

Samenvatting

Voor u ligt de Handreiking waterschapsverordening. De handreiking is opgesteld voor en door de waterschappen. Alle waterschappen moeten een waterschapsverordening opstellen die voldoet aan de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt. Het project Transitieondersteuning Omgevingswet Waterschappen (TROWA) helpt en adviseert de waterschappen bij de transitie die beoogd wordt met de Omgevingswet. Dit hebben we gedaan door met elkaar kennis te ontwikkelen en ervaringen te delen over de digitale waterschapsverordening.

In de Handreiking waterschapsverordening geven we handvatten om te komen tot een digitale waterschapsverordening. Het bevat een methode die ieder waterschap kan toepassen om zijn eigen digitale waterschapsverordening op te stellen. Deze methode is in februari 2018 door de Commissie Bestuurszaken, Communicatie en Financiën van de Unie van Waterschappen vastgesteld als methode die de waterschappen gebruiken voor het opstellen van de waterschapsverordening.

De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2021. In de Omgevingswet worden wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving gebundeld en gemoderniseerd met het doel om te komen tot eenvoudigere en toegankelijke regels voor iedereen. Het motto “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit” vormt de essentie van de Omgevingswet.

Voor de waterschappen betekent het onder andere dat alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap binnen zijn beheergebied stelt, worden opgenomen in een waterschapsverordening. Het algemeen bestuur kan regels stellen over activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. De waterschapsverordening is de opvolger van de huidige keur. Met de waterschapsverordening geeft het waterschap uitvoering aan de opgedragen beheertaken, bijvoorbeeld door het opnemen van een vergunningstelsel en algemene regels. De waterschapsverordening gaat voor het eerst ook regels over waterkwaliteit (lozingen) bevatten. Gelet op het integrale lozingsbegrip in de Omgevingswet, ligt het voor de hand om de regels over waterkwaliteit en waterkwantiteit te integreren.

De Omgevingswet vraagt overheden om informatie digitaal te ontsluiten. Dat vergt veel inspanningen van de waterschappen. Zo moeten alle juridische regels in de waterschapsverordening straks ook digitaal beschikbaar zijn. Het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) integreert data en regels in een stelsel van voorzieningen. In het Omgevingsloket staat gebruikersgemak voorop. Via dit loket kan de initiatiefnemer met een klik op een gebiedskaart snel zien wat wel en niet is toegestaan in de directe leefomgeving.

Deze handreiking geeft inzicht in de juridische en digitale eisen die gelden voor de waterschapsverordening en biedt een beschrijving van de methode doelgerichte digitale regelgeving. In de bijlagen (zestien in totaal) zijn verschillende praktijkvoorbeelden en modellen te vinden.

Naast deze handreiking zijn er meerdere workshops, webinars, presentaties, blogs via LinkedIn en filmpjes beschikbaar over de inhoud van de handreiking. Dit materiaal kan gebruikt worden om met de bijeengebrachte kennis, ervaring en voorbeelden aan de slag te gaan, en het gesprek over en proces voor de waterschapsverordening bij het waterschap op gang te krijgen. Het materiaal is op de website van TROWA (www.hetwaterschapshuis.nl/trowa) in verschillende vormen voorhanden: als download in pdf, excel, word of via website zelf.

Van belang is om te melden dat gedurende het TROWA-project waterschappen uitgebreid zijn meegenomen in het toetsen en delen van bijeengebrachte kennis, ervaring en voorbeelden.



- Het ontwikkelteam bestond uit een multidisciplinaire groep van waterschappers die uitzoeken, bedenken en schrijven.
- De klankbordgroep was een groep inhoudelijke specialisten die participeerden in reviewsessies. Deelnemers waren waterschappers, samenwerkingspartners in de regio en leden van de koepelorganisaties. Via de sessies deelden we de tussenresultaten interactief met de klankbordgroep. De bijeenkomsten van klankbordgroep (negen in totaal) waren goed bezocht en een prachtige manier om de kennis te delen. De vele ingebrachte reviewpunten (ruim 400) zijn gebruikt om de ontwikkelde kennis over de waterschapsverordening te verbeteren.
- Het productmanagement team bestond uit een afvaardiging van waterschappers die het proces hebben gecheckt om te zorgen dat waterschappen een zo goed mogelijk product krijgen.
- De programmamanagers implementatie Omgevingswet van de waterschappen zijn elke maand geïnformeerd over de inhoud en voortgang van het project.

Tot slot is via aparte overleggen op inhoud en proces afstemming geweest met de interbestuurlijke partners: de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, Rijkswaterstaat, het ministerie van Binnenlandse Zaken, Geonovum en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland.

De hoofdstukken 1 en 2 bevatten een beschrijving van het bredere kader en de achterliggende doelen van de Omgevingswet en van de waterschapsverordening. Ook wordt inzicht gegeven in de juridische eisen die aan de waterschapsverordening worden gesteld en de verhouding tussen de waterschapsverordening en andere juridische instrumenten op grond van de Omgevingswet, zowel van het waterschap zelf als van andere overheden. Zo is bijvoorbeeld uitleg opgenomen over delegatie van delen van de waterschapsverordening, de zogenoemde bruidsschat, het doel van het instrument waterschapsverordening en welke rol en sturing de waterschappen daarbij kunnen inzetten en over de waterschapsverordening van rechtswege.

Naast een toelichting van de juridische aspecten gaat hoofdstuk 2 in op de digitale eisen die gelden voor de aansluiting van de waterschapsverordening op het nieuwe DSO. Het waterschap moet de waterschapsverordening conform de digitale standaarden (STOP/TPOD) aanleveren die het mogelijk maken om de juridische regels te digitaliseren. Er is uitleg opgenomen over bijvoorbeeld het annoteren van regels, werkingsgebieden en beperkingengebieden en over het gebruik van begrippen uit de Aquo-standaarden. Annoteren is gegevens aan (onderdelen van) regels toevoegen of markeren zodat ze machineleesbaar worden. Een regeling krijgt kenmerken waardoor het gefilterd kan worden. Met toepasbare regels kunnen burgers en bedrijven via vragenbomen, die zijn opgesteld in makkelijke en begrijpelijke woorden, achterhalen welke verplichtingen gelden voor een activiteit. Als het waterschap dat niveau van dienstverlening wil aanbieden (welke vrij te bepalen is door elk waterschap), moet het toepasbare regels in STTR-formaat aanleveren.

De hoofdstukken 3 en 4 bevatten een beschrijving van de methode doelgerichte digitale regelgeving. Dit is een methode om meer structuur in de regelgeving aan te brengen. Dit door regelgeving te relateren aan de doelen van de organisatie en dit digitaal te beheren en ontsluiten.

Het gebruik van de methode doelgerichte digitale methode draagt bij aan het verkrijgen van consistente juridische en toepasbare regels. Wanneer dit goed wordt ingericht, wordt regelgeving begrijpelijk en uitlegbaar voor zowel burgers en bedrijven, als de werknemers van de organisatie. Een methode waarmee regels kunnen worden opgesteld zonder daarbij onnodig ruimte van initiatiefnemer te beperken en die voor (interbestuurlijke) samenhang zorgt in de decentrale regels.



De methode draagt zodoende bij aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet (waaronder het omgevingsrecht inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik maken en de leefomgeving op een samenhangende manier centraal stellen). Toepassing van deze methode helpt bij een optimalisering van de bedrijfsvoering met betrekking tot regelgeving.

De manier van implementatie per waterschap kan verschillen en is afhankelijk van de ambitie. Er zijn zeven processtappen gedefinieerd en uitgewerkt die bij het opstellen van doelgerichte digitale regelgeving doorlopen kunnen worden: (1) doelenboom, (2) sturingsfilosofie, (3) werkingsgebieden en objecten, (4) activiteiten, (5) beslissingstabellen, (6) juridische regels en (7) toepasbare regels. Doelen, risicoafwegingen, juridische- en toepasbare regels en de ontsluiting naar het DSO worden allemaal afgevangen in dit proces. Tot slot wordt ingegaan op enkele organisatorische aspecten en beschrijving van competenties die nodig is om de methode toe te passen en te beheren.

De bijlagen bevatten voorbeelden ter inspiratie en geven uitwerking aan de inhoudelijke componenten van de waterschapsverordening. Zo bevatten de bijlagen bijvoorbeeld voorbeeldregels en een aantal activiteitgerichte regels die conform de methode en beslissingstabellen zijn uitgewerkt (dit gaat om de juridische en toepasbare regels). Maar denk ook aan het architectuur- en informatiemodel voor functioneel regelbeheer en de samenwerkingsmogelijkheden voor het gebruik van tooling.

De Omgevingswet is een prachtige kans én uitdaging om gezamenlijk tot inzichtelijke, consistente en begrijpelijke regelgeving te komen. Wij hopen dat deze handreiking een goede bijdrage kan leveren aan die transitie.