

Fact sheet traject *TR*ansitie*O*ndersteuning *W*aterschappen (TROWA)

Doel

Het doel van dit samenwerkingsinitiatief betreft het delen en verder brengen van kennis en ervaring op het gebied van de methodiek, die nodig is om te komen tot een Waterschapsverordening met inzichtelijke regelgeving, beslisbomen en toepasbare regels.

Het traject bestaat uit 3 werkpakketten en loopt van medio oktober '18 tot april '19 (uitloop tot juli '19). Het lopende traject 'handreiking Waterschapsverordening' wordt samengevoegd met TROWA (en gaat onder de naam TROWA verder). De resultaten en werkgroepen binnen dit traject krijgen een plek in TROWA.

Bijebrengen

De kennis en ervaring wordt bijeengebracht (en aangevuld) door gezamenlijk te werken aan het opstellen van een digitale Waterschapsverordening (werkpakket 1).

- Bijebrengen bestaande goede voorbeelden, kennis en ervaring
- Ontbrekende voorbeelden, kennis en ervaring duiden en invullen
- **Focus ligt op uniformiteit in de methodiek en vorm (niet de inhoud)!**
- Opbrengst: Beeld wat nodig is om te komen tot een digitale Waterschapsverordening
- Bijvangst: **Voorbeeld Digitale Waterschapsverordening** voorzien van
 - *Structuur en*
 - *Uitgewerkt van doelen tot enkele activiteiten met regels*

Delen

De resultaten uit werkpakket 1 worden binnen werkpakket 2 uitgewerkt in handleidingen. De ervaringen uit werkpakket 1 worden overgebracht middels het houden van bijvoorbeeld 'leer, ervaar en werksessies'.

- Werkpakket 1 levert inhoud om te 'delen', werkpakket 2 zorgt voor het delen.
- Handleidingen: Als waterschappen kunnen wij uiteindelijk hiermee onze eigen Waterschapsverordening opstellen.
- Leer, ervaar en -werksessies => waterschappen doorgaan proces onder begeleiding en werken enkele activiteiten uit tot regels.

Werkpakket 3 brengt in beeld hoe en waar gezamenlijke opdrachtgeverschap (als waterschappen) t.b.v. applicaties op gebied van Regelgeving en Aansluitvoorziening DSO zinvol is en hoe deze er dan uitziet. Wacht niet af, maar haak aan! Want 1-1-2021 is snel! Zeker als je rekening houdt met het bestuurlijke besluitvormingstraject voor vaststelling van je Waterschapsverordening en de periode die je nodig hebt om te testen of één en ander goed werkt in het DSO.

Meewerken en/of -denken is geen verspilling van tijd! Door mee te doen draag je bij aan (en blijf je goed op de hoogte van) de tussenresultaten, doe je direct kennis en ervaring op en profiteer je direct van de goede voorbeelden, kennis en ervaring van de andere TROWA-deelnemers. Al deze goede voorbeelden, kennis en ervaring kan je inzetten binnen je eigen waterschap. Je hebt daardoor eerder inzicht wat nodig is, beschikt eerder over de benodigde kennis en ervaring, kan sneller schakelen en hebt een interessant netwerk van waterschapcollega's opgebouwd.

Opgeven kan

Door te mailen naar b.pottuijt@hnsk.nl of door je projectleider/ programmamanager Implementatie Omgevingswet te vragen dit door te geven. Mocht je je al hebben opgegeven of zit je in één van de bestaande werkgroepen (onderhoudsplichten, zorgplichten en of activiteiten) van de handreiking Waterschapsverordening, dan hoeft je je niet op te geven. Wij zullen je voor eind oktober benaderen voor een plek binnen TROWA. Mocht je twijfelen of je bent opgegeven, meld je dan nog een keer aan (liever dubbel, dan niet).

Fact sheet Workshop1: Hoe komen van doelgerichte regels naar juridische regels?

*Yanda van Dijk (HDSR)
Paul van der Weerd (WDO Delta)*

Doel van de workshop

- Begrijpen hoe doelgerichte en juridische regels via een doelenboom samenhangen
- Oefenen met het plaatsen van Algemene regels (juridische tekst) in een doelenboom

Aanleiding, waarom doelgerichtheid nastreven?

- ✓ De Omgevingswet is één wet die alle wetten op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt.
- ✓ Als overheden willen we alle door ons opgelegde beperkingen *zelf* kunnen begrijpen en *anderen* kunnen uitleggen. Om daarin te slagen, is een analyse van de huidige regels noodzakelijk om te ontdekken wat de reden of het doel is van de opgelegde beperkingen.

Inhoud, wat hebben de deelnemers ervaren?

- Zien hoe regels via een keten van doelen uitkomen bij de hogere doelen van een waterschap
- Ontdekken wat de kwaliteit is van een stukje juridische tekst qua formulering en betekenis
- Meekrijgen wat er gebeurt bij de omzetting van juridische tekst van 'nee tenzij' naar 'ja mits'
- Begrijpen hoe een regel met verschillende condities aan meer dan één doel kan bijdragen

Tenslotte, hoe verder bij jouw waterschap?

- 1) Ga aan de slag met je eigen Algemene regels en Keur door deze te *duiden* (wat staat er feitelijk in de regel), te *ontleden* (wat zijn de beoogde effecten van de regel) en deze te *analyseren* (wat is de reden of het doel van de regel).
- 2) Duidt de huidige (juridische) regels in beslissingstabellen, waardoor de regels compleet, consistent en doelgericht worden. Ga kijken bij andere waterschappen die al verder zijn. Kies voor de begeleiding van het duidingsproces een partij met ervaring.
- 3) Start met een doelenboom die andere waterschappen in een eerder stadium hebben samengesteld na analyse van hun huidige regels. Bepaal de doelen die je als waterschap nog meer hebt ontdekt en ga deze enten op de bestaande doelenboom.
- 4) Deel je ervaringen met andere waterschappen die belang kunnen hebben bij de nieuw ontstane doelenboom. Deel de nieuwe doelenboom ook binnen TROWA zodat andere waterschappen opmerkingen en suggesties kunnen geven.

Fact sheet Workshop 2:

Hoe verhouden juridische regels, toepasbare regels en informatie koppelingen zich tot elkaar?

Gijs Woldring (Delfland)
Michella Smits (HDSR)

Doel van de workshop

Het doel van deze workshop was om inzichtelijk te maken hoe toepasbare regels zich verhouden tot juridische regels. Daarnaast hoe extra informatie (metadata of annotaties) gekoppeld kan worden aan regels. Dit is gedaan door de deelnemers - na een korte toelichting - in de praktijk zelf toepasbare regels te laten maken uit een 'standaard' bestaande juridische tekst. Daarna hebben de deelnemers dit invulling gegeven volgens de beoogde systematiek; vanuit een bestaande beslistabel de toepasbare en juridische regels schrijven.

Juridische regels

Juridische regels zijn vastgestelde inhoudelijke juridische teksten. Deze teksten zijn in de huidige situatie vastgelegd in documenten (bijv.: Keur en Algemene Regels). Bij doelgerichte digitale regelgeving worden juridische regels op individueel niveau geschreven uit beslistabellen. Een vastgestelde juridische tekst bestaat uit regelgeving die geldt voor de aan de juridische regel gekoppelde activiteit(en) en locatie(s).

Toepasbare regels

Toepasbare regels worden gebruikt om regels in het Omgevingsloket voor initiatiefnemers begrijpelijk en bruikbaar te maken met behulp van vragenbomen. Toepasbare regels zorgen voor de vertaling van regel naar uitkomst door middel van gebruikersvragen en beslisbomen. Hiermee wordt de betekenis of de uitkomst (vergunningplicht, meldplicht, e.d.) van een set juridische regels inzichtelijk voor de initiatiefnemer. Toepasbare regels worden geschreven vanuit beslistabellen.

Voorbeeld in het klein:

Een artikel in de huidige Keur en Algemene regels van Delfland is:

Voor het aanleggen van een kabel of leiding in, boven, over, of onder oppervlaktewaterlichamen, of de bijbehorende beschermingszone is geen vergunning op grond van artikel 3.1 van de Keur Delfland nodig, indien de kabel of leiding:

F. bij oppervlaktewaterlichamen waar met motorvaartuigen mag worden gevaren ingevolge de Vaarverordening Delfland, een minimale gronddekking heeft van 2 meter ten opzichte van het profiel dat is vastgelegd in de legger, of indien het werkelijke profiel dieper ligt, het werkelijke profiel.

Deze tekst bevat mogelijk de volgende toepasbare regels:

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

Als op deze vragen 2 keer met 'ja' wordt geantwoord, dan geldt de algemene regel. Deze conclusie is veel eenvoudiger te trekken vanuit de toepasbare regels dan vanuit de juridische regels.

Beslistabel

Een beslistabel wordt opgesteld op basis van doelen, waarna afhankelijk van locatie specifieke objecten en activiteiten conclusies schematisch beschreven worden. Uit de beslistabel worden vervolgens de logische regels die vertaald in toepasbare regels en juridische regels (zie sheet 9).

Informatie koppelen

Met koppelingen (metadata of annotaties) wordt het mogelijk om extra informatie mee te geven aan regels. Hiermee wordt voor de gebruiker het raadplegen van regelgeving inzichtelijker. Tonen van toelichting, doelen en locatie specifieke informatie zijn enkele van vele mogelijkheden.

Conclusie: *Beslistabellen gebaseerd op doelen leiden tot eenduidige en herleidbare regelgeving*

Doelgerichte digitale regelgeving biedt mogelijkheden om regels begrijpelijker, eenduidiger en herleidbaarder te maken. Door te werken met beslistabellen wordt bij het opstellen van de regels gedwongen om regels duidelijk en eenduidig op te schrijven. De digitalisering maakt het daarna mogelijk dat regelgeving wordt getoond in beslisbomen (en een klik op de kaart), waarna het systeem na beantwoording eenduidige conclusies genereert. Toepasbare regels bieden kansen.

Fact sheet Workshop 3

Ja mits..., hoe doe ik dat?

Marije van Berk (Rijnland)
Sophie Hasselman (HDSR)

Doel van de workshop

Met elkaar oefenen met de risicogerichte aanpak voor het kijken naar het watersysteem én het opstellen van regels. Samen met de deelnemers hebben wij vanuit een ander perspectief gekeken naar welke regels en welke instrumenten een waterschap zou willen stellen voor het beschermen en benutten van het watersysteem.

Programma

Gestart werd met een introductie op doelgerichte risicogerichte regelopbouw en de samenhang met de Omgevingswet. Vervolgens gingen wij aan de slag met de workshop. Kort werd de interne omslag omtrent de opbouw van regelgeving bij de waterschappen HHR en HDSR geduid. Daarna gingen alle deelnemers uiteen in groepjes waarin de verschillende domeinen vertegenwoordigd waren. Hieronder zal kort elk onderdeel van de workshop samengevat worden.

Omgevingswet en doelgerichte benadering

De Omgevingswet heeft als motto het creëren van ruimte voor ontwikkeling en zorgdragen voor het waarborgen van kwaliteit. De wet staat voor een goede balans tussen zowel het beschermen als het benutten van de fysieke leefomgeving. Wanneer je op een doelgerichte manier de opbouw van regelgeving benadert, kijk je eerst naar welke doelen het waterschap heeft gesteld. Vervolgens maak je een risicoafweging per activiteit. Door middel van een risicogerichte aanpak kan een activiteit, wanneer deze weinig inbreuk maakt op de waterhuishoudkundige doelstellingen, worden gereguleerd door een zorgplicht of een algemene regel met of zonder meldplicht. Dit sluit mooi aan bij het aspect benutten van de fysieke leefomgeving aangezien er dan meer ruimte wordt gecreëerd voor de initiatiefnemer. Wanneer een activiteit een grote inbreuk maakt op de waterhuishoudkundige doelstellingen kan deze worden gereguleerd door middel van een vergunningplicht of in een bijzonder geval door een algeheel verbod. Dit sluit goed aan op het aspect van het beschermen van de fysieke leefomgeving.

Doelgerichte regelgeving

Bij de doelgerichte benadering van de opbouw van regelgeving start je met het duiden van de doelen die je als waterschap hebt, deze zet je af tot in het detail (in subdoelen). Vervolgens ga je door middel van een risicoafweging tussen de activiteit en het subdoel de activiteit reguleren. De essentie van deze workshop is het maken van deze risicoafweging. Het opstellen van doelen kwam in de andere workshops naar voren. Van belang is nog het volgende: uiteraard is het niet zo dat waterschappen nu doelloos regels aan het opstellen zijn, alleen door het proces op deze manier te volgen maak je als waterschap bij elke regel expliciet het doel duidelijk in plaats van dat dit impliciet besloten ligt in de regel.

Aan de slag met de workshop

Om te oefenen met het maken van deze risicoafweging ging iedereen in groepjes aan de slag. De groepjes bestonden uit verschillende disciplines (V&H, juridisch, beleid, IT-adviseur, projectleider, enz.) We lieten de deelnemers eerst nadenken over wat er in het watersysteem gebeurt als er géén regels zijn. Dit deden we aan de hand van twee voorbeelden: een brug in een hoofd-/primaire watergang en een brug in een overige/tertiaire watergang. Dus: die bruggen zijn aanwezig, en er zijn geen regels. Wat gaat er dan écht mis in het watersysteem?



Alle deelnemers gingen aan de slag met deze twee voorbeelden en zetten zo een stap naar het benoemen van de risico's in beide gevallen. Vervolgens werd deze keuze plenair besproken. Daarna gingen we in op de risicogerichte benadering en bijbehorende instrumentkeuze (zorgplicht, algemene regels met of zonder meldplicht, vergunningplicht of algeheel verbod). We lieten deelnemers nadenken over welk instrument zij zouden willen inzetten, om het risico op beperking van de doorstroming door de aanwezigheid van beide bruggen te beperken. Ook voor dit onderdeel gingen de deelnemers weer uiteen in groepjes. De uitdaging hierbij was om bij het lichtste instrument, de zorgplicht, te beginnen. Vang je hiermee voldoende het risico af? Zo nee, waarom niet? En zou een algemene regel dan wel werken? Et cetera. Hiermee oefenden we met het loslaten waar kan en vasthouden van een zwaardere instrumentkeuze als dit moet. Ook de uitkomsten op deze twee vraag deelden we plenair. Deze plenaire terugkoppeling leverde mooie en goede discussies op.

Slotopmerking

Doelgerichte digitale regelgeving opgesteld door middel van een risicoafweging biedt waterschappen een mooie kans om helder, integraal en samenhangend beleid en regelgeving te formuleren. Het beleid en de regels zijn daarnaast goed doorzoekbaar en makkelijk in onderhoud. Je speelt hiermee eveneens in op de digitale transformatie. Door het expliciet koppelen van je doelen aan de regels komt er een gedragen eenduidig beeld voor zowel je interne organisatie als voor de burger. Kortom, doelgericht digitaal beleid en regelgeving is een kans voor ons als waterschappen!

Fact sheet Workshop 4: Werkingsgebieden

*Ingmar de Baat (WSHD)
Guido van der Kolk (WSHD)*

Doel van de workshop

Doel van de workshop was om aan te geven wat de impact van de Omgevingswet en het DSO op geo-informatie en je vergunningverleners is. De impact kun je (deels) zelf bepalen aan de hand van je ambitieniveau.

Inhoudelijke behandeling

In een presentatie hebben we uitgelegd wat geo-informatie inhoudt binnen het DSO. Geo-informatie is:

- geo-**data** in de vorm van vlakgeometrieën. Dit zijn de zogeheten 'werkingsgebieden'. Aan de werkingsgebieden kun je beperkingen koppelen binnen je waterschapsverordening. Dan heten het 'beperkingsgebieden'.
- geo-**functionaliteit** in de vorm van tools, waarmee je geautomatiseerd antwoorden kunt geven op toepasbare regels/vragen uit je beslismodellen.

Het implementeren van geo-data en -functionaliteit kun je smal of breed insteken, naar gelang je ambitie om het hele proces 'van initiatief tot vergunning' te automatiseren en informatiseren.

1. Als je van je hele beheergebied een beperkingsgebied maakt, leidt elk initiatief tot een vergunningaanvraag. Dit betekent weinig werk voor je geo-informatisering en heel veel werk voor je vergunningverleners.
2. Als je al je beleidsregels vertaalt naar geo-data en -functionaliteit, betekent dit dat je alle initiatieven geautomatiseerd kunt afhandelen. Hierdoor ontstaat er heel veel werk voor je geo-informatisering en heel weinig werk voor je vergunningverleners.

Je ambitie is niet alles of niets, je kunt klein beginnen en steeds meer informatiseren en/of op een bepaald moment stoppen.

Aan de hand van een casus bij Waterschap Hollandse Delta, waarbij algemene regels rondom kabels en leidingen functioneel worden geclassificeerd, hebben we een discussie gevoerd. Daaruit bleek dat informatiseren snel complex kan worden. Gezamenlijke les is dan ook om:

- niet gelijk te groot te beginnen;
- je disciplines bij elkaar te brengen (in dit geval vergunningverlener en geo-informatie-adviseur)

Slotzin

Informatiseren en automatiseren is mooi! Begin echter niet te groot, en doe het gezamenlijk met meerdere disciplines.

Fact sheet Workshop 5: Activiteiten en Begrippen

*Wouter Lagendijk (Brabantse Delta)
Ad Bouten (Brabantse Delta)*

Doel van de workshop

Het toelichten van nut en noodzaak van eenduidige begrippen. Daarnaast is in de workshop aandacht besteed aan activiteiten, hoe die beschouwd kunnen worden en welke voordelen dat biedt voor het maken van juridische regels.

Begrippen met bijbehorende definities en publieksvriendelijke toelichting daarop, worden in het Digitaal Stelsel Omgevingswet in een centraal 'woordenboek' beheerd. Deze zogenaamde Stelselcatalogus helpt om regelgeving eenduidiger, goed doorzoekbaar en vergelijkbaar te maken. Door het gebruik van dezelfde begrippen uit de Stelselcatalogus wordt eenduidig gebruik van begrippen tussen overheidsinstanties bevorderd en is het bijvoorbeeld mogelijk voor burgers en bedrijven om regelgeving van waterschappen onderling beter te vergelijken. Bovendien is een hoofdstuk begripsbepalingen (die je nu vaak aantreft in de Keur) in de Waterschapsverordening niet meer nodig. Immers, die begrippen staan allemaal al in de Stelselcatalogus beschreven. Tot slot steunt ook functionaliteit van het DSO op het gebruik van begrippen uit de Stelselcatalogus.

Waterbeheerders hebben al de Aquo-standaard waarin veel begrippen voor de watersector zijn gedefinieerd. Termen en definities uit de Aquo en veel voorkomende termen uit Keur en Algemene Regels zijn in het UIVO-W-traject geharmoniseerd, voorzien van publieksvriendelijke toelichting en opgenomen in de Stelselcatalogus.

Net zoals de Aquo aan veranderingen onderhevig is, zullen ook de begrippen in de Stelselcatalogus aan verandering onderhevig zijn. Het voornemen is om de begrippen in de Stelselcatalogus op dezelfde manier te beheren en actueel te houden als de Aquo en het Informatiehuis Water daar een rol in te geven.

Activiteiten zijn initiatieven die door initiatiefnemers ontplooit kunnen worden, bijvoorbeeld het "aanleggen van een brug". Die initiatieven kunnen risico's voor waterschapsdoelen en -assets betekenen. Regelgeving van waterschappen bevatten beheersmaatregelen om die risico's te beperken door middel van geboden of verboden.

Als je even 'inzoomt' op activiteiten dan bestaan die uit een aantal onderliggende handelingen die uitgevoerd worden. Bij het aanleggen van een brug kun je bijvoorbeeld denken aan: "plaatsen van brughoofd" of "plaatsen pijler in watergang" en die zijn rechtstreeks in verband te brengen met operationele doelstellingen zoals de doorstroomcapaciteit of bergingscapaciteit van een watergang. Deze handelingen hebben we 'elementaire handelingen' genoemd. Deze elementaire handelingen zijn de schakel tussen beslistabellen en de juridische regels.

Bovendien is een handeling als "plaatsen pijler in watergang" niet uniek voor de activiteit "aanleggen van een brug" maar is daar ook sprake van bij de activiteit "aanleggen steiger". Juridische regels voor dergelijke handelingen zouden dus herbruikbaar kunnen zijn.

Praktische consequenties voor het maken van juridische regels op basis van de elementaire handelingen en gevolgen voor de verschijningsvorm van de Waterschapsverordening worden in TROWA verder uitgewerkt. De eerste indrukken zijn echter positief als het gaat om de gunstige effecten voor zowel waterschappen als initiatiefnemers: consistentie en verklaring van juridische regels is hierbij gebaat.