

DIGITALISERING EN WETGEVING, DE BETEKENIS VOOR WATERBEHEERDERS

Huibert-Jan Lekkerkerk*

■ Binnen de overheid is de laatste 10 jaar een geleidelijke maar duidelijke trend zichtbaar naar meer digitalisering en standaardisatie in de dienstverlening. Dit uit zich ook in de wetgeving zoals die door de rijksoverheid wordt opgesteld. Een belangrijke vraag hierbij is welke voorwaarden hierbij aan overheden zoals de waterschappen worden gesteld in het kader van deze wetgeving. In dit artikel wordt een aantal wettelijke ontwikkelingen beschreven naar de onderliggende ambitie en de gevolgen daarvan voor de waterschappen. Daarbij wordt gekeken naar de bestaande wetgeving en beleid en vandaar een doorkijk gemaakt naar de wetgeving die in ontwikkeling is of de komende paar jaar aanstaande. Daarbij wordt zowel gekeken naar wetgeving die met name over de bedrijfsprocessen gaat als naar de meer algemene wetgeving rondom de digitale infrastructuur. Per wetgeving of beleid wordt gekeken naar de impact en wordt deze vergeleken met de huidige situatie binnen de waterschappen en hoe deze zich verhoudt met de ambitie van de wetgeving of beleid.

Bestaand: Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) verplicht de waterschappen (en Rijkswaterstaat en de provincies) om gestandaardiseerde gegevens over de kwaliteit van onze oppervlaktewater- en grondwaterlichamen te rapporteren. Iedere zes jaar vraagt 'Brussel' om deze gegevens in een gestandaardiseerde vorm. Voor Nederland wordt de aanlevering aan zowel het rijk als richting 'Brussel' verzorgd door het (huidige) Informatiehuis Water.

De eisen die gesteld worden aan de te leveren gegevens worden elke 6 jaar 'scherper' gedefinieerd waarbij de Europese verwachtingen rondom de 'datakwaliteit' steeds hoger worden. Een belangrijke constatering daarbij is dat bij veel waterschappen de gegevens nog niet goed leverbaar zijn in de vorm die de Europese Unie van Nederland vraagt. Hierin is Nederland overigens niet alleen.

Het Informatiehuis Water (IHW) is een samenwerking tussen de waterschappen, Rijkswaterstaat en provincies met als missie 'data te laten stromen'. Dit wordt enerzijds gedaan door het ontwikkelen en beheren van

standaarden voor de uitwisseling van informatie (Aquo) en anderzijds door het inrichten van informatiestromen met de daarbij behorende systemen. De belangrijkste informatiestromen waar IHW de regio voert

zijn die rondom waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water, Landelijke Enquête Waterkwaliteit, bestrijdingsmiddelen) en waterveiligheid (Nationaal basisbestand primaire waterkeringen, HWBP, waterveiligheidsportaal).

* **Huibert-Jan Lekkerkerk** is Technisch Manager bij Het Waterschapshuis en senior adviseur IV bij het ministerie van I&W. Daarnaast doceert hij hydrografie en datamanagement. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Bestaand: Waterkeringen

Rondom de waterkeringen spelen twee belangrijke wettelijke verplichtingen die impact hebben op de digitalisering. De eerste is de Nederlandse, wettelijke beoordeling van de primaire waterkeringen. Deze beoordeling moet vanaf 2017 elke 12 jaar worden uitgevoerd. Hierbij moet de waterkeringbeheerder gebruik maken van het zogenoemde Wettelijk Beoordelingsinstrumentarium (WBI) dat door de rijksoverheid ter beschikking wordt gesteld. Het beoordelen van de primaire waterkeringen vraagt veel en soms gedetailleerde informatie van de waterkeringbeheerder. Deze is momenteel in de regel verspreid binnen de organisatie aanwezig en moet vanuit de bestaande systemen worden gebruikt in het door het Rijk beschikbaar gestelde toetssoftware. De waterbeheerder is zelf verantwoordelijk voor het weer beschikbaar stellen van de resultaten aan het waterveiligheidsportaal van IHW en daarmee aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

In de periode tussen de beoordelingen dient de beheerder aan te kunnen tonen dat deze daadwerkelijk ‘in control’ is en dat de waterkering aan de normen blijft voldoen. Het proces waarmee dit inzichtelijk gemaakt wordt heet de ‘Zorgplicht primaire waterkeringen’ (kortweg Zorgplicht). De uitvoering van de Zorgplicht is beschreven in een kader¹ en wordt getoetst door middel van audits van de ILT. Uit de eerste serie audits die eerder dit jaar zijn uitgevoerd komt naar voren dat er geen tekortkomingen zijn bij de getoetste waterbeheerders maar wel een aantal aandachtspunten. Veel hiervan gaan over het proces van vastleggen en beschikbaar stellen van gegevens en de daarbij behorende aantoonbaarheid volgens de ‘Plan-Do-Check-Act’ cyclus.

Bestaand: Inspire

Inspire is een Europese Kaderrichtlijn (opgenomen in het Nederlands recht in de ‘implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie’) waarin de beschikbaarstelling van open data en de daarbij behorende standaardisatie wordt geregeld. De richtlijn is al langer in werking maar in 2017 is een belangrijke mijlpaal in de wet van kracht geworden.

Met ingang van 15 november 2017 moeten de eerste gegevenssets van de waterschappen namelijk volledig geharmoniseerd worden geleverd (watersysteem en waterschapsgrenzen). Geharmoniseerd betekent conform de vastgestelde standaarden qua techniek en inhoud en alsof er één waterbeheerder is in Nederland waarbij de gegevens aansluiten op die in de omliggende landen. In principe doen waterschappen dit overigens technisch gezien niet zelf maar leveren ze hun gegevens aan bij ofwel het huidige Informatiehuis Water (waterkwaliteit) ofwel gestandaardiseerd bij de Centrale Distributie Laag (CDL) van de waterschappen (watersysteem, nutsvoorzieningen en waterschapsgrenzen). De CDL wordt beheerd door Het Waterschapshuis en ontsluit gegevens via de overheidsvoorziening Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK) in zowel de door Inspire vereiste standaarden als via de door IHW bepaalde standaarden (Aquo – IMWA). De waterschappen blijven echter ten alle tijden zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens.

Bestaand beleid

Naast wetgeving hebben de waterschappen aanvullende beleidsafspraken gemaakt. In veel gevallen zijn dit interbestuurlijke afspraken met andere overheden inclusief het Rijk. Uiteraard gaat het om beleid waarin de voorkeur is uiteengezet en is er geen formele wetgeving. De belangrijkste beleidsafspraken worden hieronder kort uiteengezet.

- Nationale Open Data Agenda (NODA): In 2016 is door minister Plasterk (BZK) een brief aan de kamer gestuurd waarin de gezamenlijke overheden aangeven om zoveel mogelijk kwalitatieve datasets van het Rijk als open data beschikbaar te stellen. Eerder hebben de waterschappen al gezamenlijk besloten over te gaan tot het beschikbaar stellen van open data via de Handreiking Open Data van de Unie van Waterschappen.
- Open standaarden: Er zijn door de overheid twee lijsten met open standaarden vastgesteld; veelgebruikte standaarden en de zogenaamde ‘pas-toe-of-leg-uit’ lijst (PTOLU). De PTOLU lijst bevat standaarden inclusief een werkingsgebied; systemen

van overheden die vallen binnen het werkingsgebied worden geacht aangepast te worden aan deze standaarden behalve als er een zeer goede reden is waarom dit niet mogelijk is. Dit laatste moet dan via de jaarrapportage worden verantwoord. Het feitelijk controleren op de juiste uitvoering is echter lastig en sterk afhankelijk van de goede wil van de betrokken overheden. Zie ook de wet Digitale Overheid verder in dit kader.

In de praktijk blijkt dat veel overheden en dus ook de waterschappen worstelen met dit beleid. Het vraagt veel van de organisatie en haar leveranciers. Bij het toepassen van open standaarden zullen specifieke standaarden die opgesloten zitten in de software van de primaire processen aangepast moeten worden. Bij open data en digitale dienstverlening vraagt het echter meer dan een stap in de techniek. Een deel van de open data afspraken wordt technisch gezien centraal ingevuld waar deze parallel loopt met de Inspire verplichtingen (IHW en CDL). Wat echter steeds meer zal gebeuren is dat het gebruik van deze open data gaat leiden tot onvoorspelbare reacties van de gebruiker. Doordat gegevens beschikbaar zijn wordt het beleid transparanter met als gevolg dat burgers met enige kennis nu ook zelf het beleid kunnen nalopen en conclusies uit dat beleid ter discussie stellen.

■ **Digitaal 2017:** In het vorige regeerakkoord is in 2013 afgesproken dat de dienstverlening van de overheid beter moet. Uiterlijk 2017 moet men digitaal met de overheid zaken kunnen doen op een dusdanige manier dat de kwaliteit van dienstverlening omhoog gaat, er aanzienlijk minder administratieve lasten zijn en dat er efficiencywinsten voor de overheid zelf behaald kunnen worden. De manier waarop het digitale kanaal moet worden ingericht is in de kamerbrief niet beschreven.

Qua dienstverlening zien we een uitdaging binnen de organisatie zelf. 'Echte' digitale dienstverlening is van voor tot achter in de organisatie doorgevoerd en betekent meer dan een digitaal formulier wat gedownload kan worden, ingevuld met pen en daarna per post terug gestuurd. Bij een echte digitale dienstverlening zijn ook de interne systemen aangesloten en heeft de burger gelijk inzicht in al zijn zaken met de overheid terwijl de ambtenaar bij eventueel contact ook gelijk kan beschikken over dezelfde informatie. Digitale dienstverlening vraagt dus een andere manier van denken en werken van het waterschap waarbij de klant centraal wordt gezet.

In ontwikkeling: Basisregistraties

De basisregistraties zijn niet nieuw. De eerste basisregistratie was die van de Adressen en Gebouwen. Inmiddels is er een heel stelsel van basisregistraties waarbij de meeste vooral een rol spelen in de klantcontacten. Denk daarbij naast adressen aan persoonsgegevens maar ook kadastrale gegevens en WOZ-waarden voor het bepalen van de belastingheffing. Het gebruik van de authentieke gegevens in een basisregistratie is verplicht; een organisatie die deze gebruikt heeft tevens een aansluiting op de landelijke voorzieningen nodig.

Veel waterschappen plaatsen de belastingheffing 'buiten de deur' in een samenwerkingsverband met andere waterschappen of gemeenten (enkele waterschappen uitgezonderd). Hiermee lijkt een belangrijk deel van de basisregistraties ook buiten de deur te zijn geplaatst. Uit de volgende paragrafen (wetten) blijkt dat dit voor veel basisregistraties klopt maar dat er nog een tweetal uitdagingen overblijft.

Voor de bovenstaande basisregistraties geldt dat het waterschap 'afnemer' is. Er zijn echter twee uitzonderingen; de basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) en de Basisregistratie Ondergrond (BRO). Voor deze twee basisregistraties is het waterschap bronhouder en is in dat kader verplicht om gegevens aan te leveren aan het Landelijke Samenwerkingsverband BGT (LSVB). In het geval van de BGT gaat het dan primair om de ligging van waterlopen, waterkeringen en kunstwerken (en soms ook wegen); bij de BRO gaat het om boringen en sonderingen met de bijbehorende analyses en grondwaterstanden. Dit zijn gegevens die (ook) in de primaire processen van de waterschappen gebruikt worden.

Voor een efficiënte levering is het noodzakelijk dat het waterschap een enkele en unieke set gegevens beheert die zowel voor het eigen primaire proces bruikbaar is als voor de levering aan de BGT en BRO. Dit is nog niet overal het geval; vaak wordt de levering aan de BGT (en straks de BRO) gezien als een apart 'wettelijk' proces. Het grote risico is dan dat de (meer) actuele gegevens in het eigen beheerregister gaan afwijken van de gegevens die aan de landelijke basisregistratie zijn geleverd. Wettelijk gezien is dit overigens ook niet toegestaan conform bijvoorbeeld artikel 23 van de Wet Basisregistratie Grootchalige Topografie: *"Indien een bestuursorgaan bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak een gegeven nodig heeft dat krachtens deze wet als authentiek gegeven in de basisregistratie grootchalige topografie beschikbaar is, gebruikt het dat authentiek gegeven."*

In ontwikkeling: Omgevingswet – digitaal stelsel

Wellicht de grootste wijziging voor de waterschappen is de komst van de Omgevingswet die nu gepland staat in werking te treden in 2021. Waar de Omgevingswet zelf de dienstverlening aan de burger centraal stelt door uit te gaan van ‘ja, mits’ zien we nu toch vaak de werkwijze ‘nee – tenzij’. In zijn geheel gaat de Omgevingswet daarmee vragen om een betere afstemming en transparante besluitvorming aan de voorkant van het proces. Dit is een verandering van denken die binnen de primaire processen van de waterschappen veelal revolutionair te noemen is. In plaats van op voorhand elke werkzaamheid nabij een waterkering te verbieden en op basis van vergunningen bepaalde zaken toe te staan zal dit systeem omgedraaid gaan worden zodat er potentieel veel meer mag zonder vergunning of melding.

Naast de genoemde verandering in het denken vraagt de Omgevingswet ook om op een andere manier met de digitalisering om te gaan. Momenteel zijn de keuren leggeropbouw van waterschappen nog verre van gestandaardiseerd. De komst van de Omgevingswet gaat wat dat betreft gepaard met de introductie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) dat de doelen van de Omgevingswet ondersteunt. Het DSO kent een aantal belangrijke ketens waarin de waterschappen participeren. Deze zijn ‘van plan tot publicatie’; van ‘idee tot indiening’ en van ‘vraag tot informatie’.

Bij de keten *van plan tot publicatie* gaat het om de publicatie van zogenoemde omgevingsdocumenten. Voor de waterschappen is de belangrijkste hiervan de waterschapsverordening. In de verordening zullen geometrie en (juridische) teksten / regels gebundeld worden ontsloten. Waar nu de kaart en tekst vaak ‘los’ gekoppeld zijn wordt dit dus straks een enkel digitaal bestand. Dit bestand moet tevens voldoen aan de nieuwe standaard die hiervoor door Geonovum en KOOP landelijk is ontwikkeld (STOP / TPOD).² Binnen het waterschap zal dit dus niet alleen vragen om de introductie van een nieuwe informatiesysteem om deze plannen mee te kunnen maken maar ook een meer intensieve samenwerking tussen de planmakers en de GIS-specialisten. Omdat er bij ‘ja, mits’ potentieel minder vergunning aanvragen zijn moet er juist aan de ‘voorkant’ bij het opstellen van het plan goed worden nagedacht over de gewenste ontwikkelingen. Dit vraagt om een andere inrichting van de organisatie waarbij kennis

van vergunningverleners bij de planvorming ingezet zal moeten worden. Een bijkomende vraag is of er nog voldoende volume aan vergunningaanvragen en meldingen zal zijn om de kennis binnen de organisatie op peil te houden.

In de keten *van idee tot indiening* gaat het om de burger (of bedrijf) die een activiteit wenst te ontplooiën. Nadat deze op basis van de beschikbare juridische regels heeft kunnen kijken of zijn activiteit binnen het ‘ja – mits’ regime valt, zijn er gevallen waarin een vergunning moet worden aangevraagd of een melding moet worden gedaan. Zowel het controleren (checken) op deze plicht als het feitelijke aanvragen zal gebeuren via interactieve vragenbomen (toepasbare regels). Deze moeten conform een nieuwe, landelijke, standaard (STTR) worden aangeleverd aan het DSO. Daar worden de vragen van verschillende overheden geïntegreerd tot een enkele set vragen. Nadat de indiener zijn aanvraag of melding heeft gedaan wordt deze digitaal via webservices aan het bevoegd gezag verzonden via wederom een nieuwe landelijke standaard (STAM). Het hele proces van aanvragen en behandelen is gebaseerd op ‘zaken’ wat aan de kant van het waterschap om een zaakstelsel. Bij het behandelen werken bevoegde gezagen, daar waar nodig, samen aan een enkele water- of omgevingsvergunning.

In de laatste keten, *van vraag tot informatie*, is het voor de burger mogelijk om leefomgevingsinformatie op te vragen. Deze informatie(producten) worden via het DSO verstrekt door ‘Informatiehuizen’ waaronder het toekomstige Informatiehuis Water. In tegenstelling tot het huidige Informatiehuis Water zal dit nieuwe Informatiehuis vermoedelijk een bredere taak en inbedding krijgen waarbij de rol van de Aquo standaard vooral zal spelen bij het definiëren van de informatie-uitwisseling tussen bronhouder en IHW. Het waterschap is bronhouder voor de gegevens waarop de informatieproducten gebaseerd zullen zijn. Hoewel de omvang en type van de informatieproducten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet is bepaald mag men verwachten dat er een grote overlap zal zijn met de huidige producten die al geleverd worden. Een aandachtspunt daarbij is de datakwaliteit; waar dit nu een interactief proces is tussen waterschap en Informatiehuis zal dit in de toekomst net als bij de basisregistraties gebaseerd zijn op minimale kwaliteitseisen. Daarnaast vraagt de Omgevingswet vermoedelijk om een geborgd proces binnen het waterschap als bronhouder waardoor het proces zal

lijken op dat van de hiervoor aangehaalde Zorgplicht (maar dan zonder de audits zoals het er nu naar uitziet).

Komend: Richtlijn Netwerk- en Informatiebeveiliging

Onlangs is een nieuwe Europese Kaderrichtlijn aangenomen die eisen stelt aan de netwerk- en informatiebeveiliging van organisaties. Voor de waterschappen geldt al langer een set richtlijnen voor de informatiebeveiliging (Baseline Informatiebeveiliging voor de waterschappen – BIWA) maar deze zal vermoedelijk vanaf 2018 een formele status krijgen door de nieuwe EU-richtlijn. Dit betekent dat de al ingezette maatregelen in een stroomversnelling kunnen komen. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht is informatiebeveiliging slechts deels een technische maatregel. Minstens even belangrijk is het organisatorische aspect wat hierbij hoort. Dit bepaalt namelijk mede wie toegang heeft tot welke informatie, welke privacy aspecten hierbij een rol spelen en hoe gegevens worden ontsloten.

Komend: Wet Digitale Overheid

De wet voor de Digitale Overheid (voorheen de Generieke Digitale Infrastructuur – GDI) is momenteel in voorbereiding. De wet is in feite een vervolg op het beleid Digitaal 2017 en beoogt meer handen en voeten te geven aan met name de onderliggende infrastructuur. In de eerste tranche van deze wet wordt een aantal reeds bestaande voorzieningen van de overheid wettelijk verplicht. Hiertoe behoort het gebruik van elektronische identificatie (zoals DigiD en eHerkenning en de opvolgers daarvan). Maar ook het toepassen van (een aantal) open standaarden is in de wet geregeld, net als het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen. Een andere belangrijke wijziging is dat de gebruikte voorzieningen voortaan worden doorbelast op basis van gebruik.

In volgende tranches is voorzien om aanvullende bestaande voorzieningen, zoals de basisregistraties en aanvullende standaarden, op te nemen. Hoewel de wet Digitale Overheid in de basis gaat over reeds bestaande voorzieningen, komen deze via de wetgeving wel onder een ander regime. Waar veel standaarden nu ‘pas toe of leg uit’ zijn, zullen deze onder de wet gaan vallen onder een exclusief ‘pas toe’ regime. Zoals eerder vermeld zijn veel van deze

standaarden nog niet toegepast binnen de diverse overheden, waardoor hier een extra slag nodig zal zijn.

Conclusie

Samenvattend kunnen we stellen dat de digitalisering van de overheid meer en meer een wettelijke basis krijgt. In dit proces zijn drie belangrijke zaken te constateren. Ten eerste zal er een grote noodzaak komen tot het hebben van een unieke kernset aan landelijk gestandaardiseerde gegevens van hoge, mede extern vastgestelde, kwaliteit die voor meerdere processen ingezet kunnen worden. Daarnaast zal het nodig zijn om de infrastructuur van de organisatie te verbeteren zodat gegevensuitwisseling maar ook communicatie met aangesloten partijen op een eenduidige, gestandaardiseerde en veilige manier kunnen plaatsvinden.

De grootste wijziging is echter de manier van werken die duidelijk anders wordt dan deze nu is. Waar de burger of een bedrijf nu niet per se als klant wordt beschouwd, wordt deze bij veel wetgeving centraal gesteld. Dienstverlening aan de burger staat daarbij voorop en dan liefst op een manier die de burger nu al gewend is van bijvoorbeeld webwinkels. Dit vraagt om een steeds grotere integratie van gegevens in de processen zodat iedereen van dezelfde basis kan uitgaan. Daarnaast gaat het vooral ook om een andere manier van denken; niet meer in afdelingen en processen maar in ‘zaken’ die met de burger (of het bedrijf) worden gedaan. Een vraag is hoe dat zich verhoudt tot het beheer van de waterkeringen, waterlopen en kunstwerken; eeuwenlang het primaire proces van het waterschap? Dat blijven de waterschappen uiteraard doen maar dan wel open en transparant op basis van unieke gestandaardiseerde data. De ingelanden kunnen eenvoudig aanvragen doen en vragen stellen over de werkzaamheden van het waterschap en krijgen dienstverlenend en vlot antwoord op basis van diezelfde informatie die ze zelf kunnen vinden. ■

1 <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/primaire/zorgplicht/>

2 KOOP = Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties. STOP = Standaard Overheidspublicaties; TPOD = Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten. STOP is de basisstandaard voor alle overheidspublicaties waarbij TPOD de specifieke invulling is voor de Omgevingswet / omgevingsdocumenten zoals de waterschapsverordening (verder uitgewerkt in STOP-TPWV).