelf voor staat. Wat voor soort overheid willen we zijn? Welke locatie specifieke opgaven zijn relevant? Welke waarden en welke projecten ondersteunen dit? Het is belangrijk om aan de voorkant deze kaders scherp te hebben en continu te updaten.



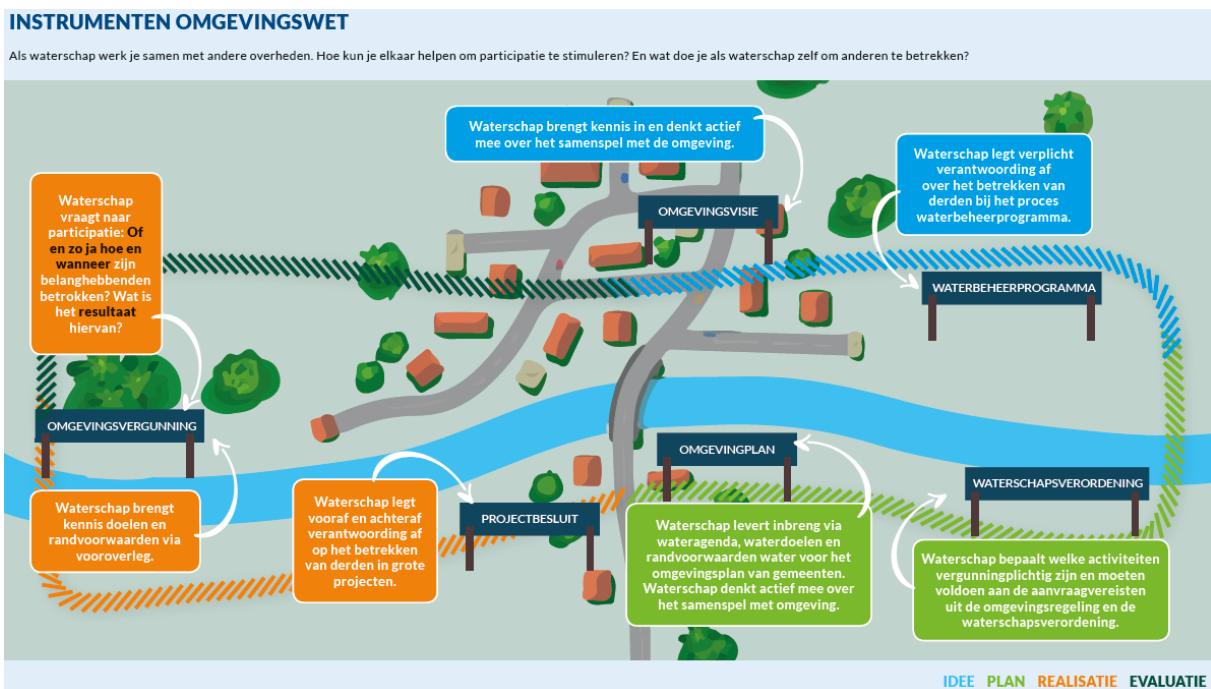
De concrete doorwerking van de eigen opgave komen terecht in doelen, sturing en regelgeving. Gezien de wendbaarheid van de opgaven dient continu getoetst te worden welk effectverandering dat teweeg brengt, eventueel is het noodzakelijk om regelgeving hierop te herzien. Lokale opgaven kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat tijdelijk niet voor regulering wordt gekozen, maar dat de samenwerking wordt gezocht om deze te verwezenlijken.

Samenwerking en participatie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Het vroeg betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Participatie is daarbij gefocust op de behoeften van de maatschappij om in samenwerking met de overheid tot nieuwe en creatieve initiatieven en regelingen te komen. De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. De wet geeft ruimte aan initiatiefnemers en het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken. Participatie is maatwerk. De locatie, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Daarbij wordt gewerkt op basis van vertrouwen en wordt waar mogelijk de initiatiefnemer ondersteund om zaken mogelijk te maken.



Doelgerichte digitale regelgeving kan hierin faciliteren door beleid en regelgeving doelmatiger op te schrijven, eenvoudiger inzichtelijk te maken en inhoudelijke ruimte te bieden.



Figuur 36.H4. Participatie in relatie tot de waterschapsverordening (UvW).

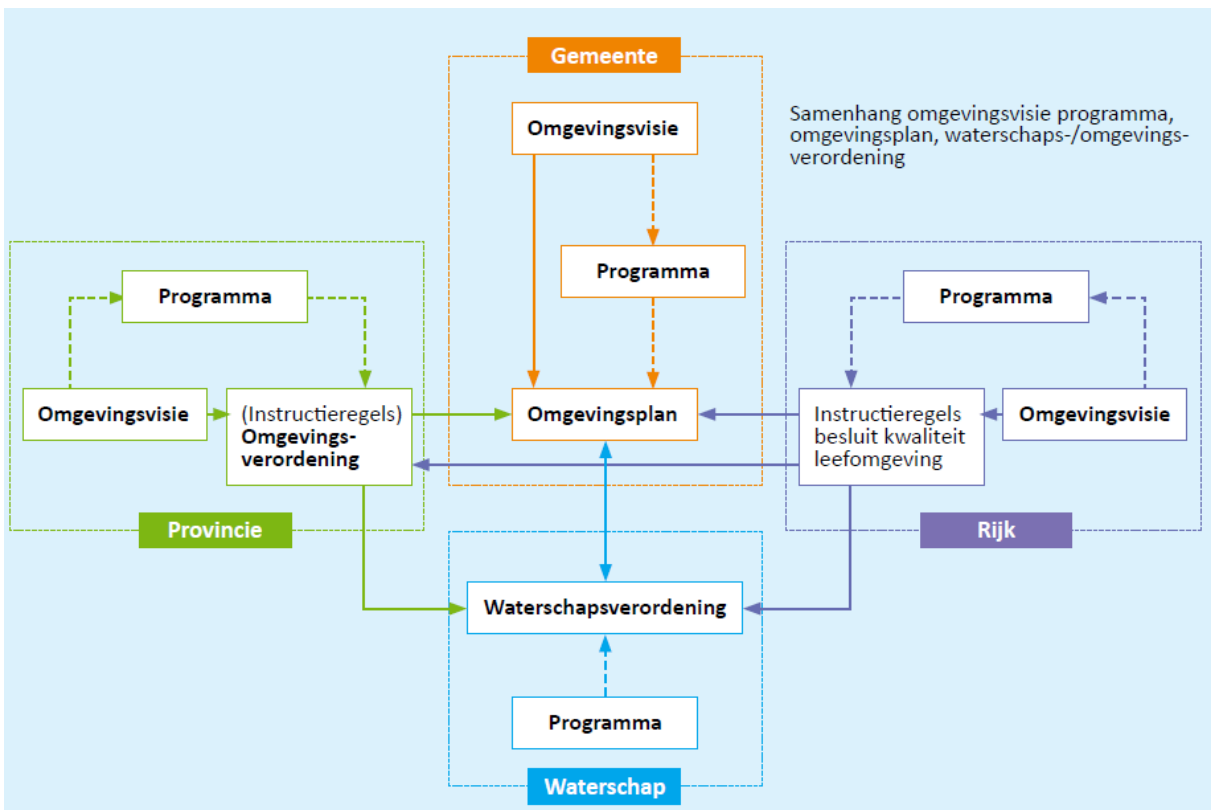
Regionale afstemming tussen overheden

Decentralisatie en grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken vragen om meer regionale samenwerking tussen overheden. Ook gebiedsgericht werken vergt nauwe samenwerking tussen overheden in de regio. Daarbij is het belangrijk rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden. Regionale samenwerking en partnerschap tussen verschillende overheden, zowel waterschappen onderling als tussen waterschap, gemeente, provincie en rijk is daarvoor nodig.



Door op zoek te gaan naar gelijke thema's (bijvoorbeeld participatie, ambitie, digitalisering) op gelijke niveaus (bijvoorbeeld strategisch, tactisch, operationeel) kunnen ervaringen en bevindingen uitgewisseld worden. Denk hierbij aan regionale allianties die het mogelijk maken om op meer detail informatie uit te wisselen en af te stemmen. In landelijke groepen kan algemene informatie ingewonnen worden om het kennisniveau omhoog te halen.

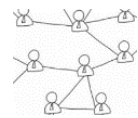
De digitalisering biedt handvatten om deze afstemming invulling te geven, samenwerkingsruimten en tooling maakt het inzichtelijker wie wanneer voor welke regel staat. De samenwerking met overheden kan door middel van doelgerichte digitale regelgeving worden vereenvoudigd om heldere gezamenlijke doelen te stellen, regelgeving met elkaar te verbinden op overschrijdende thema's en besluiten te integreren in samenwerkingsruimten.



Figuur 37.H4. Samenhang tussen rijk, provincie, gemeente en het waterschap (IPO).

Integraal samenwerken binnen de organisatie

Naast de principes die nodig zijn om het van buiten naar binnen denken goed te kunnen integreren verdienen ook de werkprocessen in de eigen organisatie specifieke aandacht. In verbinding staan met de omgeving, heeft weinig meerwaarde als intern een 'eilandjescultuur' heerst.



De implementatie van de Omgevingswet is niet gefocust op één onderwerp, het is een verandering die de gehele organisatie raakt. Vaststellingsprocedures wijzigen, visies worden hervormd, beleid wordt herzien, initiatieven veranderen van impact, meer verantwoordelijkheid ligt bij de initiatiefnemer, de complexere initiatieven krijgen meer aandacht, doelen worden expliciet, regels worden herzien en digitale tooling is voor iedereen van toepassing. Dit doorsnijdt functies en teams en laat zich niet sturen door een projectmatige sturingslijn. Op bepaalde thema's en clusters is het



wenselijk om tot hernieuwde procesafspraken te komen. Mogelijke voordelen zijn: toegang tot nieuwe kennis, verbreding van het netwerk, complementaire deskundigheid en volledige oplossingen. Dit vraagt om een kritische blik naar de eigen organisatie.

Voorbeeld is een juridische regel over de activiteit 'steiger aanleggen'. Voor het juridische component is een jurist nodig, voor de inhoudelijke afwegingen zijn beleidsmakers waterkeringen, watersysteem en waterkwaliteit gewenst, voor het zichtbaar maken op de kaart is een GIS-specialist gewenst en voor de praktische toepassing een vergunningverlener of handhaver en onderhoudsmedewerker. Het zijn multidisciplinaire vraagstukken die als dusdanig ingericht moeten worden, waarbij ruimte is voor alle expertises.

Onderdelen binnen het implementatieprogramma Omgevingswet van het waterschap die relevant zijn voor het vormgeven van de waterschapsverordening zijn legio. Het is zaak om deze verschillende onderdelen met elkaar in verbinding te brengen en waar mogelijk integraal te benaderen. Daarbij kan bijvoorbeeld aan onderstaande onderdelen worden gedacht:

- Waterbeheerprogramma (visie op de organisatie)
- Watervisie (visie op maatschappelijke en interne opgaven)
- Beleidsregels (afwegingskader voor vergunningen)
- Digitale transformatie (ICT)
- Instrumenten andere overheden (afstemming met andere overheden)
- Strategisch personeelsmanagement (persoonlijke ontwikkeling)
- Bedrijfsvoering (organisatie)

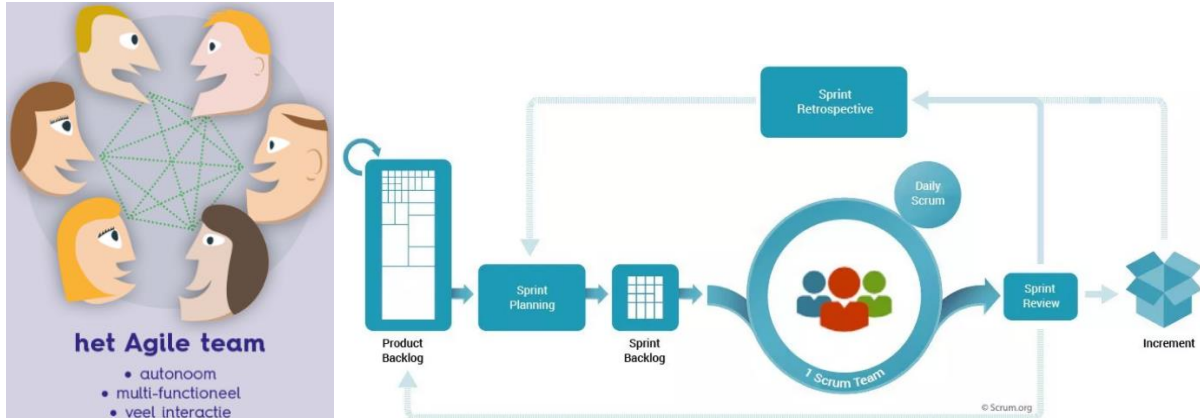
Samenwerkingsvormen (agile)

Om invulling te geven aan integrale samenwerking en de shift van projectmatige naar procesmatige vraagstukken is het goed om passende samenwerkingsvormen te beschouwen. Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenis gevend proces. Het is een grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen.

Agile werken kan een van deze samenwerkingsvormen zijn. Agile maakt het voor organisaties mogelijk om met continue verandering om te gaan. Zelforganiserende teams nemen het initiatief, waarbij op een herhalende manier en in constant ritme interactie is tussen het projectteam, de gebruikers en de organisatie. In essentie betekent agile 'behendig' of 'wendbaar', waarbij kleine zelfsturende multidisciplinaire teams in relatief korte cycli werken aan relatief kleine taken en continu feedback krijgen van de uiteindelijke klant of eindgebruiker. De klant staat daarbij centraal en als werk geen waarde toevoegt aan klant of gebruiker, rijst bij de juiste uitvoering onmiddellijk de vraag waarom het werk überhaupt wordt uitgevoerd. Voor een wendbaar en nieuw proces als doelgerichte digitale regelgeving kan dit bij uitstek een geschikte werkvorm zijn.

De agile werkvorm kan lokaal worden toegepast om bepaalde onderwerpen en clusters procesgericht en flexibel op te pakken en in te richten, maar kan ook toegepast worden op grotere schaal binnen de organisaties. Agile biedt de mogelijkheid om pilots op te pakken, zonder dat hier grootschalige projectplannen met vast mijlpalen voor geschreven hoeven te worden. Het gaat om de stip op de horizon, waar wendbaar naar toegewerkt kan worden. Het uitgangspunt is dan ook "leren door te doen" met een iteratieve en stapsgewijze ontwikkeling, waarbij continue kleine tastbare stappen gemaakt worden met deelproducten die worden geïmplementeerd, geëvalueerd en

aangepast. Voor de ontwikkeling die de Omgevingswet van ons vraagt is dit een uiterst geschikt manier van werken.



Figuur 38.H4. De agile werkwijze als team en procesmatig.

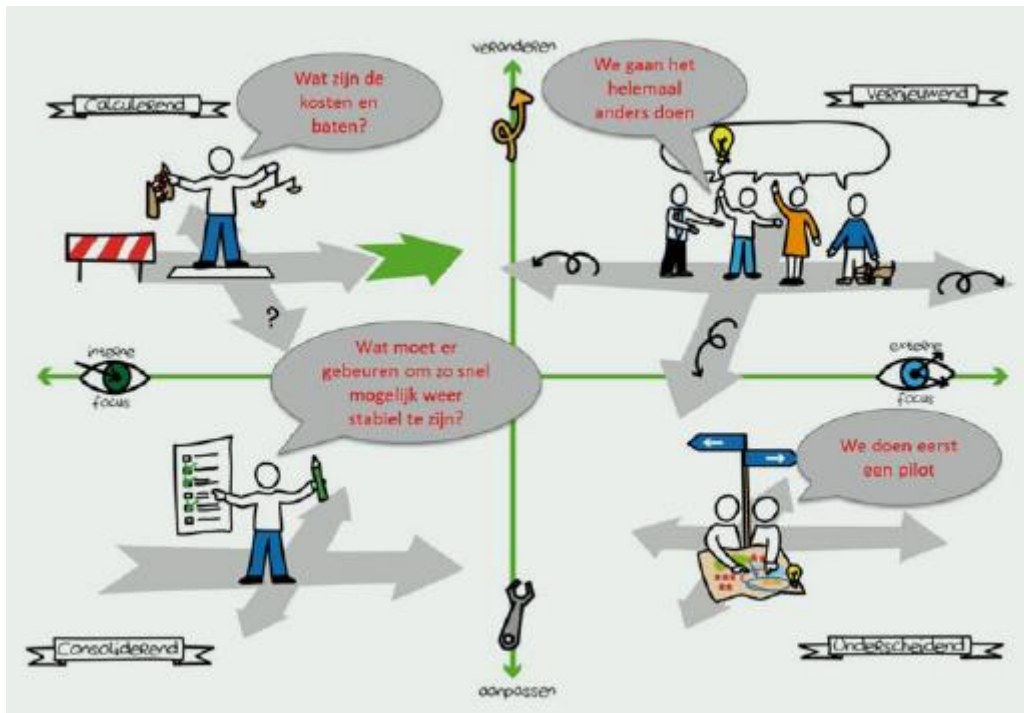
Continuïteit

De Omgevingswet treedt op 01-01-2021 in werking en kent met betrekking tot het waterschapsverordening overgangsrecht t/m 01-01-2023. Om dit tot een blijvend succes te maken is het nodig om deze lijn te continueren met een lange termijnvisie en te verweven in de reguliere organisatie. Eventueel is het hiervoor nodig om de organisatiestructuur en werkprocessen aan te passen, waarbij een tijdelijk programma de ruimte krijgt om structureel in de organisatie te landen. De structuur is daarbij ondersteunend aan het proces en de onderliggende veranderopgave. De integrale aanpak, participatief, digitaal en redenerend vanuit het gebied en/of de opgave vraagt bijna vanzelfsprekend om ontwikkeling. Hoe ver hierin wordt gegaan en hoe formeel dit wordt vastgelegd, hangt af van bestuurlijke keuzes, visie op type overheid en de geformuleerde bestuurlijke ambities.

Naar verwachting zal de waterschapsverordening een flexibeler document worden die vanwege zijn digitale principes relatief eenvoudig gemuteerd en herzien kan worden. Dus naast continuïteit in de beheerfase, zal ook de inhoudelijke doorontwikkeling ruimte moeten krijgen binnen de organisatie. Bovendien is de digitale transformatie een werkveld waarin ontwikkelingen erg snel gaan en zich moeilijk laten voorspellen, een lange termijn strategie is hierbij mogelijk ondersteunend.

Experimenteren in pilots

Het vernieuwende karakter van doelgerichte digitale regelgeving brengt onzekerheden met zich mee. Stapsgewijs wordt ervaring opgedaan. De stip op de horizon is hierbij helder, maar de weg daarnaartoe kronkelt en is in zeker mate experimenteren. Om toch praktisch met de materie aan de slag te gaan is het uitvoeren van pilots een haalbare en leerzame wijze. Een pilot is een 'test' van een voorgestelde oplossing die op kleine schaal uitgevoerd wordt om zo de effecten van die oplossing beter te begrijpen en vervolgens op grotere schaal (mits positief bevonden) effectiever te implementeren.



Figuur 39.H4. Het uitvoeren van experimenten en pilots (Aan de slag met de Omgevingswet).

Het algemene beeld is dat het leereffect voor de organisatie en medewerkers groot is. Het is hierbij goed om scherp te hebben welke inhoud nodig is en waar kennis daarvoor op het moment ontbreekt. Vervolgens kan dit op innovatieve wijze op meerdere manieren invulling krijgen. De insteek kan zowel voor inhoudelijke deelcomponenten zijn (bijvoorbeeld doelenboom of tooling digitaal regelbeheer) als voor interbestuurlijke samenwerking (bijvoorbeeld vergunningtafels of proeftuinen) en ook voor integreren van processen (bijvoorbeeld juristen, informatiespecialisten en vergunningverleners).

Het is van belang om een pilot goed voor te bereiden en de meerwaarde scherp te definiëren. Deze waarom dient als rode draad gedurende de hele doorlooptijd, waarbij de 'hoe' continu bijgestuurd kan worden. De volgende richtlijnen worden raadzaam geacht:

- Plan van aanpak om pilot uit te voeren
- Verzamelen van informatie en data
- Gecommitteerd projectteam samenstellen
- Procesafspraken en trainen van projectteam
- Uitvoeren van de pilot
- Transparantie in communicatie
- Continu evalueren en feedback
- Opschalen of afschalen

4.4.3 Andere kennis en kunde

De Omgevingswet zorgt voor een andere manier van werken en samenwerken. Dit betekent een andere behoefte in kennis, kunde, houding en gedrag. Met de komst van de Omgevingswet en het ontwikkelen van de waterschapsverordening veranderen (in verschillende mate) functies en takenpakketten. Deze functies bevinden zich in de volgende taakvelden¹⁶⁸:

- Bestuur
- Management
- Projectleiding / casemanagement
- Beleidsontwikkeling
- Vergunningverlening
- Toezicht / Handhaving
- Specialistisch advies
- Omgevingsmanagement



Competenties kunnen heel breed worden opgezet. Hiervoor dient elke organisatie zijn eigen proces in te richten en te analyseren of er andere en nieuwe eisen en wensen aan het personeel gesteld worden, nu en in de toekomst. Hiervoor kunnen functie- en competentieprofielen van meerwaarde zijn. Dit komt zowel van pas bij monitoring als werving. Kennisdragers en ervaringsdeskundigen kunnen vervolgens kijken wat er op basis van de ervaringen in aanmerkingen komt voor verandering (Plan-do-check-act). In de ‘Gespreksstarter veranderprofielen’ staan algemene kenmerken omtrent competenties met betrekking tot de Omgevingswet. Uiteindelijk leidt dit tot het beter weten wie de klant is, beter kunnen inleven wat de klant wil, efficiënter en effectiever communiceren en informeren, en beter leren en ontwikkelen om voorbereid te zijn op veranderingen.

Interessant is het A&O-fonds Waterschappen.¹⁶⁹ Dit biedt waterschappen handvatten om vanuit HR perspectief de Omgevingswet te implementeren. Dit leidt tot een HR-veranderopgave die nodig is voor de ontwikkeling van houding, gedrag en kennis. Daarbij kunnen waterschappen kosteloos gebruikmaken van een incompany workshop, de regionale werkateliers Omgevingswet voor leidinggevenden, de nieuwe MOOC en faciliteren van het uitwisselen van kennis en best practices. De routekaart (A&O-fonds) benoemt vijf processtappen: richting bepalen, plannen maken, anders denken anders doen, ontwikkelen, laten landen en vastleggen. Het is een hulpmiddel om na te gaan of alle processtappen en activiteiten die horen bij de HR-veranderopgave voldoende in beeld zijn.

Het opleidingsinstituut Wateropleidingen heeft in opdracht van de Unie van Waterschappen een routekaart¹⁷⁰ gemaakt voor de waterschappen met daarin:

- een overzicht van groepen medewerkers (doelgroepen) die geschoold moeten worden;
- een specificering van de noodzakelijke inhoudelijke kennis per groep, uitgewerkt in leerdoelen;
- een voorstel over de vorm waarin de opleidingsactiviteit het beste zal kunnen worden aangeboden aan de specifieke doelgroep.

Daarnaast zijn bestaande opleidingsinitiatieven van de waterschappen over de inhoudelijke kennis van de Omgevingswet gebundeld in een Toolbox. De waterschappen kunnen de routekaart gebruiken om hiermee hun eigen opleidingsplan te maken en uit te voeren.

¹⁶⁸ Ontleend aan Gespreksstarter veranderprofielen Omgevingswet van het programma “Aan de Slag met de Omgevingswet”, ministerie van Binnenlandse Zaken.

¹⁶⁹ <http://hrm.aenowaterschappen.nl/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

¹⁷⁰ Waterkennis op peil. Routekaart Opleidingen Omgevingswet & Toolbox waterschappen, Wateropleidingen (oktober 2019). Dit rapport is op te vragen bij de Unie van Waterschappen.



Hieronder wordt samenvattend toegelicht wat de inhoudelijke kenmerken zijn van de rollen die van toepassing zijn om binnen de Omgevingswet te komen tot doelgerichte digitale regelgeving en de waterschapsverordening. In bijlage XIV wordt uitgebreider ingegaan op specifieke kenmerken en onderdelen.

Bestuur

Het proces waar het bestuur voor staat is om de organisatie in staat te stellen om de andere manier van werken, denken en kennis en kunde te faciliteren. Om de transitie die dit met zich mee brengt te ondersteunen en waar mogelijk te stimuleren. Het verhelderen van de ambitie, doelen en sturing van de organisatie middels besluitvorming. Deze besluitvorming sijpelt vervolgens door in de organisatie om hier handen en voeten aan te geven.

Management

Om het werk inhoudelijk goed te laten verlopen is het belangrijk dat het management zorgt dat de ambtenaren op de juiste manier in stelling worden gebracht. Vooruitkijken naar en inrichten van benodigde vaardigheden en samenwerkvormen. Dit geeft de organisatie de kans om de veranderopgave succesvol te implementeren. Met een heldere en eenduidige strategie, visie en sturingslijn worden de randvoorwaarden geschept om een effectieve, autonome en vertrouwde werkomgeving te creëren.

Projectleiding

De projectleiders geven invulling aan het verwezenlijken van de inhoudelijke projecten van de Omgevingswet, onder andere in de waterschapsverordening. Hiervoor wordt bij voorkeur in integrale teams gewerkt, waarmee met via verschillende expertises alle relevante onderwerpen op geïmplementeerd worden. Voor de projectleider is het belangrijk synergie te creëren, heldere kaders te schetsen in de stip naar de horizon en om resultaatgericht te zijn.

Beleidsontwikkeling

Het proces waar beleidsontwikkelaars voor staan is het verenigen en verknopen van de verschillende beleidsniveaus. Watervisie, waterbeheerprogramma, waterschapsverordening, beleidsregels en memo's staan bijvoorbeeld allemaal in relatie met elkaar. Door deze expliciet in verbinding te stellen wordt het beleid consistent, uniform en integraal. De relaties zijn team overschrijdend en elke voor het verwezenlijken van de maatschappelijke- en organisatorische doelen worden bewust verschillende instrumenten ingezet, waarvan de waterschapsverordening er een is.

Vergunningverlening

Om op de juiste manier invulling te geven aan en om te gaan met vergunningen moeten waterschappen verder kijken dan het waterbelang. De belangrijkste veranderopgave is dat het waterschap voor de initiatiefnemers zich daadwerkelijk opstelt als waterpartner en medewerkers in staat zet om op deze nieuwe manier te werken. Het wordt gekenmerkt door een open houding en gedrag, op zoek naar de beste maatschappelijke oplossingen, ondersteund door heldere doelen met regelgeving dat via digitale werkomgevingen is raad te plegen.

Toezicht en handhaving

Het dienstbaar opstellen en als verbindende factor werken tussen de werkvloer en de praktijk is wat toezicht en handhaving kenmerkt. Met de waterschapsverordening zullen nieuwe inhoudelijke regels



gelden en zullen deze op een andere (digitale) manier beschikbaar zijn. Kennis en ervaring hiermee opdoen en de praktische expertise borgen in het instrumentarium is belangrijk.

Juridisch specialist

De Omgevingswet brengt een nieuw scala aan juridische werkelijkheden met zich mee. Voor de juristen is het van belang inhoudelijke kennis op te doen van de nieuwe wet- en regelgeving, zowel in theorie als de juridische doorwerking van de geest van de wet. Het doorvertalen van kansen en risico's in de waterschapsverordening wordt als een interessante uitdaging gezien. Bovendien is de doelredenering, werken vanuit een digitale basis en multidisciplinariteit nieuw.

Informatie specialist

Met de Omgevingswet krijgt de informatie specialist een veel prominentere rol. Waar dit in het verleden meer vanuit dienstverlening was, zit het digitale denken nu volledig verweven in de Omgevingswet en in de waterschapsverordening. Specialisten dragen deze vakkennis over.

Omgevingsmanagement

De omgevingsmanager/planmaker is de spin in de web voor de interactie tussen het waterschap, derden en initiatiefnemers. Hier vindt de doorvertaling plaats van plan- en regelgeving om het 'ja-mits' denken in praktische zin handen en voeten te geven. Het schaken op meerdere borden en de oren en ogen van de organisatie zijn cruciaal om de verschillende belangen van de Omgevingswet te verenigen. Deze belangen dienen ook een plaats te vinden in de waterschapsverordening.

4.5 Conclusie

De methode doelgerichte digitale regelgeving biedt een areaal aan elementen die het mogelijk maakt om regels doelgericht op te stellen en vorm te geven op basis van een digitale structuur. De digitale structuur als basis betekent dat tekst in de basis niet eerst volledig wordt uitgeschreven als tekstdocument, maar dat wordt begonnen vanuit inhoudelijke processtappen en doelgerichte logische regels (in een digitale omgeving), waarna een tekstdocument een gevolg is. Het document als eindproduct, niet als vertrekpunt. Dit is een stelselmatig andere manier van denken die een nieuwe wereld opent. Dit biedt de mogelijkheid om volledig samenhangend tot doelen, een waterschapsverordening, toepasbare regels en een digitale ontsluiting naar het DSO te komen.

Doelen, sturing, werkingsgebieden, activiteiten, beslissingstabellen, juridische regels en toepasbare regels zijn allemaal inhoudelijke onderwerpen van doelgerichte digitale regelgeving. Enkele hiervan zijn nieuwe principes van de Omgevingswet en anderen zijn bestaande principes die in een nieuw licht komen te staan. Het expliciet met elkaar in verbinding brengen van deze onderwerpen, ze integraal te beschouwen en de mogelijkheden van hedendaags technologie te integreren maakt het mogelijk om op nieuwe wijze regelgeving vorm te gaan geven. Of eigenlijk, om op nieuwe wijze een constructieve rol te nemen in de maatschappelijke opgave. Daarmee is het wel degelijk een flinke stelselwijziging die de nodige voeten in de aarde heeft om inhoudelijk vorm te geven.

Doelgerichte digitale regelgeving leidt voor de waterschapsverordening tot een doelenboom, waarin een geordende weergave van de doelen van het waterschap wordt gevisualiseerd. Het vormt de basis voor de verantwoording waarom regelgeving wordt gesteld. Een heldere sturingsfilosofie biedt een afwegingskader om te komen tot een bewuste rolkeuze van het waterschap, in verhouding tot andere overheden, bij de realisering van de maatschappelijke opgaven en uiteindelijk regelgeving.



Werkingsgebieden bieden de mogelijkheid om locatiegericht te werk te gaan en aan te geven waar doelen of regels van toepassing zijn. Activiteiten vormen het vertrekpunt van de initiatiefnemer om een handeling te verrichten in de fysieke leefomgeving, waarbij de regelgeving deze informatiebehoefte zo eenvoudig mogelijk dient af te vangen. Met deze ingrediënten wordt het voor elk waterschap mogelijk om per activiteit of doel na te gaan wat de effecten zijn van deze handelingen en ten aanzien van de desbetreffende activiteit of doel na te gaan welke regelgeving hiervoor passend is. Om hierin overzicht en consistentie te behouden is structuur nodig, beslissingstabellen bieden dit en zijn tevens direct de basis van de digitale structuur voor de regels. Beslissingstabellen zijn onderling verbonden, met criteria om effecten en uitkomsten inzichtelijk te maken en te verbinden aan de doelen. Van hieruit kunnen activiteitgerichte juridische regels en toepasbare regels geschreven worden. De activiteitgerichte juridische regels zijn onderdeel van de waterschapsverordening. De toepasbare regels zijn gebruikersvragen met een beslisstructuur en zijn direct gerelateerd aan de juridische regels. Dit leidt tot vragenbomen in het Omgevingsloket en biedt een hogere gebruiksvriendelijkheid.

Doelgerichte digitale regelgeving is nieuw en betekent een andere manier van denken en werken. Het is een transitie en kent daarmee een organisatorische ontwikkelingsopgave. Beginnend bij het omarmen van de kansen en de meerwaarde die doelgerichte digitale regelgeving biedt om tot betere, eenvoudigere en begrijpelijker regelgeving te komen. Vervolgens door in de basis te werken vanuit een digitale structuur, integraal perspectief en een conceptueel raamwerk. Maar ook door te werken met het vizier op de samenleving, van buiten naar binnen te denken en te redeneren vanuit zowel risico's als kansen. Dit vraagt samenwerkende, conceptuele en analytische competenties van de medewerkers en nieuwe werkvormen binnen de organisatie.

Door bestuurlijke afwegingen, ambities, lokale verschillen en implementatievarianten zal de uitwerking van doelgerichte digitale regelgeving per waterschap verschillen. Hierdoor zal ook elke waterschapsverordening er inhoudelijk anders uit zien. Elk huis zal andere afmetingen en uitbouwen kennen, waarbij deze handreiking uniformiteit biedt over de bouwstenen en het cement om het huis gebouwd te krijgen. Daarmee spreken de waterschappen dezelfde taal in de methode en zullen de lokale uitwerkingen leiden tot begrijpelijke, inspirerende en prikkelende voorbeelden.