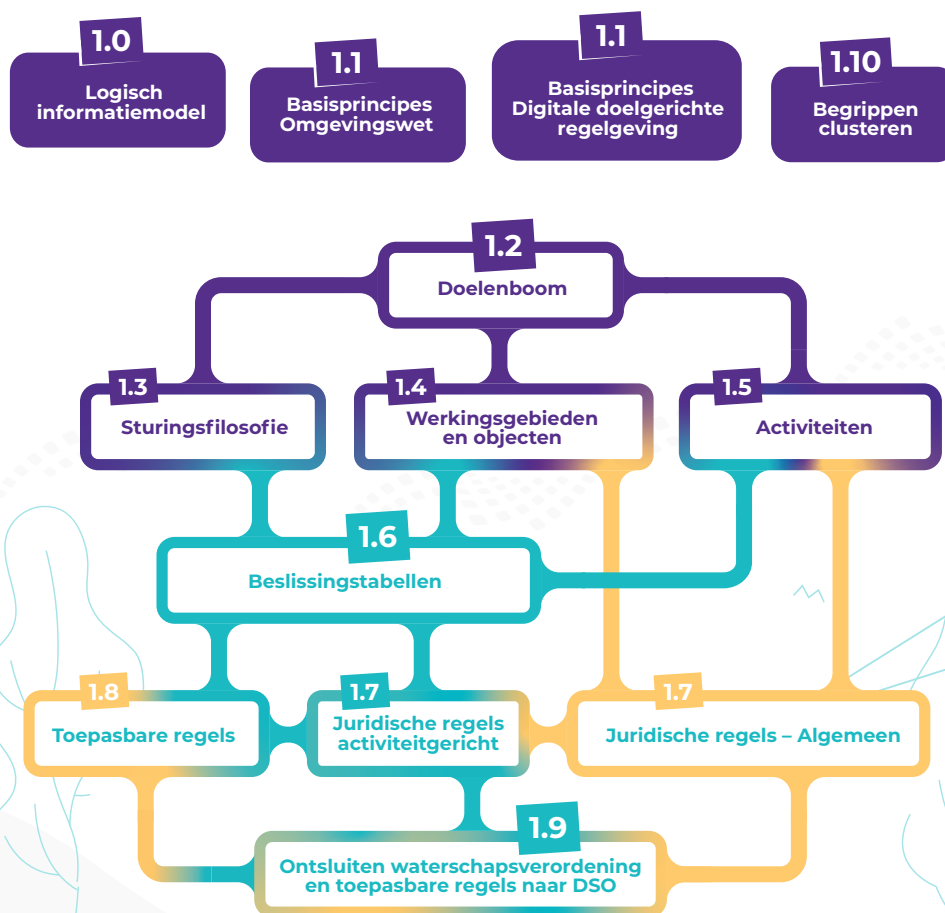


Handreiking Waterschaps- verordening





Handreiking waterschapsverordening

Inhoudsopgave

Colofon	4
Samenvatting.....	8
Hoofdstuk 1. De waterschapsverordening onder de Omgevingswet	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Achtergrond Omgevingswet.....	11
1.2.1 Verbeterdoelen Omgevingswet	11
1.2.2 Afbakening van het begrip fysieke leefomgeving	12
1.3 Doel van de waterschapsverordening	13
1.4 Rol en sturing van de waterschappen	14
1.4.1 Brede verkenning sturingsstijlen	15
1.4.2 Aanvulling op de brede verkenning werkgroep	21
1.5 Taken en bevoegdheden	21
1.6 Samenwerking en participatie.....	22
1.7 Conclusie	23
Hoofdstuk 2. De waterschapsverordening: juridisch beschouwd.....	24
2.1 Inleiding	24
2.1.1 Doelgroep/normadressaat	25
2.2 Waterschapsverordening ten opzichte van andere instrumenten (huidig en nieuw)	26
2.2.1 Keur en algemene regels --> waterschapsverordening.....	26
2.2.2 Legger --> legger en onderhoudslegger	27
2.2.3 Peilbesluit --> peilbesluit	30
2.2.4 Projectplan --> projectbesluit.....	30
2.2.5 Waterbeheerplan --> waterbeheerprogramma	33
2.2.6 Leges- en heffingsverordeningen	35
2.2.7 Overige verordeningen.....	36
2.3 Waterschapsverordening ten opzichte van instrumenten andere overheden onder de Omgevingswet.....	37
2.3.1 Omgevingsvisie provincie	37
2.3.2 Regionaal waterprogramma provincie	39
2.3.3 Omgevingswaarden.....	41

2.3.4 Omgevingsbesluit (wat moet en mag niet in waterschapsverordening)	43
2.3.5 Besluit kwaliteit leefomgeving (twee instructieregels).....	44
2.3.6 Besluit activiteiten leefomgeving	45
2.3.7 Provinciale omgevingsverordening	45
2.3.8 Gemeentelijk omgevingsplan	47
2.4 Instructieregels.....	49
2.5 Verordenende bevoegdheid.....	51
2.6 Bruidsschat	53
2.6.1 Algemeen.....	53
2.6.2 De bruidsschat als overgangsrecht.....	54
2.6.3 Inhoud bruidsschat	55
2.6.4 Bruidsschat en integraal lozingsbegrip.....	56
2.6.5 Aanpassing van de bruidsschatregels.....	56
2.6.6 Wisselwerking waterschap en gemeenten	57
2.7 Type regels	58
2.7.1 Zorgplichten.....	60
2.7.2 Algemene regels	61
2.7.3 Meldplichten	62
2.7.4 Vergunningplichten	62
2.7.5 Maatwerkregels.....	63
2.7.6 Maatwerkvoorschriften.....	64
2.7.7 Gelijkwaardige maatregel.....	64
2.7.8 Algeheel verbod.....	65
2.7.9 Aanvraagvereisten.....	65
2.8 Werkingsgebieden en beperkingengebieden	66
2.9 Afstemmen regelgeving andere bevoegde gezagen	68
2.10 Procedurele aspecten vaststellen waterschapsverordening	70
2.11 Delegatiebepalingen.....	71
2.12 Wijziging waterschapsverordening	72
2.13 DSO, TPOD en STTR	76
2.13.1 Digitaliseringsslag en de Omgevingswet: Digitaal Stelsel Omgevingswet	76
2.13.2 Standaard Officiële Publicaties en Toepassingsprofiel.....	80
2.13.3 Eisen vanuit de Standaard Toepasbare Regels.....	86
2.14 Procesbeschrijving proces begrippen/Aquo-standaard	88
2.15 Conclusie	90



Hoofdstuk 3. Verantwoording methode doelgerichte digitale regelgeving	92
3.1 Inleiding	92
3.2 Doelgericht redeneren	92
3.3 Van analoog naar digitaal.....	93
3.4 Regelgeving en risicobenadering.....	93
3.5 Doelgerichte digitale regelgeving en de Omgevingswet.....	94
3.6 Meerwaarde van de methode.....	95
3.7 Aandachtspunten	95
3.8 Conclusie	96
Hoofdstuk 4. Aan de slag met de waterschapsverordening met de methode doelgerichte digitale regelgeving	97
4.1 Inleiding	97
4.2 Implementatie per waterschap.....	97
4.2.1 Keuzes in ambitie.....	97
4.2.2 Keuzes vanwege lokale verschillen.....	101
4.2.3 Keuzes in fasering implementatie	102
4.3 Processtappen doelgerichte digitale regelgeving	103
4.3.1 Doelenboom.....	104
4.3.2 Sturingsfilosofie	107
4.3.3 Werkingsgebieden en objecten.....	112
4.3.4 Activiteiten	118
4.3.5 Beslissingstabellen.....	123
4.3.6 Juridische regels	131
4.3.7 Toepasbare regels	138
4.4 Organisatieontwikkeling.....	147
4.4.1 Anders werken.....	147
4.4.2 Anders samenwerken.....	151
4.4.3 Andere kennis en kunde.....	157
4.5 Conclusie	159



Colofon



Het project Transitieondersteuning Omgevingswet Waterschappen (TROWA) is uitgevoerd in opdracht van de Unie van Waterschappen en Het Waterschapshuis.

TROWA bestond uit drie werkpakketten:

- Werkpakket 1 zorgde voor het bijeenbrengen en ontwikkelen van kennis en ervaringen over de waterschapsverordening, met als resultaat de Handreiking waterschapsverordening.
- Werkpakket 2 zorgde voor het delen van kennis en ervaringen over de waterschapsverordening, met als resultaten ondersteunende kennis- en leersessies op maat (aanbod via menukaart), hulpmiddelen, presentaties, blogs, filmpjes, spelkaarten, etc.
- Werkpakket 3 was verantwoordelijk voor het opstellen van een advies over tooling digitaal regelbeheer en aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

TROWA is mede tot stand gekomen door:

Projectteam

Bart Pottuijt	Het Waterschapshuis
Bertjan Kaan	Het Waterschapshuis
Claudia Hees	Het Waterschapshuis
Gijs Woldring	Het Waterschapshuis
Jessica van der Doe	Het Waterschapshuis
Frédérique Minderhoud	Unie van Waterschappen
Mario Egas	Het Waterschapshuis
Max Brouwer	The Creators Company
Naomi van 't Hof	Het Waterschapshuis
Pia Buis	Het Waterschapshuis
Rick van den Berg	Het Waterschapshuis
Robert Dijkhoff	Het Waterschapshuis
Yanda van Dijk	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Yvonne Kuijpers	Rijkswaterstaat

Ontwikkelteam werkpakket 1 & 2

Christine Jongma	FLO Legal
Gijs van den Brand	Waterschap Aa en Maas
Gijs Woldring	Het Waterschapshuis
Guido van der Kolk	Waterschap Hollandse Delta
Ingmar de Baat	Waterschap Hollandse Delta
Janneke Föllings	Hoogheemraadschap van Delfland
Juliette Pelamonia	Waterschap Vallei en Veluwe
Paul de Frankrijker	Unie van Waterschappen



- vervolg-

Paul van der Weerd	Waterschap Drents Overijsselse Delta
Peter van der Werf	Waterschap Drents Overijsselse Delta
Roland Willemsen	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Rudi van Perse	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
Simon Handgraaf	FLO Legal
Sjef Wierink	Waterschap Vallei en Veluwe
Sophie Hasselman	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Susanne Middelkamp	Waterschap Vechtstromen
Yvonne Menten	Waterschap De Dommel

Ontwikkelteam werkpakket 3

Alex Ebberink	Waterschap Limburg
Bertjan Kaan	Het Waterschapshuis
Guido van der Kolk	Waterschap Hollandse Delta
Jos van Duijnhoven	Het Waterschapshuis
Paul van der Weerd	Waterschap Drents Overijsselse Delta
Roland van de Boel	Het Waterschapshuis

Product Owner

WP1: Frédérique Minderhoud	Unie van Waterschappen
WP2: Yanda van Dijk	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
WP3: Robert Dijkhoff	Het Waterschapshuis

Product manager

Bart Pottuijt	Het Waterschapshuis
---------------	---------------------

Product management team

Anne Steegstra	Wetterskip Fryslân
Bart Pottuijt	Het Waterschapshuis
Eenje van Wijngaarden	Waterschap Hunze en Aa's
Ferry de Wilde	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Izakjan Dekker	Unie van Waterschappen
René Verhage	Het Waterschapshuis

Uitvoerend overleg

Eugène Meuleman	Unie van Waterschappen
Gerard Smits	Het Waterschapshuis
Harm Küpers	Waterschap Hunze en Aa's
Joke Goedhart	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden



Overig

Jeannette Mondria	Waterschap Vechtstromen
Fabian Bijman	It's Fab
Laura Jorna	The Creators Company
Marja Menken	Arcadis
Monique Pruijs	Arcadis
Robin Breedveld	The Creators Company
Ruben Klerkx	The Creators Company
Tim Daalderop	The Creators Company

Van de hieronder genoemde organisaties zijn medewerkers actief geweest in de klankbordgroep:

Gemeente Tilburg / Vereniging Nederlandse Gemeenten
Geonovum
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Hoogheemraadschap van Delfland
Hoogheemraadschap van Rijnland
Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
Informatiehuis Water
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
Waterschap Brabantse Delta
Waterschap De Dommel
Waterschap Drents Overijsselse Delta
Waterschap Hollandse Delta
Waterschap Hunze en Aa's
Waterschap Limburg
Waterschap Noorderzijlvest
Waterschap Rijn en IJssel
Waterschap Rivierenland
Waterschap Scheldestromen
Waterschap Vallei en Veluwe
Waterschap Vechtstromen
Waterschap Zuiderzeeland
Wetterskip Fryslân

TROWA is mede mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

November 2019

www.hetwaterschapshuis.nl/trowa



The background is split into two main color sections: a teal section on the left and a dark purple section on the right, separated by a jagged, sawtooth-like border. Three orange-outlined triangles are scattered across the page: one in the top left, one in the top right, and one in the bottom center.

Samenvatting

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.



Hoofdstuk 1

**De waterschapsverordening
onder de Omgevingswet**

Hoofdstuk 1. De waterschapsverordening onder de Omgevingswet

1.1 Inleiding

De Omgevingswet komt eraan. Deze nieuwe wet treedt in 2021 in werking. Met 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. Daarnaast beoogt de wet integrale afwegingen voor het gebruik van de fysieke leefomgeving mogelijk te maken.¹ De Omgevingswet gaat uit van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Eén van de uitgangspunten is de balans tussen zowel het beschermen als het benutten van de fysieke leefomgeving. De overheid is verantwoordelijk voor het bewaken van de balans. Het motto “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit” vormt de essentie van de Omgevingswet. Daarnaast gaat de wet uit van het ‘decentraal, tenzij principe’. Dit betekent dat de taken en de bevoegdheden in principe worden uitgevoerd door gemeenten en waterschappen. Voor de waterschappen betekent dit dat er een waterschapsverordening moet komen. Een verordening die een effectief instrument is, naast allerlei andere instrumenten en binnen de beleidscyclus, waarmee de waterschappen hun taken en doelstellingen kunnen realiseren binnen het krachtenveld waarin ze opereren. Per waterschap komt er één waterschapsverordening die alle regels over de fysieke leefomgeving bevat die het waterschap binnen zijn beheergebied stelt.

Dit hoofdstuk gaat in op de uitgangspunten en verbeterdoelen van de Omgevingswet en het begrip fysieke leefomgeving. Daarnaast zal één van de belangrijkste instrumenten voor de waterschappen beschreven worden: de waterschapsverordening. Dit hoofdstuk beschrijft de rol en sturingsmogelijkheden van de waterschappen, werpt een eerste blik op de taken en bevoegdheden van waterschappen en licht het belang van samenwerking en participatie toe.

1.2 Achtergrond Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht heeft in de loop van de jaren al de nodige verbeteringen ondergaan. De stapeling van wetgeving heeft niet bijgedragen aan de transparantie van het omgevingsrechtelijk stelsel. Terwijl de opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving in toenemende mate verbonden raken, is de wetgeving gefragmenteerd gebleven.² De nadruk ligt te zeer op zekerheid en te weinig op een op duurzaamheid gerichte groei.³ Daarnaast leidt de versnippering van het omgevingsrecht tot problemen in de afstemming en coördinatie. Voorgaande was onder andere reden tot het vormen van de nieuwe Omgevingswet, hetgeen de wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving duidelijker en inzichtelijker moeten maken voor de burger.

1.2.1 Verbeterdoelen Omgevingswet

De trends van wetgevingsprocessen (Waterwet en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) worden doorgezet met de komst van de nieuwe omgevingswetgeving. Het doel is het in stand houden en bereiken van een gezonde fysieke leefomgeving en het realiseren van doelmatig beheer

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 4.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 16.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 7.

en gebruik van die fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies. Om dat te bereiken kent de Omgevingswet vier verbeterdoelen:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Gebruikers van de fysieke leefomgeving verwachten een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande vereenvoudiging van de wetgeving. Om aan deze verwachting te kunnen voldoen, is een wijziging van bestuurlijke en ambtelijke cultuur nodig, ondersteund met passende wetgeving. De cultuuromslag en andere wetgeving heeft de volgende drie gevolgen:

- Het stimuleren van overheden en andere spelers in het fysieke domein om, uitgaande van de ontwikkeling of opgave, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen.
- Burgers en initiatiefnemers worden niet langer geconfronteerd met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen.
- De veranderende rol van de overheid, waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen, wordt meer gefaciliteerd.

1.2.2 Afbakening van het begrip fysieke leefomgeving

De Omgevingswet is gericht op de fysieke leefomgeving en de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het begrip van de fysieke leefomgeving omvat onder meer bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Zowel overheden, als burgers en bedrijven, voeren activiteiten uit die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving of die de fysieke leefomgeving wijzigen. Hierbij is er vaak sprake van belangentegenstellingen die aanleiding vormden voor het stellen van regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving.⁴ De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend door overheden kan worden opgetreden indien dat nodig is. De onderscheiden belangen in de fysieke leefomgeving, zoals infrastructuur, water, milieu, natuur en cultureel erfgoed, dienen voor een goede afweging zichtbaar te blijven.⁵ Het begrip fysieke leefomgeving vormt een van de kernbegrippen van de Omgevingswet en bepaalt de werkingssfeer van de wet. Het begrip bepaalt tot waar de Omgevingswet gelding heeft. Indien een andere wet onderwerpen over de fysieke leefomgeving regelt, dan treedt de Omgevingswet terug. Regels over de fysieke leefomgeving kunnen ook voorkomen in omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en omgevingsplannen. Voor rijksregelgeving, de algemene maatregelen van bestuur behorende bij de Omgevingswet, heeft de wetgever bepaald welke activiteiten uit de fysieke leefomgeving kunnen en mogen worden gereguleerd.⁶ Decentrale overheden zijn vrijer om zelf te bepalen welke activiteiten onder de fysieke leefomgeving vallen.⁷ Deze vrijheid uit zich bijvoorbeeld in het feit dat decentrale overheden kunnen kiezen voor een bepaalde verplichting bij een activiteit (denk aan wel of geen vergunningplicht, algemene regel met of zonder meldplicht of een zorgplicht).

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 5 en 6.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 20.

⁶ Artikelen 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet.

⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/abc-omgevingswet/begrippen/fysieke-leefomgeving/>, geraadpleegd op 4 januari 2019.

1.3 Doel van de waterschapsverordening

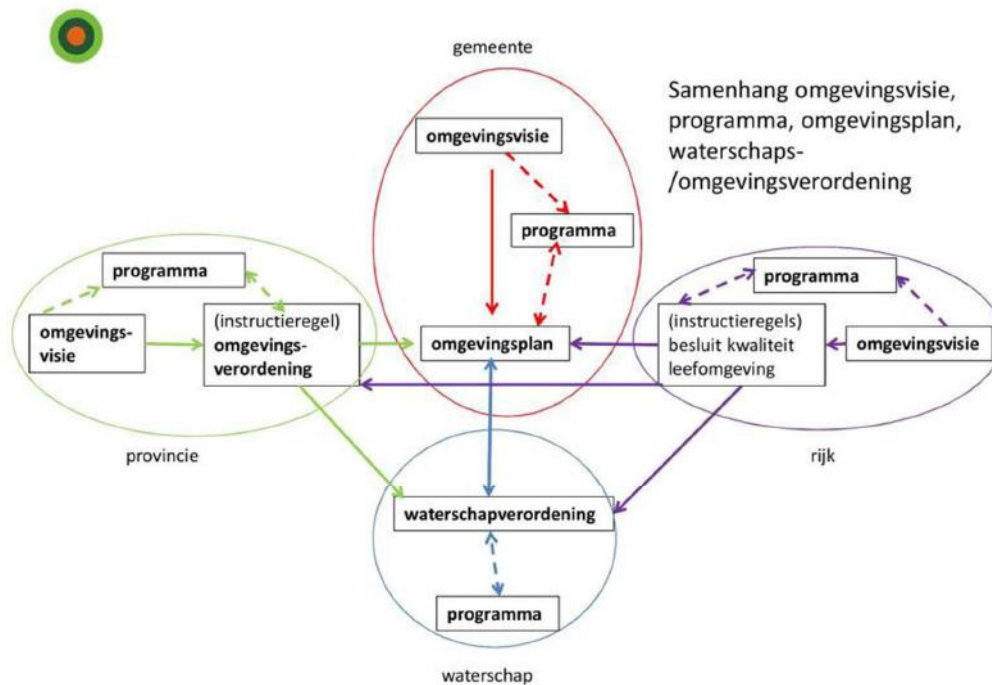
De Omgevingswet heeft onder andere als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling.⁸ Dit ten behoeve van de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving. Voor de waterschappen is het instrument hiervoor de waterschapsverordening. De waterschapsverordening krijgt een breder, meer integraal karakter dan de bestaande verordeningen. Dit stimuleert afstemming van individuele regels en geeft meer eenduidigheid voor initiatiefnemers. In de huidige praktijk is deze verordening bekend als de 'keur'. De keur is een verordening die ertoe dient om het watersysteem en de daartoe behorende waterstaatswerken te beschermen en op orde te houden. In het kader van de Omgevingswet is de keur gelijk te stellen aan de waterschapsverordening.⁹ Inhoudelijk zullen de verordeningen echter niet gelijk zijn aan elkaar (zie paragraaf 2.5 van deze handreiking). Indien er in de praktijk van de waterschappen nog andere beheerverordeningen geldig zijn (denk aan het wegenbeheer), dan zal er in de Invoeringswet Omgevingswet bepaald worden binnen welke termijn deze verordeningen samengevoegd dienen te worden tot één waterschapsverordening. Gezien het karakter van de waterschapsverordening is het van belang dat alle burgerbindende regels samengebracht worden en dient de aanwijzing van beperkingengebieden in de waterschapsverordening te worden geplaatst en niet in de legger.¹⁰

Waterschappen zijn decentrale overheden met een functioneel karakter. Gelet op dit functionele karakter hebben de regels in de waterschapsverordening geen betrekking op de gehele fysieke leefomgeving, maar enkel op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap in kwestie. Tenzij waterschappen wegen in beheer hebben, dan dient dit aspect ook in de waterschapsverordening te worden gereguleerd. De waterschapsverordening heeft tot doel om het beheer van het watersysteem te reguleren. De regels die waterschappen stellen in de waterschapsverordening kunnen per waterschap anders zijn gelet op de kenmerken van het beheergebied. Daarnaast kunnen de gestelde regels ook per deelgebied binnen elk waterschap differentiëren met het oog op de te beschermen of te ontwikkelen kwaliteiten van de verschillende gebieden binnen het beheergebied. Het thema van de sturingsstijlen, zoals beschreven in paragraaf 1.4, kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren en geeft de waterschappen een denkmodel om daar op in te spelen. Dit zorgt voor een doelgerichte en gebiedsgerichte benadering van regelgeving.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 93.

¹⁰ Een legger is een document dat normatief de fysieke kenmerken of toestand van waterstaatswerken omschrijft naar ligging, vorm, afmetingen en constructie (artikel 2.39 van de Omgevingswet). Nadere uitleg over de legger is te vinden in paragraaf 2.2.2 van deze handreiking.



Figuur 1.H1. Samenhang omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, waterschaps-/omgevingsverordening.

1.4 Rol en sturing van de waterschappen

De zorg voor de fysieke leefomgeving vanuit de overheid is op twee manieren georganiseerd. Enerzijds is daar de algemene zorg die bij alle algemene overheden ligt. Vanuit de Omgevingswet ligt dit primair bij de gemeente. Anderzijds is er de specifieke zorg voor de fysieke leefomgeving. Deze zorg ziet op specifieke onderdelen (zoals de infrastructuur, watersystemen, natuur en duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening) waarbij, gelet op het meestal grensoverschrijdende karakter, meerdere gemeenten en soms meerdere provincies zijn betrokken. De integrale verantwoordelijkheid zal daarbij bij één overheid liggen die ten aanzien van de zorg voor dat onderdeel, de centrale bestuurlijke taken vervult als beleidsmaker en beheerder. Voor dat specifieke onderdeel van de fysieke leefomgeving gelden omgevingswaarden en ook andere doelstellingen, waarbij het uiteindelijk aan die overheid is om ervoor te zorgen dat daaraan wordt voldaan respectievelijk dat deze worden bereikt.¹¹

De Omgevingswet voorziet in een divers instrumentarium voor overheden om de verschillende (eigen/gezamenlijke) doelen ten aanzien van de fysieke leefomgeving te bereiken. De waterschapsverordening is een instrument voor de waterschappen, die naast de andere instrumenten van een waterschap en ook van andere overheden, ingezet kan worden om de doelen

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 82-83.



van een waterschap te bereiken. Het bepalen van de rol en sturingsstijl(en) van een waterschap dragen bij aan de positionering en ook de invulling van de waterschapsverordening.

1.4.1 Brede verkenning sturingsstijlen

In december 2017 is vanuit de Unie van Waterschappen een werkgroep aan de slag gegaan met een brede verkenning naar de sturingsstijlen en hoe de waterschapsverordening ondersteunend kan zijn aan de gekozen sturingsstijl(en). Deze paragraaf bevat een samenvatting van de bevindingen van de werkgroep.

Sturingsstijlen

Er zijn vier typen sturingsstijlen te onderscheiden (NSOB¹² model, zie figuur 2 hierna):

- Presterende overheid

Deze sturingsstijl omvat een meer resultaatgerichte benadering met belangrijke waarden als resultaatgerichtheid, efficiency en effectiviteit.

- Samenwerkende overheid

Netwerksturing is het uitgangspunt van deze sturingsstijl. Gezamenlijk met andere overheden en stakeholders doelen bereiken.

- Rechtmatige overheid

Bij deze sturingsstijl stelt de politiek de doelen die uitwerking vinden in beleid, wet- en regelgeving. Belangrijke waarden bij deze stijl zijn rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en legitimiteit.

- Responsieve overheid

Deze sturingsstijl is het gevolg van een toenemende ontwikkeling naar het uitnodigen en faciliteren van initiatieven uit de maatschappij.

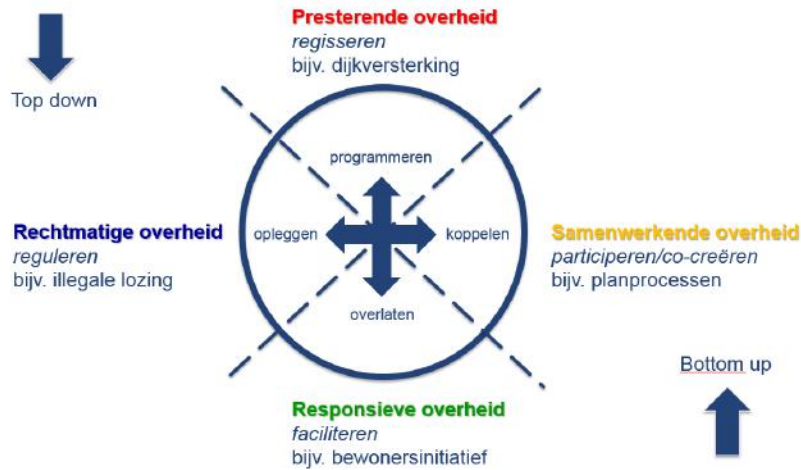
¹² NSOB staat voor Nederlandse School van Openbaar Bestuur.



Figuur 2.H1. Sturingsstijlen (NSOB-model).

De verschillende stijlen bestaan naast elkaar, vullen elkaar aan en sluiten elkaar niet uit. In het NSOB-model is dit goed te zien. Welke sturingsstijl of mix van stijlen het meest geschikt is, hangt af van verschillende factoren, zoals opgave, context en tijd. Per waterschap kan dit anders zijn. Het sturingswiel geeft een mooi beeld van opgavegerichte sturing (figuur 3). Het laat zien dat meerdere sturingsstijlen flexibel kunnen worden toegepast en elkaar ook aanvullen, bijvoorbeeld met het oog op risicoafwegingen.

sturingswiel: opgavegericht sturen



Figuur 3.H1. Sturingswiel opgavegericht sturen.

Instrumenten

Naast de waterschapsverordening als instrument, zijn er ook de eigen instrumenten die een waterschap kan inzetten bij het reguleren van activiteiten om zijn eigen doelen te kunnen bereiken. De instrumenten die een waterschap kan toepassen zijn in eerste instantie de instrumenten die in de onderstaande tabel zijn opgenomen.

Tabel 1.H1

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Samenwerkende overheid	Responsieve overheid
INSTRUMENTEN				
Gebodsbepalingen (activiteiten)	X			
Verbodsbepalingen (activiteiten)	X			
Verbodsbepaling in combinatie met Compensatieverplichtingen	X			
Ontheffing/Vergunning	X			
Maatwerkregels	X		X	X
Maatwerkvoorschriften	X		X	X
Onderhoudsbepalingen	X	X		
Kwantitatieve doelvoorschriften	X		X	X
Kwalitatieve doelvoorschriften	X		X	X
Zorgplichtbepaling	X		X	X
Middelvoorschriften technisch	X	X		
Vergunning eigen dienst		X		
Gelijkwaardigheidsbeginsel	X	X	X	X
Experimenteerbepaling * AMvB-niveau			X	X

Een nadere beschrijving van deze instrumenten is te vinden in paragraaf 2.2 en bijlage I van deze handreiking. Er zijn ook andere suggesties voor instrumenten in relatie tot de sturingsstijlen te benoemen. Deze suggesties zijn in de onderstaande tabel 2 opgenomen.

Tabel 2.H1

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Samenwerkende overheid	Responsieve overheid
ANDERE SUGGESTIES				
Ontwerprichtlijnen			X	
Kwalitatieve middelvoorschriften				X
Stimuleringsbepalingen (subsidie)			X	X
Gebiedsgericht maatwerk				X
Toepasbare regels	X		X	X
Afstemming/aansluiting met omgevingsplan			X	
Procesbepalingen mogelijk			X	X
Projectbesluit		X		
Waterbeheerprogramma		X		
Omgevingswaarden (flexibiliteit vooraan beleidsproces)			X	X
Instructieregels (flexibiliteit vooraan beleidsproces)			X	X

Flexibiliteit in de Omgevingswet

In de toelichting bij de Omgevingswet wordt flexibiliteit omschreven als: ‘de afwegingsruimte die een actor binnen het wettelijke kader heeft om zelf keuzen over een activiteit te maken, waaronder de mogelijkheden voor maatwerk’. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat flexibiliteit wordt geïntegreerd in de normstelling zelf. Dit verschilt wezenlijk van systematiek waarin de ene bepaling een harde norm stelt en de andere de mogelijkheid daarvan beargumenteerd af te wijken.

Uitgangspunt is eveneens dat bestuursorganen beschikken over ruime mogelijkheden om zelf invulling te geven aan het beleid en aan het reguleringskader. Dit wordt in de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet omschreven als ‘bestuurlijke afwegingsruimte aan de voorkant van het beleidsproces’.¹³ Uit de visie van de regering op flexibiliteit blijkt dat de uitvoeringsregelgeving zo veel mogelijk speelruimte moet laten aan maatschappelijke activiteiten.

Deze bestuurlijke afwegingsruimte in regels voor bestuursorganen vindt plaats via twee instrumenten: de omgevingswaarden en de instructieregels.¹⁴ Een omgevingswaarde geeft aan op welke wijze aan de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving moet worden voldaan. Met instructieregels kunnen onder andere inhoudelijke eisen, voorwaarden en beperkingen worden gesteld aan de door bestuursorganen te nemen besluiten, de zogenaamde ‘beslisregels’. Voor de meeste flexibiliteitsbepalingen geldt dat deze bij algemene maatregel van bestuur ‘aan’ of ‘uit’ kunnen worden gezet. De betreffende bepaling in de algemene maatregel van bestuur geeft de voorwaarden waaronder het instrument kan worden ingezet. Burgers en bedrijven zullen flexibiliteit ervaren vanwege de aan bestuursorganen toegekende bestuurlijke afwegingsruimte, bijvoorbeeld het opnemen van flexibele omgevingswaarden in het omgevingsplan.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 39.

¹⁴ Zie paragraaf 2.3.3, 2.3.5 en 2.4 voor een nadere uitleg over deze begrippen.



De Omgevingswet zelf geeft geen overzicht van de afwijkingsmogelijkheden (flexibiliteit) maar in het advies van de Raad van State¹⁵ is een overzicht te vinden:

1. Afwijken van omgevingswaarden. Het kader hiervoor wordt vastgelegd in algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan.
2. Opnemen van uitzonderingen in instructieregels.
3. Salderen en compenseren toestaan.
4. Bij lagere regelgeving afwijken van hogere regelgeving.
5. Maatwerkregels.
6. Maatwerkvoorschriften.
7. Toepassen van generieke gelijkwaardigheidsbepaling.
8. Toepassen van experimenteerbepaling.

De regering is van oordeel dat ‘aan de achterkant van het beleidsproces’, dus wanneer beleidskeuzes eenmaal vertaald zijn in bindende regels, de afwijkingsmogelijkheden beperkt moeten zijn. Zijn eenmaal bindende regels vastgesteld dan moet de samenleving hieraan zoveel mogelijk houvast ontnemen. De instrumenten die de mogelijkheid bieden om af te wijken van een bindende regel zijn dan ook bedoeld voor uitzonderingssituaties waarin ze echt nodig zijn, te weten:

- complexe gebiedsproblematiek
- gebiedsoverstijgende belangen
- innovatieve projecten

Aan het stellen van uniforme - de burger rechtstreeks bindende - regels in bijvoorbeeld de waterschapsverordening kleeft een nadeel. Vanwege de specifieke omstandigheden van het geval kan toepassing van de algemene regel tot onnodige beperkingen leiden voor de initiatiefnemer en ook tot onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving leiden. Hiervoor worden de volgende flexibiliseringsinstrumenten geïntroduceerd:

- ontheffing van (instructie)regels
- maatwerkregels
- maatwerkvoorschriften
- gelijkwaardigheidsbepaling
- experimenteerbepaling

Conclusie brede verkenning sturingsstijlen

De verkenning zoals de werkgroep heeft uitgevoerd, moet de waterschappen inzicht geven in de verschillende sturingsstijlen en moet voorzien in een denkmodel om te kunnen bepalen welke sturingsstijl of mix van stijlen het beste bij hen past. Dit kan afhankelijk zijn per opgave, per fase of per doelgroep. Vervolgens is er gekeken naar hoe de waterschapsverordening ondersteunend kan zijn aan de gekozen sturingsstijl. Daarbij is een eerste overzicht gegeven van de verschillende instrumenten per sturingsstijl.

In figuren 4 en 5 zijn twee opgaven uitgewerkt als onderdeel van de verkenning, zie hieronder.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, pp. 21-35.

Waterschapsverordening bij Ruimtelijke Plannen en Klimaatverandering				
Kenmerk	<i>Rechtmatige overheid</i>	<i>Presterende overheid</i>	<i>Netwerkende overheid</i>	<i>Responsieve overheid</i>
Oriëntatie	Politieke keuzen, Alleen	Publieke prestatie, Alleen	Publieke prestatie, Samen	Politieke keuzen, Samen
Principe	Reguleren	Regisseren	Participeren/ Co-creëren	Faciliteren
Relatievorm	Opleggen, Sectoraal, Reactief	Programmeren Sectoraal, Afwegen	Koppelen belangen en waarden Integraal	Overlaten, Integraal, Uitnodigen, Adviseren
Belang	Algemeen	Algemeen, Collectief	Collectief	Collectief, Individueel
Nadruk instrumentarium	Juridisch	Juridisch Ruimtelijk (bv. Omgevingsverordening, Omgevingsplan)	Ruimtelijk (bv. Omgevingsplan) Communicatie	Communicatie Financieel (bv. Subsidieregeling)
Ondersteuning sturingsstijlen door waterschapsverordening voor opgave Ruimtelijke plannen en Klimaatadaptatie	Algemene regels, Voorzorgbeginselen, Top-down, Gesloten normen, Uitwerking in bv. kwantitatieve doelvoorschriften	Algemene regels en resultaten in programma's van eisen (pve), Projectbesluiten, Vergunning eigen dienst. Uitwerking in bv. kwantitatieve doelvoorschriften	Flexibele regels en voorschriften zoals gidsprincipes duurzame watersystemen. Uitwerking in bv. kwalitatieve doelvoorschriften via ontwerp richtlijnen	Globale regels, Bottom-up, Open normen, Meldingsplicht, Experimenteerruimte. Uitwerking in bv. kwalitatieve middelvoorschriften

Figuur 4.H1. Waterschapsverordening bij Ruimtelijke Plannen en Klimaatverandering.

Waterschapsverordening bij Veiligheid en Waterkwaliteit				
Kenmerk	<i>Rechtmatige overheid</i>	<i>Presterende overheid</i>	<i>Netwerkende overheid</i>	<i>Responsieve overheid</i>
Oriëntatie	Politieke keuzen, Alleen	Publieke prestatie, Alleen	Publieke prestatie, Samen	Politieke keuzen, Samen
Principe	Reguleren	Regisseren	Participeren/ Co-creëren	Faciliteren
Relatievorm	Opleggen, Sectoraal, Reactief	Programmeren Sectoraal, Afwegen	Koppelen belangen en waarden Integraal	Overlaten, Integraal, Uitnodigen, Adviseren
Belang	Algemeen	Algemeen, Collectief	Collectief	Collectief, Individueel
Nadruk instrumentarium	Juridisch	Juridisch Ruimtelijk (bv. Omgevingsverordening, Omgevingsplan)	Ruimtelijk (bv. Omgevingsplan) Communicatie	Communicatie Financieel (bv. Subsidieregeling)
Ondersteuning sturingsstijlen door Waterschapsverordening voor Opgave Veiligheid en Waterkwaliteit	Zorgplicht, Algemene regels & Vergunningsplicht. Voorzorgbeginsel, Top-down, Gesloten normen, Uitwerking in bv. kwantitatieve doelvoorschriften	Zorgplicht, Algemene regels & Projectbesluit. Vergunning eigen dienst Snelle procedures, efficiënt regelen Uitwerking in bv. kwantitatieve doelvoorschriften	Flexibele algemene regels & gelijkwaardige regels (uitwerking bv. In maatwerkvoorschrift en doelvoorschriften) Veel flexibiliteit binnen regelgeving Uitwerking in bv. kwalitatieve doelvoorschriften	Zorgplicht, (flexibele) algemene regels & gelijkwaardige maatregelen. Bottom-up open normen, best practices, experimenteerruimte Uitwerking in bv. kwalitatieve middelvoorschriften

Figuur 5.H1. Waterschapsverordening veiligheid en waterkwaliteit.

1.4.2 Aanvulling op de brede verkenning werkgroep

In algemene zin is de keuze van een mix van sturingsstijlen afhankelijk van de rol die een waterschap kiest, in combinatie met de mix van instrumenten die een waterschap daarvoor wil inzetten. De eigen taakopvatting is de basis van waaruit de doelen gekoppeld zijn aan de regels van de waterschapsverordening. De in te zetten instrumenten landen op deze wijze in de waterschapsverordening. Door vanuit eigen gestelde doelen de regels voor de waterschapsverordening te maken, kunnen waterschappen uitvoering geven aan de gekozen sturingsstijlen.

1.5 Taken en bevoegdheden

De Omgevingswet deelt specifieke taken toe aan overheden ten aanzien van de fysieke leefomgeving. De taak die overheden hebben voor de fysieke leefomgeving vloeit voort uit artikel 21 van de Grondwet en internationaalrechtelijke verplichtingen. De zorg ligt niet bij één orgaan of één niveau, maar er is een taakverdeling tussen verschillende overheden en daardoor veel meer sprake van aanvullende taakbehartiging. Waterschappen zijn functionele overheden die de zorg voor het watersysteem als taak hebben. Dit is een belangrijk onderdeel van de overheidszorg die een uitwerking vormt van het eerdergenoemde artikel 21 van de Grondwet.

De doelstellingen van het waterbeheer zijn in de huidige wetgeving opgenomen in artikel 2.1 van de Waterwet:

- De bescherming tegen overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met de bescherming en verbetering van de kwaliteit van watersystemen, zowel chemisch als ecologisch.
- De vervulling van aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies op grond van de Omgevingswet (zoals woonbaarheid, onderhoud, aanleg en wijziging van watersystemen, scheepvaart, drinkwater en landbouw).

Onder de Omgevingswet wijzigen de doelstellingen van het waterbeheer niet, maar zijn de waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving ondergebracht in artikel 2.17 van de Omgevingswet. Waterschappen hebben op grond van artikel 1 lid 1 van de Waterschapswet de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel. Zij zijn verantwoordelijk voor het regionale waterbeheer (decentralisatiebeginsel, artikel 2 lid 2 van de Waterschapswet) en voor het beheer van een groot deel van de primaire waterkeringen.

Als functionele overheid zijn de waterschappen specifiek belast met de waterbeheertaak en in beginsel verantwoordelijk voor de totale afwatering in het stedelijk en landelijk gebied, de waterkwantiteit en de waterkwaliteit, de zuivering van afvalwater en het beheer van de waterkeringen. Het is de provincie die deze beheertaken voor watersystemen of delen daarvan, die niet bij het Rijk in beheer zijn, aan de waterschappen toedeelt.¹⁶ Via de omgevingsverordening zijn het Rijk en het waterschap aangewezen als beheerder van het watersysteem.¹⁷ Grondwaterkwantiteit en grondwaterkwaliteit vormen hier een integraal onderdeel van. Voor regionale wateren, inclusief het grondwater, is meestal het waterschap het bevoegd gezag voor wateractiviteiten.¹⁸

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 85.

¹⁷ Artikelen 2.17 en 2.19 van de Omgevingswet.

¹⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/water/grondwater/>, geraadpleegd op 4 februari 2019.



Een aantal waterschappen is naast de reguliere taken ook belast met het beheer van openbare wegen. Dit is nu geregeld in de Wegenwet, maar die wet gaat op een later moment ook op in de Omgevingswet. Deze taak blijft dan voor de betreffende waterschappen onder de Omgevingswet bestaan zoals die krachtens de Wegenwet bestaat.¹⁹

In de waterschapsverordening zullen algemeen verbindende voorschriften landen die burgers en bedrijven rechtstreeks binden. Deze regels hebben betrekking op de uitvoering van de wettelijke waterschapstaken: het beheer van regionale watersystemen, de zuivering van stedelijk waterafval en het behoeden van de staat en werking van openbare wegen die sommige waterschappen in beheer hebben. In de waterschapsverordening kunnen verschillende soorten activiteiten gereguleerd worden, denk hierbij bijvoorbeeld aan het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water in de bodem, voor zover de bevoegdheid van de waterschappen reikt.

1.6 Samenwerking en participatie

De Omgevingswet stelt de fysieke leefomgeving centraal. De zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ligt bij meerdere actoren. De overheid heeft daarin een (publieke) verantwoordelijkheid, maar ook burgers en bedrijven hebben daarin een (private) verantwoordelijkheid. De publieke verantwoordelijkheid uit zich in het wettelijke stelsel van de Omgevingswet. Het wettelijk stelsel regelt wat de overheid moet doen en vormt ook het kader waarbinnen de overheid (al dan niet samen met andere overheden) moet opereren ten opzichte van burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven hebben die private verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving. Bij het burgerschap gaat het enerzijds om individuele belangen, maar anderzijds ook om betrokkenheid bij hun directe leefomgeving en de ontwikkeling daarvan. Bedrijven hebben weer andere belangen en gebruiken de fysieke leefomgeving op een andere manier en vervullen daarin meerdere rollen, zoals initiatiefnemer met individuele belangen of initiatiefnemer van projecten die het publieke belang dienen, zoals de aanleg van infrastructuur.²⁰

De zorg van de fysieke leefomgeving is een collectieve verantwoordelijkheid. Samenwerking tussen overheden en participatie van burgers en bedrijven zijn daarom essentieel en bovendien één van de uitgangspunten van het nieuwe omgevingsrechtelijke stelsel. Reden hiervoor is om tijdig de onderlinge belangen, meningen en creativiteit in beeld te krijgen. In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie bij wettelijke instrumenten opgenomen, zoals onder meer de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Voor de waterschapsverordening gelden geen regels over participatie.

Het is echter ook voor de waterschapsverordening, als wettelijk instrument, van belang dat de omgeving in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij de totstandkoming ervan. Afhankelijk van aspecten zoals de aard, omvang en invloed op de fysieke leefomgeving van de waterschapsverordening, worden bepaalde actoren betrokken en ook de wijze van die betrokkenheid bepaald.²¹ De handreiking en het Digitaal Stelsel Omgevingswet bieden waterschappen de nodige tools om hier mee aan de slag te kunnen gaan waarbij een gebiedsgerichte benadering ook heel goed mogelijk is. Het is echter aan de waterschappen zelf om participatie toe te

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 82.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 40 e.v. en p. 73 e.v.

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 219.



passen.²² De onderwerpen samenwerking en participatie zijn in paragrafen 2.9 en 2.10 van deze handreiking nader uitgewerkt.

1.7 Conclusie

De Omgevingswet komt eraan, de waterschappen moeten gaan werken met het instrument waterschapsverordening. Binnen elk waterschap komt er één waterschapsverordening die alle regels over de fysieke leefomgeving bevat die het waterschap binnen zijn beheergebied stelt. De Omgevingswet heeft als doel het in stand houden en bereiken van een gezonde fysieke leefomgeving en het realiseren van doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies. Het begrip fysieke leefomgeving is één van de kernbegrippen van de Omgevingswet en bepaalt de werkingssfeer ervan. De zorg voor de fysieke leefomgeving ligt niet bij één overheidsorgaan, maar er is sprake van een taakverdeling tussen verschillende overheden. De zorg van de fysieke leefomgeving is ook een collectieve verantwoordelijkheid. Samenwerking tussen overheden en participatie van burgers en bedrijven zijn belangrijke factoren en vormen één van de uitgangspunten van het nieuwe omgevingsrechtelijke stelsel. Waterschappen zijn functionele decentrale overheden die de zorg voor het watersysteem als taak hebben. De waterschapsverordening krijgt een integraler karakter dat nodig is voor het stimuleren van afstemming van individuele regels en het creëren van meer eenduidigheid voor burgers of bedrijven. De verordening kan, naast de andere instrumenten van waterschappen en andere overheden, ingezet worden om de doelen van het waterschap te bereiken. Daarnaast is mede van belang dat waterschappen hun specifieke rol en bijbehorende sturingsstijlen inzetten bij de invulling van de waterschapsverordening. Er kunnen meerdere soorten sturingsstijlen worden toegepast, bijvoorbeeld met het oog op risicoafwegingen.

²² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/>, geraadpleegd op 1 februari 2019.



Hoofdstuk 2

**De waterschapsverordening:
juridisch beschouwd**

Hoofdstuk 2. De waterschapsverordening: juridisch beschouwd

2.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 van de Handreiking waterschapsverordening biedt inzicht in de juridische en digitale eisen die aan de waterschapsverordening worden gesteld en de verhouding tussen de waterschapsverordening en andere instrumenten, zowel van het waterschap zelf als van andere overheden. Naast een toelichting van de juridische aspecten zal dit hoofdstuk nader ingaan op de digitale eisen die gelden voor de aansluiting van de waterschapsverordening op het nieuwe Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).

In paragraaf 2.2 staat de verhouding tussen de waterschapsverordening en de verschillende andere instrumenten van het waterschap centraal. De paragraaf begint met een beschrijving van de overgang van de keur en algemene regels van het waterschap naar de waterschapsverordening. Daarna komen de legger, het peilbesluit en het waterbeheerplan (straks: waterbeheerprogramma) aan bod. Tot slot bevat deze paragraaf een beschrijving van de andere verordeningen van het waterschap die naast de waterschapsverordening blijven bestaan, zoals legesverordeningen.

Paragraaf 2.3 is gewijd aan de instrumenten van andere overheden die relevant zijn voor de waterschapsverordening. Dit betreft de omgevingsvisie en het regionale waterprogramma van de provincie en instructieregels over de waterschapsverordening in de provinciale omgevingsverordening. Ook het Rijk heeft regels gesteld die van belang zijn voor de waterschapsverordening: procedurele regels in het Omgevingsbesluit, omgevingswaarden en instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving en algemene regels en vergunningplichten – met maatwerkmogelijkheden voor het waterschap – in het Besluit activiteiten leefomgeving. De paragraaf sluit af met een beschrijving van het gemeentelijke omgevingsplan en de raakvlakken tussen de waterschapsverordening en het omgevingsplan.

Daarna komen enkele specifieke onderwerpen aan bod. Paragraaf 2.4 gaat over instructieregels: regels van het Rijk of de provincie over de taken en bevoegdheden van andere overheden (waaronder het vaststellen van de waterschapsverordening). In paragraaf 2.5 staat de bevoegdheid van het waterschap om regels te stellen centraal: de autonome bevoegdheid versus de bevoegdheid in medebewind. Vervolgens wordt ingezoomd op de bruidsschat (paragraaf 2.6). Dat is de verzameling regels die nu op rijksniveau van kracht zijn, maar niet terugkomen in het nieuwe stelsel. Om geen juridisch gat te laten vallen, heeft het Rijk er voor gekozen om deze regels direct bij inwerkingtreding in iedere waterschapsverordening van rechtswege en ieder omgevingsplan in te voegen. Daarvoor is de naam "bruidsschat" bedacht.

In paragraaf 2.7 is een analyse opgenomen van het type regels dat in de waterschapsverordening kan worden opgenomen. Paragraaf 2.8 gaat over werkingsgebieden en beperkingengebieden, oftewel de geografische component van de waterschapsverordening. Daarna volgt paragraaf 2.9 over de afstemming van de waterschapsverordening met de regelgeving van provincies en gemeenten. Paragraaf 2.10 beschrijft de procedurele aspecten van het vaststellen van de waterschapsverordening. Paragraaf 2.11 gaat in op de mogelijkheid tot delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan het dagelijks bestuur. Het wijzigen van de waterschapsverordening (onder andere de actualisering van beperkingengebieden, in relatie tot de huidige legger) wordt behandeld in paragraaf 2.12. Paragraaf 2.13 bevat een uitgebreide beschrijving van de digitale



standaarden voor de waterschapsverordening. Paragraaf 2.14 gaat in op het hanteren van begrippen binnen het waterdomein en de Aquo-standaard. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beknopte conclusie.

2.1.1 Doelgroep/normadressaat

Regels in de waterschapsverordening zijn altijd gericht tot een bepaalde doelgroep (ook wel de normadressaat genoemd). Bij het opstellen van de waterschapsverordening zal steeds nagedacht moeten worden wie de normadressaat precies is. Tot wie zijn de regels gericht? Wie moeten aan de norm voldoen?

De normadressaat kan per artikel (of per paragraaf of hoofdstuk) verschillen: sommige artikelen richten zich tot burgers of bedrijven, zoals algemene regels of een meldplicht, en andere artikelen (bijvoorbeeld de beoordelingsregels voor vergunningen) richten zich tot het dagelijks bestuur of het bevoegd gezag. De normadressaat kan per paragraaf of hoofdstuk worden geregeld, of in algemene zin voor de hele waterschapsverordening waarbij vervolgens de uitzonderingen (met afwijkende normadressaat) worden benoemd. Het is vanzelfsprekend van belang dat het waterschap geen doelgroep overslaat; alle relevante normadressaten moeten worden benoemd.

In de algemene rijksregels (het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving) zijn steeds artikelen opgenomen die de normadressaat aanwijzen, zie bijvoorbeeld artikel 2.10 Bal. De normadressaat voor de algemene rijksregels is “degene die de activiteit verricht”. Dat sluit aan bij de normadressaat van omgevingsvergunningen, geregeld in artikel 5.37 van de Omgevingswet. Er zijn echter ook andere normadressaten mogelijk in plaats van, of naast, degene die de activiteit verricht: bijvoorbeeld de rechthebbende van gronden, of eenieder. Het is aan te raden om in de waterschapsverordening ook expliciet aan te wijzen wie de normadressaat van algemene regels (inclusief meldplichten en informatieplichten) is. Dat voorkomt dat er bij handhavingzaken discussie ontstaat over wie precies de regels had moeten naleven, of dat het niet duidelijk is tot wie het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift kan richten. Als bijvoorbeeld een duiker is aangelegd op de grens van twee percelen, zijn dan beide perceeleigenaren aanspreekbaar of alleen degene die de duiker daadwerkelijk heeft aangelegd?

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) is de normadressaat veelal niet expliciet geregeld. De normadressaat volgt impliciet uit de strekking van de regels. Het spreekt bijvoorbeeld voor zich dat de regels van hoofdstuk 6 Bkl, over de waterschapsverordening, gericht zijn tot het bestuursorgaan dat de waterschapsverordening vaststelt. Op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet kan dat zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur zijn. En de regels over het verlenen of weigeren van omgevingsvergunningen en het verbinden van voorschriften aan die vergunningen zijn natuurlijk gericht tot het bevoegd gezag voor die vergunningen.

In de waterschapsverordening hoeft de normadressaat voor instructieregels over programma's of over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten ook niet expliciet benoemd te worden. De normadressaat blijkt wel uit de artikelen zelf.

2.2 Waterschapsverordening ten opzichte van andere instrumenten (huidig en nieuw)

2.2.1 Keur en algemene regels --> waterschapsverordening

Op grond van artikel 59, lid 1 en artikel 78, lid 1 van de Waterschapswet zijn de waterschappen bevoegd om verordeningen op te stellen. Deze verordeningen kunnen alleen gaan over de taken die specifiek aan het waterschap zijn opgedragen. De belangrijkste verordening van een waterschap is de keur, dit is een zogenaamde beheerverordening.

Het waterschap is onder meer verantwoordelijk voor de bescherming van waterkeringen (dijken), watergangen, oevers en kunstwerken zoals bijvoorbeeld sluizen en gemalen. Hiervoor hebben de waterschappen regels opgenomen in de keur. De meeste regels zijn gebodsbepalingen en verbodsbepalingen. Daarnaast staan in de keur ook regels over het onderhoud van waterstaatswerken. En verder vind je ook een aantal regels over grondwateronttrekkingen en infiltraties in de keur.

De meeste waterschappen hebben in hun keur een bepaling opgenomen op basis waarvan algemene regels kunnen worden vastgesteld. De algemene regels gaan met name over de uitzonderingen op de vergunningplicht. Bepaalde handelingen zijn daarmee vergunningvrij geworden of gebonden aan een meldplicht of informatieplicht. De algemene regels maken onderdeel uit van de keur, maar staan wel in een afzonderlijk document.

De keur verwijst voor haar werkingsgebied naar de legger van het waterschap. In de legger is alle informatie opgenomen over de ligging, vorm, afmeting en constructie van de waterstaatswerken binnen het beheergebied van het betreffende waterschap. In paragraaf 2.2.2 wordt de legger uitgebreid besproken.

Wat gebeurt er met de keur onder de Omgevingswet?

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er van rechtswege een waterschapsverordening. De keur en de algemene regels van het waterschap maken deel uit van deze waterschapsverordening. De keur en de algemene regels staan in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening. Dit is het deel dat moet worden aangepast voor het tijdstip dat bij koninklijk besluit wordt bepaald (zie artikel van de 22.15 Omgevingswet). Op dat tijdstip moet de waterschapsverordening voldoen aan het nieuwe stelsel, en de keur en algemene regels voldoen daar niet aan (onder meer doordat zij niet conform de digitale standaarden zijn opgesteld). Naar verwachting geldt voor deze transitie een termijn van twee jaar, tot 1 januari 2023. De waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat omvat ook de zogeheten bruidsschat. Dit zijn regels van het Rijk die in het huidige recht van toepassing zijn, maar in het nieuwe stelsel niet terugkomen. Om geen gat te laten vallen, worden deze regels opgenomen in iedere waterschapsverordening. De bruidsschat voor de waterschappen wordt uitgebreid behandeld in paragraaf 2.6. De bruidsschat komt in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht, en hoeft dus in principe niet voor 1 januari 2023 te worden aangepast. Maar dat mag natuurlijk wel.

Wat kan het waterschap doen tijdens de transitiefase?

Het waterschap kan ervoor kiezen om direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet, of op enig moment voor 1 januari 2023, een volledig nieuwe waterschapsverordening vast te stellen. Die waterschapsverordening moet dan in zijn geheel voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Dat betreft zowel de juridische eisen (instructieregels van het Rijk en de provincie) als digitale eisen (zie

paragraaf 2.13 over DSO, TPOD en STTR). Het is gedurende de transitiefase ook mogelijk om de waterschapsverordening gedeeltelijk te wijzigen. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet is uitgebreid beschreven hoe het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat partieel (gebiedsgericht) gewijzigd kan worden.²³ Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 22.6 lid 1 van de Omgevingswet. Dat artikel bepaalde in eerste instantie dat bij de vaststelling van een omgevingsplan, de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, alleen allemaal tegelijk kunnen komen te vervallen. Daartegen heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) tegen geprotesteerd, met als gevolg dat via de eerste nota van wijziging aan artikel 22.6 van de Omgevingswet de mogelijkheid is toegevoegd om bij Algemene Maatregel van Bestuur te bepalen dat de regels ook gedeeltelijk kunnen vervallen. Dit maakt (volgens de toelichting bij de nota van wijziging) de themagerichte wijziging van het omgevingsplan mogelijk.

Voor de waterschapsverordening bestaat er geen vergelijkbaar artikel als artikel van de 22.6 Omgevingswet. Daaruit valt af te leiden dat de wetgever de waterschappen niet wil limiteren in de mogelijke wijzigingen van de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat. Het is dus mogelijk om een partiële wijziging van de waterschapsverordening vast te stellen, waarbij bepaalde artikelen uit het tijdelijke deel worden geschrapt en nieuwe artikelen aan het nieuwe deel worden toegevoegd. Zo kan het waterschap bijvoorbeeld een afzonderlijke regel over het aanleggen van een brug uit het tijdelijke deel schrappen en een vervangende regel over bruggen toevoegen aan het nieuwe deel van de waterschapsverordening, zonder dat het daarbij gelijk de hele waterschapsverordening conform de standaarden²⁴ en instructieregels moet vaststellen. De nieuwe regels die worden toegevoegd, moeten vanzelfsprekend op zichzelf wel aan de juridische en digitale eisen voldoen.

2.2.2 Legger --> legger en onderhoudslegger

Een legger is van oorsprong veelal een register waarin is opgenomen wie een water of een dijk onderhoudt, vaak vergezeld van een verzameling kaarten met de eigenschappen van de te onderhouden wateren of dijken.

In het huidige waterrecht zijn er twee typen leggers. Op grond van artikel 5.1 van de Waterwet is de beheerder van waterstaatswerken verplicht om in de legger gegevens op te nemen over de ligging, vorm, afmeting en constructie van de waterstaatswerken in het beheergebied. Een overzichtskaart waarop de ligging van waterstaatswerken en eventueel daaraan grenzende beschermingszones staan aangegeven, maakt onderdeel uit van de legger. Bepaalde waterstaatswerken in het beheer van waterschappen kunnen door de provincie zijn vrijgesteld van de leggerplicht. Bijvoorbeeld voor wateren die van geringe afmeting zijn. De legger bevat een technisch beheersregister voor primaire waterkeringen en waterkeringen waarvoor de provincie een veiligheidsnorm heeft vastgesteld. In dit beheersregister zijn gegevens opgenomen van de constructies en feitelijke toestand die nodig zijn voor het behoud van het waterkerend vermogen van de waterkeringen.

Naast de bovengenoemde legger is er ook nog een zogenoemde onderhoudslegger. Dit is een legger op grond van artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet. In de onderhoudslegger, wordt aangegeven wie welke waterstaatswerken moet onderhouden en/of welke onderhoudsverplichtingen daarvoor gelden.

De procedures voor voorbereiding en vaststelling van de waterwetlegger voor waterschappen zijn niet bepaald in de Waterwet of het Waterbesluit. Bij of krachtens provinciale verordening of in een

²³ Kamerstukken II 2017/2018, 34 986, nr. 3, p. 100.

²⁴ STOP/TPOD staat voor STandaard voor Officiële Publicaties/ToePassingsprofiel OmgevingsDocumenten.



inspraakverordening van het waterschap zijn vaak nadere regels gesteld ten aanzien van deze procedures. Vaak is daarin bepaald dat de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van de beide leggers van waterschappen.²⁵

Tegen een waterwetlegger staat in de huidige wetgeving beroep open voor zover daarbij de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone wordt vastgesteld. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat voor de overige onderdelen van de waterwetlegger geen beroep open staat. Voor wijzigingen van de onderhoudslegger staat wel beroep open.

Wat gebeurt er met de leggers onder de Omgevingswet?

In de Omgevingswet wordt een legger op grond van de Waterwet gelijkgesteld met een legger op grond van de Omgevingswet, voor zover het de normatieve toestand betreft. Het gaat hier om dat deel van de legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen (zie artikel 2.39 Omgevingswet). Ook is in de Omgevingswet bepaald dat de provincie in de omgevingsverordening vrijstelling kan verlenen van deze leggerplicht, bijvoorbeeld voor wateren van geringe afmetingen.

Ook blijft het technisch beheerregister voor primaire waterkeringen en waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld onderdeel van de legger. In het beheerregister worden de gegevens opgenomen van de constructie en de feitelijke toestand, die nodig zijn voor het behoud van het waterkerend vermogen van de waterkeringen.

De overzichtskaart van de waterwetlegger met de *zonering* van waterstaatswerken en beschermingszones is onder de Omgevingswet geen onderdeel meer van de legger. Deze gebieden moeten als beperkingengebieden worden opgenomen in de waterschapsverordening.

Beperkingengebieden omvatten in dit geval het waterstaatswerk zelf en de huidige beschermingszones en profielen van vrije ruimte. De reden dat beperkingengebieden over gaan naar de waterschapsverordening komt voort uit de wens om alle burgerbindende regels in één verordening te concentreren.

De onderhoudslegger op grond van artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet wordt niet in de waterschapsverordening opgenomen. De onderhoudsplichten die met deze legger aan derden worden opgelegd, worden van oudsher gezien als een “belasting in natura”. Hoewel de aanwijzing van onderhoudsplichten of onderhoudsplichtigen ook betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, is toch bepaald dat deze bepalingen geen onderdeel uitmaken van het stelsel van de Omgevingswet. In artikel 2.2, lid 2, sub a, van het Omgevingsbesluit wordt daarom bepaald dat onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen. De regels over onderhoud (algemeen verbindende voorschriften) moeten in een aparte verordening worden opgenomen. Denk daarbij aan de onderhoudsverplichtingen, de schouw, een strafbepaling om strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken (zie artikel 81 Waterschapswet) en mogelijkheden tot afwijken (vergunning of ontheffing).

Veel waterschappen hebben de beide leggers gecombineerd in één document met een digitale overzichtskaart. Dit is meestal geen probleem, zolang maar wordt voldaan aan de afzonderlijke

²⁵ L.C.E. Augustinus en S. Handgraaf, Het juridische instrumentarium voor actief waterbeheer, *TO* 2017, nr. 3, p. 119.

wettelijke voorschriften. De waterschappen vinden het daarom wenselijk dat de onderhoudslegger met de daarin opgenomen onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen ook digitaal beschikbaar wordt gesteld in het Digitaal Stelsel Omgevingswet-Landelijke Voorziening (hierna: DSO-LV) als niet-verplichte informatie. De Unie heeft daarom in haar reactie op de consultatieversie van het Invoeringsbesluit aangegeven met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover in gesprek te willen gaan. De minister heeft hier positief op gereageerd, deze gesprekken vinden plaats in de periode tot eind 2019.²⁶

Beroep

De legger op grond van de Omgevingswet is uitgesloten van beroep. De Omgevingswetlegger is opgenomen op de zogenoemde negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht.

Ook tegen de aanwijzing van de beperkingengebieden in de waterschapsverordening staat in principe geen beroep open (op grond van de Algemene wet bestuursrecht staat geen beroep open tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften zoals de waterschapsverordening). Maar omdat de waterschapsverordening ook de aanwijzing van beperkingengebieden bevat, zou het kunnen dat de rechter dit deel van de waterschapsverordening aanmerkt als concretiserend besluit van algemene strekking. Dan zou er wel beroep tegen de waterschapsverordening open kunnen staan.²⁷ Voor wijzigingen van de onderhoudslegger staat wel beroep open.

Tabel 1.H2

Leggers nu	Legger Omgevingswet
De overzichtskaart waarop de ligging van waterstaatswerken en eventueel daaraan grenzende beschermingszones staan aangegeven.	De overzichtskaart met de zonering van waterstaatswerken en beschermingszones worden aangewezen als beperkingengebieden in de waterschapsverordening.
Gegevens over de ligging, vorm, afmeting en constructie waaraan de waterstaatswerken in het beheergebied moeten voldoen.	Gegevens over de ligging, vorm, afmeting en constructie waaraan de waterstaatswerken in het beheergebied moeten voldoen.
De legger bevat een technisch beheersregister voor primaire waterkeringen en waterkeringen waarvoor de provincie een veiligheidsnorm heeft vastgesteld.	De legger bevat een technisch beheersregister voor primaire waterkeringen en waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld.
De provincie kan in de waterverordening vrijstelling verlenen van de leggerplicht.	De provincie kan in de omgevingsverordening vrijstelling verlenen van de leggerplicht.
De onderhoudslegger, waarin wordt aangegeven wie welke waterstaatswerken moet onderhouden en/of welke onderhoudsverplichtingen daarvoor gelden kan samengevoegd zijn met de waterwetlegger.	De onderhoudslegger, waarin wordt aangegeven wie welke waterstaatswerken moet onderhouden en/of welke onderhoudsverplichtingen daarvoor gelden kan niet worden opgenomen in de legger Omgevingswet.
Tegen een waterwetlegger staat beroep open tegen vaststelling van ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone. Voor de overige onderdelen van de waterwetlegger staat geen beroep open.	De legger op grond van de Omgevingswet is uitgesloten van beroep. Tegen de aanwijzing van de beperkingengebieden in de waterschapsverordening staat in principe ook geen beroep open. Maar is nog onduidelijk.
Voor wijzigingen van de onderhoudslegger staat wel beroep open.	Voor wijzigingen van de onderhoudslegger staat wel beroep open.

²⁶ Dit is onderwerp van interbestuurlijke besluitvorming. Voor het vrijwillig beschikbaar stellen van informatie in het DSO-LV (waaronder de onderhoudslegger) zijn geen regels nodig in het Invoeringsbesluit. Dergelijke informatie over de fysieke leefomgeving die elders al in bruikbare vorm digitaal beschikbaar is, kan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet via de landelijke voorziening vindbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld door een technische koppeling (link) met de vindplaats.

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 351.

2.2.3 Peilbesluit --> peilbesluit

Op grond van artikel 5.2 van de Waterwet wijst de provincie wateren aan waarvoor het waterschap een peilbesluit moet vaststellen. Peilbesluiten hebben grote invloed op de fysieke leefomgeving, want de hoogte van het waterpeil is van invloed op bijvoorbeeld de natuur, de landbouw, de ontwateringsdiepte in het stedelijk gebied, etc. En ook is het van belang voor de ecologische kwaliteit van het water en voor bepaalde functies zoals de scheepvaart. Een peilbesluit is dus gericht op veiligheid, kwantiteit en kwaliteit.

In een peilbesluit worden de gewenste waterstanden of bandbreedten daarvan vastgesteld. Vaak worden verschillende waterstanden voorgeschreven voor bijvoorbeeld de zomer- en winterperiode. De waterbeheerder moet zich inspannen om te zorgen dat het waterpeil zoveel mogelijk op het aangegeven niveau blijft. Soms is het niet goed mogelijk om een vast peil aan te houden, bijvoorbeeld als door natuurlijke omstandigheden sprake is van grote fluctuaties in het waterpeil. Die wateren worden door de provincie niet aangewezen als wateren waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld. Wel kan in een waterbeheerplan een streefpeil worden opgenomen.

Wat gebeurt er met het peilbesluit onder de Omgevingswet?

Het peilbesluit onder de Omgevingswet blijft in grote lijnen hetzelfde als onder de Waterwet. De provincie wijst in de omgevingsverordening aan voor welke watersystemen de waterschappen een peilbesluit moeten vaststellen. Een verschil is wel dat de voorbereidingsprocedure voor peilbesluiten nu op nationaal niveau is geregeld. Artikel 16.32a Omgevingswet bepaalt dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van peilbesluiten. In het huidige recht bepaalt de provincie wat de voorbereidingsprocedure is in de provinciale waterverordening. Provincies hebben nu afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ook al van toepassing verklaard, dus wat dat betreft verandert er niets.

Een peilbesluit hoeft niet in de waterschapsverordening te worden opgenomen.

2.2.4 Projectplan --> projectbesluit

Inleiding

Waterschappen dienen in de huidige praktijk bij de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, gebruik te maken van een projectplan overeenkomstig artikel 5.4 van de Waterwet. Met de komst van de Omgevingswet zal dit instrument komen te vervallen. Het projectplan maakt plaats voor een nieuw instrument: het projectbesluit.

In deze paragraaf volgt een korte uiteenzetting van het projectbesluit zoals deze voor de waterschappen van belang is, met vooraf eerst een beschrijving van het projectplan onder de huidige regelgeving. Dit specifieke onderwerp krijgt een nadere uitwerking in een aparte handreiking "Projectbesluit Omgevingswet" voor de waterschappen.²⁸

Projectplan

Als regionale beheerders van watersystemen voeren waterschappen in de praktijk zeer regelmatig beheer en onderhoud uit ten aanzien van eigen waterstaatswerken. Enkele voorbeelden daarvan zijn het versterken of verleggen van een waterkering of het weer vrij laten stromen van een beek. Om deze eigen aanleg- of wijzigingswerkzaamheden uit te kunnen voeren is op grond van artikel 5.4 Waterwet een projectplan vereist.

²⁸ Deze wordt opgesteld door de projectgroep projectbesluit Omgevingswet, onder leiding van de Unie van Waterschappen en is naar verwachting eind 2019 gereed.



Een projectplan bevat een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop het werk tot uitvoering zal worden gebracht. Daarnaast dient het projectplan een beschrijving van de te treffen voorzieningen te bevatten, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk.

Door een waterschap geïnitieerd project zal onder de huidige wetgeving, wat besluitvorming betreft, vorm krijgen via het projectplan met daarbij een projectprocedure (paragraaf 5.2 Waterwet) voor coördinatie van de besluitvorming. In het model-projectplan Waterwet van de Unie van Waterschappen is de procedure nader omschreven en kan voor achtergrondinformatie daar op nageslagen worden.

Projectbesluit

Waterschappen hebben, net als het Rijk en de provincies, straks onder de Omgevingswet de beschikking over een nieuw instrument: het projectbesluit. Het is een instrument voor het toestaan van veelal complexe projecten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Daarbij moet er sprake zijn van een publiek belang. Het projectplan zoals de waterschappen dat nu kennen, wordt vervangen door het projectbesluit. Het projectbesluit is echter omvangrijker want het vervangt meerdere instrumenten, zoals het inpassingsplan (Wet ruimtelijke ordening) en het Tracébesluit (Tracéwet). De grondslag voor het projectbesluit is gelegen in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet. Voor de waterschappen bouwt het projectbesluit echter voort op het projectplan van de Waterwet. Het is een instrument dat een uniforme procedure biedt voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de overheidsverantwoordelijkheid uit verschillende lagen. Ook de waterschappen hebben hierin een verantwoordelijkheid. Voorbeelden van die ontwikkelingen zijn de aanleg van een weg, een windmolenpark of de verhoging van een waterkering.²⁹

Concreet gezien is het projectbesluit voor waterschappen een instrument voor het uitvoeren, in werking hebben en instandhouden van projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.

Daarbij is het van belang scherp te hebben wat de Omgevingswet onder een project verstaat. Een project in de zin van de Omgevingswet is 1) het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, en 2) andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen.³⁰

In tegenstelling tot het projectplan is niet voor iedere aanleg of wijziging van waterstaatswerken een projectbesluit nodig. Het dagelijks bestuur van het waterschap is verplicht om een projectbesluit vast te stellen in geval van de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk. Voor de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken door of vanwege de waterbeheerder, kan vrijwillig voor vaststelling van een projectbesluit worden gekozen.

Als het waterschapsbestuur er niet voor kiest om in die gevallen een projectbesluit te nemen, zijn er de opties van de zogenaamde vergunning eigen dienst of een vrijstelling op grond van de waterschapsverordening. Een vergunning eigen dienst is een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, voor zover een vergunningplicht geldt op grond van het Besluit activiteit leefomgeving of de waterschapsverordening.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 54.

³⁰ Bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, onderdeel A. Begrippen (herleidbare geconsolideerde versie).

De Omgevingswet maakt het dus mogelijk om bij bepaalde activiteiten of projecten te kiezen voor een projectbesluit of niet. Het alternatief is een vergunning eigen dienst of een vrijstelling. Het is daarom van belang dat het waterschapsbestuur keuzes maakt en van te voren bepaalt welke instrumenten wanneer worden ingezet (facultatief projectbesluit, vergunning eigen dienst, vrijstelling). Bijvoorbeeld met behulp van een afwegingskader. De handreiking “Projectbesluit Omgevingswet” voor de waterschappen bevat straks een afwegingskader die waterschappen als blauwdruk kunnen gebruiken.

Belangrijkste verschillen projectplan – projectbesluit

De verschillen tussen beide instrumenten zitten in de opzet, de reikwijdte en de doorwerking. Hieronder is schematisch weergegeven wat de belangrijkste verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit zijn in relatie tot het waterbeheer.

Tabel 2.H2

	Projectplan (Waterwet)	Projectbesluit (Omgevingswet)
Reikwijdte	Alle projecten aanleg/wijziging watersystemen ³¹	Projecten watersystemen en waterketenbeheer ³² Verplichte toepassing waterschap: In ieder geval voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen (artikel 5.46 lid 2 Omgevingswet)
Bevoegd gezag	<ul style="list-style-type: none"> - Minister van Infrastructuur en Waterstaat - Algemeen bestuur, tenzij gedelegeerd aan het dagelijks bestuur van het waterschap <p><i>Goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie(s) is vereist in geval de projectprocedure van artikel 5.5 Waterwet e.v. wordt gevolgd</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Minister van Infrastructuur en Waterstaat of de minister van Economische Zaken en Klimaat - Dagelijks bestuur van het waterschap - Gedeputeerde staten van de provincie <p><i>Goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie(s) is vereist</i></p> <p><i>Bij gezamenlijke uitvoering project kan de bevoegdheid anders liggen</i></p>
Procedure	<p>Geen verplichte voorbereidingsprocedure bij een ‘regulier’ projectplan dat geen betrekking heeft op primaire waterkeringen</p> <p>In geval sprake is van de projectprocedure van artikel 5.5 Waterwet, paragraaf 2: toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)</p>	<p>Afdeling 5.2 Omgevingswet</p> <p>Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) op de voorkeursbeslissing voor en de voorbereiding op een projectbesluit, artikelen 16.70 en 16.71 Omgevingswet</p>

³¹ Voor de omvang van deze plicht, zie het model-projectplan Waterwet van de Unie van Waterschappen.

³² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 511.

	Projectplan (Waterwet)	Projectbesluit (Omgevingswet)
Participatie	Participatie is niet geborgd in de projectplanprocedure	Participatie is geborgd en een verplicht onderdeel van de procedure; verkenningsfase (artikel 5.46 Omgevingswet)

Relatie projectbesluit – waterschapsverordening

De regels over het projectbesluit en de projectprocedure zijn uitputtend geregeld in de Omgevingswet en toepassing van dit instrument wordt in individuele gevallen bepaald. Dit betekent dat in de waterschapsverordening geen regels kunnen worden opgenomen over projectbesluiten. Het is daarom van groot belang dat waterschappen voor bepaalde beheeractiviteiten door of namens het bestuur, regels in de waterschapsverordening opnemen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht. Die specifieke beheeractiviteiten kunnen dan worden toegestaan zonder omgevingsvergunning of projectbesluit. In bijlage V van deze handreiking zijn ook voorbeeldteksten opgenomen in de vorm van bepalingen die specifiek zien op dit onderdeel.

2.2.5 Waterbeheerplan --> waterbeheerprogramma

Op grond van artikel 4.6 Waterwet stelt het waterschap met betrekking tot de watersystemen onder zijn beheer een waterbeheerplan vast. Dit is een beleidsdocument waarin de te behalen strategische doelstellingen zijn opgenomen. Daarbij zijn ook de voorwaarden en maatregelen opgenomen die ervoor moeten zorgen dat de beoogde doelstellingen worden gehaald. In het tweede lid van artikel 4.6 van de Waterwet staat specifiek wat in het waterbeheerplan moet worden opgenomen. Het waterbeheerplan heeft een plancyclus van zes jaar.

Onder het watersysteembeheer in het kader van de waterbeheerplannen vallen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen, waterkeringen, bergingsgebieden en ondersteunende kunstwerken. Verder maakt ook het beheer bij calamiteiten onderdeel uit van het beheerplan en kunnen aanvullende functietoekenningen in het beheerplan worden opgenomen. Dit laatste is alleen mogelijk als het regionale waterplan van de provincie deze mogelijkheid biedt. Het waterbeheerplan van de waterschappen wordt vastgesteld door het algemeen bestuur van een waterschap. Als er sprake is van samenhang tussen verschillende watersystemen, moet het waterbeheerplan worden afgestemd op de beheerplannen van andere waterbeheerders.

Wat gebeurt er met het waterbeheerplan onder de Omgevingswet?

Onder de Omgevingswet heet het waterbeheerplan een waterbeheerprogramma. Hieronder wordt uiteengezet wat dit programma inhoudt.

Verplicht programma

Op grond van artikel 3.7 van de Omgevingswet is het voor waterschappen verplicht om een waterbeheerprogramma te laten vaststellen door het algemeen bestuur. Daarbij moet het waterschap rekening houden met het regionale (provinciale) waterprogramma voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn. Dit komt voort uit de verplichtingen die gelden op grond van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn en andere EU-richtlijnen over water. Hier is dus sprake van doorwerking van het regionale (provinciale) waterprogramma naar het waterbeheerprogramma van het waterschap. Het



waterbeheerprogramma heeft een zes-jaarlijkse cyclus. Het eerste waterbeheerprogramma onder de van de Omgevingswet wordt eind 2021 vastgesteld, voor de planperiode 2021-2027.³³

De inhoud van het waterbeheerprogramma verschilt vrijwel niet van de inhoud van het beheerplan onder de Waterwet. Het beschrijft de resultaten die het waterschap wil bereiken op strategisch en tactisch niveau en de maatregelen die nodig zijn om dat te realiseren.

Het programma bestaat uit de volgende onderdelen:

- Programma van de maatregelen en voorzieningen, in aanvulling op en ter uitwerking van wat in het rijks- of regionale waterprogramma is opgenomen over maatregelen, onder vermelding van de bijbehorende termijnen.
- Aanvullende toekenning van functies aan regionale wateren, voor zover het regionale waterprogramma voorziet in de mogelijkheid daartoe.
- De uitwerking van de waterbeheeraspecten van het regionale watersysteem.

Naast het bovenstaande waterbeheerprogramma is het waterschap op grond van artikel 3.10 van de Omgevingswet ook verplicht om een programma vast te stellen als sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde met betrekking tot water. Dit gaat dan om een omgevingswaarde die door het Rijk of de provincie is vastgesteld, aangezien het waterschap zelf geen omgevingswaarden kan vaststellen. Zie voor meer informatie daarover paragraaf 2.3.3.

Vrijwillig programma

Waterschappen kunnen onder de Omgevingswet ook vrijwillige programma's opstellen. Daarbij kun je denken aan bijvoorbeeld waterplannen die samen met een of meer gemeenten worden opgesteld. Onder de Omgevingswet wordt een dergelijk plan als programma aangemerkt.

Motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma

Op grond van artikel 10.8 Omgevingsbesluit moet bij het vaststellen van een waterbeheerprogramma worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De manier waarop het waterschap invulling geeft aan het participatieproces is ter eigen beoordeling en kan verschillend zijn per waterschap. Het gaat hier om maatwerk waarbij de aard, de omvang en de invloed van het waterbeheerprogramma op het betreffende deel van de fysieke leefomgeving een rol spelen.

Toetsingskader

Omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten die gevolgen hebben voor het watersysteem moet het waterschap op grond van artikel 8.84, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving onder andere toetsen aan het waterbeheerprogramma, en aan de programma's van de provincie en het Rijk die betrekking hebben op het betreffende watersysteem. Hiermee wordt geborgd dat een omgevingsvergunning er niet toe kan leiden dat maatregelen, die in die programma's zijn opgenomen om de doelstellingen van onder andere de kaderrichtlijn water te halen, worden doorkruist.

Afstemming en samenwerking

In artikel 2.2 van de Omgevingswet is opgenomen dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere

³³ Naar verwachting verschijnt eind 2019 de (nieuwe) Handreiking waterbeheerprogramma van de Unie van Waterschappen.

bestuursorganen. Dat houdt in dat zij met elkaar afstemmen en met elkaar samenwerken. Voor wat betreft waterschappen wordt hiermee bewerkstelligd dat het waterbelang in een vroeg stadium in het instrumentarium van andere bestuursorganen kan worden geborgd. Andersom moeten waterschappen de andere overheden betrekken bij het opstellen van het waterbeheerprogramma.

Ook de watertoets keert (enigszins aangepast) terug onder de Omgevingswet. Op grond van artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Deze wettelijke verplichting tot weging van het waterbelang moet worden gezien als een concretisering van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

In dit verband is ook het sluiten van waterakkoorden nog van belang. Op grond van de Waterwet is een waterakkoord een vrijwillig instrument waarin waterbeheerders afspraken vastleggen. Doel daarvan is een samenhangend en doelmatig waterbeheer waarbij de grensoverschrijdende aspecten van dit beheer ten opzichte van elkaar worden geregeld. Onder de Omgevingswet keert het waterakkoord niet terug. Het is dan dus geen wettelijk instrument meer en er gelden ook geen specifieke eisen meer voor bijvoorbeeld de vorm. De waterakkoorden die al zijn gesloten, blijven echter wel van kracht en ook blijft het onder de Omgevingswet gewoon mogelijk om een waterakkoord te sluiten. Daarvoor is immers geen specifieke wettelijke grondslag nodig. Gelet op de hierboven genoemde afstemming en samenwerking worden waterakkoorden naar alle waarschijnlijkheid zelfs nog belangrijker dan nu al het geval is. Door een intensieve afstemming en samenwerking is het immers makkelijker om gezamenlijk de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zo goed mogelijk te verwezenlijken. Een waterakkoord is daarvoor een geschikt instrument. In een waterakkoord worden wel afspraken gemaakt maar geen maatregelen uitgewerkt. Een waterakkoord moet dus worden gezien als aanvullende afspraken op onder andere het waterbeheerprogramma.

2.2.6 Leges- en heffingsverordeningen

Op grond van artikel 110 Waterschapswet hebben waterschappen een aantal verordeningen met betrekking tot waterschapsbelastingen vastgesteld. In artikel 113 en de daaropvolgende artikelen van de Waterschapswet staat voor welke zaken het waterschap belastingen mag heffen. Die belastingen raken op zich wel aan de fysieke leefomgeving, maar zien niet in hoofdzaak op de gevolgen van de betreffende activiteit voor de fysieke leefomgeving. Dit is de reden dat de wetgever in artikel 2.2 van het Omgevingsbesluit³⁴ heeft bepaald dat regels over waterschapsbelastingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen. Ook van belang is dat tegen besluiten over belastingen een andere rechtsgang openstaat dan de rechtsgang tegen besluiten op grond van de Omgevingswet. En tot slot kan opname van regels over waterschapsbelastingen in de waterschapsverordening tot gevolg hebben dat bijvoorbeeld instructieregels ook van toepassing worden op deze financiële regels. Dit kan leiden tot ongewenste situaties.

Alle leges- en heffingsverordeningen van de waterschappen worden dus niet opgenomen in de waterschapsverordening. Deze financiële verordeningen blijven op grond van de Waterschapswet in dezelfde hoedanigheid bestaan. Wel is het noodzakelijk om de terminologie in deze verordeningen aan te passen naar de terminologie die ook in de waterschapsverordening zal worden gebruikt. Een

³⁴ Voorhangversie Invoeringsbesluit Omgevingswet - deel 4 - Wijzigingen Omgevingsbesluit. Te vinden op <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.



legesverordening gaat bijvoorbeeld over het heffen van rechten voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van diensten door het waterschap. Indien daar dan bijvoorbeeld de term 'watervergunning' wordt gebruikt, moet deze term worden gewijzigd in 'omgevingsvergunning'.

2.2.7 Overige verordeningen

Op grond van artikel 78, eerste lid, van de Waterschapswet kan het waterschap verordeningen opstellen die het nodig acht voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen. Dit kunnen dus allerlei verschillende verordeningen zijn, zo lang het de behartiging van de waterschapstaken betreft. Voorbeelden daarvan zijn: een subsidieverordening, een stimuleringsregeling, een aansluitverordening, een inspraakverordening, een verordening met betrekking tot elektronische bekendmaking, een vaarwegverordening, etc.

De meeste van deze verordeningen gaan niet over naar de waterschapsverordening. Immers, de waterschapsverordening is bedoeld voor regels over de fysieke leefomgeving. De waterschapsverordening moet in ieder geval alle regels bevatten over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen (artikel 2.2 lid 1 Omgevingsbesluit). Die regels mogen niet in een andere verordening van het waterschap worden opgenomen.

Verordeningen van het waterschap over onderwerpen die niet de fysieke leefomgeving betreffen, kunnen dus in dezelfde hoedanigheid blijven bestaan. Er is geen overgangsrecht nodig, want de grondslag voor deze verordeningen (artikel 78, lid 1 van de Waterschapswet) wordt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet niet gewijzigd. Wel is het noodzakelijk om de terminologie in deze verordeningen aan te passen naar de terminologie die ook in de waterschapsverordening wordt gebruikt en om verwijzingen naar ingetrokken wetten of besluiten aan te passen.

Een gedeelte van de vaarwegverordening komt eventueel wel in aanmerking om te worden opgenomen in de waterschapsverordening. De vaarwegverordening is vaak mede gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet, in beginsel zijn deze regels nautisch van aard. Een waterschap kan deze regels alleen stellen als hij door provinciale staten is aangewezen als nautisch beheerder in een afzonderlijk besluit. In de praktijk blijkt echter dat de regels in vaarwegverordeningen niet altijd slechts nautisch zijn maar ook betrekking kunnen hebben op het vaarwegbeheer. Deze laatste categorie regels hoort thuis in de waterschapsverordening. Overigens wel voor zover het niet gaat om het regelen van de onderhoudsverplichtingen en onderhoudsplichtigen, aangezien die bepalingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen. De regels die echt nautisch van aard zijn, moeten achterblijven in de vaarwegverordening van het waterschap aangezien de Scheepvaartverkeerswet niet overgaat naar de Omgevingswet. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 2.5.

Een aantal waterschappen maakt op grond van artikel 56 van de Waterschapswet nog gebruik van een zogenaamde aansluitverordening. In een dergelijke verordening regelt het waterschap de aansluiting van de gemeentelijke riolering op de zuiveringstechnische werken van het waterschap door middel van het verlenen van een aansluitvergunning aan de gemeente. In het Bestuursakkoord Water van 2011 is echter afgesproken dat waterschappen de aansluitverordening niet meer toepassen. In aanvulling daarop richten gemeenten en waterschappen hun verordeningen zo in dat de wederzijdse taakuitoefening niet belemmerd wordt en doelmatig plaats kan vinden. Dit is ook geheel in lijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet. Het is dus de bedoeling dat de nog bestaande aansluitverordeningen door de waterschappen worden ingetrokken.

2.3 Waterschapsverordening ten opzichte van instrumenten andere overheden onder de Omgevingswet

2.3.1 Omgevingsvisie provincie

De Omgevingswet voorziet in een aantal verschillende wettelijke instrumenten. Voor de waterschappen is dit de waterschapsverordening. Voor de provincies zijn er meerdere instrumenten beschikbaar om de taken voor de fysieke leefomgeving uit te voeren, zoals onder meer de omgevingsvisie, de omgevingsverordening of de instructie. Deze paragraaf geeft specifiek een nadere beschrijving van de provinciale omgevingsvisie en de samenhang van dit instrument met de waterschapsverordening.

Wat is het?

In de provinciale omgevingsvisie zijn de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving verankerd. De provincie stelt één samenhangende omgevingsvisie vast voor de lange termijn en voor het gehele grondgebied. Deze strategische visie gaat in op de samenhang tussen de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving:

- ruimte
- water
- milieu
- natuur
- verkeer en vervoer
- infrastructuur
- cultureel erfgoed

In de omgevingsvisie is ook vastgelegd hoe de provincie invulling geeft aan de taken om haar ambities en beleidsdoelen te behalen. De Omgevingswet schrijft in artikel 3.2 voor, wat de inhoud van de omgevingsvisie in ieder geval moet zijn:

- de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het *grondgebied*;
- de hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving.

Het begrip grondgebied omvat de onder- en bovengrond, waaronder ook het water.³⁵ Hierin ligt de relatie met de waterschapsverordening van de waterschappen.

Samenhang en verbinding

De provinciale omgevingsvisie onder de Omgevingswet is één omgevingsvisie die in de plaats komt van de volgende instrumenten onder de huidige wet- en regelgeving:

- gebiedsdekkende structuurvisies
- de relevante delen van de natuurvisies
- verkeers- en vervoersplannen
- strategische gedeelten van provinciale waterplannen
- milieubeleidsplannen

³⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/provincie/omgevingsvisie/staat-erin/inhoudelijke-eisen>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.



Het is niet alleen een samenvoeging van verschillende beleidsterreinen binnen de fysieke leefomgeving. De provincie maakt één samenhangende omgevingsvisie én verbindt de verschillende beleidsterreinen ook met elkaar. Dit stelt de provincie in staat om zo de tegengestelde of juist gelijke belangen te herkennen.³⁶

Water in de omgevingsvisie

Bij het opstellen van de omgevingsvisie moet de provincie in hoofdlijnen de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied opnemen. Het watersysteem is hier een belangrijk onderdeel van.

De Omgevingswet schrijft in artikel 2.2 voor dat de provincie, als bestuursorgaan, rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dit betekent dat het waterbelang moet worden betrokken in de omgevingsvisie. Hoe? Door in de omgevingsvisie specifieke accenten en prioriteiten te leggen op het thema water. Dit is een beschrijving in hoofdlijnen, zoals eerder al genoemd. Een nadere uitwerking hiervan vertaalt zich in de omgevingswaarden, ofwel waterwaarden in de omgevingsverordening van de provincie. Paragraaf 2.3.7 gaat nader in op de omgevingsverordening.

Een omgevingswaarde bepaalt de gewenste staat of kwaliteit, de belasting door activiteiten en de concentratie of depositie van stoffen, die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, toelaatbaar zijn. Dit wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden, of in andere objectieve termen.³⁷ Voor de waterschappen is het van belang proactief op te treden en zogenaamde 'waterwaarden' te benoemen en deze te koppelen aan opgaven.³⁸

Ter inspiratie

Op grond van artikel 3.1 van de Omgevingswet is het opstellen van een omgevingsvisie verplicht voor het Rijk, de provincies en gemeenten. Deze verplichting geldt niet voor waterschappen. Waterschappen kunnen geen omgevingsvisie vaststellen. Het staat waterschappen echter wel vrij om als waterbeheerder de eigen ambities en beleidskeuzes vast te leggen in een visie of ander beleidsdocument, zoals een Wateragenda die een integraal beeld geeft van de waterbelangen.³⁹ Waterschap Vallei en Veluwe heeft bijvoorbeeld een soortgelijke visie opgesteld: de Blauwe Omgevingsvisie 2050 (BOVI2050).⁴⁰ De waterschappen staan voor belangrijke en ook forse opgaven zoals klimaatadaptatie, circulaire economie en energietransitie. Waterschap Vallei en Veluwe heeft daarom een eigen visie hierover opgesteld om kennis en ervaring vroegtijdig in te brengen bij de omgevingsvisies van de provincies, als ook bij de omgevingsplannen van de gemeenten. De BOVI2050 dient ter inspiratie voor maatschappelijke partners (zoals gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat, natuurorganisaties, LTO).

³⁶ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/provincie/omgevingsvisie/verandert>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

³⁷ Artikel 2.9 van de Omgevingswet.

³⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/waterschap/rol-waterschappen>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

³⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/waterschap/rol-waterschappen>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

⁴⁰ <https://bovi2050.nl/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.



2.3.2 Regionaal waterprogramma provincie

Het programma is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Programma's spelen een belangrijke rol bij de operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisie.⁴¹ In de programma's werken bestuursorganen het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uit. Daarnaast kan een programma maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen te bereiken.⁴²

De provincie is onder andere verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van de taken en bevoegdheden door waterschappen, het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden en voor het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen.⁴³ Het regionaal waterprogramma is één van de Omgevingswet instrumenten van de provincie om deze taken vorm te geven.

Verplicht programma

In een aantal situaties verplicht de wet tot het vaststellen van bepaalde programma's. Dit is alleen gebeurd als dit nodig is voor de implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen.⁴⁴ Het regionaal waterprogramma is een voorbeeld van een wettelijk verplicht programma. Gedeputeerde staten hebben de verplichting gekregen om ter uitvoering van de verschillende EU-richtlijnen (de Grondwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn water, de Richtlijn overstromingsrisico's, de Zwemwaterrichtlijn) een regionaal waterprogramma op te stellen.⁴⁵ Het regionale waterprogramma is niet beperkt tot de uitvoering van EU-richtlijnen, het programma kan bijvoorbeeld ook provinciaal beleid bevatten ter uitwerking van de hoofdlijnen van het regionale waterbeleid dat in de omgevingsvisie is opgenomen. Elk waterschap zal een waterbeheerprogramma moeten opstellen (zie paragraaf 2.2.5), hierbij moet rekening worden gehouden met de regionale waterprogramma's van de betreffende provincies. Dit is voorgeschreven met het oog op de implementatie van Europees recht.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving staat wat er in het regionaal waterprogramma moet staan.⁴⁶ In het regionaal waterprogramma moet in ieder geval de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking worden toegekend aan de regionale wateren. Er kunnen ook andere maatschappelijke functies worden toegekend (bijvoorbeeld scheepvaart, zwemwater en recreatie e.d.). Daarnaast wijst het regionaal waterprogramma regionale oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen en waterwinlocaties aan en staan er een aantal maatregelen in die verplicht zijn gesteld volgens de Europese richtlijnen. Hierbij gaat het om maatregelen voor de waterkwaliteit (grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen) en de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Tot slot staat er in het regionaal waterprogramma in bepaalde gevallen een beschrijving voor de monitoring.

Regionaal waterprogramma -> waterschap

In het regionaal waterprogramma staan voor de regionale wateren de doelen en, voor zover het grondwaterlichamen betreft, de maatregelen voor de Kaderrichtlijn water. Dit programma heeft

⁴¹ Stb. 2018, 292, p. 292.

⁴² Stb. 2018, 292, p. 292.

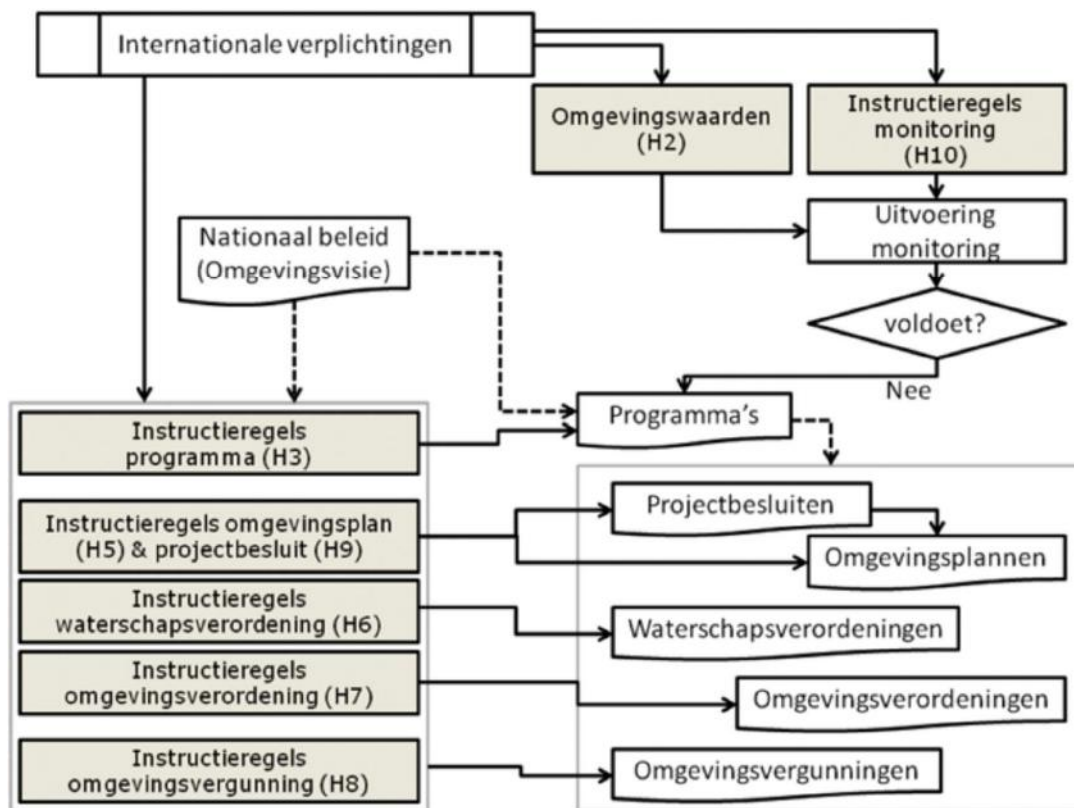
⁴³ Artikel 2.18 van de Omgevingswet.

⁴⁴ Stb. 2018, 292, p. 292.

⁴⁵ Artikel 3.8 van de Omgevingswet.

⁴⁶ Zie artikel 4.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

betrekking op de regionale oppervlaktewaterlichamen en de regionale grondwaterlichamen die zijn aangewezen als “krw-waterlichamen”. De provincie is voor de regionale krw-waterlichamen verantwoordelijk voor het voldoen aan de omgevingswaarden en andere doelstellingen van de Kaderrichtlijn water.⁴⁷ Voor het nemen van de beheersmaatregelen voor regionale krw-oppervlaktewaterlichamen staan de waterschappen aan de lat. Tezamen met de omgevingsvisie en de omgevingsverordening is het regionaal waterprogramma van belang voor de waterschapsverordening. Er is geen juridische doorwerking van beleid uit het regionaal waterprogramma naar de waterschapsverordening. De inhoud uit het regionaal waterprogramma is wel kaderstellend voor de waterschapsverordening (zie figuur 1)⁴⁸.



Figuur 1.H2. Schematische weergave van de verhouding tussen het Besluit kwaliteit leefomgeving (grijs gekleurde velden) en instrumenten van de wet.

Een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving mag enkel verleend worden als die activiteit verenigbaar is met het belang van de vervulling van de op grond van de wet aan het desbetreffende watersysteem toegekende maatschappelijke functies (artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).⁴⁹ Het vaststellen van deze maatschappelijke functies vindt onder andere plaats in het regionaal waterprogramma.⁵⁰ Het is

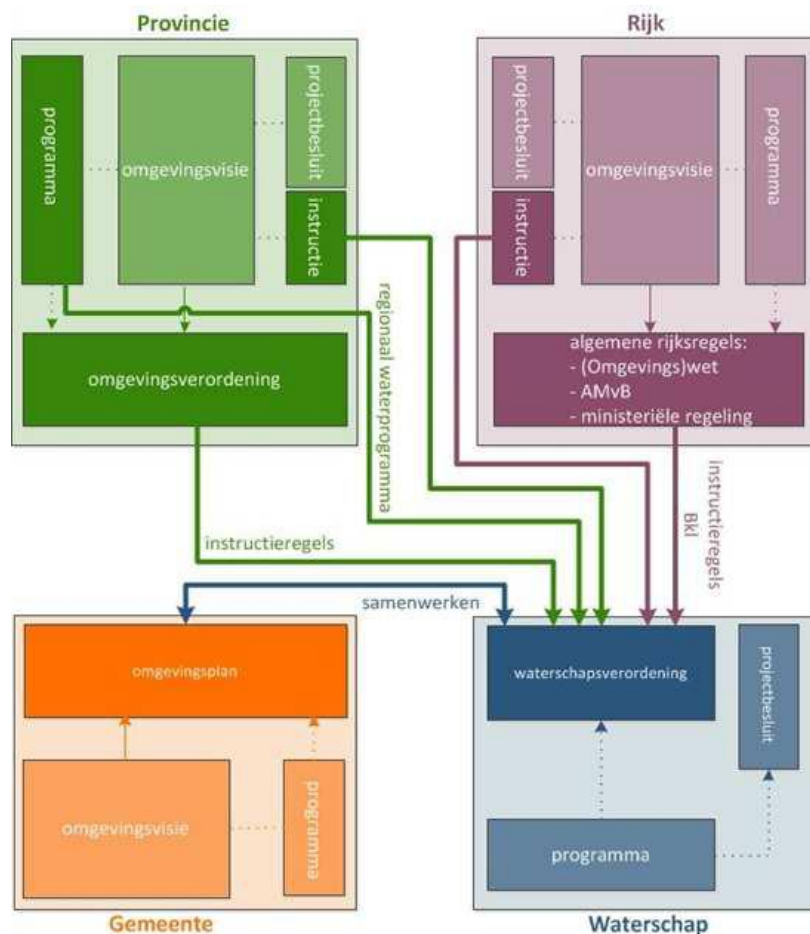
⁴⁷ Stb. 2018, 292, p. 275.

⁴⁸ Afkomstig uit de Nota van Toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p. 191. De pijlen met doorbroken lijnen symboliseren dat er geen juridische doorwerking van beleid is, maar dat beleid wel een belangrijke betekenis heeft voor de besluiten.

⁴⁹ Stb. 2018, 292, p. 296.

⁵⁰ Afdeling 4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

te verwachten dat waterschappen een vergelijkbare beoordelingsregel opnemen in de waterschapsverordening, voor de vergunningplichten voor wateractiviteiten die in die verordening worden ingesteld. Zie voor een samenhang tussen alle kerninstrumenten van de Omgevingswet figuur 2.⁵¹



Figuur 2.H2. Het regionaal waterprogramma van de provincie bevat belangrijke informatie om de waterschapsverordening op te stellen. Het waterschap moet deze informatie verder uitwerken in zijn instrumenten.

2.3.3 Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Op grond van afdeling 2.3 van de Omgevingswet worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet. Dat houdt in dat de maatschappelijke doelen uit artikel 1.3 van de Omgevingswet met het vaststellen van omgevingswaarden wettelijk worden gespecificeerd. Dit is dus een concretisering van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving.

⁵¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/waterschap/verordening/invloed-instrumenten-overheden/>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.

Omgevingswaarden kunnen betrekking hebben op drie onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- gewenste staat of kwaliteit;
- toelaatbare belasting door activiteiten;
- toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

Een omgevingswaarde gaat over een specifieke kwaliteit die op een bepaalde locatie en tijdstip moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden. Een omgevingswaarde kan een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting inhouden (of een andere verplichting, als die termen voor de implementatie van een Europese richtlijn niet passend zijn). Omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of in andere objectieve bewoordingen. Omgevingswaarden kunnen voortkomen uit internationale of Europese regelgeving en uit nationale, provinciale of lokale beleidsdoelen.⁵² Voor de Kaderrichtlijn water -doelen en waterveiligheid is het Rijk verplicht om omgevingswaarden vast te stellen.

Zowel het Rijk, de provincie als gemeenten kunnen omgevingswaarden vaststellen, waterschappen dus niet. De reden daarvan is dat omgevingswaarden juridisch vastgelegde beleidsdoelen zijn, en het regionale waterbeleid wordt door de provincie vastgesteld.

Omgevingswaarden leggen op zichzelf geen verplichtingen op aan burgers, bedrijven of andere overheden. Alleen het bestuursorgaan dat de omgevingswaarden vaststelt, is hieraan gebonden. Er is dus ook geen automatische doorwerking naar besluiten. Als een provincie of het Rijk een omgevingswaarde vaststelt en wil dat andere bestuursorganen in actie komen, zullen zij instructieregels moeten stellen. Zo heeft het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving de instructieregel opgenomen dat het waterschap de omgevingswaarden ter implementatie van de kaderrichtlijn water moet betrekken bij het vaststellen van de waterschapsverordening, als daarin vergunningplichten worden opgenomen. En ook de provincie kan in de omgevingsverordening een dergelijke instructieregel opnemen.

Er zijn twee rechtsgevolgen verbonden aan de vaststelling van omgevingswaarden:

1. Er moet gemonitord worden of de omgevingswaarde wordt gehaald.
2. Als duidelijk is dat de omgevingswaarde niet is gehaald of niet zal worden gehaald, moet een programma worden vastgesteld.

Bij het vaststellen van de omgevingswaarde moet worden bepaald wie de monitoring uitvoert. De programmaplicht ligt in principe bij de gemeente of, als het om water gaat, bij de waterbeheerder.⁵³ Bij de vaststelling van de omgevingswaarde kan van deze hoofdregel worden afgeweken.

Het Rijk

In artikel 2.15 van de Omgevingswet zijn de omgevingswaarden opgesomd die het Rijk in een algemene maatregel van bestuur moet vaststellen. Het betreft omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit, de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater, de kwaliteit van zwembadwater en voor de waterveiligheid. Het Rijk heeft deze omgevingswaarden verankerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarmee zijn de richtlijnen luchtkwaliteit, de National Emission Ceilings (NEC) -richtlijn, de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn geïmplementeerd. Het Rijk kan daarnaast ook andere omgevingswaarden vaststellen, maar dan moet wel het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3, derde lid, in acht worden genomen. Dat houdt in dat het vaststellen van dergelijke

⁵² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 4.2.5.

⁵³ Zie artikelen 20.2 en 3.10 van de Omgevingswet.



omgevingswaarden alleen mogelijk is met het oog op een nationaal belang en dat belang kan niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur worden behartigd. En ook kunnen rijksomgevingswaarden nodig zijn vanwege een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of vanwege de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

De omgevingswaarden van het Besluit kwaliteit leefomgeving ter implementatie van de Kaderrichtlijn water (hierna: KRW) lijken sterk op de milieukwaliteitseisen die waren opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Alleen de chemische doelen en de goede ecologische toestand zijn als omgevingswaarden vastgelegd. De meeste KRW-waterlichamen in Nederland zijn geclassificeerd als sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen. Voor die waterlichamen geldt niet de goede ecologische toestand, maar het goede ecologische potentieel (hierna: GEP). Het GEP wordt voor regionale wateren vastgelegd in het regionale waterprogramma van de provincie, en is dus ook geen omgevingswaarde.

De provincie

De provincie kan omgevingswaarden vaststellen in de omgevingsverordening. Deze kunnen alleen gaan over de gevolgen van activiteiten of bronnen op de kwaliteit van de provinciale fysieke leefomgeving. Als het Rijk al omgevingswaarden heeft vastgesteld voor een bepaald onderdeel, kan de provincie daarover geen omgevingswaarden meer vaststellen. Wel heeft het Rijk in een aantal gevallen (waaronder waterkwaliteit) bepaald dat de provincie aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kan stellen. De provincie is verplicht om omgevingswaarden vast te stellen over de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen en over de gemiddelde kans op overstromingen per jaar in bepaalde gebieden. Dit zijn normen die nu ook al in de provinciale waterverordeningen staan en die in het nieuwe stelsel als omgevingswaarde worden vastgelegd. Dit is geregeld in artikel 2.13 van de Omgevingswet. Ook hier geldt het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3 van de Omgevingswet, in dit geval het tweede lid.

De gemeente

Gemeenten kunnen omgevingswaarden vaststellen in het omgevingsplan. Dit kan alleen voor zover het Rijk of de provincie voor het betreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving geen omgevingswaarde heeft vastgesteld. Het is nog onduidelijk of gemeenten daadwerkelijk omgevingswaarden zullen gaan stellen en zo ja, waarover. Een gemeentelijke omgevingswaarde in relatie tot het waterbeheer zou bijvoorbeeld kunnen gaan over het beperken van wateroverlast. Dat raakt zowel gemeenten als waterschappen. In dergelijke gevallen zal de gemeente moeten overleggen over de wisselwerking tussen het gemeentelijke rioolbeheer en het watersysteembeheer van het waterschap.

2.3.4 Omgevingsbesluit (wat moet en mag niet in waterschapsverordening)

Het Omgevingsbesluit is een van de vier algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet en bevat algemene en procedurele regels over verschillende onderwerpen. Voor wat betreft de waterschapsverordening is het Omgevingsbesluit met name van belang omdat daarin is opgenomen wat verplicht in de verordening moet worden geregeld en wat niet in de verordening mag worden geregeld. De Omgevingswet zelf geeft geen specifieke onderwerpen die het waterschap verplicht moet opnemen in de waterschapsverordening. De wet verplicht het waterschap wel om alle regels over de fysieke leefomgeving in de waterschapsverordening op te nemen. Als het waterschap over een onderwerp dat de fysieke leefomgeving betreft algemene regels wil stellen, moeten die dus in de

waterschapsverordening worden opgenomen. Een apart besluit van het dagelijks bestuur met algemene regels is niet meer mogelijk.

In artikel 2.2 van het Omgevingsbesluit⁵⁴ wordt bepaald wat wel en niet in de waterschapsverordening mag worden opgenomen.

Verplichting

Regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, mogen alleen in de waterschapsverordening worden opgenomen. Die regels mogen niet in een andere verordening van het waterschap worden opgenomen (artikel 2.2, eerste lid, Omgevingsbesluit).

Verbod

Wat expliciet niet in de waterschapsverordening mag worden opgenomen (artikel 2.2, tweede lid, Omgevingsbesluit):

- regels over onderhoudsverplichtingen en de aanwijzing van onderhoudsplichtigen, deze regels moeten in de legger op grond van artikel 78, tweede lid, Waterschapswet worden opgenomen (de onderhoudslegger);
- strafbepalingen, artikel 81 Waterschapswet;
- bepalingen over waterschapsbelastingen, artikel 110 Waterschapswet.

Via de Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld dat overtredingen van de waterschapsverordening strafrechtelijk handhaafbaar zijn op grond van de Wet op de economische delicten. Vandaar dat strafbepalingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen.

2.3.5 Besluit kwaliteit leefomgeving (twee instructieregels)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) is een van de vier algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet. Dit besluit bevat regels voor de bestuursorganen van het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap en is dus niet gericht op burgers en bedrijven. Het Besluit kwaliteit leefomgeving is voor wat betreft de waterschapsverordening met name van belang omdat hierin twee instructieregels voor het waterschap zijn opgenomen. Deze worden hieronder uiteengezet.

In artikel 6.1 Bkl is bepaald dat het waterschap bij het opnemen van regels over lozingen in de waterschapsverordening moet voldoen aan de eisen van artikel 10 en artikel 11, derde lid, aanhef en onder g, van de kaderrichtlijn water. Deze artikelen gaan over de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse lozingen en over het vereiste van voorafgaande regulering voor lozingen door puntbronnen die waterverontreiniging kunnen veroorzaken. Er zijn geen lozingen uitgezonderd, alle lozingen van verontreinigde stoffen die onder de kaderrichtlijn water vallen, vallen hier onder.

In artikel 6.2 Bkl is bepaald dat als in de waterschapsverordening vanwege de kaderrichtlijn water bepaalde wateractiviteiten vergunningplichtig zijn gesteld, hierbij het generieke toetsingskader van artikel 8.84 Bkl moet worden toegepast. Art 8.84 toetst onder meer op het kunnen vervullen van maatschappelijke functies zoals de drinkwatervoorziening en op het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Het waterschap voldoet aan deze instructieregels als het dat artikel van overeenkomstige toepassing verklaart.

⁵⁴ Voorhangversie Invoeringsbesluit Omgevingswet, zie deel 4, Wijzigingen Omgevingsbesluit. Te vinden op <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.



2.3.6 Besluit activiteiten leefomgeving

Het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) is een van de vier algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet. Voor wat betreft de waterschapsverordening zijn met name de hoofdstukken 2 tot en met 5 uit dit besluit van belang. Deze hoofdstukken bevatten de rijksregels over milieubelastende activiteiten en de daarmee samenhangende lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk.

Maatwerkregels

Op grond van artikel 2.12 Bal kan het waterschap maatwerkregels stellen in de waterschapsverordening over de specifieke zorgplicht, afdeling 2.7 en de regels in hoofdstuk 3 tot en met 5 Bal. Daarbij moeten wel de belangen uit artikel 2.2 Bal in acht worden genomen. In het Bal is specifiek opgenomen waarover het waterschap wel of niet maatwerkregels mag stellen en in welke gevallen het waterschap mag afwijken van de algemene regels in het Bal. Afwijken kan inhouden dat een algemene regel wordt aangescherpt of wordt versoepeld. Verder kan het waterschap in veel gevallen ook met maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften van de algemene regels in het Bal afwijken of deze regels aanvullen.

Maatwerkregel met meldplicht

Artikel 2.14 Bal biedt het waterschap de mogelijkheid om een meldplicht in te stellen voor activiteiten uit hoofdstuk 2 tot en met 5 uit het Bal. Een dergelijke meldplicht is dus een maatwerkregel. Van de meldplichten die al in het Bal zelf zijn geregeld, kan het waterschap niet afwijken; er kunnen dus alleen aanvullende meldplichten worden ingesteld.

Afwijken vergunningplicht en aanvullende vergunningplicht

In artikel 2.15 Bal is de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de vergunningplichten voor lozingsactiviteiten die op rijksniveau zijn geregeld. Daarmee kunnen meer gevallen als vergunningplichtig worden aangewezen, maar er kan ook een nieuwe vergunningplicht worden ingesteld. Het waterschap kan echter niet een vergunningplicht die op rijksniveau is geregeld, buiten werking stellen.

Een aanvullende vergunningplicht kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het debiet van de lozing. Het nieuwe lozingsbegrip in de Omgevingswet omvat (anders dan de Waterwet) zowel waterkwaliteit als waterkwantiteit. Er zijn in hoofdstuk 2 van het Bal echter geen inhoudelijke regels gesteld over waterkwantiteit; het debiet van lozingen valt uitsluitend onder de specifieke zorgplicht. Het waterschap kan de aanvullende vergunningplicht gebruiken om voor specifieke wateren te regelen dat er niet zonder vergunning mag worden geloosd als een bepaald debiet wordt overschreden. Het Rijk heeft dat zelf ook gedaan, zie artikel 6.55 lid 1 onder b Bal.

Het instellen van een aanvullende vergunningplicht is overigens geen maatwerkregel. Maatwerkregels worden gebaseerd op hoofdstuk 4 van de Omgevingswet (algemene regels over activiteiten), aanvullende vergunningplichten op hoofdstuk 5 van de Omgevingswet (omgevingsvergunning en projectbesluit).

2.3.7 Provinciale omgevingsverordening

De omgevingsverordening van de provincie is voor wat betreft de waterschapsverordening met name van belang vanwege de instructieregels en de rechtstreeks werkende regels die in de omgevingsverordening kunnen staan. Dit wordt hieronder toegelicht.

Instructieregels

De provincie kan in de omgevingsverordening instructieregels opnemen die het waterschap in acht moet nemen bij het opstellen van de waterschapsverordening. Deze instructieregels hebben als doel dat het waterschap de onderwerpen met een provinciaal belang goed in de waterschapsverordening verwerkt. Instructieregels voor de waterschapsverordening kunnen alleen gaan over de wettelijk aan het waterschap toegedeelde taken. Een voorbeeld van een provinciale instructieregel is dat de provincie het waterschap opdraagt om bij verordening te regelen dat het verboden is om zonder vergunning permanent grondwater te onttrekken of permanent water te infiltreren binnen een grondwaterbeschermingsgebied.

Het is de bedoeling dat de omgevingsverordeningen van de provincies klaar zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit betekent dat er op dat moment al nieuwe instructieregels zouden kunnen gaan gelden voor de waterschappen. Naar verwachting is het niet voor ieder waterschap mogelijk om direct te voldoen aan nieuwe instructieregels. Daarom moeten de provincies in hun omgevingsverordening een termijn opnemen wanneer de waterschappen de betreffende instructieregels moeten hebben geïmplementeerd. Het ligt voor de hand dat de provincies daarbij rekening houden met de termijn die waterschappen volgens de Invoeringswet Omgevingswet krijgen voor het opstellen van de eerste waterschapsverordening (namelijk twee jaar na inwerkingtreding).

Ook in het huidige recht staan er al instructieregels over het toepassen van juridische instrumenten (zoals de keur, de legger of een peilbesluit) in de provinciale waterverordening. Het is te verwachten dat de provincie die instructieregels voortzet. Veel provincies hebben namelijk te kennen gegeven dat zij in eerste instantie hun huidige verordeningen zoveel mogelijk beleidsneutraal zullen omzetten naar de omgevingsverordening.

Verder is nog van belang te constateren dat er tegenstrijdigheden kunnen zijn in de gevallen dat waterschappen met meerdere provincies en dus met meerdere omgevingsverordeningen te maken hebben. Dit hoeft in principe geen probleem te zijn omdat het goed mogelijk is om gebiedsgericht verschillende regels te stellen in de waterschapsverordening. Bij een aantal onderwerpen is echter extra aandacht vereist, bijvoorbeeld bij grondwateronttrekkingen. In die gevallen zullen provincies dan ook onderling moeten overleggen hoe zij willen omgaan met eventuele tegenstrijdigheden in instructieregels, en het betreffende waterschap daarbij moeten betrekken. In dit verband kan ook aansluiting worden gezocht bij de handreiking die wordt opgesteld voor de provinciale omgevingsverordeningen door het Interprovinciaal overleg (IPO).

Rechtstreeks werkende regels

De provincie kan in de omgevingsverordening ook rechtstreeks werkende regels opnemen over wateractiviteiten. De provincie is bevoegd gezag voor de wateronttrekkingsactiviteiten als bedoeld in artikel 16.3 Bal (het onttrekken van grondwater voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³/jaar water of voor de openbare drinkwatervoorziening). Op grond van artikel 16.5 Bal kan de provincie in de omgevingsverordening de grens van 150.000 m³/jaar gebiedsgericht aanpassen, zowel naar boven als beneden. Daarmee verschuift ook de bevoegdheid van het waterschap om over de onttrekkingen onder die grens regels te stellen in de waterschapsverordening. Het spreekt voor zich dat de provincie, als zij gebruik maakt van deze bevoegdheid, eerst overlegt met het waterschap.



2.3.8 Gemeentelijk omgevingsplan

Gemeenten moeten in het nieuwe stelsel één omgevingsplan vaststellen, waarin alle regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Het omgevingsplan vervangt daarmee alle huidige bestemmingsplannen/beheersverordeningen, maar ook delen van de algemene plaatselijke verordening (APV), de bouwverordening, bomenverordeningen, erfgoedverordeningen, etc.

Het oogmerk van het omgevingsplan is een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit brengt tot uitdrukking dat de gemeente bij het stellen van regels alle aspecten van de fysieke leefomgeving in samenhang regelt. Het is daarbij niet verplicht om aan alle locaties binnen de gemeente daadwerkelijk een functie toe te delen. Het evenwicht staat voorop, niet het toedelen van functies. Evenwicht kan ook worden bereikt door alleen regels over activiteiten te stellen, een functie toedelen is niet op iedere locatie nodig. Gemeenten hebben hier echter wel beleidsvrijheid, indien gewenst kunnen zij in het omgevingsplan aan alle locaties een functie toedelen.

Net als het waterschap, kan de gemeente in het omgevingsplan werken met vergunningplichten, meldplichten, informatieplichten, maatwerk mogelijkheden en regels over gelijkwaardigheid. Zo kan de gemeente maatwerkregels stellen waarmee de algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten van hoofdstuk 2 tot en met 5 Bal worden aangevuld, of waarmee van die rijksregels wordt afgeweken. Gemeenten kunnen (anders dan het waterschap) ook omgevingswaarden vaststellen, voor zover het Rijk en de provincie die ruimte hebben gelaten. Uiteraard kunnen gemeenten in het omgevingsplan ook algemene regels stellen. Dit zijn direct werkende regels waaraan degene die de activiteit uitvoert zich moet houden. Een gemeente kan algemene regels stellen die een vrijstelling van de vergunningplicht inhouden, maar ook algemene regels die zowel voor vergunningvrije als vergunningplichtige gevallen gelden (net als in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving).

Volgens de Omgevingswet kan van iedere regel in het omgevingsplan worden afgeweken met een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Een absoluut verbod bestaat dus niet in de gemeentelijke regels; er is altijd een mogelijkheid om met een vergunning af te wijken van een verbod in het omgevingsplan. Deze buitenplanse omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als is voldaan aan een evenwichtige functietoedeling en aan eventuele instructies/instructieregels van het Rijk en de provincie (zie afdeling 8.1 Bkl).

Overgangsfase

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er voor alle gemeenten een omgevingsplan van rechtswege. Dit omgevingsplan bestaat uit twee delen: een tijdelijk deel en een nieuw deel.

Nieuw deel:

Alle wijzigingen die de gemeente na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het omgevingsplan doorvoert.

Tijdelijk deel:

- Alle huidige ruimtelijke regelgeving (bestemmingsplannen/beheersverordeningen en vergelijkbare besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening) plus een eventuele Verordening afvoer hemel- en grondwater (op grond van artikel 10.32a Wet milieubeheer);
- Bruidsschatregels: rijksregels die gedecentraliseerd worden (zie voor meer informatie over de bruidsschat paragraaf 2.6).



Relatie waterschapsverordening - omgevingsplan

Voor het opstellen van de waterschapsverordening is de ontwikkeling van het nieuwe deel van omgevingsplannen van groot belang. Een goede samenwerking tussen het waterschap en gemeenten in een vroeg stadium is in dat kader erg belangrijk. Op die manier kan het waterschap ervoor zorgen dat de waterbelangen goed worden geborgd in het omgevingsplan van de gemeente. En ook biedt dit de mogelijkheid om het omgevingsplan en de waterschapsverordening goed op elkaar af te stemmen. Daarmee worden ongewenste overlap en tegenstrijdigheden voorkomen. Deze afstemming vergt vervolgens continue aandacht. Gemeenten hebben namelijk tot 2029 de tijd om hun omgevingsplannen volledig te laten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Over een langere termijn kunnen er dus wijzigingen en aanvullingen zijn in de gemeentelijke regels, die invloed hebben op de waterschapsverordening. En naar mate gemeenten meer verschillen gaan aanbrengen in bijvoorbeeld de lozingsregels, zal het waterschap de regels in de waterschapsverordening meer gebiedsspecifiek moeten maken.

Een voorbeeld van overlap tussen het omgevingsplan en de waterschapsverordening is het eisen van compenserende waterberging. Gemeenten kunnen compenserende waterberging nu als regel hebben opgenomen in het bestemmingsplan of een hemelwaterverordening. Waterschappen hebben veelal een regel over compenserende waterberging in de keur of algemene regels staan. Al deze regels maken bij inwerkingtreding onderdeel uit van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat en de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat. Het is aan te raden dat gemeenten en waterschappen samen bekijken wat het gewenste resultaat is. Kan een initiatiefnemer met de compenserende waterberging op grond van het omgevingsplan ook voldoen aan de regel over waterberging in de waterschapsverordening (waarbij hij instemming met een gelijkwaardige maatregel aanvraagt)? Of is het juist de bedoeling dat beide regels cumulatief gelden? In dat laatste geval is het aan te raden om dat expliciet in de regels van de waterschapsverordening en het omgevingsplan duidelijk te maken.

Overigens keert ook de watertoets (in gewijzigde vorm) terug onder de Omgevingswet. Op grond van artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Deze wettelijke verplichting tot weging van het waterbelang moet worden gezien als een concretisering van artikel 2.2 van de Omgevingswet waarin is opgenomen dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen.

2.4 Instructieregels

Een instructieregel is een regel waarmee het Rijk of de provincie aan een ander bestuursorgaan, in dit geval de waterschappen, aangeeft hoe het waterschap een bepaalde taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Deze doorwerking kan voortkomen uit een wettelijke bepaling, uit de behartiging van een nationaal of provinciaal belang of uit internationale verplichtingen. Voorwaarde voor het stellen van een instructieregel vanwege een provinciaal of nationaal belang is dat dit belang niet doelmatig en doeltreffend aan de waterschappen kan worden overgelaten.

Instructieregel versus instructie

Instructieregels zijn bedoeld voor zich herhalende situaties. Een instructieregel kan gaan over de inhoud van besluiten, over de toelichting of motivering van besluiten of over de taakuitoefening van het waterschap. De instructieregels van het Rijk staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de instructieregels van de provincie staan in de omgevingsverordening. In de Omgevingswet zijn de besluiten en taken waarover het Rijk of de provincie instructieregels mag geven limitatief opgesomd. Instructieregels kunnen dwingend en uitputtend van aard zijn maar ook juist een ruime afwegingsmogelijkheid geven. Dit is afhankelijk van het te beschermen belang.

Een instructie is bedoeld voor specifieke gevallen die zich eenmalig voordoen. Hiervan kan sprake zijn in situaties waarbij snel moet worden gehandeld of in situaties met weinig geadresseerden. De instructie concretiseert een bepaalde wettelijk aan het waterschap toegedeelde taak of bevoegdheid en is een beschikking op grond van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Zowel het Rijk als de provincie hebben de mogelijkheid om een instructie te geven aan het waterschap.

Ontheffing instructieregel

Op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet is het mogelijk om ontheffing van een instructieregel te krijgen. De mogelijkheid om tot ontheffing over te gaan moet wel expliciet in de instructieregel zelf zijn genoemd. Het Rijk heeft de ontheffingsmogelijkheden opgenomen in afdeling 5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De provincie moet de eventuele ontheffingsmogelijkheden bij de betreffende instructieregel in de omgevingsverordening opnemen. Een ontheffing is alleen mogelijk voor bijzondere omstandigheden. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de betreffende instructieregel in een bepaald geval onevenredige gevolgen heeft. Daarbij kun je denken aan specifieke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die redelijkerwijs niet te voorzien waren. Of bijvoorbeeld als bepaalde ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven ook in overeenstemming kunnen worden gebracht met de belangen waar de instructieregel op ziet. In alle gevallen zal altijd een belangenafweging moeten worden gemaakt door het Rijk respectievelijk de provincie.

Termijn

Instructieregels zijn gebonden aan een termijn. Dat houdt in dat het waterschap binnen de gestelde termijn de betreffende instructieregel correct moet hebben uitgevoerd. Als het waterschap hier niet aan voldoet, kan de provincie of het Rijk het interbestuurlijke toezichtinstrumentarium inzetten (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, schorsing en vernietiging).

In het Bkl is voor veel instructieregels geen termijn opgenomen. Dit komt doordat die instructieregels voortzetting zijn van bestaande instructieregels. Aan die instructieregels wordt dus bij



inwerkingtreding van de Omgevingswet al voldaan. Immers, de waterschappen hebben deze instructieregels al geïmplementeerd in hun huidige regelgeving.

Soorten instructieregels

De formulering van instructieregels kan keuzevrijheid laten of juist heel dwingend zijn. Het Rijk hanteert vaste formuleringen voor de mate van dwingendheid van instructieregels:

- Betrekken bij: het waterschap moet aandacht schenken aan bepaalde feiten of aan bepaalde verwachtingen van feiten.
- Rekening houden met: het waterschap kan zelfstandig een beslissing nemen over het betreffende onderwerp, maar alleen binnen de contouren die de instructieregel daarvoor geeft.⁵⁵
- In acht nemen: het waterschap is verplicht om aan de betreffende instructieregel te voldoen.

Instructieregels Rijk

Instructieregels van het Rijk die gericht zijn op besluiten, kunnen gaan over een verplicht programma van het waterschapsbestuur en over regels in de waterschapsverordening. Daarnaast kan het Rijk ook instructieregels stellen over een projectbesluit van het waterschap, de legger, het peilbesluit en het calamiteitenplan van de beheerder van een waterstaatswerk. Instructieregels over de waterschapsverordening kunnen alleen gaan over de wettelijk aan het waterschap toegedeelde taken. Dit kan ook betrekking hebben op de omgevingsvergunningplichten en over de maatwerkregels in de waterschapsverordening. Verder kan het Rijk ook instructieregels geven over de uitoefening van de in afdeling 2.4 aan het waterschap toegedeelde taken. Dit kan tot gevolg hebben dat de taken verder worden geconcretiseerd, van een nieuwe taak is echter geen sprake. Voor wat betreft de waterschapsverordening heeft het bovenstaande geleid tot twee instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, te weten artikel 6.1 en artikel 6.2. Zie paragraaf 2.3.5 voor meer informatie over de inhoud van deze instructieregels.

Instructieregels provincies

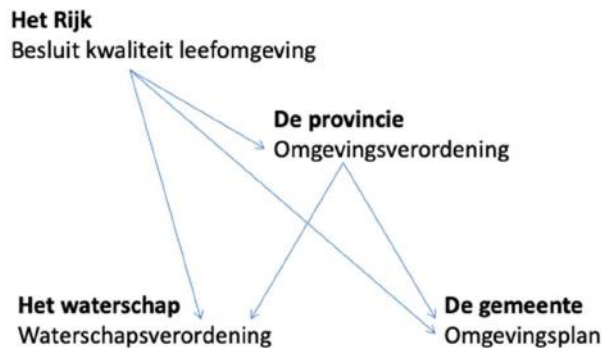
Ook de instructieregels van de provincie met betrekking tot besluiten, kunnen gaan over een verplicht programma van het waterschapsbestuur en over regels in de waterschapsverordening. Daarnaast kan de provincie ook instructieregels stellen over een projectbesluit, de legger en het peilbesluit. En ook hier geldt dat instructieregels over de waterschapsverordening alleen kunnen gaan over de wettelijk aan het waterschap toegedeelde taken.

Naar verwachting zullen veel provincies de bestaande instructieregels uit hun huidige provinciale waterverordening willen voortzetten in de omgevingsverordening. De tijd zal echter leren of er op dit punt aanpassingen of aanvullingen zullen zijn. Meer informatie over de provinciale instructieregels staat in paragraaf 2.3.7.

Gemeenten en waterschappen kunnen geen instructieregels stellen over elkaars bevoegdheden.

⁵⁵ Overigens staat in het Bkl een instructieregel voor gemeenten dat zij in haar omgevingsplan rekening moet houden met de gevolgen voor het watersysteembeheer (weging van het waterbelang).

Schematische weergave instructieregels



Figuur 3.H2. Schematische weergave instructieregels.

2.5 Verordenende bevoegdheid

De verordenende bevoegdheid van het waterschap vindt haar grondslag in twee sporen. In het ene geval wordt het waterschap door de wet opgedragen om een bepaalde verordening te maken en in het andere geval kan het waterschap zelf beslissen om voor een bepaald onderwerp een verordening op te stellen. Onder de Omgevingswet blijft dit onderscheid bestaan.

Het vaststellen van de waterschapsverordening is een door de wet opgedragen verplichting. Immers, de Omgevingswet bepaalt dat waterschappen één waterschapsverordening vaststellen die de regels over de fysieke leefomgeving bevat. Daarnaast kan het waterschap zelf andere verordeningen opstellen, bijvoorbeeld een subsidieverordening. Het waterschap kan zelf beslissen of hij een dergelijke verordening nodig vindt. Er is geen wetgeving op rijksniveau die hiertoe verplicht. Deze verordenende bevoegdheid van het waterschap is gebaseerd op artikel 78 lid 1 Waterschapswet. Daar staat dat het algemeen bestuur de verordening maakt die het nodig acht voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen.

Overigens speelt het bovengenoemde onderscheid in het omgevingsrecht niet altijd een grote rol. Dit komt omdat bepaalde taken en bevoegdheden die in de waterschapsverordening worden vormgegeven, zich kenmerken door een grote mate van beleidsvrijheid. Het maakt dan niet zo veel uit of de verordening wel of niet is gebaseerd op een wettelijke verplichting. In het hiernavolgende komt de taakstelling van het waterschap aan de orde en wordt in dat kader specifiek ingegaan op het wegenbeheer en het vaarwegbeheer.

Taakstelling

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Waterschapswet stellen provinciale staten een waterschapsreglement vast. In dit reglement (een provinciale verordening) draagt de provincie taken op aan de waterschappen, te weten het regionale watersysteembeheer en de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater. De taakstelling in het waterschapsreglement kan worden gezien als een



nadere specificering van de taken die in de Waterschapswet en in de Waterwet zijn opgenomen.⁵⁶ Bij interprovinciale waterschappen is het waterschapsreglement een gemeenschappelijk besluit van verschillende provincies.

Het waterschapsreglement regelt ook de instelling van het waterschap, dit betreft een afzonderlijk besluit van de provincie. Het bestaansrecht en de inrichting van het waterschap zijn dus gebaseerd op het waterschapsreglement. Dit blijft hetzelfde onder de Omgevingswet.

Wegenbeheer

Op grond van artikel 2.5 van de Omgevingswet stelt het algemeen bestuur van het waterschap één waterschapsverordening vast waarin alle regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Regels over wegen die in beheer zijn bij een waterschap behoren ook tot de fysieke leefomgeving. In Nederland zijn er 6 waterschappen die wegen in beheer hebben: waterschap Scheldestromen, hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, waterschap Rivierenland, waterschap De Dommel en waterschap Hollandse Delta. Op dit moment hebben zij het wegenbeheer geregeld in de algemene keur, een specifieke wegenkeur dan wel in een aparte wegenverordening. Onder de Omgevingswet moeten alle bepalingen met betrekking tot wegen die in beheer zijn bij het waterschap worden opgenomen in de waterschapsverordening.

Overigens is een aantal waterschappen bezig om het wegenbeheer over te dragen aan gemeenten.⁵⁷ Dit is niet onlogisch aangezien gemeenten veel wegen buiten de bebouwde kom in beheer hebben. Verder is nog van belang op te merken dat wegen een bron zijn van geluid. Via de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid worden geluidsregels toegevoegd aan de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor wat betreft waterschapswegen zal in het nieuwe stelsel ook gebruik worden gemaakt van de systematiek van de geluidproductieplafonds. Een geluidproductieplafond geeft de toegestane geluidproductie weer vanwege een weg of spoorweg. Geluidproductieplafonds gelden op bepaalde referentiepunten langs wegen en spoorwegen.

Vaarwegbeheer

Voor wat betreft vaarwegen heeft een aantal provincies naast het waterschapsreglement een specifieke verordening gemaakt voor het beheer van regionale vaarwegen. In die verordeningen hebben zij dan het vaarwegbeheer verdeeld tussen de provincie, de gemeente en het waterschap. De grondslag voor deze aparte verordening wordt gevonden in artikel 3.2, eerste lid, Waterwet. Het gaat hier bijvoorbeeld om de provinciale waterverordening of de provinciale vaarwegenverordening. Onder de Omgevingswet gaan de provinciale waterverordeningen en de provinciale vaarwegenverordening op in de omgevingsverordening. Het waterschapsreglement blijft echter als zodanig bestaan want deze is gebaseerd op de Waterschapswet en die gaat niet over naar de Omgevingswet. In artikel 2.18, tweede lid, van de Omgevingswet is daarom een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt om af te wijken van de hoofdregel dat het beheer van vaarwegen via het waterschapsreglement aan waterschappen wordt toegedeeld. Op basis van dit artikel kan het vaarwegbeheer ook via de omgevingsverordening aan de waterschappen worden toegekend. Daarnaast wordt ook de toedeling van het regionale waterbeheer aan andere openbare lichamen in dit artikel mogelijk gemaakt (zoals de toedeling van het beheer van een haven aan de gemeente).

⁵⁶ W. van der Woude, Commentaar op artikel 133 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 (www.nederlandrechtsstaat.nl).

⁵⁷ [https://www.schielandendekrimpenerwaard.nl/actueel/nieuws/resultaten-onderzoek-overdracht-wegenbeheer-bekend,geraadpleegd op 21 oktober 2019.](https://www.schielandendekrimpenerwaard.nl/actueel/nieuws/resultaten-onderzoek-overdracht-wegenbeheer-bekend,geraadpleegd%20op%2021%20oktober%202019)

Regels over vaarwegen zijn bij de waterschappen vaak mede gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet; deze regels zijn dan nautisch van aard. De Scheepvaartverkeerswet gaat niet over naar de Omgevingswet. Nautisch betekent in dit kader het zorgen voor een goed verloop van het scheepvaartverkeer, het waarborgen van de veiligheid van het scheepvaartverkeer en het voorkomen van risico's en schade door het scheepvaartverkeer. Een waterschap is hiertoe alleen bevoegd als hij door provinciale staten is aangewezen als nautisch beheerder in een afzonderlijk besluit. De regels in vaarwegverordeningen van waterschappen zijn echter niet alleen nautisch van aard. Vaak zijn regels die eigenlijk over het vaarwegbeheer gaan, verweven met de regels voor nautisch beheer. Juridisch gezien vinden regels die het vaarwegbeheer betreffen op dit moment hun grondslag in de Waterwet. Deze regels gaan over het in stand houden van de vaarweg voor de scheepvaart door te baggeren, door het zorgen voor een goede doorstroming en door het onderhouden van oevers en kunstwerken. Regels over de fysieke leefomgeving dus, die in de waterschapsverordening moeten landen.

Gelet op het bovenstaande, is het van belang om de vaarwegverordening nauwkeurig te analyseren en de regels die specifiek over het vaarwegbeheer gaan over te hevelen naar de waterschapsverordening. De regels die alleen nautisch van aard zijn, blijven achter in de vaarwegverordening van het waterschap. Het onderscheid tussen de verschillende regels zal niet altijd evident zijn. Het is denkbaar dat er sprake is van een sterke verwevenheid tussen de regels of een samenloop van beide. Het is raadzaam om dit projectmatig op te pakken in samenwerking met specifieke vakinhoudelijke medewerkers, en daarbij ook te kijken naar de beoordelingsregels en niet alleen naar de doelstellingen van de Scheepvaartverkeerswet.

2.6 Bruidsschat

2.6.1 Algemeen

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er van rechtswege een waterschapsverordening. Deze waterschapsverordening bevat de keur en algemene regels (met uitzondering van de onderhoudsbepalingen), de eventueel aanwezige wegenverordening, vaarwegverordening en aansluitverordening en de zonerings (beperkingengebieden) die nu in de legger staan. Deze waterschapsverordening voldoet nog niet aan de eisen van het nieuwe stelsel. Waterschappen krijgen twee jaar de tijd om hun waterschapsverordening volledig te laten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze termijn biedt waterschappen ook de tijd om eventuele instructieregels van provincies aan de waterschappen uit de provinciale omgevingsverordening te verwerken. Ook moet het nieuwe beleid uit de waterbeheerprogramma's, die eind 2021 worden vastgesteld, worden vertaald in regels die in de waterschapsverordening landen. Deze programma's bevatten onder andere maatregelen voor het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit. In het nieuwe stelsel komen in de waterschapsverordening ook bepalingen ter bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit te staan.

De keur, algemene regels, zonerings en eventuele andere verordeningen van het waterschap vormen samen het tijdelijke deel van de waterschapsverordening. Het is de bedoeling dat het waterschap het tijdelijke deel binnen twee jaar intrekt⁵⁸ en vervangt door regels in het nieuwe deel van de waterschapsverordening.

⁵⁸ Kamerstukken II 2017/2018, 34 986, nr. 3, p. 112.

2.6.2 De bruidsschat als overgangsrecht

In lijn met het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3 Omgevingswet, heeft het Rijk, bij het maken van de Algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet, bekeken welke regels nog op rijksniveau gesteld moeten worden. Er zijn verschillende bestaande regels die in het nieuwe stelsel niet terugkeren. Om te zorgen dat er geen gat valt, voorziet het Rijk in overgangsrecht voor deze vervallen regels. Dit overgangsrecht voor voormalige rijksregels wordt de bruidsschat genoemd.



Figuur 4.H2. De bruidsschat.

De bruidsschat voor de waterschappen wordt bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel aan iedere waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat, toegevoegd. De Invoeringswet Omgevingswet maakt het mogelijk om de bruidsschat voor de waterschappen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening te plaatsen, of in het nieuwe deel. Het tijdelijke deel komt op enig moment te vervallen (namelijk op het tijdstip dat op grond van artikel 22.15 van de Omgevingswet bij koninklijk besluit wordt bepaald), het nieuwe deel niet. In overleg met de Unie van Waterschappen heeft het Rijk de bruidsschat in het nieuwe deel geplaatst. Dit betekent dat de bruidsschatregels geen einddatum hebben; ze blijven gelden zo lang het waterschap ze niet aanpast.

Ook gemeenten krijgen een bruidsschat in ieder omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat. Voor provincies is er geen bruidsschat; de provincies hebben beloofd dat zij hun omgevingsverordening op 1 januari 2021 klaar hebben inclusief de opvolging van de voormalige rijksregels, zodat er geen overgangsrecht nodig is.

2.6.3 Inhoud bruidsschat

De bruidsschat voor waterschappen bestaat voor een groot deel uit lozingsregels die nu nog op rijksniveau zijn gesteld in het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling, het Besluit en de Regeling lozen buiten inrichtingen en het Besluit en de Regeling lozing afvalwater huishoudens. Verder staat in de bruidsschat voor waterschappen nog de meldingsplicht voor vergunningvrije grondwateronttrekkingen, de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten en de indieningsvereisten voor deze omgevingsvergunningen (voor lozingsactiviteiten, beperkingengebiedactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten). Je kunt de volledige bruidsschat vinden in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.⁵⁹

Bij het opstellen van de lozingsregels in de bruidsschat heeft het Rijk (in overleg met de Unie van Waterschappen) er voor gekozen om aan te sluiten bij de beleidskeuzen en opbouw van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal). De artikelen in paragraaf 2.1 Algemeen van de bruidsschat bevatten, net als hoofdstuk 2 van het Bal, een toepassingsbereik, een normadressaat, een specifieke zorgplicht, de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, algemene indieningsvereisten voor het verstrekken van gegevens en bescheiden en een informatieplicht bij ongewone voorvallen. De specifieke zorgplicht voor lozingsactiviteiten in de bruidsschat is identiek aan de specifieke zorgplicht van hoofdstuk 2 van het Bal. Dit zorgt er voor dat de waterschappen na inwerkingtreding met één specifieke zorgplicht kunnen werken. Net als in het Bal, is de mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften in principe altijd aanwezig. De grenzen aan maatwerkvoorschriften van het huidige Activiteitenbesluit en Besluit lozen buiten inrichtingen keren dus niet terug. De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften wordt wel begrensd door de oogmerken (artikel 2.1.2 van de bruidsschat) en natuurlijk via het motiveringsbeginsel. Bij aanpassing van de bruidsschat kan het waterschap nagaan of verdere begrenzing van de maatwerkbevoegdheid nodig is.

De inhoudelijke lozingsregels in de bruidsschat kunnen worden ingedeeld in een aantal categorieën (zie onderstaande tabel). De paragrafen verwijzen naar de paragraafnummers van de bruidsschat, zoals opgenomen in artikel 7.4 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Tabel 3.H2

<i>Categorie</i>	<i>Toelichting</i>
Veel voorkomende lozingen	De paragrafen 2.2 t/m 2.9, 2.12, 2.15 en 2.17 bevatten regels over lozingsactiviteiten die relatief veel voorkomen, zoals lozen van grondwater, regenwater, huishoudelijk afvalwater, koelwater, etc. Deze paragrafen gelden meestal zowel voor activiteiten die onder het Bal vallen (dan zijn het maatwerkregels) als voor activiteiten die niet onder het Bal vallen, zoals huishoudens en kleinschalige bedrijven. De regels in deze paragrafen zijn vaak gebaseerd op de beste beschikbare technieken.
Maatwerkregels op het Bal	Paragraaf 2.13 (agrarische activiteiten) en 2.14 (beton) bevatten maatwerkregels op het Bal. In het Bal is voor deze activiteiten een dwingende lozingsroute voorgeschreven, terwijl in het huidige Activiteitenbesluit verschillende lozingsroutes zijn toegestaan. Om te zorgen dat bestaande lozingen niet opeens illegaal zijn, zijn de alternatieve lozingsroutes in de bruidsschat opgenomen.

⁵⁹ Zie de Voorhangversie Invoeringsbesluit Omgevingswet (mei 2019), deel 5, afdeling 7.2, vanaf pagina 117; Te vinden op <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

<i>Categorie</i>	<i>Toelichting</i>
Vangnetvergunning	Paragraaf 2.20 bevat een vergunningplicht voor alle lozingen die niet onder de algemene regels van de paragrafen 2.2 t/m 2.19 vallen en die ook niet afkomstig zijn van bedrijven die onder het Bal vallen. Deze paragraaf is een omzetting van artikel 6.2 Waterwet, dat alle lozingen vergunningplichtig maakt tenzij er vrijstelling is verleend.
Toegestane lozingen zonder voorschriften	Om te zorgen dat lozingen die in het huidige recht vrijgesteld zijn van de vergunningplicht ook in het nieuwe stelsel vergunningvrij zijn, zijn in de paragrafen 2.10, 2.11, 2.16, 2.18 en 2.19 lozingen toegestaan zonder verdere voorschriften. Bij deze lozingen hoeft alleen aan de specifieke zorgplicht te worden voldaan. Het gaat onder andere om lozingen bij het spuien van drinkwaterleidingen, recreatieve visvijvers en bepaalde lozingen vanaf schepen.

De Waterwet gaat uit van een vergunningplicht voor lozingen, tenzij vrijstelling is verleend. De Omgevingswet bepaalt dat alleen specifiek aangewezen lozingen vergunningplichtig zijn. Dit wordt ook wel “de omkering” genoemd. Die omkering wordt in de bruidsschat dus weer teruggedraaid, omdat de bruidsschat een gelijkwaardige omzetting is van het huidige recht. De vangnetvergunningplicht voor lozingen van de bruidsschat past dus niet goed bij de uitgangspunten van het nieuwe stelsel. Als het waterschap er voor kiest om aan te sluiten bij de systematiek van de Omgevingswet, kunnen zowel de vangnetvergunningplicht als de paragrafen die alleen maar in de bruidsschat zijn opgenomen om te zorgen dat de betreffende lozingen niet onder de vergunningplicht vallen (dus de laatste twee rijen van bovenstaande tabel) worden geschrapt. Dan geldt automatisch de specifieke zorgplicht voor de betreffende lozingen.

2.6.4 Bruidsschat en integraal lozingsbegrip

In de Omgevingswet omvat het begrip lozingsactiviteit zowel het brengen van stoffen en warmte als het brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam. Anders dan in het huidige stelsel, omvat dit begrip zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit. In het huidige recht heeft het Rijk de regels gesteld over waterkwaliteit, en stelt het waterschap de regels over waterkwantiteit in de keur.

De bruidsschatregels over lozingen gaan alleen over waterkwaliteit. De regels over de waterkwantiteit van lozingen maken bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel ook onderdeel uit van de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat, maar zijn afkomstig van de keur en algemene regels van het waterschap. Deze staan dus in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening (het deel dat vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, zie artikel 22.15 van de Omgevingswet).

Gelet op het integrale lozingsbegrip, ligt het voor de hand om de regels over waterkwaliteit en waterkwantiteit te integreren. Dan pas zijn de regels over lozingen echt integraal. Dit betekent dat de bruidsschatregels over lozingen en de regels afkomstig uit de keur en algemene regels bij elkaar moeten worden gebracht in het nieuwe deel van de waterschapsverordening.

2.6.5 Aanpassing van de bruidsschatregels

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het waterschap de bruidsschatregels aanpassen, schrappen, maar ook in dezelfde vorm behouden. Ieder waterschap kan daarin zijn eigen keuze maken. Aanpassing of schrappen van de bruidsschatregels gebeurt door wijziging van de waterschapsverordening die van rechtswege is ontstaan. Op deze wijziging is dus de normale procedure voor wijziging van de waterschapsverordening van toepassing (zie paragraaf 2.12). De



bruidsschat bevat ook artikelsgewijze toelichting op de betreffende artikelen. Die artikelsgewijze toelichting kan bij een wijziging van de waterschapsverordening ook worden aangepast.

De wijze waarop het waterschap wil omgaan met de bruidsschatregels, vergt een politieke keuze. Het is daarom aan te raden een beslisnotitie voor te leggen aan het bestuur, met verschillende keuzes voor omgang met die regels. Kiest het bestuur voor vertrouwen in initiatiefnemers en meer ruimte voor eigen invulling van activiteiten? Dan ligt het voor de hand om een deel van de regels van de bruidsschat te schrappen en de specifieke zorgplicht als basis te nemen. Of kiest het bestuur juist voor duidelijke regels die voor veel initiatiefnemers vertrouwd zullen zijn? Dan kan de bruidsschat geheel of grotendeels behouden blijven.

De bruidsschat hoeft niet in één keer voor het gehele gebied te worden aangepast. Het is mogelijk om delen van de bruidsschat aan te passen, en om de aanpassingen gebiedsgericht door te voeren (door specifieke werkingsgebieden te gebruiken). Ook dat is een politieke keuze. Die keuze zal ook afhangen van de keuzes die de gemeenten in het beheergebied van het waterschap maken over de omgang met hun bruidsschat.

2.6.6 Wisselwerking waterschap en gemeenten

De bruidsschatregels voor de waterschappen komen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch in de waterschapsverordening terecht. Ditzelfde geldt voor de bruidsschatregels voor het omgevingsplan. Dat betekent dat de voormalige rijksregels voor lozen op oppervlaktewater en de voormalige rijksregels voor lozen op of in de bodem of de riolering, die nu nog bij elkaar staan in onder andere het Activiteitenbesluit, van elkaar worden losgetrokken. Immers, het waterschap is bevoegd gezag voor lozingsregels op het oppervlaktewater en de gemeente voor lozingsregels op of in de bodem en de riolering. In de praktijk betekent dit dat er een belangrijke wisselwerking zal ontstaan tussen de aanpassing van de lozingsregels van de bruidsschat in de waterschapsverordening en de aanpassing van de corresponderende lozingsregels in het omgevingsplan. Deze regelgeving moet goed op elkaar blijven aansluiten. Om dat te bewerkstelligen is samenwerking en afstemming in een vroegtijdig stadium noodzakelijk.

Deze afstemming kan niet beperkt blijven tot de periode waarbinnen het waterschap de waterschapsverordening moet vervolmaken (tot 2024). Een continue samenwerking en afstemming is nodig omdat het wijzigen van de regelgeving wederzijdse invloed heeft. Als de gemeente met de lozingsregels van de bruidsschat voor het omgevingsplan aan de slag gaat, zal zij het waterschap daarbij moeten betrekken. Wijzigt een lozingsregel in het omgevingsplan van de gemeente, dan kan dit voor het waterschap aanleiding zijn om ook de lozingsregels in de waterschapsverordening aan te passen. Het valt dan ook te verwachten dat de lozingsregels in de waterschapsverordening gebiedsgericht zullen gaan verschillen. De gemeenten binnen het beheergebied van het waterschap zullen immers verschillende keuzes maken over de omgang met de bruidsschatregels over lozingsregels in hun omgevingsplan.

Het waterschap kan, als specialist voor waterkwaliteitsbeheer, een actieve rol pakken in de gezamenlijke aanpak van de bruidsschat voor lozingsregels. De samenwerkingsverbanden voor het bestuursakkoord water uit 2011, waarin een waterschap met verschillende gemeenten samenwerkt rond de afvalwaterketen, kunnen hierbij goed worden ingezet.

2.7 Type regels

De waterschapsverordening is het instrument waarmee waterschappen regels kunnen stellen over activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.⁶⁰ De waterschapsverordening bevat regels die zich rechtstreeks tot burgers of bedrijven richten of die voor het waterschap zelf gelden.⁶¹ In de waterschapsverordening kan worden gewerkt met verschillende juridische instrumenten. Dit zijn zorgplichten, algemene regels, meldplichten, vergunningplichten met beoordelingsregels, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, gelijkwaardige maatregel en algemeen verbod. In deze paragraaf worden deze juridische instrumenten toegelicht.

De Omgevingswet heeft als motto ruimte voor ontwikkeling en 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 afweging per activiteit. Daarbij wordt afgewogen of een -bepaald type- activiteit een bijdrage levert of een inbreuk maakt op de doelen van het waterschap. Deze afweging biedt de basis voor een keuze in de manier waarop de activiteit wel of niet wordt gereguleerd. Activiteiten die initiatiefnemers verrichten en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving zijn verschillend van aard en effect. Dit vraagt om verschillende type regels.⁶²

⁶⁰ Artikel 4.1 lid 1 van de Omgevingswet.

⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 52.

⁶² <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/amvbs-omgevingswet/besluit-activiteiten-leefomgeving>, geraadpleegd op 27 februari 2019.

Tabel 4.H2 Mogelijke indeling van de regels over activiteiten.

<u>Omgevingswetdoelen</u>	Instru- menten	Niets regelen	Zorgplicht	Algemene regels (incl. maatwerk- regels)	Algemene regels (incl. maatwerk- regels) én meldplicht	Vergunning plicht	Algeheel verbod
			(evt. i.c.m. maatwerkvoorschriften)				
Taken waterschap							
Beschermen van de fysieke leefomgeving			Laag risico				Hoog risico
Benutten van de fysieke leefomgeving			Veel kans/ ruimte voor ontwikkeling				Weinig kans/ ruimte voor ontwikkeling
	Waterveiligheid: - primair - regionaal - overig	-	zorgplicht water kering	algemene regels water kering	meldplicht water kering	Vergunning plicht waterkering	algeheel verbod water kering
	Waterkwaliteit: - chemisch - ecologisch	(bij start specifieke zorgplicht bepaling bruidsschat)	zorgplicht water kwaliteit	algemene regels water kwaliteit (lozing stoffen)	meldplicht water kwaliteit (lozing stoffen)	Vergunning plicht water kwaliteit (lozing stoffen)	algeheel verbod water kwaliteit (lozing stoffen)
	Waterkwantiteit: - wateroverlast - droogte - grondwater	-	zorgplicht water kwantiteit (lozing water / onttrekking)	algemene regels water kwantiteit (lozing water / onttrekking)	meldplicht water kwantiteit (lozing water / onttrekking)	Vergunning plicht water kwantiteit (lozing water / onttrekking)	algeheel verbod water kwantiteit (lozing water / onttrekking)
	Overige: Bijvoorbeeld → Wegen: -veiligheid / instandhouding	-	zorgplicht wegen	algemene regels wegen	meldplicht wegen	Vergunning plicht wegen	algeheel verbod wegen

Tabel 4 geeft een voorbeeld weer van een glijdende schaal van de verschillende instrumenten waarmee waterschappen regels kunnen stellen in hun waterschapsverordening. Aangeraden wordt om deze afweging, in lijn met de Omgevingswet, van licht naar zwaar te maken. Hoofdstuk 4 van deze handreiking (paragraaf 4.2 en 4.3.6) gaat verder in op de methode rondom het stellen van type regels.

2.7.1 Zorgplichten

Algemene versus specifieke zorgplicht

De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht inhoudende dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. Volgens artikel 1.6 van de Omgevingswet zijn niet enkel de overheid, maar ook de bedrijven en de burgers zijn verantwoordelijk voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.⁶³ Deze algemene zorgplicht vormt een vangnet indien er geen rijksregels of specifieke decentrale regels van toepassing zijn. Naast algemene zorgplichten bestaat er het instrument specifieke zorgplicht, deze borduurt voort op de algemene zorgplicht maar is concreter. De specifieke zorgplicht is gespecificeerd voor specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen.⁶⁴ Op rijksniveau zijn deze specifieke zorgplichten te vinden in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). Ook decentrale overheden kunnen specifieke zorgplichten opnemen in hun verordeningen of omgevingsplannen. Specifieke zorgplichten zijn algemene regels die direct gelden voor burgers en bedrijven. Specifieke zorgplichten kunnen ook gelden naast specifieke regels.

Er kunnen altijd onvoorziene situaties ontstaan of ontwikkelingen zijn waarmee de wetgever vooraf geen rekening kon houden. Specifieke zorgplichten bieden in toekomstige situaties bescherming. Als duidelijk is dat de specifieke zorgplicht wordt overtreden (de evidente overtredingen) dan is die overtreding direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar. De specifieke zorgplicht verschilt van de algemene zorgplicht op grond van de Omgevingswet zoals hiervoor genoemd, omdat deze wel strafrechtelijk handhaafbaar is en de algemene zorgplicht niet. Indien onduidelijk is wat in een concreet geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht, ligt het voor de hand dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag overleggen en bestaat er voor het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift (zie paragraaf 2.7.6).

Specifieke zorgplichten in de handreiking waterschapsverordening

Ook in deze handreiking waterschapsverordening staat de zorgplicht centraal. Hiermee wordt aangesloten op een beweging die in het omgevingsrecht is geïntroduceerd met de komst van het Activiteitenbesluit milieubeheer en daarna in populariteit is toegenomen. Alles wat niet alleen met zorgplichten kan worden gewaarborgd, is onder 'activiteiten' beschreven. Indien de waterschappen specifieke zorgplichten willen laten gelden voor de decentraal geregelde activiteiten, zullen zij deze zelf moeten opnemen in de waterschapsverordening. In bijlage V zijn voorbeelden van specifieke zorgplichten uitgewerkt. Deze voorbeelden van specifieke zorgplichten zijn toegespitst op de taakuitoefening van het waterschap en de te bereiken opgave. Zorgplichten vormen het vangnet en het uitgangspunt voor de te beschermen objecten. Gezien deze vangnetfunctie en het feit dat het ongewenst is om voor elke activiteit een specifieke zorgplicht op te stellen (gelet op het grote aantal van activiteiten) is ervoor gekozen om de specifieke zorgplichten objectgericht te benaderen. Onder elk object kunnen dan meerdere activiteiten worden geschaard.

Deze specifieke zorgplichten blijven gelden naast andere vormen van regulering (voorschriften), zoals algemene regels met of zonder meldplichten, vergunningplichten of algehele verboden. Ze fungeren als basisnorm waaraan altijd moet worden voldaan. Dat heeft een aantal redenen. De specifieke zorgplicht vervangt regels over maatregelen die vanzelfsprekend zijn, zoals 'good housekeeping' of

⁶³ Een zorgplicht kan zich richten tot bestuursorganen en tot bedrijven en particulieren. De zorgplicht uit de Drinkwaterwet richt zich specifiek op bestuursorganen (artikel 2 Drinkwaterwet). Zie het informatieblad 'Zorgplicht Drinkwater, Wat betekent dit voor u?' RIVM, 2017.

⁶⁴ <https://andeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/abc-omgevingswet/begrippen/zorgplicht/>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.



gedragsmaatregelen. Door deze vanzelfsprekende regels niet meer uit te schrijven kunnen de algemene regels en de voorschriften in de vergunning toegespitst worden op de essentie, namelijk de specifieke bescherming en het benutten van de leefomgeving. Bovendien worden de regels inzichtelijker en wordt er meer ruimte gecreëerd voor de initiatiefnemer. In de waterschapsverordening komt deze manier van regelopbouw ook tot uiting. Een specifieke zorgplicht is overigens mede bedoeld voor onvoorziene situaties waarmee bij het opstellen van de regels voor activiteiten nog geen rekening is gehouden.

Specifieke zorgplichten: objectgericht of activiteitgericht

Er zijn twee benaderingen mogelijk. Zorgplichten kunnen objectgericht of activiteitgericht worden vormgegeven. De teksten in bijlage V (voorbeeld waterschapsverordening) van deze handreiking zijn gebaseerd op de formulering van de algemene zorgplicht van de Omgevingswet en de specifieke zorgplichten uit het Bal.

De artikelen hebben allen dezelfde opbouw:

- Het eerste deel bevat de specifieke zorgplicht. De zorgplicht is gekoppeld aan de doelcriteria (doelen/belangen) zijn opgenomen. De specifieke zorgplicht verplicht de initiatiefnemer van de activiteit om zorg te dragen voor de bepaalde vastgestelde doelen. Dit is in lijn met de doelgerichte benadering van de regels in deze handreiking waterschapsverordening.
- Vervolgens wordt in een niet-limitatieve opsomming aangegeven wat de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt voor de initiatiefnemer van de activiteit. Deze opsomming concretiseert de zorgplicht en geeft dus meer richting aan de toepassing hiervan.

Jurisprudentie

Onder bepaalde voorwaarden kan het bevoegd gezag rechtstreeks handhaven op de zorgplicht. Dit heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald in ABRvS 201012817/1/M1, 10 augustus 2011 (Lozen verontreinigd hemelwater). Een zorgplicht is alleen direct handhaafbaar als de overtreder wist of had moeten weten dat zijn handeling tot schade aan het watersysteem zou leiden. Het moet dus een evidente schending van de zorgplicht betreffen. Als de schending niet evident is, kan het bevoegd gezag niet zo maar handhavend optreden, maar zal het eerst een maatwerkvoorschrift (afzonderlijke beschikking) moeten stellen om te verduidelijken wat de zorgplicht in dat geval inhoudt. Het valt te verwachten dat bovenstaande ook in het nieuwe stelsel stand houdt. Want in het Bal wordt ook op deze jurisprudentie voortgebouwd.

2.7.2 Algemene regels

Waterschappen beschikken over de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels, met of zonder meldplicht, in de waterschapsverordening. Een van de doelen van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet is om activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk onder algemene regels te laten vallen. Het is aan de waterschappen om bij elke activiteit deze afweging te maken.

Bij het stellen van algemene regels kan een keuze worden gemaakt in doelvoorschriften, of middelvoorschriften. Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm waaraan moet worden voldaan. Hierbij bepaalt de initiatiefnemer zelf met welke techniek of maatregel de activiteit wordt uitgevoerd. Doelvoorschriften hebben als voordeel dat het de initiatiefnemer ruimte biedt om zelf te bekijken hoe aan het doel wordt voldaan. Een voorbeeld daarvan is een emissiegrenswaarde voor stoffen in te lozen afvalwater. Een nadeel kan zijn dat er onduidelijkheid kan ontstaan over het wel of niet voldoen aan de norm. Bij emissiegrenswaarden wordt in het Bal daarom steeds ook de



meetmethode voorgeschreven, waarmee bepaald wordt of wel of niet aan de emissiegrenswaarde wordt voldaan. Middelvoorschriften zijn voorschriften waarin een specifieke techniek of maatregel staat voorgeschreven. De initiatiefnemer van een activiteit moet deze techniek of maatregel toepassen of uitvoeren. Voordeel van middelvoorschriften is dat zij heel duidelijk zijn en gemakkelijk te handhaven. In bijlage V van de handreiking zijn voorbeelden van algemene regels te vinden.

2.7.3 Meldplichten

Een ander instrument van regulering (dat vaak gecombineerd wordt met algemene regels) is de meldplicht. In de waterschapsverordening kunnen waterschappen een algemene regel opnemen om zonder voorafgaande melding een activiteit te verrichten.⁶⁵ Deze meldplicht kan van belang zijn voor de mogelijkheid tot het ondernemen van actie van het bestuursorgaan (bijvoorbeeld het aanpassen van de zonering of het stellen van een maatwerkvoorschrift). Een meldplicht moet worden onderscheiden van een informatieplicht. Een informatieplicht is een verplichting om informatie te verstrekken gedurende het verrichten van een activiteit of binnen een bepaalde termijn voorafgaand aan het starten van een activiteit, zonder dat daaraan een verbod is gekoppeld de activiteit te verrichten.⁶⁶

2.7.4 Vergunningplichten

Indien een activiteit een voorafgaande beoordeling van het waterschap vergt is de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit het juiste middel. Daarnaast kunnen er nog andere afwegingen van belang zijn voor het inzetten van het instrument vergunningplicht (zoals het bieden van flexibiliteit, waar een algemene regel dan weer niet het juiste middel voor is). Een vergunning kan enkel worden verleend of geweigerd op basis van de gronden die in de waterschapsverordening zijn gesteld (op basis van de beoordelingsregels). Uitgangspunt van het Rijk bij het instellen van een vergunningplicht is alleen wanneer dit vanuit internationaal recht noodzakelijk is of wanneer het onderwerp niet doelmatig of doeltreffend via algemene regels kan worden behartigd. Beoordelingsregels voor de aanvraag welke door het Rijk zijn vastgesteld zijn niet van toepassing op vergunningen die voortvloeien uit de waterschapsverordening.

Waterschappen kunnen regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning stellen in de waterschapsverordening. Daarnaast kunnen zij in de waterschapsverordening bestuursorganen of andere instanties aanwijzen die in de gelegenheid worden gesteld om advies te geven over een vergunningaanvraag (bijvoorbeeld het drinkwaterbedrijf, als de activiteit mogelijk een effect heeft op de bronnen van de drinkwatervoorziening).⁶⁷

In de waterschapsverordening kan het waterschap afwijken van de door het Rijk vastgestelde vergunningplichten voor lozingsactiviteiten. Dit kan enkel een aanvullende vergunningplicht bevatten.⁶⁸ In de waterschapsverordening worden ook de beoordelingsregels en het toetsingskader voor vergunningen gesteld.⁶⁹ De aanvrager moet hier kunnen vinden op welke gronden zijn vergunning wordt verleend of geweigerd. Daarbij moet de instructieregel van artikel 6.2 Bkl worden opgevolgd. Die instructieregel dient er voor om de vereisten die onder andere de kaderrichtlijn water stelt aan het reguleren van activiteiten, correct worden geïmplementeerd. Waterschappen kunnen

⁶⁵ Artikel 4.4 lid 1 van de Omgevingswet.

⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962 , p. 469.

⁶⁷ Artikel 16.15 lid 2 van de Omgevingswet.

⁶⁸ Artikel 2.12b van het Besluit activiteiten leefomgeving juncto artikel 5.2 lid 1 van de Omgevingswet.

⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 52.



hun beoordelingsregels baseren op (de essentie van) bestaande beleidsregels. Het is echter niet nodig om alle beleidsregels volledig om te zetten naar beoordelingsregels in de waterschapsverordening. Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft het dagelijks bestuur bevoegd om beleidsregels over het verlenen van omgevingsvergunningen vast te stellen. Die bevoegdheid wordt ontleend aan artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het Bal geeft een opsomming van de vergunningplichtige wateractiviteiten⁷⁰. Activiteiten die niet op rijksniveau zijn gereguleerd kunnen in de waterschapsverordening vergunningplichtig worden gesteld. In de waterschapsverordening kan worden bepaald, conform artikel 5.3 van de Omgevingswet, dat er verboden gelden om activiteiten te verrichten zonder een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.

Het waterschap kan een algeheel/absoluut verbod instellen voor een bepaalde activiteit of de mogelijkheid opnemen om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (artikel 4.4 lid 2 van de Omgevingswet).⁷¹

2.7.5 Maatwerkregels

Waterschappen hebben de mogelijkheid om aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van het Rijk of de provincie maatwerkregels te stellen.⁷² Deze maatwerkregel wordt een algemene regel in de waterschapsverordening. De maatwerkregels kunnen een aanscherping of een versoepeling zijn van de rijks- of provinciale regels. Een maatwerkregel is een algemeen verbindend voorschrift welke wordt gesteld om ervoor te zorgen dat de activiteiten die op een locatie worden of zullen worden verricht passen binnen de oogmerken/doelen en de strekking van de algemene regels van het Rijk of de provincie.⁷³ Maatwerkregels gelden op een bepaalde locatie, ongeacht wie daar een activiteit gaat verrichten en zijn dus niet gericht tot een belanghebbende. Dit maken maatwerkregels geschikt om te sturen op toekomstige ontwikkelingen.⁷⁴ Het waterschap kan deze maatwerkregels enkel stellen wanneer dit in de omgevingsverordening of in de rijksregels is bepaald. Waterschappen zijn bevoegd om maatwerkregels te stellen in de waterschapsverordening over de specifieke zorgplicht, afdeling 2.7 en de regels in hoofdstuk 3 tot en met 5 Bal.⁷⁵

De grenzen aan de bevoegdheid voor decentrale overheden tot het stellen van maatwerkregels vloeien voort uit de artikelen 4.22 en 4.23 van de Omgevingswet en zijn herhaald in artikel 2.12 lid 3 van het Bal. Zodra waterschappen maatwerkregels stellen moeten de belangen uit artikel 2.2 van het Bal in acht worden genomen, dit zijn de belangen met het oog waarop de algemene regels van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal zijn gesteld.⁷⁶ Afwijken van de rijksregels kan zowel een aanscherping als een versoepeling van de algemene regels inhouden.

Waterschappen doen er goed aan om bij een versoepeling van een rijksregel in de bijbehorende maatwerkregel expliciet te benoemen dat een afwijking van de algemene regels is beoogd.⁷⁷ Indien dit niet gebeurt, blijven de algemene regels van het Bal van kracht naast de maatwerkregel en moet er nog steeds aan deze algemene regels voldaan worden.⁷⁸ Als waterschappen andere

⁷⁰ Artikel 5.2 lid 1 van de Omgevingswet.

⁷¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 488.

⁷² Artikel 4.6 van de Omgevingswet.

⁷³ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁷⁴ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁷⁵ Artikel 2.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

⁷⁶ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁷⁷ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁷⁸ Dit kan bijvoorbeeld door aan te geven dat een bepaald artikel in een bepaald geval niet van toepassing is.

maatwerkregels, niet afwijkende van de algemene regels in het Bal, willen stellen hoeven deze strikt genomen niet expliciet als maatwerkregel te worden aangeduid.⁷⁹ De constatering dat een regel in de waterschapsverordening binnen het toepassingsbereik valt van de milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten die in het Bal geregeld zijn en over hetzelfde onderwerp gaat als de algemene regels in het Bal, leidt automatisch tot de conclusie dat die regel in dat geval een maatwerkregel is.⁸⁰ Een regel kan ook van toepassing zijn op een activiteit die buiten het toepassingsbereik van het Bal valt; in dat geval is de regel geen maatwerkregel. Het is om deze reden niet aan te raden om maatwerkregels en andere regels in de waterschapsverordening geforceerd te scheiden. Dit zou leiden tot dubbel opschrijven van identieke regels, zonder dat daarmee een doel wordt gediend.⁸¹

2.7.6 Maatwerkvoorschriften

Waterschappen kunnen in de waterschapsverordening onderwerpen aanwijzen waarvoor het bevoegd gezag (het dagelijks bestuur) maatwerkvoorschriften kan stellen.⁸² Een maatwerkvoorschrift is een beschikking waarmee het waterschap in een individueel geval aan een burger de verplichting oplegt om te voldoen aan bepaalde voorschriften in aanvulling op of afwijking van een geldende algemene regel. Er kan sprake zijn van strengere of soepelere maatwerkvoorschriften. De flexibilisering met behulp van maatwerkvoorschriften wordt bepaald door de inhoud van de waterschapsverordening. De bevoegdheid tot het wijzigen of intrekken van een maatwerkbesluit ligt besloten in de bevoegdheid tot het vaststellen. De wetgever noemt de volgende vier vormen van maatwerkvoorschriften:⁸³

- maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld;
- maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels;
- maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels en
- maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

Voor die laatste variant kan eigenlijk beter voor een vergunningplicht worden gekozen in plaats van een bevoegdheid om bij maatwerkvoorschrift van het verbod af te wijken.

2.7.7 Gelijkwaardige maatregel

Wanneer er in de waterschapsverordening een maatregel is voorgeschreven, bestaat er de mogelijkheid om op aanvraag toestemming te verlenen, in plaats van de voorgeschreven maatregel een gelijkwaardige maatregel⁸⁴ te treffen. Dit betekent dat er een andere techniek of maatregel mag worden toegepast als die maar hetzelfde effect heeft. Er moet dus tenminste hetzelfde resultaat worden bereikt. De gelijkwaardige maatregel biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op andere manieren aan de gestelde normen te voldoen. De toestemming voor een gelijkwaardige maatregel is een beschikking waartegen bezwaar en beroep open staat.⁸⁵

Waterschappen kunnen in de waterschapsverordening bepalen dat de voorafgaande toestemming niet nodig is, daarnaast kan het waterschap besluiten om een meldplicht er aan te verbinden. Tot slot kan ook de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten in de

⁷⁹ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁸⁰ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁸¹ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁸² Artikel 4.5 lid 2 van de Omgevingswet en Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.

⁸³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.

⁸⁴ Artikel 4.7 van de Omgevingswet.

⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 472.



waterschapsverordening. In verband met de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen te treffen, is het aan te raden om bij algemene regels (met name middelvoorschriften) steeds duidelijk te maken met welk oogmerk/doel de regel is gesteld. Dat oogmerk/doel geeft richting aan de onderbouwing die de initiatiefnemer moet aanleveren om aan te tonen dat zijn maatregel inderdaad gelijkwaardig is. Het uitsluiten van de toepassing van gelijkwaardige maatregelen is alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk en dient goed gemotiveerd te worden.

2.7.8 Algeheel verbod

Indien waterschappen vooraf de afweging hebben gemaakt dat een activiteit aanzienlijke nadelige gevolgen zal hebben op de te bereiken doelen van het waterschap dat ze deze activiteit in geen enkel geval toe willen staan, dan kunnen de waterschappen ervoor kiezen om een algeheel verbod voor het verrichten van deze activiteit in de waterschapsverordening op te nemen.

2.7.9 Aanvraagvereisten

De vereisten voor het aanvragen van een omgevingsvergunning zijn vastgelegd in de Omgevingsregeling.⁸⁶ Deze gelden voor omgevingsvergunningen op grond van rijksregelgeving.⁸⁷ Bij de stelselherziening is gekozen voor het 'decentraal, tenzij'-principe. Om die reden is ervoor gekozen om, behoudens een paar algemene aanvraagvereisten en participatie, geen aanvraagvereisten op te nemen voor vergunningplichten van decentrale overheden.⁸⁸ Voor een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een activiteit, als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 van de Omgevingswet, kunnen er in de waterschapsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.⁸⁹ Hierbij moet rekening worden gehouden met de in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) neergelegde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit: er mogen niet meer gegevens worden gevraagd aan de initiatiefnemer dan de gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor de behandeling van de aanvraag.⁹⁰ Waterschappen moeten de aanvraagvereisten/indieningsvereisten voor de vergunningplichten op grond van de waterschapsverordening opnemen in de waterschapsverordening.

Bij de aanvraagvereisten in de Omgevingsregeling is rekening gehouden met de volgende principes:

- Aansluiten bij Europese regels.
- Vertrouwen in professioneel gedrag van bevoegde instanties en aanvragers bij de vergunningverlening.
- De aanvrager hoeft op grond van artikel 16.55, vijfde lid van de Omgevingswet geen gegevens of bescheiden te verstrekken waarover het bevoegd gezag al beschikt.
- Afstemming van de aanvraagvereisten op de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning vereist is.
- Aansluiting bij de algemene maatregelen van bestuur die uitvoering geven aan de Omgevingswet.
- Terughoudend omgaan met aanvraagvereisten die tot een onderzoekplicht leiden.
- Geen uitputtende regeling van aanvraagvereisten.

⁸⁶ Zie artikel 16.55, tweede lid, Omgevingswet.

⁸⁷ Toelichting bij ontwerp Omgevingsregeling, p. 65.

⁸⁸ Toelichting bij ontwerp Omgevingsregeling, p. 65.

⁸⁹ Artikel 16.55, derde lid, Omgevingswet.

⁹⁰ Nota van Toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, p. 114.

De algemene aanvraagvereisten uit de Omgevingsregeling zijn onder meer een aanduiding van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd, een locatieaanduiding, een begrenzing van de locatie en de te hanteren standaarden voor bestandsformaten. Het participatievereiste van het aanvraagvereiste is uitputtend geregeld in de Omgevingsregeling. Hierdoor kunnen decentrale overheden geen aanvullende regels stellen over participatie voor vergunningplichtige activiteiten zoals opgenomen in de waterschapsverordening.⁹¹

De aanvraagvereisten voor de omgevingsvergunningen uit de bruidsschat worden van rechtswege (automatisch) toegevoegd aan de waterschapsverordening. De bruidsschat bevat een aantal vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten met bijbehorende aanvraagvereisten en beoordelingsregels.⁹²

2.8 Werkingsgebieden en beperkingengebieden

Bij het opstellen van de waterschapsverordening komen diverse essentiële begrippen voorbij. Zo ook de begrippen beperkingengebieden en werkingsgebieden. In verschillende verplichte standaarden, zoals de STandaard Toepasbare Regels (hierna: STTR), komt de koppeling van deze geografische data aan de op te stellen regels veelvuldig aan de orde. Voor een betere beeldvorming van beide begrippen geeft deze paragraaf een nadere toelichting.

Beperkingengebied

Het begrip beperkingengebied is een breed verzamelbegrip en wordt in de Omgevingswet gedefinieerd als een gebied dat bij of krachtens de wet is aangewezen, waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object, regels gelden over *activiteiten* die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat *werk* of *object*.⁹³ Kortgezegd zijn dit de gebieden rondom waterstaatswerken waar beperkingen gelden.⁹⁴ Waterschappen kunnen voor alle typen waterstaatswerken beperkingengebieden aanwijzen. Dit betekent dat er beperkingen gelden voor activiteiten van derden, ter plaatse van het waterstaatswerk als ook in de daaraan grenzende (beschermings)zones.⁹⁵ Een beperkingengebied is in feite wat nu de (beschermings)zones onder de huidige wetgeving zijn en in veel gevallen omvat het beperkingengebied ook de locatie van het waterstaatswerk of object zelf.

In een beperkingengebied gelden beperkingen voor de activiteiten van derden. Hierin zit de koppeling met het begrip beperkingengebiedactiviteit. De Omgevingswet definieert dit begrip als een activiteit binnen een beperkingengebied.⁹⁶ Een beperkingengebiedactiviteit bij een waterstaatswerk zoals een oppervlaktewaterlichaam is bijvoorbeeld de aanleg van een brug.

Een concreet voorbeeld van een beperkingengebied is een oppervlaktewaterlichaam (bijvoorbeeld een primaire watergang of een A-watergang) inclusief de (beschermings)zones (onderhoudsstroken en eventueel natuurvriendelijke oevers). Op onderstaande afbeelding is een A-watergang weergegeven inclusief bijbehorende zones. Het geheel vormt samen een beperkingengebied.

⁹¹ Toelichting bij ontwerp Omgevingsregeling, p. 71.

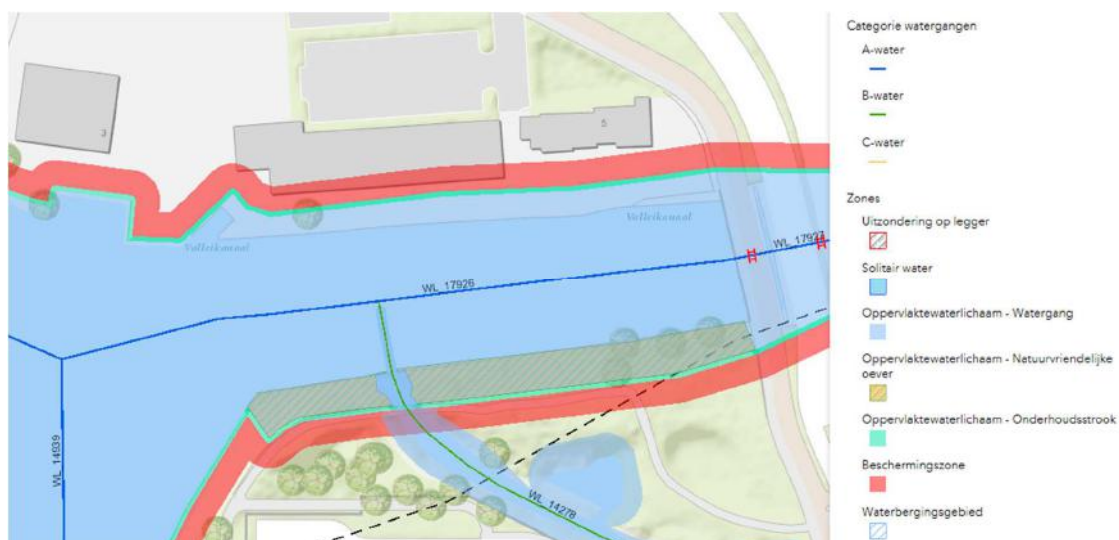
⁹² Toelichting bij ontwerp Omgevingsregeling, p. 66.

⁹³ Zie bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, onderdeel A. Begrippen (herleidbare geconsolideerde versie).

⁹⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/regels-activiteiten/beperkingengebied/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 614.

⁹⁶ Bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, onderdeel A. Begrippen (herleidbare geconsolideerde versie).



Figuur 5.H2. A-watrgang inclusief bijbehorende zones.

Werkingsgebied

Een ander essentieel begrip binnen het nieuwe stelsel is het begrip werkingsgebied. Een werkingsgebied is onderdeel van de regels in de nieuwe waterschapsverordening. Die regels bestaan straks uit juridische regeltekst en werkingsgebieden. Het betreft hier een (ruimtelijk) gebied waarop een juridische regel betrekking heeft.⁹⁷ Dit betekent dat specifieke regels alleen gelden binnen de grenzen van een bepaald gebied. Het begrip wordt voornamelijk gebruikt binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Het begrip beperkingengebied is ook een werkingsgebied, maar het kan ook om andere gebieden gaan waar bepaalde regels gelden ter bescherming van het watersysteem. Denk bijvoorbeeld aan regels over de activiteit uitbreiden van verhardingen in een gebied met weinig waterberging. Een werkingsgebied kan dus een specifiek gebied binnen het beheergebied van het waterschap zijn, maar het kan ook het gehele beheergebied van het waterschap zijn (de regels uit de waterschapsverordening zijn dan op het gehele gebied van toepassing). De werkingsgebieden (en bijbehorende voorschriften) kunnen visueel worden weergegeven via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De geografische begrenzing van deze werkingsgebieden kan regelmatig wijzigen als gevolg van projecten van derden of door het waterschap zelf.⁹⁸

Zoals uit het voorgaande blijkt, is een beperkingengebied een type werkingsgebied. De hiervoor gebruikte uitsnede bij het beperkingengebied, is hierna ook weergegeven ter visualisatie van een werkingsgebied. Bij een werkingsgebied is (zijn) de locatie(s) van de activiteit(en) dan van belang om de juiste juridische regels naar voren te halen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

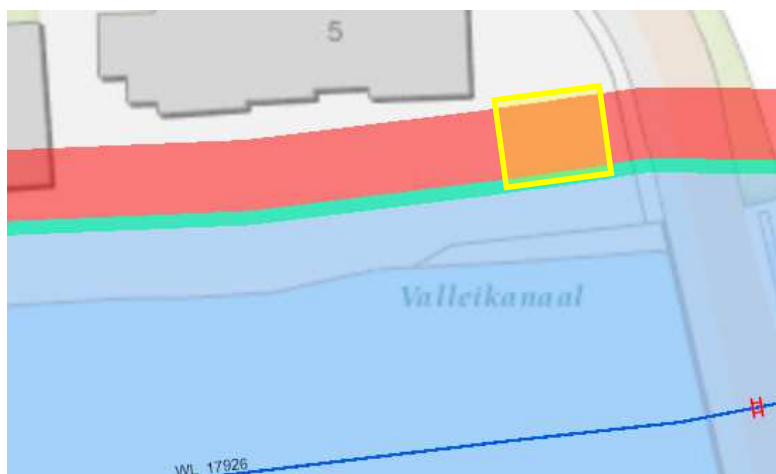
In de waterschapsverordening kunnen waterschappen regels voor activiteiten opnemen die bijvoorbeeld voor het hele beheergebied gelden of voor slechts een deel van het gebied of zelfs

⁹⁷ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 39; zie ook <https://wegwijzerstoppod.nl/waterschapsverordening/regels-waterschapsverordening-werkingsgebied-en-locatie>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.

⁹⁸ I. Kraak, 'De kade(r)s van ons watersysteem', *Water Governance*, 01/2018, p. 35.

alleen voor bijvoorbeeld een specifieke watergang. Ook kunnen de regels bij een specifieke watergang bij bepaalde activiteiten weer soepeler zijn in een beschermingszone dan in bijvoorbeeld een onderhoudsstrook.

Op de volgende afbeelding is een vlak geel ingetekend waar een initiatiefnemer voornemens is een bepaalde activiteit te verrichten. Waterschappen kiezen zelf voor een niveau waarop zij werkingsgebieden wensen te maken in relatie tot de juridische regels. Afhankelijk van het niveau zal een het werkingsgebied waarbinnen (specifieke) regels gelden, per waterschap verschillen.



Figuur 6.H2. Uitsnede kaart geel gemarkeerd.

Als het gele vlakje getekend wordt, zal de initiatiefnemer de regels te zien krijgen die gelden voor zijn voorgenomen activiteit in de rode en in de groene zone. Het vlakje raakt specifieke werkingsgebieden die gekoppeld zijn aan regels. Zo krijgt de initiatiefnemer alleen de regels te zien die specifiek op zijn initiatief van toepassing zijn.

2.9 Afstemmen regelgeving andere bevoegde gezagen

Op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet zijn bestuursorganen verplicht om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen af te stemmen. Ook kunnen bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. De Omgevingswet gaat uit van integrale regelgeving, voortdurende afstemming en nauwe samenwerking. De verwachting is dat hierdoor minder conflicten zullen ontstaan in regelgeving tussen bijvoorbeeld de waterschapsverordening en het omgevingsplan van de gemeente. De regels in de waterschapsverordening en in het omgevingsplan kunnen door goede afstemming op voorhand nauw op elkaar worden aangesloten.

Op grond van artikel 2.3 van de Omgevingswet gaat de Omgevingswet uit van het subsidiariteitsbeginsel: decentraal, tenzij. Dat houdt in dat gemeenten en waterschappen als eerste aan zet zijn om de in de Omgevingswet geformuleerde taken en bevoegdheden uit te voeren. Voor het waterschap is dit de functionele zorg voor het waterbeheer en voor de gemeente de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. In artikel 2.3 staat specifiek genoemd wanneer het Rijk of de



provincie in plaats van het waterschap of de gemeente wettelijke taken of bevoegdheden kan uitoefenen. Dat is bijvoorbeeld het geval vanwege implementatie van internationale regelgeving.

Het waterschap en de gemeente staan op gelijke voet en hun regelgeving heeft wederzijdse invloed op elkaar. Afstemming en samenwerking is voor het waterschap dan ook met name van belang waar het de regelgeving van de gemeente betreft. Veel waterschappen hebben te maken met een groot aantal gemeenten binnen hun beheergebied. Dit betekent dat met iedere individuele gemeente afstemming en samenwerking dient plaats te vinden. Waterschappen hebben na de inwerkingtreding van de Omgevingswet twee jaar de tijd om hun waterschapsverordening volledig te laten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet, gemeenten hebben echter tot 2029 de tijd om hun omgevingsplan volledig Omgevingswet-*proof* te maken. Dit betekent dat naast een individuele afstemming per gemeente ook een continue afstemming nodig is. Immers, gemeenten kunnen over een langere periode de regels in hun omgevingsplan aanpassen. Deze wijzigingen kunnen vervolgens weer invloed hebben op de regels in de waterschapsverordening. Deze paragraaf gaat niet over de verticale afstemming met bijvoorbeeld de provincie. Zie voor meer informatie daarover paragraaf 2.3.7 over de provinciale omgevingsverordening.

Verder is van belang dat het waterschap en de gemeente verschillende taken en bevoegdheden hebben waardoor ook verschillende belangen ontstaan. Daar komt bij dat de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, zoals deze met de Omgevingswet is beoogd, kan leiden tot meer eigen keuzes van gemeenten en waterschappen op overlappende gebieden, en daarmee tot conflicterende regelgeving. Een voortdurende afstemming tussen het waterschap en de gemeente zal daarom blijvend nodig zijn. Ondanks alle goede inspanningen, zal het niet mogelijk zijn om op voorhand alle conflicterende belangen in goede banen te leiden. Er zullen situaties zijn waarbij de regels uit het omgevingsplan conflicteren met de regels in de waterschapsverordening. Het waterschap stelt bijvoorbeeld regels over steigers met het oog op een goede doorstroming van de watergang. Daarvoor neemt het waterschap een regel op over de minimale afstand tussen twee steigers. Voor de gemeente kan dit echter strijd opleveren met haar regels die zijn gericht op een goede ruimtelijke ordening. De gemeente zou om die reden steigers bijvoorbeeld liever concentreren op één plek.

De Omgevingswet biedt geen wettelijke grondslag om de bovengenoemde conflicterende regelgeving te voorkomen dan wel op te lossen. Het zijn dus vooral de waterschappen en de gemeenten zelf die onderling tot overeenstemming moeten komen bij conflicterende regels.

2.10 Procedurele aspecten vaststellen waterschapsverordening

Participatie

Participatie is niet verplicht bij de waterschapsverordening. In de Omgevingswet is de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces zo veel mogelijk overgelaten aan de overheid zelf. Op deze manier kan gebiedsgericht en per geval worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming.⁹⁹

Toch kan het belangrijk zijn participatie toe te passen bij het vormgeven van de waterschapsverordening. Het is afhankelijk van de aard, omvang en invloed op de fysieke leefomgeving van de verordening wie er wordt betrokken en op welke manier dat gebeurt.¹⁰⁰

In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.¹⁰¹

Juist de beginfase biedt de meeste ruimte om de inbreng van derden mee te nemen. De inbreng van belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten.¹⁰² Participatie kan het draagvlak voor en de kwaliteit van de regels verbeteren.

Participatie is iets anders dan inspraak in de wettelijke voorbereidingsprocedure; participatie impliceert dat er in de fase vóór de voorbereidingsprocedure meer meegedacht en gesproken kan worden. Als die ruimte voor anderen om mee te praten over de inhoud van de verordening er niet is, kan dat een reden zijn om geen publieksparticipatie toe te passen of om vooraf goed aan verwachtingenmanagement te doen. Als de waterschapsverordening bijvoorbeeld grotendeels wordt ingezet om uitvoering te geven aan eerder genomen beleidskeuzen dan kan een heel open participatief proces tot verwarring leiden. De keuze voor het inzetten van en de inrichting van de regels staat dan immers niet meer ter discussie.

De wet geeft de vrijheid om eigen keuzes te maken over de inrichting van de participatie. De Inspiratiegids Participatie biedt handvatten om participatie vorm te geven. Meer informatie over wat participatie inhoudt en vormen van participatie en praktijkvoorbeelden vindt u in de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet.¹⁰³

Het waterschap moet bij het opstellen van een waterschapsverordening wel rekening houden met het beleid van andere bestuursorganen en moet zo nodig afstemmen met andere bestuursorganen¹⁰⁴, waaronder de gemeentelijke, provinciale en landelijke omgevingsvisie. Deze verplichting is aan te merken als inspanningsverplichting. Er kan gemotiveerd en tot op zekere hoogte voorbij worden gegaan aan die andere belangen met een beroep op het gewicht van het «eigen» te behartigen belang of de kosten of haalbaarheid van het rekening houden met andere belangen, maar dit heeft zijn grenzen. Bij een evident voorbijgaan aan die belangen, kan de vraag aan de orde komen in hoeverre sprake is van bestuurlijke onzorgvuldigheid. Op grond van artikel 3:2 van

⁹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 217.

¹⁰⁰ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

¹⁰¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

¹⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 p. 217.

¹⁰³ De Inspiratiegids is te vinden op <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatiegids>.

¹⁰⁴ Artikel 2.2 van de Omgevingswet.

de Algemene wet bestuursrecht heeft een bestuur de verplichting om actief te inventariseren welke belangen bij een taak of bevoegdheid zijn betrokken.¹⁰⁵

Vorbereidingsprocedure

Op de voorbereiding van de waterschapsverordening is de afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing.¹⁰⁶ Het ontwerp van de waterschapsverordening wordt ter inzage gelegd en er kunnen gedurende de inzagetermijn van zes weken zienswijzen op het ontwerp worden ingediend. In het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure kunnen zienswijzen naar voren worden gebracht door een ieder.¹⁰⁷ Paragraaf 2.12 gaat in op wijziging van de waterschapsverordening.

Rechtsbescherming

Tegen een waterschapsverordening staat over het algemeen geen beroep open. In de Algemene wet bestuursrecht is geregeld dat geen beroep openstaat tegen besluiten met algemeen verbindende voorschriften zoals de waterschapsverordening.¹⁰⁸

Het is mogelijk dat een waterschapsverordening de aanwijzing van een beperkingengebied bevat en dat daarvoor regels tot beperking van het gebruik worden gesteld. De aanwijzing van een beperkingengebied is mogelijk wel een besluit waartegen beroep openstaat. De rechter zou dit deel van de waterschapsverordening kunnen aanmerken als concretiserend besluit van algemene strekking. Dan zou er wel beroep tegen dat deel van de waterschapsverordening open kunnen staan. De jurisprudentie hierover is vooralsnog niet eenduidig.¹⁰⁹

2.11 Delegatiebepalingen

De waterschapsverordening wordt in principe vastgesteld door het algemeen bestuur. Artikel 2.8 van de Omgevingswet biedt het algemeen bestuur echter de mogelijkheid om het vaststellen van delen van de waterschapsverordening te delegeren aan het dagelijks bestuur. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte aan van de gedelegeerde bevoegdheid. Het delegatiebesluit bepaalt dus binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het algemeen bestuur kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het dagelijks bestuur uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Het algemeen bestuur zou zelfs beleidsregels kunnen vaststellen over de gedelegeerde bevoegdheid (op grond van art 4:81 Algemene wet bestuursrecht).

Het is niet mogelijk om de bevoegdheid tot het vaststellen van de waterschapsverordening in zijn geheel te delegeren aan het dagelijks bestuur. Het moet gaan om *delen* van de waterschapsverordening. Het democratische gelegitimeerde orgaan – het algemeen bestuur – bepaalt in hoeverre van de mogelijkheid tot delegatie gebruik wordt gemaakt. Er zijn verschillende mogelijkheden om het delegatiebesluit vorm te geven. Het algemeen bestuur kan bijvoorbeeld in het delegatiebesluit specifieke hoofdstukken of paragrafen aanwijzen, die het dagelijks bestuur kan

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2017/2018, 2013/2014, 33 962, nr. 3, p. 397.

¹⁰⁶ Artikel 16.32 Omgevingswet en artikel 16.24 Omgevingswet.

¹⁰⁷ Artikel 16.23 Omgevingswet en artikel 3.5 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰⁸ Artikel 8:3 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 351.

wijzigen. Het is echter ook mogelijk om het soort bepalingen te noemen dat wordt gedelegeerd, zoals algemene regels, indieningsvereisten voor vergunningen of het werkingsgebied van de regels.

De toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is er stellig in dat het delegatiebesluit een apart besluit is, naast de waterschapsverordening.¹¹⁰ Dit is echter niet juridisch vastgelegd. Het is daarom in principe ook mogelijk om delegatiebepalingen in de waterschapsverordening zelf op te nemen, bijvoorbeeld in het slothoofdstuk.

Voortzetting van de huidige praktijk

De meeste waterschappen hebben in de huidige keur de vergunningplichten voor activiteiten met betrekking tot watersystemen opgenomen en vervolgens de vaststelling van algemene regels – die mede een vrijstelling van de vergunningplicht inhouden – gedelegeerd aan het dagelijks bestuur. Deze praktijk kan in principe worden voortgezet in het nieuwe stelsel. Het algemeen bestuur stelt dan een wijziging vast van de waterschapsverordening die van rechtswege is ontstaan, waarmee de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen in het nieuwe deel van de waterschapsverordening wordt opgenomen (zie voor meer toelichting hierop paragraaf 2.12). Vervolgens neemt het algemeen bestuur een delegatiebesluit waarin de bevoegdheid om, in afwijking van de aangewezen vergunningplichtige gevallen, vergunningvrije gevallen aan te wijzen en algemene regels te stellen aan het dagelijks bestuur wordt gedelegeerd. Dit leidt er mogelijk wel toe dat de regels over activiteiten in de waterschapsverordening minder goed toegankelijk worden. De waterschapsverordening bevat dan immers (net als de huidige keur en algemene regels) eerst een generieke vergunningplicht en daarna, in aparte artikelen, uitzonderingen op die vergunningplicht.

Burgers en bedrijven moeten alle artikelen in samenhang lezen om te weten waar ze aan toe zijn. Om echt integrale regels te maken, die in één keer duidelijk maken wat er vergunningplichtig is en wat niet, zou de bevoegdheid om vergunningplichtige en vergunningvrije gevallen aan te wijzen ofwel volledig bij het algemeen bestuur moeten worden gelegd, ofwel volledig moeten worden gedelegeerd. Op die manier staat wat vergunningplichtig is en wat vergunningvrij is op een en dezelfde plek bij elkaar.

2.12 Wijziging waterschapsverordening

Uitgangspunt: Waterschapsverordening van rechtswege

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er van rechtswege een waterschapsverordening. Op grond van artikel 4.7 Invoeringswet Omgevingswet bestaat deze waterschapsverordening uit de volgende onderdelen:

- keur, met uitzondering van de daarin opgenomen onderhoudsverplichtingen;
- algemene regels op grond van de keur, met uitzondering van de daarin opgenomen onderhoudsverplichtingen;
- een eventuele wegenverordening;
- een eventuele aansluitverordening;
- de zoneringen van waterstaatswerken en beschermingszones op grond van de Waterwetlegger.

De bruidsschatregels worden ook toegevoegd aan de waterschapsverordening. Dit is bepaald in artikel 7.4 Invoeringsbesluit Omgevingswet (deel 5) en artikel 22.14 Omgevingswet.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 403.

Inhoud bruidsschatregels. Het waterschap dat de bruidsschatregels wil ontvangen, moet geen waterschapsverordening in werking laten treden op 01-01-2021. Dat waterschap krijgt van rechtswege een waterschapsverordening. Volgens de bepalingen van afdeling 7.2 Invoeringsbesluit Omgevingswet (deel 5) worden vier hoofdstukken en twee bijlagen toegevoegd aan de waterschapsverordening. Het gaat om:

- hoofdstuk 1 algemene bepalingen.
- hoofdstuk 2 lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.
- hoofdstuk 3 wateronttrekkingsactiviteiten.
- hoofdstuk 4 beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk.
- Bijlage I hoort bij artikel 1.1.1. Op grond van artikelen 7.6 tot en met 7.25 wordt voor elke waterschapsverordening een bijlage II toegevoegd met daarin voor ieder waterschap aangewezen oppervlaktewaterlichamen.

Op 01-01-2021 zullen na een klik op de kaart alleen de hierboven beschreven bruidsschatregels zichtbaar zijn via het DSO. De keur (en andere regels, zie hierboven), moeten worden opgezocht via een andere route, namelijk www.overheid.nl.

De waterschapsverordening van rechtswege bestaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet uit een zogenoemd tijdelijk deel en een nieuw deel. De bruidsschatregels behoren tot het nieuwe deel, de andere hierboven genoemde regels behoren tot het tijdelijke deel. Op grond van artikel 22.15 van de Omgevingswet moet het tijdelijk deel worden aangepast voor het tijdstip dat bij koninklijk besluit wordt bepaald. Naar verwachting geldt voor deze transitie een termijn van twee jaar, tot 1 januari 2023. Omdat de bruidsschat in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht komt, hoeft deze niet voor 1 januari 2023 te worden aangepast. Maar dat mag natuurlijk wel. De andere genoemde regels moeten wel voor die datum worden omgezet naar het nieuwe deel.

Wijzigen waterschapsverordening van rechtswege tijdens transitiefase

Tijdens de transitiefase zullen waterschappen aan de slag moeten met het verwerken van de eventuele instructieregels van de provincie en aan het vertalen van het nieuwe beleid uit de waterbeheerprogramma's die eind 2021 worden vastgesteld. Verder kan het waterschap aan de slag met de bruidsschatregels. Dit is echter niet verplicht, omdat de bruidsschatregels in het nieuwe deel van de waterschapsverordening worden opgenomen. Deze regels gelden dus voor onbepaalde tijd.

Wel is aan te bevelen om te onderzoeken of de vergunningplicht voor lozingsactiviteiten, die in de bruidsschatregels is opgenomen, daadwerkelijk noodzakelijk is. Deze vergunningplicht kan wellicht worden vervangen door de specifieke zorgplicht, of algemene regels (zo nodig met een meldplicht). En daarnaast verdient het aanbeveling om te kijken of de regels over de waterkwantiteit van lozingen (in het tijdelijke deel, afkomstig van de keur of algemene regels) en de waterkwaliteit van lozingen (in het nieuwe deel, afkomstig van de bruidsschat), geïntegreerd kunnen worden.

Periode heden tot 1-1-2021: In het geval een waterschap de huidige keur en algemene regels herziet en omzet in een waterschapsverordening én de bruidsschat wilt ontvangen is het volgende nodig.

Het nieuwe en herziene deel van de waterschapsverordening moet één dag na de inwerkingtreding van de van de Omgevingswet in werking treden, dus op 02-01-2021. Als dat

eerder gebeurt (op 01-01-2021), gaat de wetgever er namelijk van uit dat het waterschap de bruidsschatregels zelf al heeft meegenomen (zie artikel 4.8 Invoeringswet Omgevingswet).

Om de bruidsschat te behouden, is een *wijzigingsbesluit* nodig. Het algemeen bestuur van het waterschap kan dat besluit overigens al voor inwerkingtreding van de van de Omgevingswet voorbereiden en vaststellen. Het regelbeheersysteem dat het waterschap hiervoor gebruikt, zorgt ervoor dat de hoofdstukken van de bruidsschat (2, 3 en 4) en bijlagen vernummerd worden tot de gewenste hoofdstukken resp. bijlagen. Kijk dan ook naar de begripsbepaling en de beoordelingsregel van hoofdstuk 1 en zet deze op de gewenste plek in de eigen waterschapsverordening. Artikelen reserveren in de waterschapsverordening voor het invoegen van de bruidsschatregels is dus niet nodig, wel is vereist een wijziging van de waterschapsverordening (die in werking treedt op 02-01-2019).

Volledige wijziging

Zodra de Omgevingswet in werking is getreden, kan het waterschap ervoor kiezen om een volledig nieuwe waterschapsverordening vast te stellen. In dat geval moet de gehele waterschapsverordening voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Dat betreft zowel de juridische eisen (instructieregels van het Rijk en de provincie) als digitale eisen (STOP/TPOD, zie paragraaf 2.13).

Gedeeltelijke wijziging

Het is gedurende de transitiefase ook mogelijk om de waterschapsverordening gedeeltelijk te wijzigen. Dat valt af te leiden uit de analogie met het omgevingsplan. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet is uitgebreid beschreven hoe het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat partieel (gebiedsgericht) gewijzigd kan worden.¹¹¹ Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 22.6 lid 1 van de Omgevingswet. Dat artikel bepaalde in eerste instantie dat bij de vaststelling van een omgevingsplan de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan alleen allemaal tegelijk kunnen komen te vervallen. Daartegen heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten tegen geprotesteerd, met als gevolg dat via de eerste nota van wijziging aan artikel 22.6 van de Omgevingswet de mogelijkheid is toegevoegd om bij Algemene Maatregel van Bestuur te bepalen dat de regels ook gedeeltelijk kunnen vervallen. Dit maakt (volgens de toelichting bij de nota van wijziging) de themagerichte wijziging van het omgevingsplan mogelijk. Voor de waterschapsverordening bestaat er geen vergelijkbaar artikel als artikel 22.6 van de Omgevingswet. Daaruit valt af te leiden dat de wetgever de waterschappen niet wil limiteren in de mogelijke wijzigingen van de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat. Het is dus mogelijk om een partiële wijziging van de waterschapsverordening vast te stellen, waarbij bepaalde artikelen uit het tijdelijke deel worden geschrapt en nieuwe artikelen aan het nieuwe deel worden toegevoegd. Zo kan het waterschap bijvoorbeeld een afzonderlijke regel over het aanleggen van een brug uit het tijdelijke deel schrappen en een vervangende regel over bruggen toevoegen aan het nieuwe deel van de waterschapsverordening, zonder dat het daarbij gelijk de hele waterschapsverordening conform de standaarden (STOP/TPOD) en instructieregels moet vaststellen. De nieuwe regels die worden toegevoegd, moeten vanzelfsprekend op zichzelf wel aan de juridische en digitale eisen voldoen.

Wijzigen waterschapsverordening na transitiefase

Op 1 januari 2023 voldoen de waterschapsverordeningen van de waterschappen aan de eisen uit de Omgevingswet. Uiteraard zal daarna wel nog op regelmatige basis sprake zijn van wijzigingen die in de waterschapsverordening moeten worden doorgevoerd. Vooral ook vanwege het feit dat de

¹¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 100.



gemeenten tot 2029 de tijd hebben om hun omgevingsplan volledig te laten voldoen aan de eisen uit de Omgevingswet. Wijzigingen in het omgevingsplan kunnen hun weerslag hebben op de waterschapsverordening. Maar ook omdat de waterschapsverordening, anders dan voorheen, veel meer een dynamisch document zal zijn. De maatschappij, en daarmee ook de fysieke leefomgeving, verandert in rap tempo. Overheidsregelgeving zal daar op een flexibele manier in moeten meegaan. Dynamisch meebewegen, oftewel flexibiliteit, is ook een van de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Zoals in paragraaf 2.11 aan de orde is gekomen, kan het algemeen bestuur van het waterschap op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet een delegatiebesluit nemen. In een delegatiebesluit kan het algemeen bestuur bepalen dat het dagelijks bestuur van het waterschap delen van de waterschapsverordening kan vaststellen. Dit kan nuttig zijn voor onderdelen van de waterschapsverordening die naar alle waarschijnlijkheid vaak of snel moeten worden aangepast vanwege veranderingen in de fysieke leefomgeving.

Vorbereidingsprocedures bij wijziging

Zoals uitgelegd in paragraaf 2.10 is op de voorbereiding van een waterschapsverordening afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, zie artikel 16.32 van de Omgevingswet. Op grond van artikel 16.24 van de Omgevingswet geldt dit ook voor een wijziging van de waterschapsverordening. Het dagelijks bestuur van het waterschap is belast met de voorbereiding van beslissingen die door het algemeen bestuur worden genomen (artikel 84 lid 2 Waterschapswet). De Waterschapswet wordt op dit punt niet gewijzigd, dus dit geldt straks ook voor de totstandkoming van het ontwerp-besluit voor een wijziging van de waterschapsverordening. Op het ontwerp-besluit kan door een ieder zienswijzen worden ingediend. Vervolgens wordt de definitieve wijziging van de waterschapsverordening vastgesteld door het algemeen bestuur, tenzij het een gedelegeerd onderdeel van de waterschapsverordening betreft. Bij een gedelegeerd onderdeel stelt het dagelijks bestuur het definitieve wijzigingsbesluit vast.

Op grond van artikel 16.24 lid 2 van de Omgevingswet kan het waterschap afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten als het gaat om een wijziging die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving.

DSO

Wijzigingen die door het waterschap in de waterschapsverordening worden doorgevoerd, worden in het DSO verwerkt tot een geconsolideerde versie van de waterschapsverordening. De verschillende geconsolideerde versies kunnen in het DSO worden teruggezocht. Het is dus mogelijk om te kijken welke regels op een bepaald moment golden en ook welke geografische gebieden (werkingsgebieden) daar destijds bij hoorden.

2.13 DSO, TPOD en STTR

2.13.1 Digitaliseringsslag en de Omgevingswet: Digitaal Stelsel Omgevingswet

In paragraaf 1.2.1 van deze handreiking zijn de verbeterdoelen van de Omgevingswet omschreven. Om deze verbeterdoelstellingen te behalen is de beoogde digitaliseringsslag van belang. De digitale ondersteuning van de Omgevingswet is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Het DSO zorgt voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit en draagt bij aan de verbetering van het stelsel van het omgevingsrecht.¹¹² Via het DSO kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden vergunningen aanvragen en meldingen doen en zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. Tot slot beoogt het DSO op termijn te bewerkstelligen dat men informatie kan raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.¹¹³ Het DSO vervangt het Omgevingsloket Online, de Activiteitenbesluit Internet Module en Ruimtelijkeplannen.nl. De ontwikkeling van het DSO vindt stapsgewijs plaats. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 is de dienstverlening vergelijkbaar met het huidige niveau van dienstverlening. Vervolgens wordt het DSO gefaseerd verder ontwikkeld. De besluitvorming over deze vervolgstappen vindt plaats in het bestuurlijk overleg van het Rijk, de provincies, de gemeenten en waterschappen.

Standaarden

Een goed werkend digitaal stelsel kan enkel functioneren indien er standaarden en applicaties beschikbaar komen die werkend zijn voor het opstellen, vaststellen, bekendmaken, beschikbaar stellen, beheren en uitwisselen van informatie. Ten behoeve van het DSO wordt daarom de ‘Standaard Officiële Publicaties’ (hierna: STOP) ontwikkeld. Elk instrument dat in het DSO wordt opgenomen (aangeduid als “Omgevingswetbesluiten”) krijgt, naast de algemene standaard STOP, een eigen toepassingsprofiel (hierna: TPOD). De grondslagen en de juridische basis voor het DSO zijn te vinden in de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet.

De Invoeringswet Omgevingswet geeft de mogelijkheid dat er straks regels kunnen worden gesteld over voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel, gemeenschappelijke definities in de standaarden, in- en uitgaande gegevensstromen, kwaliteitseisen voor gegevens en taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. De praktische regels over deze onderwerpen komen in het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling.¹¹⁴

In het DSO wordt het digitale loket aangeboden waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden kunnen zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving.¹¹⁵ Ten behoeve van de doelstellingen van het DSO is het van belang dat Omgevingswetbesluiten machine-leesbaar worden gemaakt en dat de gebruikte gegevens onderling uitwisselbaar zijn, zodat gegevens gemakkelijk te vinden zijn (zoekfunctie, filteren, tonen, etc.). Vanuit informatiekundig en technisch oogpunt dient deze informatie gestructureerd en gestandaardiseerd te worden. Waterschappen zijn vrij wat betreft de keuze om voor bepaalde aspecten wel of geen regels te stellen. De standaard (STOP en TPOD) legt vast op welke wijze de regels die er in de waterschapsverordening gesteld worden door waterschappen moeten worden ingedeeld en geannoteerd. Annoteren betekent het toevoegen van

¹¹² Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 8.

¹¹³ [https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso, geraadpleegd op 7 oktober 2019.](https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso,geraadpleegd%20op%207%20oktober%202019)

¹¹⁴ [https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso, geraadpleegd op 7 oktober 2019.](https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso,geraadpleegd%20op%207%20oktober%202019)

¹¹⁵ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 9.



informatie (metadata) aan besluiten en regels zodat tekst machine-leesbaar wordt. Op dit begrip wordt nader ingegaan in paragraaf 2.13.2 en bijlage XV van deze handreiking. Waterschappen zijn vrij in de manier (soort applicaties) waarop zij aansluiten op het DSO zolang wordt voldaan aan de basisvoorwaarden van STOP en TPOD.

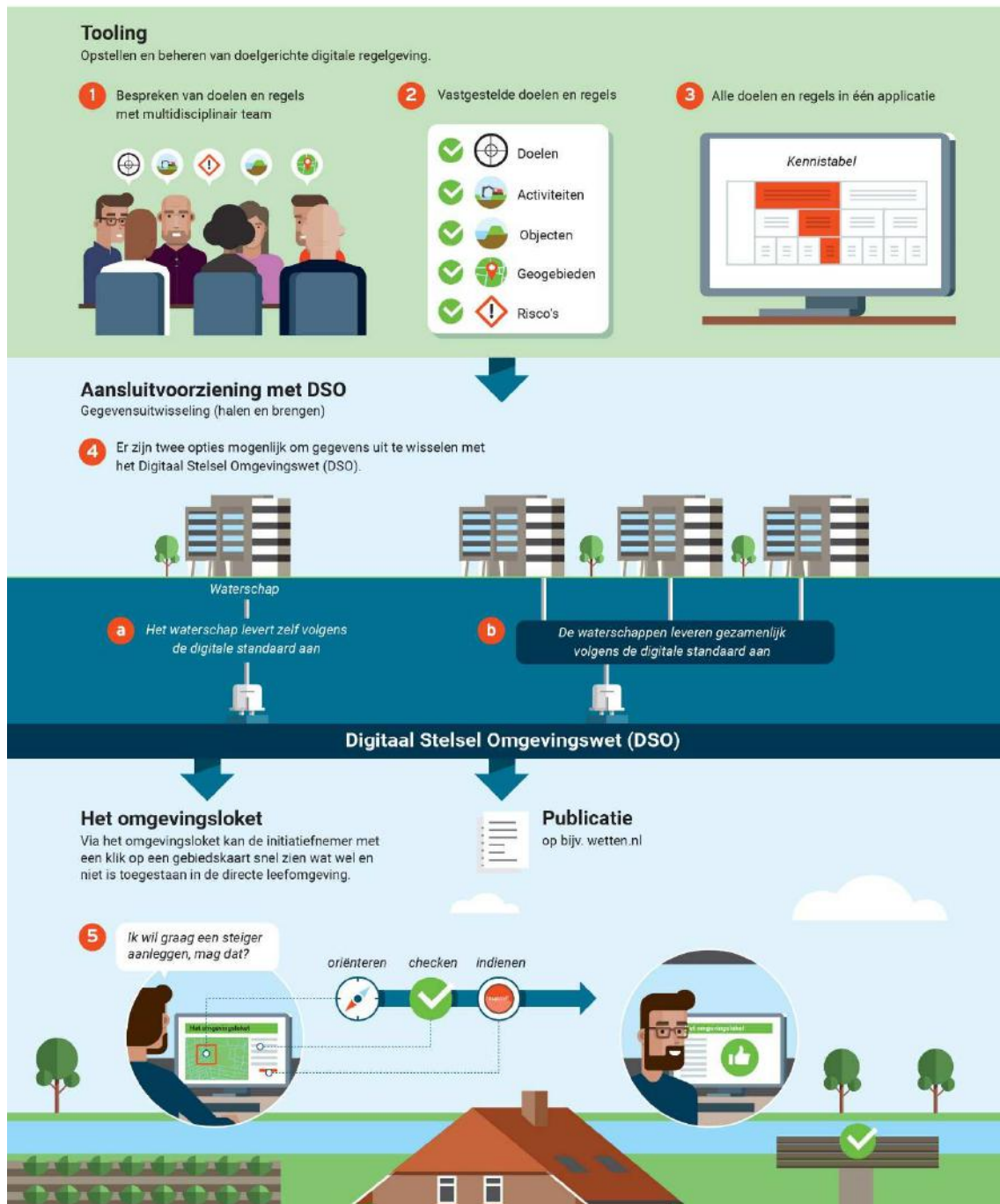
Een andere belangrijke standaard is de Standaard Toepasbare regels (hierna: STTR). Aan de hand van deze standaard moeten de toepasbare regels worden opgesteld. Kort gezegd betekent dit dat de juridische regels voortkomend uit STOP/TPOD worden gebruikt voor toepasbare regels en vragenbomen. Deze vragenbomen leiden uiteindelijk tot bepaalde uitkomsten, zoals een aanvraagformulier voor een vergunning in DSO. Paragraaf 2.13.3 geeft een nadere beschrijving van de STTR.

De publicatie van officiële documenten van overheden vindt plaats via het platform voor overheidspublicaties: de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (hierna: LVBB). Voor de waterschappen verzorgt de LVBB de publicatie van het formele deel van het besluit in het Waterschapsblad op officiëlebekendmakingen.nl. De LVBB consolideert ook het besluit in de regeling.¹¹⁶ In bijlage XVI is een nadere uitleg opgenomen over de publicatie en aanlevering van officiële documenten en over de opbouw van het DSO.

¹¹⁶ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 68.

Gegevensuitwisseling met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Met de komst van de Omgevingswet wordt meer ruimte geboden aan nieuwe initiatieven en wensen van burgers en organisaties op het gebied van de fysieke leefomgeving. Om dit mogelijk te maken is een goede digitale ondersteuning onmisbaar. Wat is hier voor nodig?



Figuur 7.H2. Infographic DSO Gegevensuitwisseling

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, biedt de landelijke voorziening van het DSO een basisniveau. Vervolgens wordt het DSO gefaseerd verder ontwikkeld. Er wordt dan geleidelijk meer informatie ontsloten en meer functionaliteit toegevoegd.¹¹⁷ De landelijke voorziening maakt het, op het moment van inwerkingtreding, in ieder geval mogelijk om: een vergunningaanvraag in te dienen; een melding te doen; te voldoen aan een andere informatieplicht dan een melding; en een ander bericht in te dienen. Daarnaast wordt het mogelijk om regels uit Omgevingswetbesluiten op een bepaalde locatie in te zien. Tot slot zal de landelijke voorziening mede ondersteunen dat op een gebruiksvriendelijke manier gecheckt kan worden of een vergunning nodig is, een melding moet worden gedaan of op een andere wijze informatie aan het bevoegd gezag moet worden verstrekt voor activiteiten die in de huidige voorzieningen het meest worden geraadpleegd.¹¹⁸

Het gebruik van het Omgevingsloket is verplicht indien: de initiatiefnemer een vergunning digitaal wil aanvragen; digitaal een melding wil doen; of gegevens of bescheiden wil verstrekken. Ook de te verstrekken gegevens en overige documentatie (zoals tekeningen etc.) bij een vergunningaanvraag of melding kunnen in dat geval digitaal worden aangeleverd.¹¹⁹ In de overgangstermijn worden via het DSO regels uit oude ruimtelijke instrumenten en informatie uit de nieuwe instrumenten ontsloten. De regels uit de “oude waterschapsverordeningen” worden ontsloten via www.overheid.nl. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de oude digitale voorzieningen nog enige tijd beschikbaar voor het wijzigen van besluiten die nog in procedure of onder de rechter zijn.¹²⁰

Informatie in het DSO

Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet bevat de noodzakelijke regels en wettelijke grondslagen die nodig zijn om het DSO te laten functioneren. Het DSO is een hulpmiddel dat van belang is voor de uitvoering van de Omgevingswet, maar de informatie die gepresenteerd wordt moet voldoen aan kwaliteitsmaatstaven. De informatie in het DSO treedt niet in de plaats van geldende regels of van besluit van de bevoegde gezagen. Een uitkomst van een vragenboom via de *Toepasbare regels* vervangt de geldende regelgeving niet.¹²¹ Bij de presentatie van informatie via de landelijke voorziening worden de gebruikers geïnformeerd over de rechten die aan de getoonde informatie kunnen worden ontleend. De aanvraag of melding wordt via de landelijke voorziening vervolgens doorgeleid naar het bevoegd gezag, deze behandelt de aanvraag vervolgens in het eigen digitale systeem. De archivering van de stukken na de beslissing op de aanvraag vindt in alle gevallen plaats in het eigen digitale systeem van het bevoegd gezag.¹²² Het DSO biedt niet de mogelijkheid van een archieffunctie. Het blijft onder de Omgevingswet wel mogelijk om, in gevallen waarin niet exclusief de elektronische weg is voorgeschreven, een vergunning op papier aan te vragen of een melding te doen of gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag te verstrekken.¹²³

¹¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 42.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 42.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 47.

¹²⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 109.

¹²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 44.

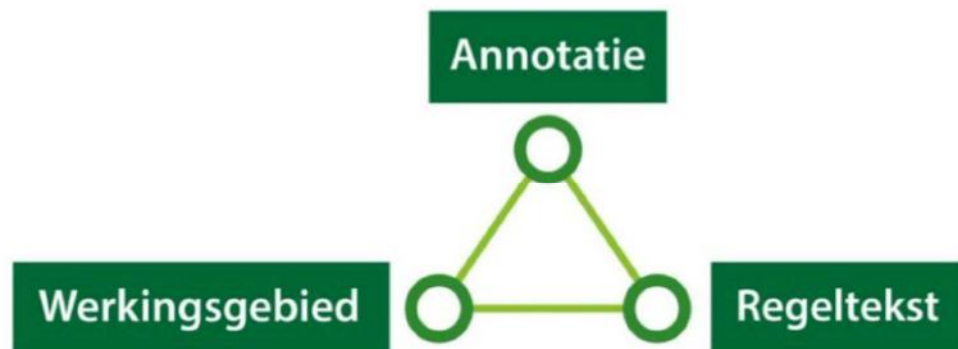
¹²² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 47.

¹²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 47.

2.13.2 Standaard Officiële Publicaties en Toepassingsprofiel

De STOP beschrijft de manier waarop digitale officiële bekendmakingen worden opgesteld, uitgewisseld en gepresenteerd. De standaard ondersteunt het beschikbaar stellen van alle officiële bekendmakingen en gaat daarbij niet over de inhoud van de officiële bekendmakingen, maar beschrijft de mechanismen en bouwstenen om die inhoud digitaal vast te kunnen leggen. Achter de beschrijving van de inhoud van officiële publicaties in officiële publicatiebladen van de overheid zit ook een informatiemodel: het Informatiemodel voor Officiële Publicaties (hierna: IMOP) dat geldt voor alle officiële overheidspublicaties.¹²⁴

Voor de toepassing van het IMOP in het stelsel van de Omgevingswet, wordt er voor elk Omgevingswetbesluit een Toepassingsprofiel opgesteld (TPOD). Dit profiel beschrijft de informatiekundige specificaties conform IMOP voor de (inhoudelijke) onderwerpen en de regels en richtlijnen die gelden voor het betreffende Omgevingswetbesluit. Dit geldt ook voor het Informatiemodel Omgevingswet (hierna: IMOW). Het TPOD is in feite de schakel tussen de juridisch(-inhoudelijke) bepalingen in de Omgevingswet en de technische specificaties voor het ontwikkelen van software ten behoeve van het opstellen van de afzonderlijke Omgevingswetbesluiten.¹²⁵ Voor het instrument waterschapsverordening is in het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening¹²⁶ uitgewerkt hoe dit toepassingsprofiel werkt en wat het profiel betekent voor de werkprocessen bij de waterschappen.



Figuur 8.H2. Relatie tussen Werkingsgebied, Regeltekst en Annotatie.

Toepassingsprofiel Waterschapsverordening¹²⁷

De waterschapsverordening is een document welke via de landelijke voorziening van het DSO moet worden ontsloten. Het proces van de totstandkoming van een waterschapsverordening begint met een informeel deel dat bestaat uit participatie en vooroverleg. DSO biedt hiervoor het Omgevingsoverleg aan functionaliteit. Het Omgevingsoverleg vervangt eigenlijk het vooroverleg.¹²⁸ Deze fase is vormvrij, het bevoegd gezag kan zelf een medium kiezen voor dit aspect: een document, een website, een filmpje, etc. Voor dit deel van het proces kan een informele versie van het besluit gebruikt worden. De STOP- en TPOD-standaarden maken dit mogelijk door ook een conceptversie

¹²⁴ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten, 10 september 2019, p. 25.

¹²⁵ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten, 10 september 2019, p. 10.

¹²⁶ Te vinden via: <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/omgevingswet/STOPTPOD>, geraadpleegd op 7 oktober 2019.

¹²⁷ Dit tekstonderdeel geeft een globale samenvatting van het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern. Van belang is te beseffen dat deze versie aan verandering onderhevig is.

¹²⁸ Kwartaaldemonstratie_dso_pi-11_10-09-2019.pdf, te vinden via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>.

van de Omgevingswetbesluiten aan te bieden. Voor het opstellen van de waterschapsverordening ten behoeve van het formele deel van het proces moeten waterschappen gebruik maken van de STOP- en TPOD-standaarden.

Na het opstellen volgt er publicatie en kennisgeving van het ontwerp van de waterschapsverordening in de LVBB. Waterschapsverordeningen moeten in geconsolideerde vorm beschikbaar worden gesteld, in deze versie worden alle achtereenvolgens genomen wijzigingsbesluiten verwerkt tot een doorlopende versie van het besluit.¹²⁹ Het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening geldt ook voor het ontwerpbesluit van de waterschapsverordening.

TPOD: onderdelen van de waterschapsverordening

De onderdelen van het besluit tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening bestaan volgens het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening uit:

- Deel 1: Vaststellingsdocumenten en motivering (Vrijetekststructuur)
- Deel 2: Regels (bestaat uit een Regelingsstructuur waarbij gestructureerd gebruik wordt gemaakt van de Aanwijzingen voor de Regelgeving)
- Deel 3: Artikelsgewijze en algemene toelichting (Vrijetekststructuur)

Het besluit waarbij een waterschapsverordening of een wijziging daarvan wordt vastgesteld bestaat in ieder geval uit deel één: motivering¹³⁰ (de motivering van het besluit tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening, dit deel kan bestaan uit een combinatie van het besluit van het AB, het voorstel van het DB aan het AB en een zienswijzennota en inhoudelijke toelichting op het besluit) en deel twee: regels (dit deel bevat de regels die deel gaan uitmaken van de waterschapsverordening, deze bestaan uit de juridische Regeltekst, de werkingsgebieden¹³¹ en de annotaties). In het tweede deel wordt concreet aangegeven op welke wijze de waterschapsverordening wordt aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere.¹³² Tot slot kunnen waterschappen ervoor kiezen om bij iedere regel van de waterschapsverordening een artikelsgewijze toelichting te geven. Indien waterschappen hiervoor kiezen dan bestaat het derde deel van het besluit uit de volledige artikelsgewijze toelichting. Aan deze artikelsgewijze toelichting kan ook een algemene toelichting¹³³ worden toegevoegd. De tweede delen van alle opeenvolgende besluiten tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening vormen samen de actueel geldende waterschapsverordening waaraan rechten en plichten kunnen worden ontleend. De andere twee onderdelen zijn niet juridisch bindend. Ze kunnen wel een rol spelen bij de interpretatie van de regels van de waterschapsverordening.

Naast de verzameling van de twee delen van alle besluiten tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening is er ook een geconsolideerde versie van de waterschapsverordening (de regeling). In deze versie worden alle achtereenvolgens genomen wijzigingsbesluiten verwerkt tot een doorlopende versie van de waterschapsverordening. De geconsolideerde versie¹³⁴ vormt de basis

¹²⁹ De werking van het wijzigen van Omgevingswet besluiten door middel van wijzigingsbesluiten en het consolideren is in detail beschreven in CIM-OP en in de STOP/TPOD-documentatie.

¹³⁰ Ter ondersteuning van de motivering kunnen bijlagen met onderzoeksgegevens en bescheiden gevoegd zijn.

¹³¹ De gebieden waar de afzonderlijke regels gelden en die worden begrensd door coördinaten. Bij dit tweede deel kunnen bijlagen worden gevoegd.

¹³² Dit deel van het vaststellings- of wijzigingsbesluit is vergelijkbaar met de wijziging van een wet of een verordening.

¹³³ Met bijvoorbeeld gegevens over het waterschap en een beschouwing over de visie van het waterschap op de waterschapsverordening.

¹³⁴ Deze bestaat uit de regeltekst, metadata, informatie-objecten en functionele annotaties.



voor de weergave van de regeling in de LVBB en van de waterschapsverordening die in het DSO te raadplegen is. Wanneer bij het tweede deel bijlagen zijn bijgevoegd worden deze in de geconsolideerde versie opgenomen evenals een verwerking van eventuele wijzigingen in de bijlagen.

In de toepassingsprofielen wordt het begrip *Regels* gebruikt voor het samenstel van *Regeltekst* en *Informatieobjecten*. De *Regeltekst* is de kleinste zelfstandige eenheid van informatie in een besluit met regels: een *Artikel* of een *Lid*. Een *informatieobject* die de geometrische begrenzing van een werkingsgebied vastlegt, wordt een *geografisch informatieobject* genoemd.

TPOD: annoteren

In het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening wordt ook het aspect *annoteren* beschreven. Onder annoteren wordt verstaan: het toevoegen van informatie (metadata) aan (onderdelen van) besluiten en regels die tekst machine-leesbaar maken en/of het mogelijk maken dat bepaalde gegevens op een kaart weergegeven worden. Per individueel stuk regeltekst die van toepassing is op een werkingsgebied kan daarmee extra informatie worden meegegeven, hetgeen nuttig is voor optimaal gebruik van functionaliteiten, het toevoegen van informatie en verhogen van het gebruiksgemak. Dit is een voordeel dat digitaal werken met zich meebrengt.

De toepassing van annotaties is niet verplicht, maar wel essentieel voor het gebruiksgemak. Hierdoor kent de toepassing ervan een zekere flexibiliteit. Applicatieleveranciers zijn verantwoordelijk voor het integreren van annotaties in de benodigde tooling. Hiermee worden annotaties binnen TROWA als integraal onderdeel behandeld gedurende het opstellen van regelgeving. Annoteren is niet een losstaande processtap, maar geïntegreerd in het opstellen van regelgeving.

Om uniformiteit te bevorderen worden zoveel mogelijk eenduidige begrippen gebruikt. In de STOP- en TPOD-standaarden worden de volgende drie categorieën van annotaties onderscheiden:

- Bekendmakingswet-annotaties¹³⁵: nodig om te kunnen bekendmaken, publiceren en consolideren, wanneer deze niet zijn aangebracht zal de LVBB de waterschapsverordening niet kunnen verwerken.
- Omgevingswet-annotaties¹³⁶: maken het mogelijk dat het DSO op de beoogde wijze kan functioneren, de presentatiestandaard gebruikt deze annotaties om te bepalen met welk symbool het werkingsgebied wordt weergegeven dit zorgt ervoor dat wordt voldaan aan de eis dat een besluit kenbaar moet zijn.
- Service-annotaties¹³⁷: geven gebruikers een meer gedetailleerd inzicht, maar zijn niet noodzakelijk om het DSO op de beoogde wijze te laten functioneren.

Bij veel annotaties horen een lijst van vooraf gedefinieerde waarden, deze staan in een beschikbare 'Waardelijst' en is momenteel inhoudelijk in ontwikkeling. Vanuit STOP/TPOD wordt voor elke annotatie ter inspiratie een basis Waardelijst toegevoegd. Sommige onderdelen van deze Waardelijsten zijn lokaal uitbreidbaar en andere zijn limitatief vanwege interbestuurlijke afstemming. In bijlage XV wordt het annoteren nader toegelicht.

TPOD: structuur waterschapsverordening

¹³⁵ Hieronder vallen de metadata die het besluit beschrijven en de annotatie die de (regel)tekst verbindt met het bijbehorende werkingsgebied.

¹³⁶ Voorbeelden zijn het annoteren van Activiteit, Functie en Omgevingsnorm, hierdoor is het mogelijk om de regels in het DSO activiteitgericht te bevragen.

¹³⁷ Voorbeelden zijn de annotaties Regelkwalificatie, Thema en Onderwerp.



De specificering van de structuur¹³⁸ van de waterschapsverordening vindt plaats in de volgende drie stappen:

1. Hoofdstructurering van de tekst
2. Benoemen van de tekstelementen
3. Volgorde van de tekstelementen

De waterschapsverordening moet in ieder geval één hoofdstuk en één artikel hebben. Een verdere indeling van hoofdstukken is mogelijk. De verschillende tekstelementen moeten worden voorzien van een *Kop*. Een *Kop* bevat de volgende elementen: *Label* (de tekstuele aanduiding van het type van het tekstelement), *Nummer* (de unieke, numerieke aanduiding van het tekstelement) en *Opschrift* (de tekstuele aanduiding van het tekstelement, waarmee de inhoud van het onderdeel beknopt wordt aangeduid¹³⁹). Voor de *Kop* gelden de onderstaande regels¹⁴⁰, waarbij geldt dat alle onderdelen verplicht zijn, tenzij expliciet anders is vermeld.

Hoofdstuk

- Label: Hoofdstuk
- Nummer: Hoofdstukken worden olopend genummerd in Arabische cijfers, achter het cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.
- Opschrift:
 - Hoofdstuk 1 heeft het Opschrift Algemene bepalingen
 - Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van de overige hoofdstukken.

Titel

- Label: Titel
- Nummer: De nummering van Titels begint met het nummer van het Hoofdstuk waarin de Titel voorkomt, gevolgd door een punt, daarna olopende nummering van de Titels in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.
- Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Titels.

Afdeling

- Label: Afdeling
- Nummer:
 - In het geval dat tussen Hoofdstuk en Afdeling Titel voorkomt: De nummering van Afdelingen begint met het samengestelde nummer van de Titel waarin de Afdeling voorkomt, gevolgd door een punt, daarna olopende nummering van de Afdelingen in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.
 - In het geval dat tussen Hoofdstuk en Afdeling geen Titel voorkomt: De nummering van Afdelingen begint met het nummer van het Hoofdstuk waarin de Afdeling voorkomt, gevolgd door een punt, daarna olopende nummering van de Afdelingen

¹³⁸ Zie voor een nadere toelichting van de specificering van de structuur pagina 25 tot en met 31 van het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern.

¹³⁹ Aanwijzing 3.57 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴⁰ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 28 e.v.



in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Afdelingen.

Paragraaf

– Label: Paragraaf (in verband met de weergave in verschillende browsers is het paragraafteken niet toegestaan).

– Nummer: De nummering van Paragrafen begint met het samengestelde nummer van de Afdeling waarin de Paragraaf voorkomt, gevolgd door een punt, daarna oplopende nummering van de Paragrafen in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Paragrafen.

Subparagraaf

– Label: Subparagraaf

– Nummer: De nummering van Subparagrafen begint met het samengestelde nummer van de Paragraaf waarin de Subparagraaf voorkomt, gevolgd door een punt, daarna oplopende nummering van de Subparagrafen in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Subparagrafen.

Subsubparagraaf

– Label: Subsubparagraaf

– Nummer: De nummering van Subsubparagrafen begint met het samengestelde nummer van de Subparagraaf waarin de Subsubparagraaf voorkomt, gevolgd door een punt, daarna oplopende nummering van de Subsubparagrafen in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Subsubparagrafen.

Artikel

– Label: Artikel

– Nummer: De nummering van Artikelen begint met het nummer van het Hoofdstuk waarin het Artikel voorkomt, gevolgd door een punt, daarna oplopende nummering van de Artikelen in Arabische cijfers. Achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie. NB: De nummering van Artikel wordt dus alleen bepaald door de plaats van het Artikel in het Hoofdstuk en niet door de positie van het Artikel in Titel, Afdeling, Paragraaf, Subparagraaf of Subsubparagraaf.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Artikelen.

Lid

– Label: n.v.t.

– Nummer: Leden worden per artikel oplopend genummerd in Arabische cijfers, waarbij het eerste lid van ieder artikel het nummer 1 krijgt. Achter het cijfer komt een punt.

– Opschrift: Bij Lid kan een Opschrift worden toegevoegd maar dat is niet verplicht. Wanneer gebruik gemaakt wordt van een Opschrift is het bevoegd gezag vrij in de keuze van het Opschrift van Leden.

– Lijsten:

Voor Lijsten gelden de volgende regels:

- Voorkomen: Lijsten mogen voorkomen onder Artikel en Lid.
- Een Lijst wordt altijd voorafgegaan door een inleidende tekst.
- Niveaus: Er geldt geen maximum aan het aantal niveaus van geneste lijsten.
- Nummer: De onderdelen van de Lijst op het eerste niveau worden aangegeven met letters, op het tweede niveau met Arabische cijfers en op het derde niveau met Romeinse cijfers.
- Lijstitems: Het aantal Lijstitems per niveau is onbeperkt. Opschrift: n.v.t.

Artikelen in de waterschapsverordening worden doorlopend genummerd met een hoofdstuknummer en volgnummer, gescheiden door een punt (dus bijvoorbeeld artikel 3.1). Artikelnummers worden dus niet per paragraaf of afdeling genummerd (dus niet artikel 3.2.1). Een artikel kan worden onderverdeeld in leden. Binnen een artikel of een lid kunnen opsommingen worden gebruikt.

TPOD: locatie en werkingsgebied

Een *Locatie* is van belang voor het opstellen van de waterschapsverordening. Een *Locatie* is een met coördinaten afgebakend gebied of object en bevat één of meer geometrieën. Een *Locatie* kan aan een inhoudelijke annotatie¹⁴¹ (een *Locatie* duidt de geometrische afbakening aan van inhoudelijke annotaties *Activiteit*, *Gebiedsaanwijzing* en *Omgevingsnorm*) en aan de tekst gekoppeld worden. Met dit begrip wordt in geometrie vastgelegd waar de juridische regel en de inhoudelijke annotaties van toepassing zijn. Dit is het begrip *Locatie* zoals het IMOW kent. Het IMOP kent *Locatie* ook in een andere rol: *Werkingsgebied* van een *Regeltekst*. Het *Werkingsgebied* van de *Regeltekst* is een optelsom van de *Locaties* van alle Juridische regels die samen de *Regeltekst* vormen. Het *Werkingsgebied* van de *Regeltekst* wordt vastgelegd door naar de *Locatie* van de *Regeltekst* dan wel de *Locaties* van de Juridische regels in de *Regeltekst* te verwijzen.

Wanneer een *Regeltekst* geen Juridische regels met eigen *Locaties* heeft, dan geldt het *Werkingsgebied* van de hele regeling. Waterschappen moeten dat *Werkingsgebied* expliciet aangeven. De LVBB of het DSO-LV leidt dit niet automatisch af. Als het *Werkingsgebied* in de *Regeltekst* in woorden wordt beschreven, bijvoorbeeld met een geografische of vergelijkbare term (nabij een waterkering, op de Veluwe, in ieder watergang) kunnen LVBB en DSO-LV de exacte ligging van het *Werkingsgebied* niet afleiden, omdat die specifieke informatie niet bekend is. Dit heeft tot gevolg dat het *Werkingsgebied* van zo'n regel dan het specifieke *Werkingsgebied* van de volledige *Regeltekst* dan wel het *Werkingsgebied* van de hele regeling is. De lezer van de *Regeltekst* zal zelf moeten interpreteren waar de *Regeltekst* werking heeft en waar niet.¹⁴²

Op het algeheel niveau van het besluit tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening wordt een *werkingsgebied* gekoppeld. Dit kan de bestuurlijke grens/het grondgebied zijn van het waterschap. Het kan (met name bij wijzigingsbesluiten) ook een ander gebied zijn. In principe wordt bij elk tekstelement expliciet een *werkingsgebied* aangegeven. Indien dit niet is gebeurd dan geldt hiervoor het *werkingsgebied* van het besluit tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening.

¹⁴¹ Het bevoegd gezag bepaalt zelf welke annotatie een juridische status moet krijgen en daarmee dan wel in de tekst, dan wel in een informatieobject geplaatst moet worden.

¹⁴² Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), p. 38.



Een annotatie met een juridische status, én de *Locatie* die eraan gekoppeld is, mag enkel met een wijzigingsbesluit aangevuld of gewijzigd worden.¹⁴³

2.13.3 Eisen vanuit de Standaard Toepasbare Regels

Waterschappen kunnen hun waterschapsverordening vertalen in *Toepasbare regels*. Om deze vertaling te kunnen maken is ook een standaard gemaakt: de STTR.¹⁴⁴ Deze standaard gaat gelden voor alle bestuursorganen die Toepasbare regels gaan opstellen en aanleveren aan het DSO.

Het DSO maakt het mogelijk voor burgers en bedrijven om op digitale wijze eenvoudig na te gaan welke regels er gelden voor activiteiten die zij (willen) uitvoeren en welke verplichtingen hier dan uit volgen, zoals bijvoorbeeld het indienen van een vergunning of het indienen van een melding. Een aanvraag of melding kan dan ook worden ingediend via het DSO. Om dit mogelijk te maken zullen de juridische regels ‘toepasbaar’ moeten worden gemaakt zodat ontsluiting in het DSO kan plaatsvinden. Dit betekent dat de juridische regels worden omgezet naar regels die onder andere worden gebruikt voor het maken van vragenbomen die uiteindelijk leiden tot bepaalde uitkomsten, zoals een aanvraagformulier voor een vergunning in DSO.

De STTR is voor alle bestuursorganen die aan de slag moeten met de *Toepasbare regels*, zo ook voor de waterschappen. Voor de handreiking is ten aanzien van de STTR daarom meer ingezoomd op het proces van de *Toepasbare regels*, de context van het document en de functionele structuur bij *Toepasbare regels*. Daarnaast is met name ook Bijlage 3 van de STTR van belang hier te vermelden. Andere onderwerpen zoals bijvoorbeeld de Decision Model and Notation (DMN) standaard en Aansluitpunten en aansluitingen zijn vooral technisch van aard en zijn daarom niet nader beschreven. Dit betekent niet dat ze minder belangrijk zijn, maar voor de handreiking is een verwijzing naar de STTR ten aanzien van die onderwerpen voldoende.

Proces van Toepasbare regels maken en aanleveren

Het proces van juridische regel naar loketfunctionaliteit is beschreven in de STTR. De STTR is daarin een processtap die vereist is voor de ontsluiting van vragenbomen en formulieren in het DSO, als het waterschap ervoor kiest om die dienstverlening te bieden. Heel concreet betekent dit dat de *Toepasbare regels* conform de STTR aan het DSO worden aangeleverd. Waterschappen hebben weliswaar de keuze hoe de eigen regels zijn opgesteld en vastgelegd, bijvoorbeeld als het gaat om volgorde, format of technologie, maar het volgen van de STTR is vereist om de benodigde samenhangende vragenbomen te maken om in het DSO aan te bieden.¹⁴⁵

In hoofdstuk 2 van de STTR is een stappenplan opgenomen voor het maken van *Toepasbare regels*. In het stappenplan is onder meer ook een plaatje van het eerdergenoemde proces, van juridische regel naar loketfunctionaliteit, opgenomen.¹⁴⁶ Dit geeft meer inzicht in het grotere geheel. In het stappenplan is elke stap in het proces beschreven. Eventuele opties zijn daarin ook aangegeven.

¹⁴³ Voor een nadere duiding van de werking van Locaties en Werkingsgebieden verwijzen wij naar pagina 37 e.v. van het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern.

¹⁴⁴ Standaard Toepasbare regels: Specificatie STTR, Koppelvlak beschrijving aanleveren Toepasbare regels, versie 1.0.2, 09-10-2019. Deze is te vinden op: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/technisch-aansluiten/koppelvlakken/toepasbare-regels/standaard/>, geraadpleegd op 24-10-2019.

¹⁴⁵ Standaard Toepasbare regels, p. 13.

¹⁴⁶ Standaard Toepasbare regels, p. 12 e.v.

Context

Hoofdstuk 3 van de STTR geeft een beschrijving van de context van het document. Dit hoofdstuk gaat in op het waarom, wat en waarmee ten aanzien van *Toepasbare regels*. Ook volgt een beschrijving van de STTR in samenhang met andere standaarden en DSO-voorzieningen. Hieronder een korte samenvatting.

Waarom STTR?

Net als de omgevingsverordening en het omgevingsplan bevat de waterschapsverordening straks juridische regels die het DSO kan ontsluiten. Om deze juridische regels in het DSO te kunnen ontsluiten, zullen de juridische regels die zijn opgeslagen in tekst, moeten worden omgezet naar begrijpelijke *Toepasbare regels*, zogenaamde gebruiksvriendelijke vragenbomen. Voor een eenduidige en technisch goede aansluiting, moet dit gebeuren volgens de STTR.¹⁴⁷

Toepasbare regels

Wat is een *Toepasbare regel*? Hiervoor is daar al kort op ingegaan. Een nadere beschouwing leert dat de *Toepasbare regels* op basis van juridische regels bestaan uit bedrijfsregels (business logica), uitvoeringsregels, conversieregels (uitvraging en koppeling van data aan bedrijfsregels), interactieregels (presentatielogica) en content. Deze set aan informatie in de vorm van *Toepasbare regels* voorziet het Omgevingsloket in de antwoorden op vragen van een initiatiefnemer of bedrijf. De *Toepasbare regels* worden andersom ook gebruikt. Het Omgevingsloket vraagt ter ondersteuning ook om juiste en relevante informatie aan de initiatiefnemer.¹⁴⁸

De technische kant

Het aansluiten van *Toepasbare regels* op het DSO is een technische aangelegenheid. De STTR geeft een beschrijving van de technische componenten en de architectuur. Het komt erop neer dat de waterschappen, net als de andere bestuursorganen, door middel van een regelbeheersysteem de *Toepasbare regels* maken en aanbieden aan het DSO. Ieder bestuursorgaan is vrij in de keuze van een eigen regelbeheersysteem.¹⁴⁹

Samenhang met andere standaarden en DSO-voorzieningen

De TPOD-standaarden voorzien in de koppeling van juridische artikelen aan werkingsgebieden en geometrie. Deze koppeling moet ervoor zorgen dat op elke locatie op een kaart te zien is welke regels daar precies gelden.¹⁵⁰ De werkingsgebieden zijn ook essentieel voor de *Toepasbare regels*. In de STTR kunnen geen geometrieën worden opgenomen, alle werkingsgebieden die voor de *Toepasbare regels* nodig zijn moeten in de waterschapsverordening conform STOP/TPOD worden opgenomen. De STTR hangt ook samen met de Objectgerichte Ontsluiting Omgevingsdocumenten (OZON), de Standaard Aanvragen en Meldingen (STAM) en Informatie Model Aanvraag en Melding (IMAM). OZON is een applicatie die alle omgevingsdocumenten en andere juridische instrumenten - conform STOP/TPOD - voor het DSO ontsluit. Bovendien levert deze applicatie de werkingsgebieden. STAM en IMAM behoren tot één standaard voor het indienen van een aanvraag en melding. In de STTR zijn deze documenten nader beschreven.¹⁵¹ Hoe de modellen en de standaarden met elkaar samenwerken, wordt beschreven in bijlage XVI en deel 3 van bijlage XV.

¹⁴⁷ Standaard Toepasbare regels, p. 16.

¹⁴⁸ Standaard Toepasbare regels, p. 16.

¹⁴⁹ Standaard Toepasbare regels, p. 17.

¹⁵⁰ Standaard Toepasbare regels, p. 18.

¹⁵¹ Standaard Toepasbare regels, p. 19.



Functionele structuur

Het startpunt voor de *Toepasbare regels* is de zogenaamde functionele structuur. In hoofdstuk 4 van de STTR komt dit onderwerp aan de orde. De functionele structuur bevat een indeling van de activiteiten waaraan een waterschap regels wil verbinden.

De STTR beschrijft een 'activiteit' als volgt: "Een activiteit is een juridisch relevante handeling, mogelijk met rechtsgevolgen. De activiteiten volgen uit de bron, dat wil zeggen de juridische regels." Het is essentieel dat waterschappen de juiste activiteiten en regelbeheerobjecten (binnen de STTR zijn regelbeheerobjecten te onderscheiden in *Conclusie*, *Indieningsvereisten* en *Maatregelen*) voor zichzelf in beeld brengen, omdat ieder waterschap straks een functionele structuur met deze activiteiten en regelbeheerobjecten moet hebben om *Toepasbare regels* te kunnen aanbieden binnen het DSO. Uit de activiteiten in deze structuur, zullen initiatiefnemers de vragenbomen gepresenteerd krijgen.¹⁵²

Uitgangspunten STTR

In bijlage 3 van de STTR zijn de uitgangspunten van de standaard beschreven.¹⁵³ De STTR is een onder architectuur gebouwde standaard en is in die zin een vertaling van de eisen zoals die zijn verwoord in verschillende architectuurdocumenten. Dit onderdeel geeft onder meer een overzicht van de uitgangspunten en daarbij de consequentie/reden.

2.14 Procesbeschrijving proces begrippen/Aquo-standaard

Met het oog op de digitaliseringslag die gemaakt moet worden is het van belang een consequente en juiste begrippenlijst op te stellen en te hanteren voor de Handreiking waterschapsverordening. De begrippen uit de Omgevingswet en uitvoeringregelgeving (juridische begrippen) worden als uitgangspunt genomen. Deze begrippen zijn ook weer terug te vinden in de Stelselcatalogus Omgevingswet van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).

In 2017 is er vanuit het UIVO-W¹⁵⁴-traject een eerste aanzet opgeleverd van een set van uniforme begrippen voor het waterdomein. Deze set van UIVO-W-begrippen wordt geïncorporeerd in de Aquo-standaard.¹⁵⁵ In hoeverre deze set van begrippen onder andere voldoet aan de juridische begrippen ligt ter toetsing bij Informatiehuis Water (IHW). Deze UIVO-W set aan begrippen (ongeveer 200) is als test opgenomen in de huidige Stelselcatalogus Omgevingswet van het DSO.¹⁵⁶ Op deze manier kunnen de technische aspecten rondom de Stelselcatalogus Omgevingswet binnen het DSO doorlopen worden.

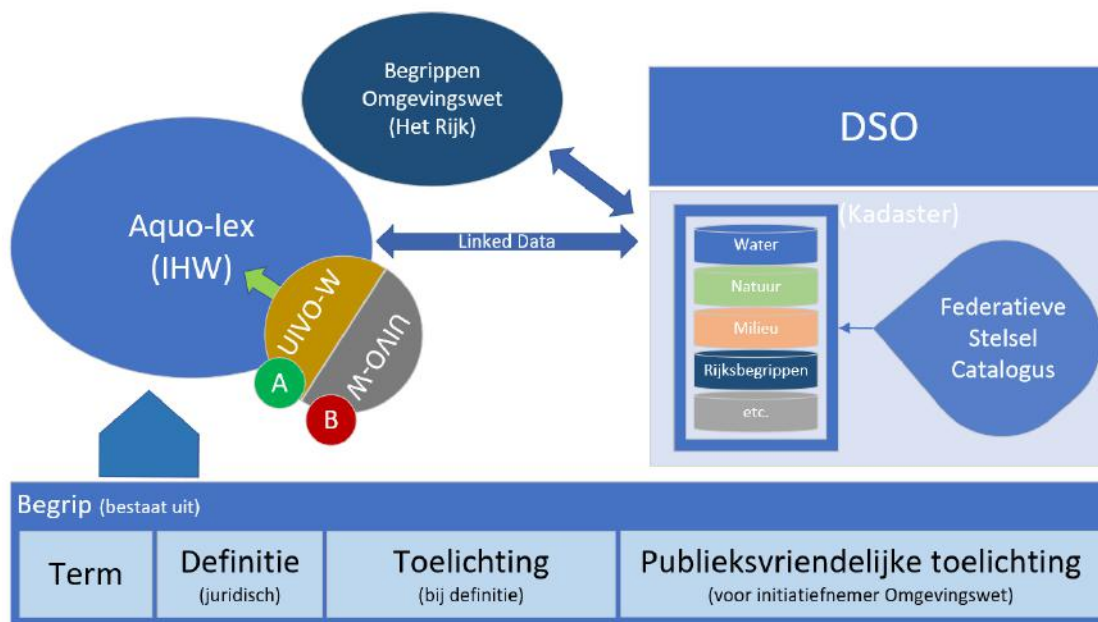
¹⁵² Standaard Toepasbare regels, p. 20 e.v.

¹⁵³ Standaard Toepasbare regels, p. 56 e.v.

¹⁵⁴ UIVO-W staat voor Uitwerking Informatievoorziening Omgevingswet Waterschappen.

¹⁵⁵ <http://www.aquolex.nl>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

¹⁵⁶ Het betreft hier een testomgeving van de Stelselcatalogus.



Figuur 9.H2. Schematische weergave procedure van de relatie tussen de Aquo-standaard en de federatieve stelselcatalogus.

In figuur 9 is schematisch weergegeven hoe de set aan geharmoniseerde begrippen afkomstig uit het UIVO-W-traject zich verhoudt tot de Aquo-standaard en de Stelselcatalogus Omgevingswet van het DSO.

De UIVO-W-begrippen zijn aangeboden aan IHW. Een deel van deze verzameling begrippen (ongeveer de helft: deel A) kan worden opgenomen in Aquo-lex. Het andere deel (deel B) van deze set bevat begrippen waarover nog discussie bestaat. Deze begrippen moeten het gebruikelijke wijzigingsproces doorlopen. Alle begrippen vanuit UIVO-W bevatten naast een term en een definitie ook een publieksvriendelijke toelichting die wordt gebruikt in de communicatie tussen een initiatiefnemer en de overheid in het kader van de Omgevingswet. Daarnaast dragen deze begrippen het kenmerk "Omgevingswet" (mogelijk kan dit als een nieuwe categorie worden opgenomen).

Het DSO biedt een federatieve stelselcatalogus met begrippen aan: een centrale plek voor alle begrippen vanuit de verschillende domeinen (inclusief de Rijksbegrippen) in het kader van de Omgevingswet. Vanuit verschillende bronnen (voor het waterdomein is de bron Aquo-lex; het woordenboek van de Aquo-standaard) zijn de begrippen in deze federatieve stelselcatalogus centraal weergegeven via het Linked Data-principe.

Het beheer en onderhoud van de Aquo-standaard ligt bij IHW. Bij het opstellen van de begrippenlijst nemen we de juridische begrippen als uitgangspunt. Vervolgens vergelijken we de begrippen met begrippen uit de Aquo-standaard. Indien we afwijkende begrippen in de Aquo-standaard tegenkomen, dan dienen we wijzigingsvoorstellen in volgens de lijn beschreven in bijlage XII van deze handreiking.

2.15 Conclusie

Er valt veel te vertellen over het instrument waterschapsverordening en de relatie met andere instrumenten, dat mag duidelijk zijn na het lezen van dit hoofdstuk. Ten opzichte van het huidige recht zal de Omgevingswet belangrijke wijzigingen met zich mee brengen voor de waterschappen. Toch blijft er ook het nodige bij het oude. Het regionale waterplan en het waterbeheerplan krijgen bijvoorbeeld wel nieuwe namen – regionaal waterprogramma en waterbeheerprogramma – maar verder verandert daarin nauwelijks iets. Ook het peilbesluit wordt niet geraakt door de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.

Op andere punten brengt de stelselherziening wel een aardverschuiving teweeg. De belangrijkste punten zijn, in willekeurige volgorde:

- Digitalisering. De waterschapsverordening wordt digitaal beschikbaar gesteld in de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB). Het waterschap moet de waterschapsverordening daarom conform de digitale standaarden (STOP/TPOD) aanleveren. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) laat de regels van de waterschapsverordening zien op basis van een prik op de kaart. Om dit goed te laten werken, moeten de regels worden geannoteerd met onder andere de activiteit en het type regel. Ook kan via annotaties de uitleg bij begrippen worden toegevoegd. Voor uniforme begrippen kan gebruik worden gemaakt van de Aquo-standaard. Met toepasbare regels kunnen burgers en bedrijven via vragenbomen achterhalen welke verplichtingen gelden voor een activiteit. Als het waterschap dat niveau van dienstverlening wil aanbieden, moet het toepasbare regels in STTR-formaat aanleveren. Zie paragraaf 2.13 over de digitale aspecten van de waterschapsverordening.
- Integrale regels. Er is straks één waterschapsverordening met alle regels over de fysieke leefomgeving. Algemene regels of uitvoeringsregels naast de waterschapsverordening zijn daarom niet meer mogelijk. Wel kan het algemeen bestuur het vaststellen van algemene regels delegeren aan het dagelijks bestuur; dat is delegatie van het vaststellen van een deel van de waterschapsverordening (zie paragraaf 2.12). De waterschapsverordening gaat voor het eerst ook regels over waterkwaliteit (lozingen) bevatten (de zogenoemde bruidsschat). Dat soort regels komt direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in de waterschapsverordening te staan, via de bruidsschat. De bruidsschat bestaat uit voormalige rijksregels die niet terugkeren, zoals de regels over lozing van huishoudelijk afvalwater (zie paragraaf 2.6).
- Werkingsgebieden en beperkingengebieden. Iedere regel in de waterschapsverordening moet een digitaal werkingsgebied hebben, in de vorm van een geografisch informatieobject. Verwijzing hiervoor naar de legger is niet meer mogelijk. Sowieso moeten beperkingengebieden (waaronder de huidige beschermingszones) uit de legger worden gehaald en als digitale informatie in de waterschapsverordening worden opgenomen. Dat vereist een flinke inspanning van de GIS-afdeling, ook omdat in de praktijkproeven is gebleken dat het DSO strenge eisen aan de kwaliteit van de geo-informatie stelt. Paragrafen 2.8 en 2.10 zijn hieraan gewijd.
- Regels over onderhoud. Volgens het Omgevingsbesluit mogen regels over onderhoud niet in de waterschapsverordening worden opgenomen. Die regels (meestal hoofdstuk 2 van de keur) maken daarom ook geen onderdeel uit van de waterschapsverordening die bij inwerkingtreding van rechtswege ontstaat. Het waterschap moet dergelijke regels van de keur overbrengen naar een aparte verordening op grond van de Waterschapswet. Daarnaast



blijft er nog een 'profielenlegger', de legger op grond van de Omgevingswet, bestaan naast de waterschapsverordening.



Hoofdstuk 3

**Verantwoording van de
methode doelgerichte
digitale regelgeving**

Hoofdstuk 3. Verantwoording methode doelgerichte digitale regelgeving

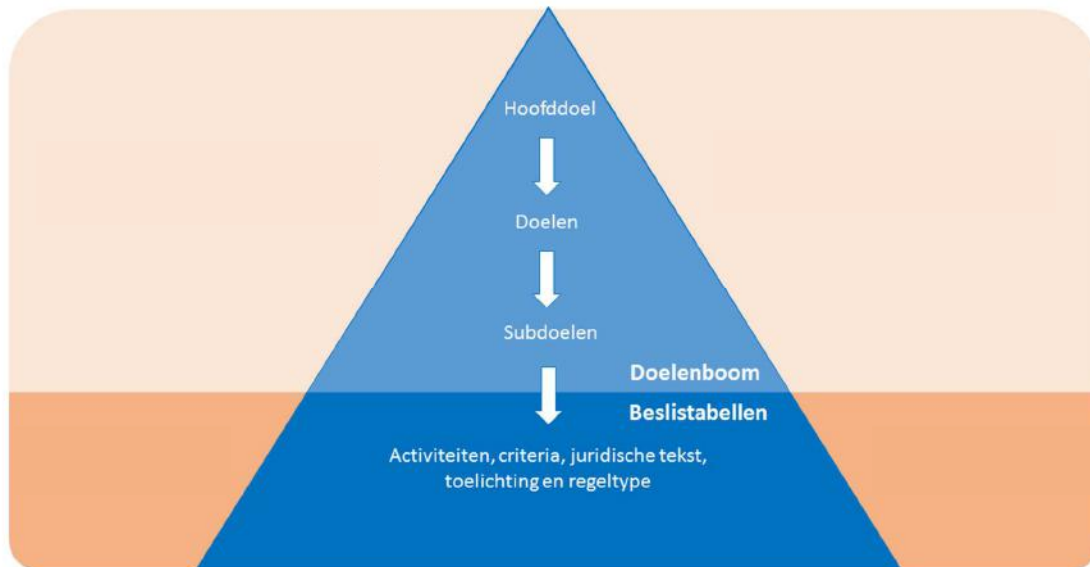
3.1 Inleiding

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

3.2 Doelgericht redeneren

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

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



Figuur 1.H3. Schematische weergave van doelgericht redeneren.

3.3 Van analoog naar digitaal

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

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

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

3.4 Regelgeving en risicobenadering

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



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

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

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

3.5 Doelgerichte digitale regelgeving en de Omgevingswet

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

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

3.6 Meerwaarde van de methode

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

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

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

3.7 Aandachtspunten

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

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

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



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

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

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

3.8 Conclusie

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



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

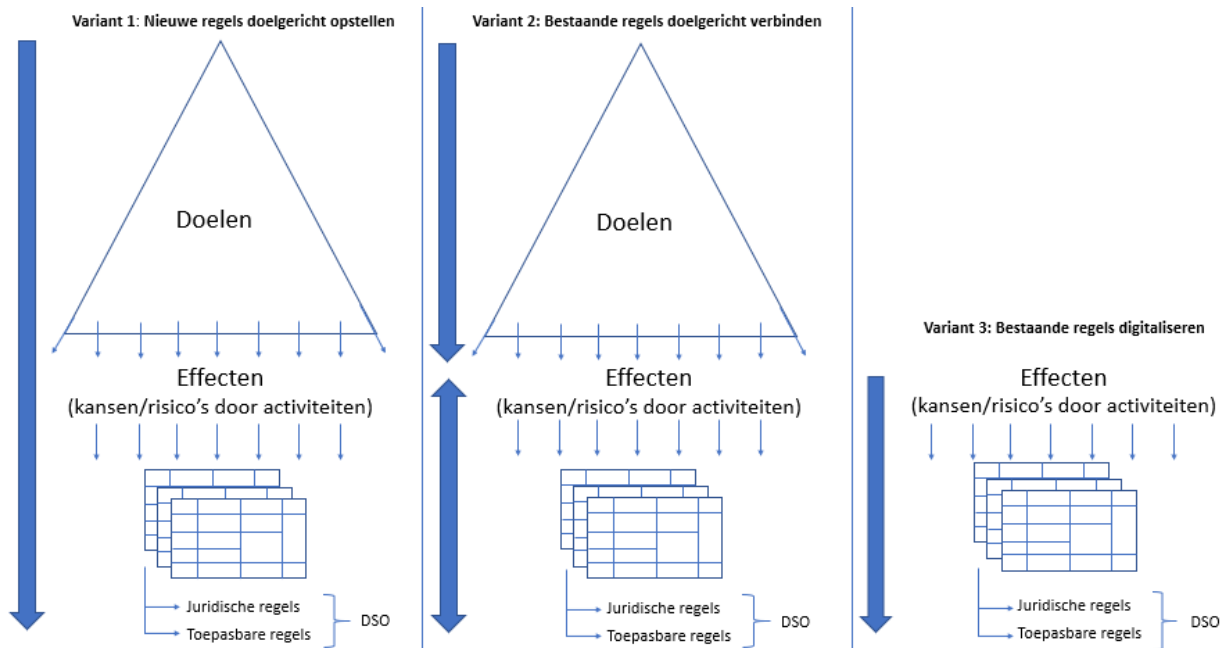
De waterschappen staan voor een gemeenschappelijke ontwikkel- en veranderopgave met de invoering van de Omgevingswet. Daarom is besloten om deze kans te omarmen door een nieuwe waterschapsverordening te ontwikkelen met doelgerichte en gestructureerde principes. Hierin is meegenomen de ambitie om het 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.6.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 helicoptervisie 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 bestuursamenstelling, 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.



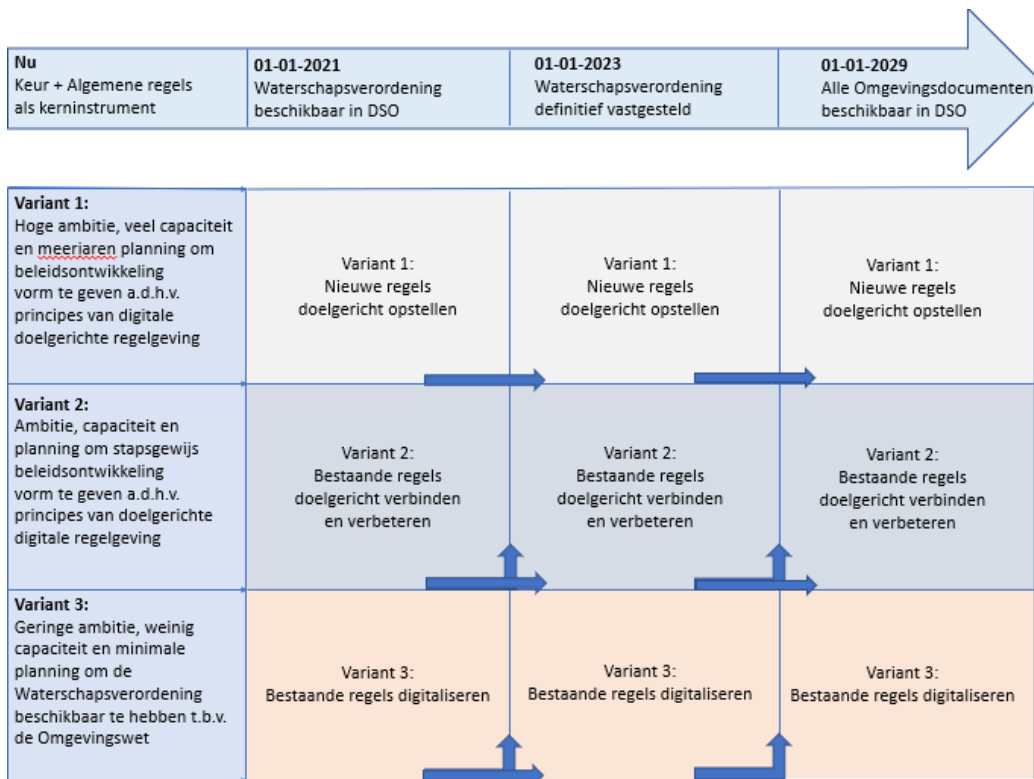
4.2.3 Keuzes in fasering implementatie

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 overgangsprocedure 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.

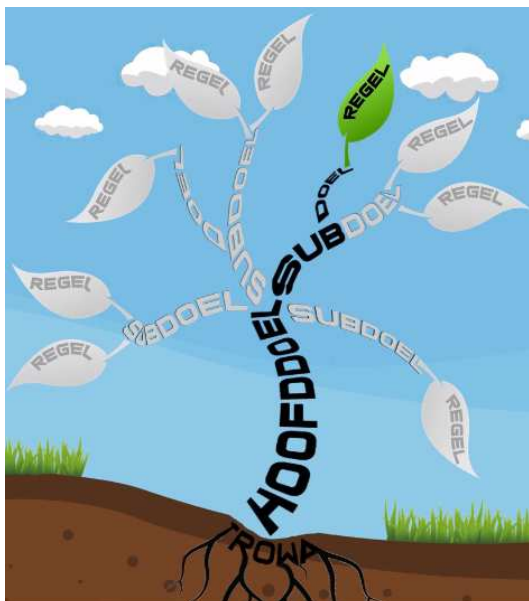


Figuur.6.H4. Processtappen om invulling te geven aan doelgerichte digitale regelgeving.

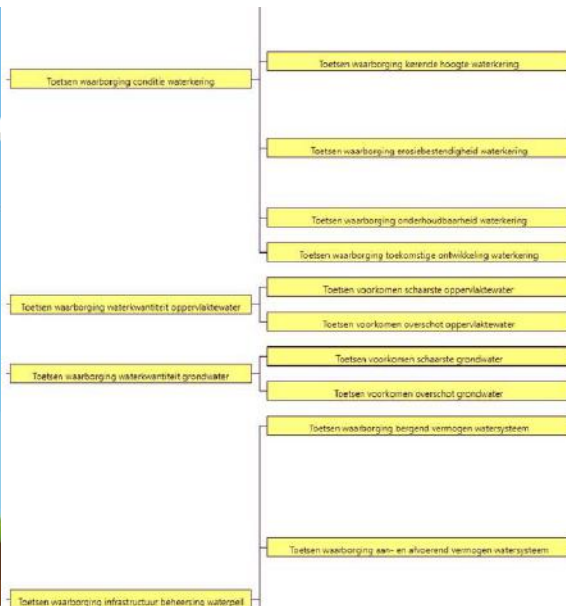
Elke paragraaf begint met een introductie op de inhoudelijke processtap, om vervolgens de relatie van deze stap in het geheel van doelgerichte digitale regelgeving te plaatsen. Vervolgens wordt concreet gemaakt hoe de inhoud van de waterschapsverordening en techniek vorm krijgt. Dan wordt ingegaan op 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 specifiekere en operationelere 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.

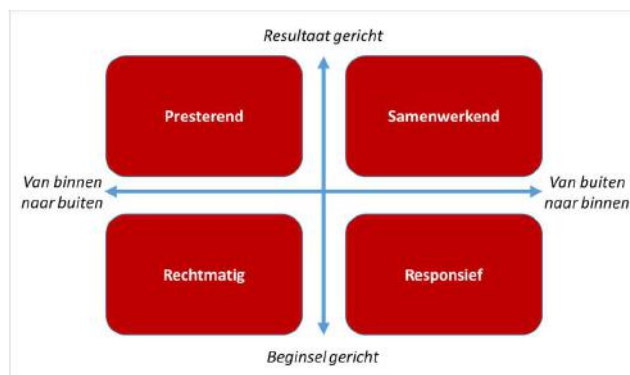
4.3.2 Sturingsfilosofie

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 redenerlijn 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?

- 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 omlijning, 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.

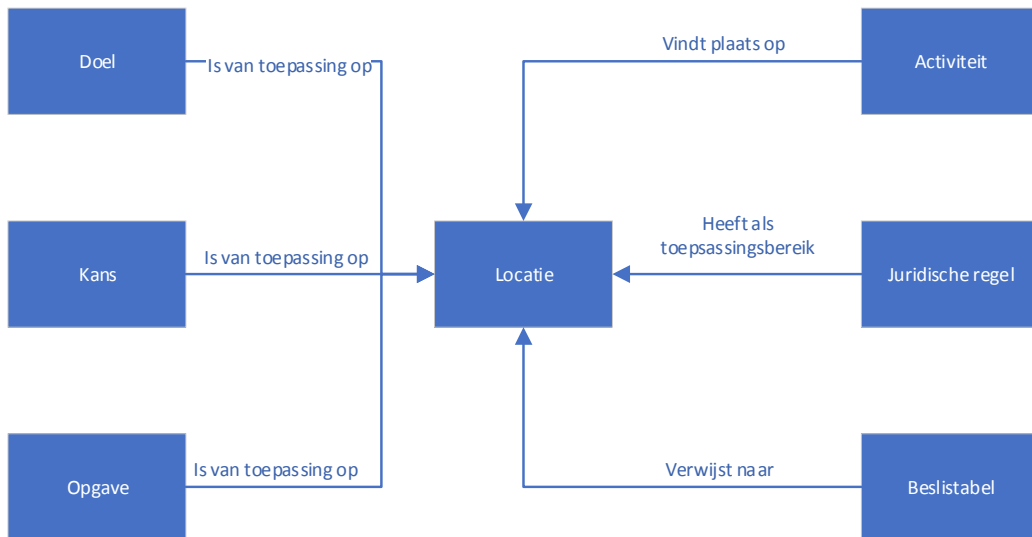


Figuur.12.H4. Geografische kaartlagen die via koppeling met regelgeving locatie specifieke regels mogelijk maken.

Relaties tussen werkingsgebieden en doelgerichte digitale regelgeving

Werkingsgebieden vormen het vertrekpunt voor locatiespecifieke 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 bepaalde 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	Zeevering	buitentalud zeevering	minimaal 3 meter van buitentalud rivierdijk	Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
		binnentalud zeevering		
		kruin zeevering		
Waterkering	Rivierdijk	buitentalud rivierdijk		Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
		binnentalud rivierdijk		
		kruin rivierdijk	minimaal 1 meter uit kruinlijn van Delflandsedijk	
Waterkering	Regionale kering	buitentalud regionale kering	minimaal 2 meter uit buitenkruinlijn regionale waterkering	Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
		binnentalud regionale kering		
		kruin regionale kering	minimaal 7 meter uit binnenteenlijn regionale waterkering	
Waterkering	Polderkade	buitentalud polderkade		Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Zonerings)
		binnentalud polderkade		
		kruin polderkade		
Oppervlaktewaterlichaam	Primair water	watervoerend deel primair water	minimaal 1,50 meter uit de insteek van een primair water	Beheerregister (Laag Waterdeel)
		bovenwaterlichaam primair water		
	Secundair water	watervoerend deel secundair water		Beheerregister (Laag Waterdeel)
		bovenwaterlichaam secundair water		
Ondersteunend kunstwerk	natte ecologische zone			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: NEZ)
	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	peilregulerende duiker			Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: duiker)
Ondersteunend kunstwerk	waterkerende constructie	dams and oopure		Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: wK_constructies)
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 zeevering			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	Zeevering			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)
wonder				
brug				Beheerregister (Laag brug: Status=3)
zuivering				
				Integrale legger (FGDB Leggers_Data, Laag: Beheergrens_Delfland)
				Beheerregister (Laag PelloebiedVloerend)

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

3. 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
4. Technisch koppelvlak 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.
5. Koppelen werkingsgebieden aan juridische regels
 - Uitvoeren in daarvoor bestemde applicatie digitaal regelbeheer.
 - Wijze van koppeling afhankelijk van leverancier applicatie digitaal regelbeheer.
6. 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-wordt 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 ogenschouw te nemen:

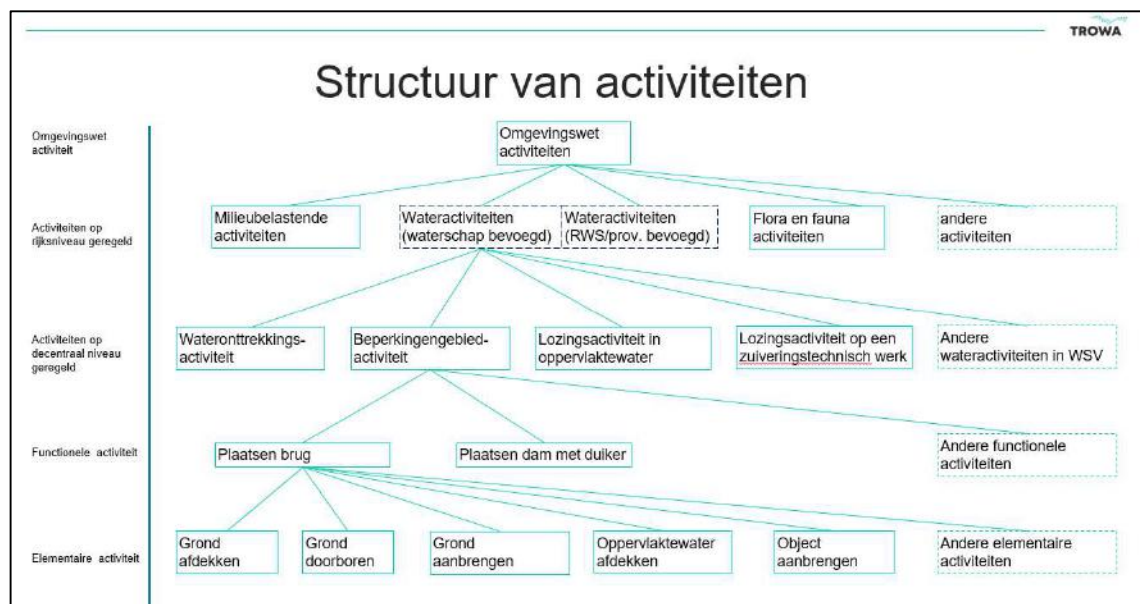
- Verbondenheid en hiërarchie van werkingsgebieden. Dit biedt de mogelijkheid om generiek te beginnen (groot toepassingsbereik) en vervolgens steeds specifiekere werkingsgebieden (klein toepassingsbereik) beschikbaar te hebben.
- Doelmatigheid van het volledig beschikbaar hebben. Inzichtelijk maken wat 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

Alle zoekopties wissen Meer zoekopties

Functionele structuur

Selecteer een activiteit in de structuur

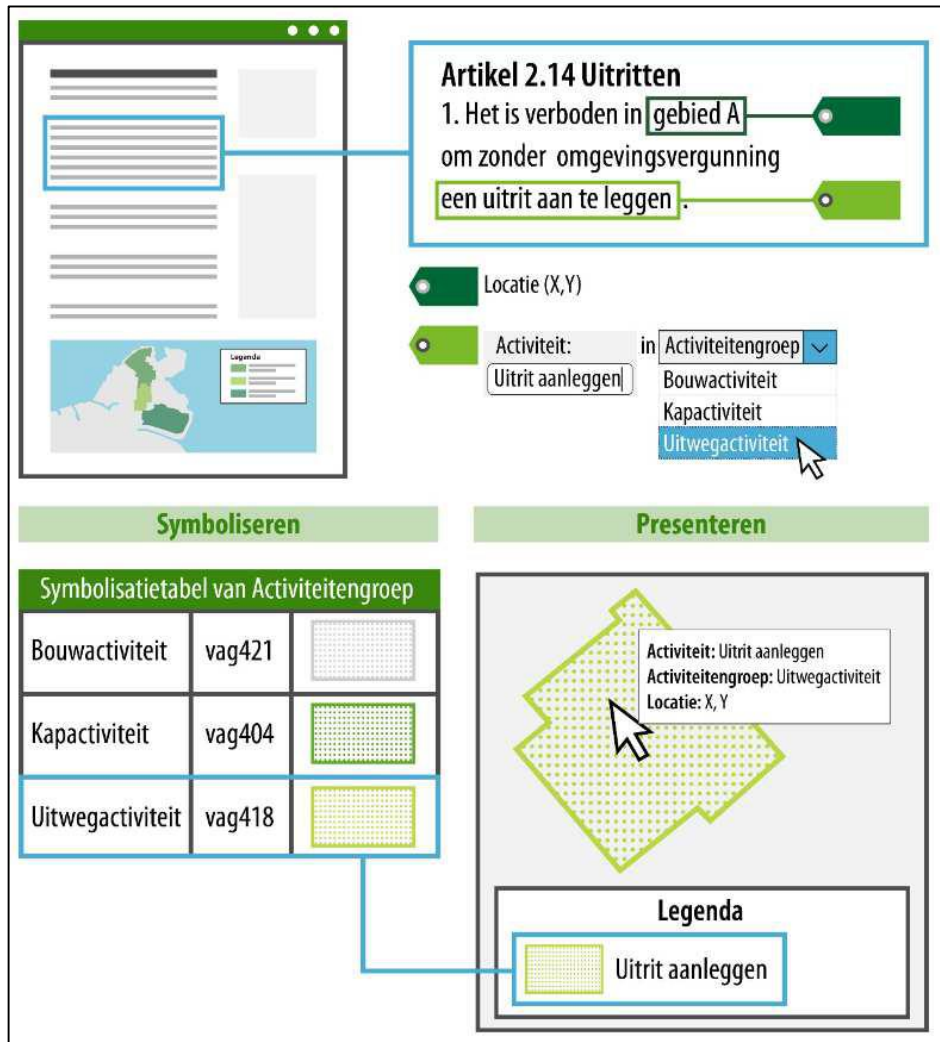
- [-] Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving
 - [+] Activiteiten die cultureel erfgoed betreffen 🏠 🌳 🌊 🏗️
 - [+] Activiteiten die werelderfgoed betreffen 🏗️ 🏠 🌳 🌊
 - [+] Algemene set
 - [-] Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk
 - [+] Bouwen of verbouwen van 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 🏠 🌳 🌊 🏗️
 - [+] Sloopactiviteiten 🏠 🌊 🏗️ 🌳
 - [+] 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://wegwijzerstoptpod.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 doorvertalen 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						
2	Criteria 1	Werkingsgebied	Waterkering			Overig	
	Criteria 2	Locatie	Gebied A	Gebied B	-	3	
	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.

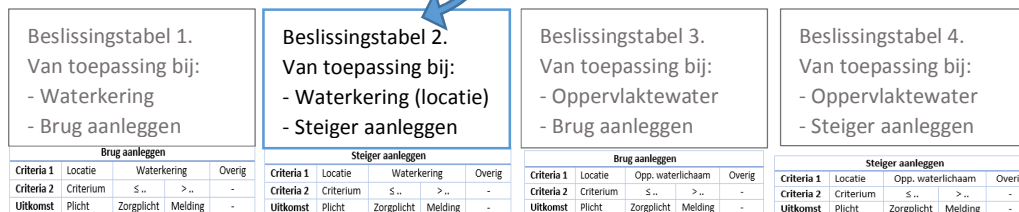
Het totaalpakket van doelen, sturing, werkingsgebieden en activiteiten leiden tot een grote hoeveelheid aan onderwerpen, criteria, inhoudelijke afwegingen en uitkomsten. Ofwel een grote hoeveelheid aan beslissingstabellen. Om hierin overzicht en consistentie te behouden is structuur nodig, beslissingstabellen 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

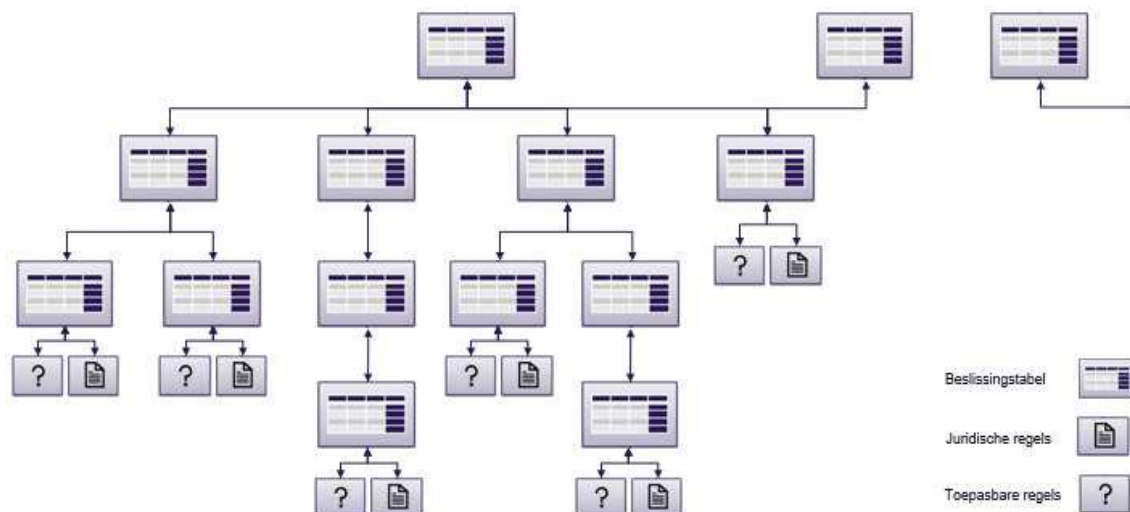
Prik op de kaart → Waterkering, & Initiatief → Steiger aanleggen



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:

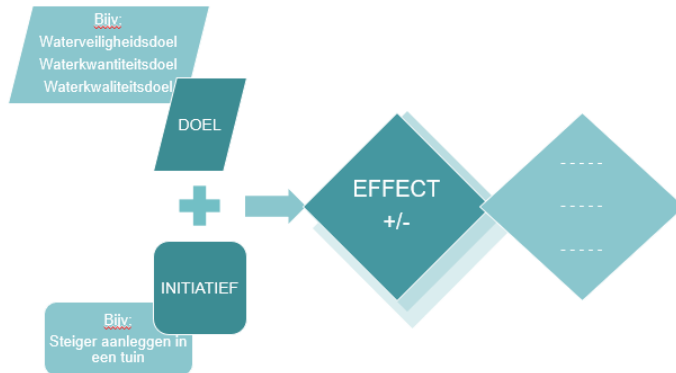
- vanuit één activiteit, waarbij wordt geanalyseerd welke doelen hierop van toepassing zijn. Dit kan mogelijk leiden tot meerdere beslissingstabellen;
- vanuit één doel, waarbij wordt geanalyseerd welke activiteiten hierop van toepassing zijn. Dit kan mogelijk leiden tot meerdere beslissingstabellen.

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

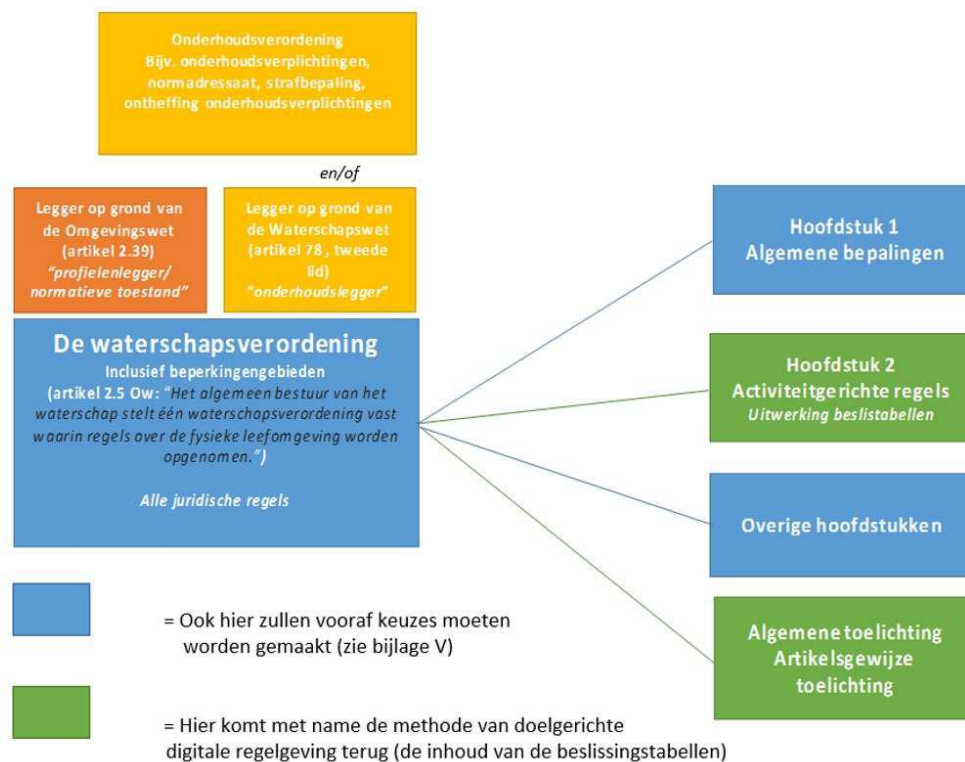
Voor het toepassen van beslissingstabellen gelden enkele afwegingen die in ogenschouw genomen dienen te worden.

- Bepaal welke variant gekozen wordt en pas deze keuze principieel 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 "Modernere 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 (coördinatieregeling).
- 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.

Beheren

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

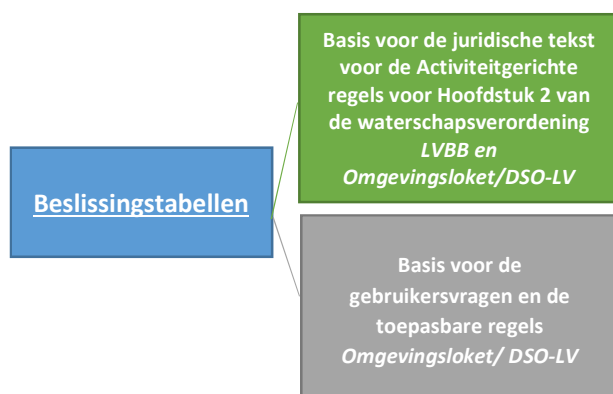
¹⁶⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/voorbereiden/omgevingsdocumenten/omgevingsdocumenten/>, geraadpleegd op 15 augustus 2019.

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.

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 4). 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.



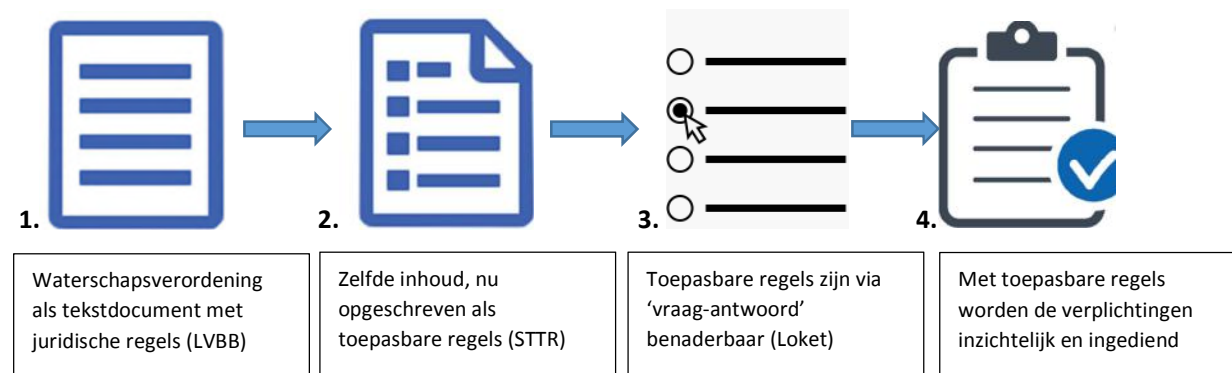
Figuur.29.H4. Driehoeksverhouding tussen de beslissingstabellen/activiteitgerichte juridische regels/toepasbare regels. Van belang voor de beheerfase.

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:

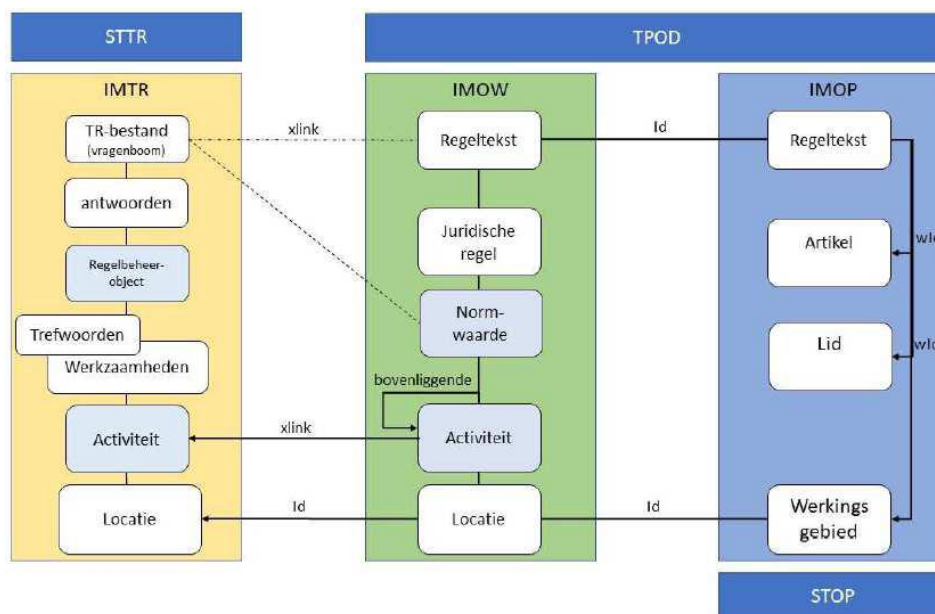
- *Gebruikersvragen*
Dit is de feitelijke toepasbare regel en de vraag die de initiatiefnemer te zien krijgt.
- *Regelstructuur*
De vragenbomen die via beslisbomen gestructureerd zijn in een applicatie om de interactie van de gebruikersvragen (vraag-antwoord) tot kloppende uitkomsten te brengen.
- *Annotaties*
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 inhoudelijk 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 bevragingen 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 bevragingen 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.

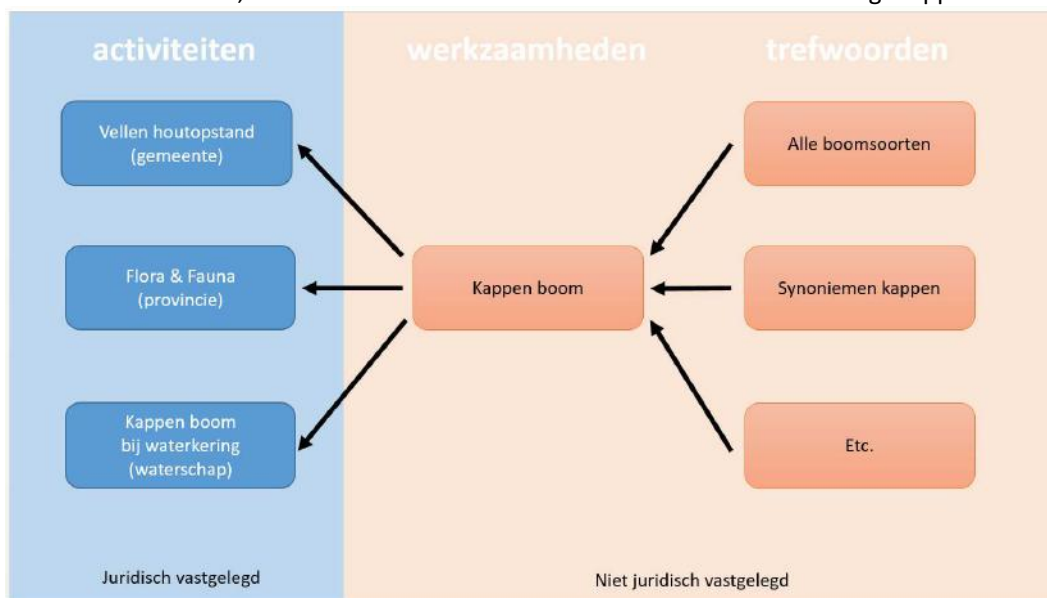
Annotaties

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 17). 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 beoogd 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 H 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 doorvertaald 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 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.

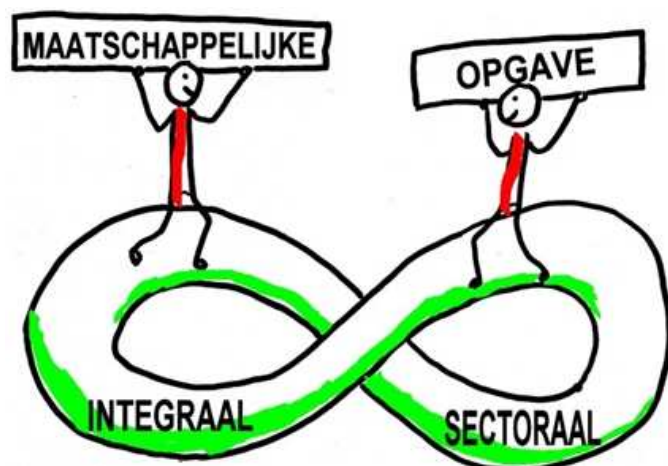
Van buiten naar binnen denken

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.

INSTRUMENTEN OMGEVINGSWET

Als waterschap werk je samen met andere overheden. Hoe kun je elkaar helpen om participatie te stimuleren? En wat doe je als waterschap zelf om anderen te betrekken?



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

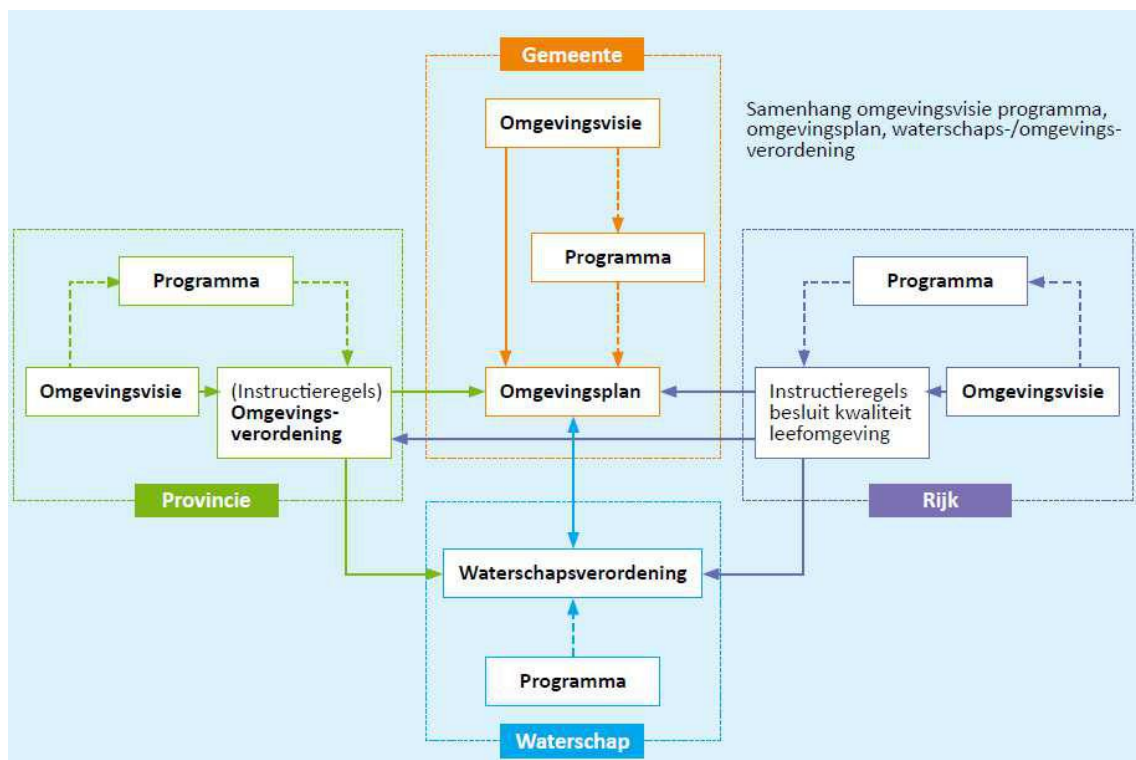
Regionale afstemming tussen overheden

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)

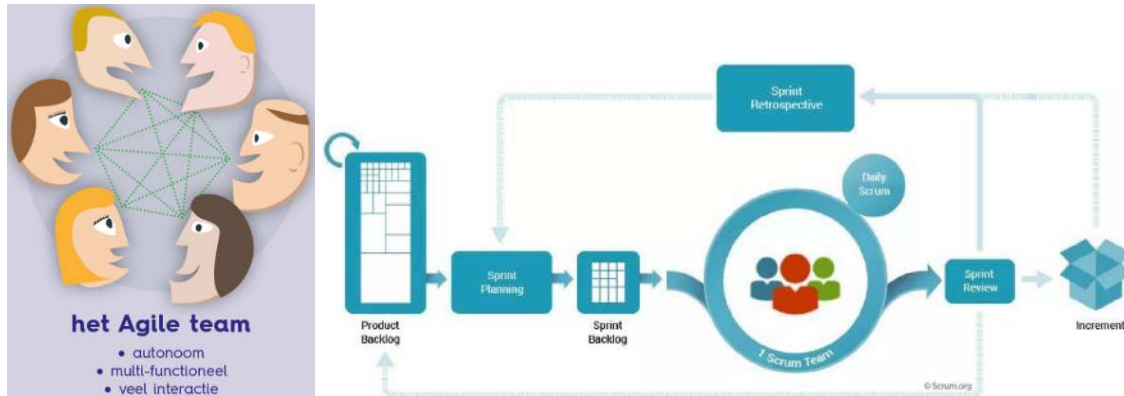
Samenwerkingsvormen (agile)

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 continu 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.

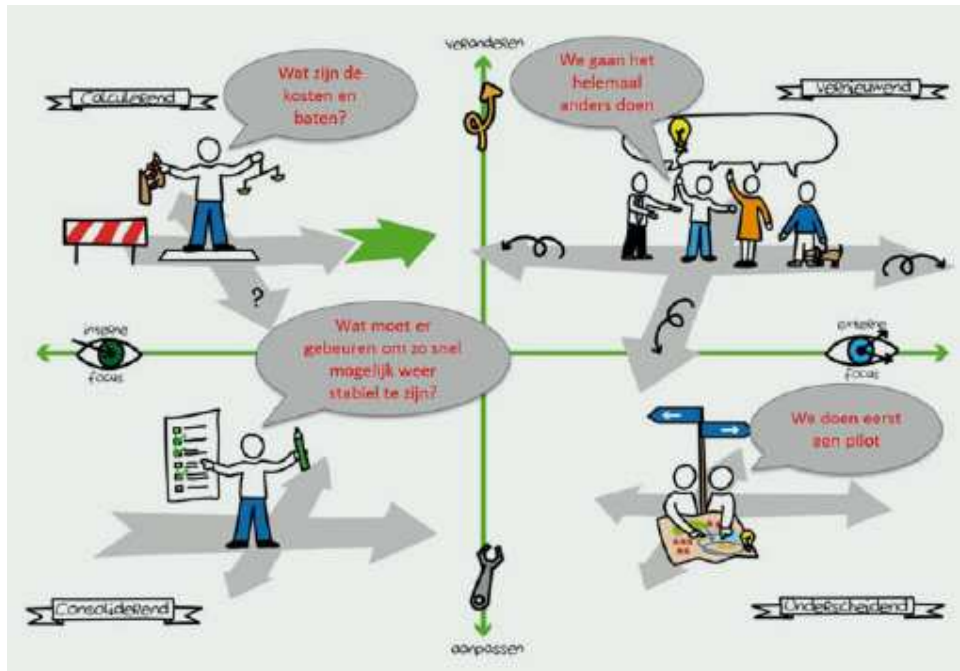
Continuïteit

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 leidinggevendenden, 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.



Bijlagen

- Bijlage I: Instrumenten voor de waterschappen
- Bijlage II: Wat moet en wat kan
- Bijlage III: Architectuur- en Informatiemodel Functioneel Regelbeheer
- Bijlage IV: Voorbeelden beslissingstabellen (van doelen tot regels)
- Bijlage IV: Voorbeelden beslissingstabellen (van doelen tot regels)
- Bijlage VI: Voorbeelden toepasbare regels
- Bijlage VII: Trefwoordenregister
- Bijlage VIII: Doelenboom
- Bijlage IX: Activiteiten
- Bijlage X: Werkingsgebieden (geografie en regels)
- Bijlage XI: Tooling voor digitaal regelbeheer & aansluiting op het DSO
- Bijlage XII: Beheer begrippen voor het domein water in het DSO
- Bijlage XIII: Voorbeelden aansluiten op het DSO (Hoogheemraadschap van Delfland en Waterschap Limburg)
- Bijlage XIV: Competenties
- Bijlage XV: Annoteren
- Bijlage XVI: Digitaal Stelsel Omgevingswet: logische en functionele opbouw



Bijlage I

**Instrumenten voor de
waterschappen**



Bijlage I: Instrumenten voor de waterschappen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Waterbeheerprogramma	2
3. Waterschapsverordening	3
4. Omgevingsvergunning.....	5
5. Projectbesluit.....	6
6. Afkortingen.....	7



1. Inleiding

De Omgevingswet biedt een set aan instrumenten waarmee het omgevingsrecht wordt vormgegeven. De wet gaat uit van zes kerninstrumenten:

1. omgevingsvisie (afdeling 3.1 Ow)
2. programma (waaronder het waterbeheerprogramma, afdeling 3.2 Ow)
3. decentrale regelgeving (afdeling 2.2 Ow)
4. algemene rijksregels voor activiteiten (art. 4.3 Ow en paragraaf 4.3.2 Ow)
5. omgevingsvergunning (afdeling 5.1 Ow)
6. projectbesluit (afdeling 5.2 Ow)

Hieronder volgt een uitleg van de instrumenten die het waterschap heeft onder de Omgevingswet. Deze instrumenten hangen met elkaar samen: de uitwerking van het waterbeleid, die het waterschap opneemt in het waterbeheerprogramma, wordt vertaald in bindende regels in de waterschapsverordening en in projectbesluiten die het waterschap vaststelt voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken.

Het waterschap stelt geen omgevingsvisie vast. Omgevingsvisies worden gemaakt door de algemene bestuurslagen: gemeente, provincie en het Rijk. Sommige waterschappen stellen wel een “watervisie” op, maar dat is een buitenwettelijk instrument en wordt daarom in deze bijlage niet behandeld. Ook op de algemene rijksregels wordt niet verder ingegaan, aangezien die door het Rijk worden vastgesteld en niet door het waterschap.

2. Waterbeheerprogramma

Wat is het?

- Beschrijft de resultaten die het waterschap wil bereiken op strategisch en tactisch niveau.
- Bestaat uit maatregelen en voorzieningen, in aanvulling op en ter uitwerking van wat in het rijks- of regionale waterprogramma is opgenomen over maatregelen, onder vermelding van de bijbehorende termijnen.
- Aanvullende toekenning van functies aan regionale wateren, voor zover het regionale waterprogramma voorziet in de mogelijkheid daartoe.
- Uitwerking van de waterbeheeraspecten van het regionale watersysteem.
- De programma’s binden alleen het waterschap zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
- In het Besluit kwaliteit leefomgeving is de programmatische aanpak niet van toepassing verklaard op waterbeheerprogramma’s.¹ De provincie zou dat eventueel wel kunnen doen (art. 3.15 lid 3 Ow).

Wat moet?

- Op grond van artikel 3.7 Ow is het verplicht om een waterbeheerprogramma te laten vaststellen door het algemeen bestuur.
- Op grond van artikel 3.10 Ow is het verplicht om een programma vast te stellen als sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde met betrekking tot water.
- Rekening houden met het regionale (provinciale) waterprogramma voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn (art. 3.7 Ow). Dit komt voort uit Europese regelgeving.

¹ Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p.225.



- Afdeling 4.2 Bkl bevat instructieregels van het Rijk over waterbeheerprogramma's. Die moeten worden opgevolgd. Ook de provincie kan instructieregels over het waterbeheerprogramma stellen in de omgevingsverordening.
- Het waterbeheerprogramma moet elke zes jaar worden geactualiseerd. De eerstvolgende keer is december 2021.
- Omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten die gevolgen hebben voor het watersysteem moeten worden getoetst aan het waterbeheerprogramma (art. 6.2 en 8.84 Bkl).
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is van toepassing (art. 16.27 Ow).
- Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken (art. 10.8 Ob).
- Afhankelijk van de inhoud van het waterbeheerprogramma, moet mogelijk een plan-milieueffectrapportage worden opgesteld. Als dat naar het oordeel van het waterschap niet nodig is, is het aan te raden om dat toe te lichten in het waterbeheerprogramma.

Wat mag?

- Waterschappen kunnen het programma alleen opstellen maar ook samen met andere bestuursorganen.
- Vrijwillig programma is ook mogelijk, bijvoorbeeld het maken van een stedelijk waterprogramma in samenwerking met gemeenten.

Wat is aan te bevelen?

- Op grond van artikel 2.2 Ow moeten bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving rekening houden. Voor wat betreft het waterbeheerprogramma is het belangrijk om deze goed af te stemmen met de omgevingsvisie en het regionale waterbeheerprogramma van de provincie en met rioleringsprogramma's van de gemeente.

3. Waterschapsverordening

Wat is het?

- De waterschapsverordening bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap stelt binnen zijn beheergebied.
- De regels in de waterschapsverordening gaan over:
 - het uitvoeren van activiteiten in een 'beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatwerk';
 - het lozen van water op het oppervlaktewater of op een zuiveringstechnisch werk;
 - het onttrekken van oppervlaktewater of grondwater.
- Een aantal waterschappen heeft ook wegen in beheer, die staan ook in de waterschapsverordening en gaan over het beoordelen van de staat en de werking van de betreffende openbare wegen.
- Per waterschap is er één waterschapsverordening.



Wat moet?

- Omgevingsvisie en regionaal waterprogramma van de provincie als kader in acht nemen.
- Instructieregels van het Rijk voor de waterschapsverordening moeten worden opgevolgd, art. 6.1 en 6.2 Bkl.
- De provinciale omgevingsverordening kan instructieregels bevatten voor de waterschapsverordening, die moeten worden opgevolgd.
- Iedere regel in de waterschapsverordening moet een digitaal werkingsgebied hebben. De zonerings rond waterstaatswerken (waar regels gelden ter bescherming van die waterstaatswerken) moeten dus als werkingsgebied terugkomen in de waterschapsverordening, en staan voortaan niet meer in de legger.
- Opnemen van het algemene toetsingskader voor wateractiviteiten. Als de vergunningplichtige activiteit gevolgen kan hebben voor een krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam, moet hieraan worden getoetst (art. 6.2 Bkl).
- Aangezien de waterschapsverordening alle regels over de fysieke leefomgeving moet bevatten, zullen ook een eventuele vaarwegenverordening (met het bakbeheer van vaarwegen) en wegenverordening (over activiteiten rond waterschapswegen) in de waterschapsverordening moeten worden opgenomen.
- Op de voorbereiding en wijziging van een waterschapsverordening is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing (art. 16.32 Ow). Iedereen kan een zienswijze indienen op het ontwerp van de waterschapsverordening (art. 16.23 Ow).
- Geen beroep mogelijk tegen de waterschapsverordening, zie artikel 8:3, lid 1, aanhef en onder a, Awb. Een mogelijke uitzondering is de aanwijzing van beperkingengebieden in de waterschapsverordening, voor dat deel van de waterschapsverordening is misschien wel beroep mogelijk.
- Een waterschapsverordening mag een projectbesluit of een voorbereidingsbesluit van de provincie of het Rijk niet belemmeren (art. 5.53a in samenhang met art. 4.19a Ow).

Wat mag?

- Bepalen dat een initiatiefnemer voor een bepaalde activiteit een omgevingsvergunning moet aanvragen of een melding moet doen.
- Het is ook mogelijk om een (aanvullende) vergunningplicht op te nemen voor het lozen van afvalwater of koelwater afkomstig van milieubelastende activiteiten die zijn geregeld in het Bal (art. 2.15 Bal).
- De bevoegdheid opnemen tot het vaststellen van maatwerkvoorschriften (art. 4.5 Ow), dit kan alleen voor activiteiten waarvoor algemene regels gelden in de waterschapsverordening.
- Het vaststellen van een maatwerkregel, daarmee kan in de waterschapsverordening worden afgeweken van bepaalde algemene rijksregels of provinciale regels (art. 4.6 Ow). Dit kan alleen als het Rijk of de provincie hiervoor de bevoegdheid heeft gegeven. In het Bal is de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels ruim open gezet (art. 2.12 Bal).
- Naar eigen inzicht het participatieproces inrichten bij de totstandkoming of wijziging van de waterschapsverordening.
- Het aanwijzen van adviseurs (art. 16.15 lid 2 Ow), dit kan bij activiteiten die in de waterschapsverordening vergunningplichtig zijn gemaakt.

Wat is aan te bevelen?

- Op grond van artikel 2.2 Ow moeten bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving rekening houden. Voor wat betreft de waterschapsverordening is het met name belangrijk om deze goed af te stemmen met de omgevingsplannen van de gemeenten.



4. Omgevingsvergunning

Wat is het?

- De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, in dit geval wateractiviteiten.
- De omgevingsvergunning geldt voor iedereen die de activiteit uitvoert waarvoor de vergunning is verleend (art. 5.37 lid 1 Ow).

Wat moet?

- Het waterschap moet de vergunningplichtige activiteiten aanwijzen in de waterschapsverordening.
- In het belang van een doelmatig waterbeheer wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten los aangevraagd van een omgevingsvergunning voor andere activiteiten (art. 10.21 Omgevingsbesluit).
- Het dagelijks bestuur van het waterschap is in de meeste gevallen bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit. In een aantal gevallen is het college van gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag.
- In artikel 4.24 Ob staat opgesomd bij welke omgevingsvergunningen het dagelijks bestuur van het waterschap advies met instemming heeft.
- De beoordelingsregels van de verschillende vergunningplichtige activiteiten hanteren bij de beoordeling van de aanvraag voor een vergunning.
- Als een initiatiefnemer nog een andere vergunning nodig heeft om een activiteit daadwerkelijk te kunnen verrichten, geldt een actieve informatieplicht van het bevoegd gezag (art. 3:20 Awb).
- In gevallen waarop de milieueffectrapportage of het Verdrag van Aarhus van toepassing is, geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Ook is het mogelijk om op verzoek of met instemming van de aanvrager de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen (art. 16.65 Ow).
- Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning op grond van de waterschapsverordening is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de verleende omgevingsvergunning (art. 18.2 lid 2 Ow).

Wat mag?

- Bij vergunningvoorschrift afwijken van de algemene rijksregels (art. 2.13 Bal).
- Tijdelijke vergunning verlenen als er geen sprake is van een doorlopende activiteit (art. 5.36 Ow). Er kunnen dan voorschriften worden gesteld die van kracht blijven na afloop van de vergunning.
- Bij een vergunning voor een aflopende activiteit: bepalen dat de vergunninghouder na afloop van de termijn de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand herstelt of een andere toestand realiseert (art. 5.36 Ow).



5. Projectbesluit

Wat is het?

- Een instrument voor het mogelijk maken van veelal complexe projecten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.
- Omvangrijker dan voormalig projectplan, want het vervangt meerdere instrumenten zoals het inpassingsplan (Wet ruimtelijke ordening) en het tracébesluit (Tracéwet).
- Een instrument dat een uniforme procedure biedt voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de overheidsverantwoordelijkheid uit verschillende lagen.
- Een instrument voor het uitvoeren, in werking hebben en in standhouden van projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.

Wat moet?

- Een projectbesluit is alleen mogelijk als sprake is van een publiek belang.
- Een projectbesluit is verplicht als het gaat om de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk (art. 5.46 lid 2 Ow).
- In het projectbesluit moet staan op welke manier het project wordt uitgevoerd, het bevat in ieder geval:
 - hoe het project eruit zal zien;
 - welke maatregelen en voorzieningen worden genomen voor de uitvoering;
 - welke maatregelen worden genomen om schade te herstellen, te beperken of te compenseren.
- Bevoegd gezag voor het projectbesluit voor wat betreft de waterschappen is het dagelijks bestuur van het waterschap.
- Komt tot stand na een wettelijke procedure: de projectprocedure, afdeling 5.2 Ow en hoofdstuk 5 Ob.
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) is van toepassing op de voorkeursbeslissing voor en de voorbereiding van een projectbesluit (art. 16.70 en 16.71 Ow). Op grond van artikel 16.23 en 16.22 Ow kan een ieder zienswijzen naar voren brengen op het ontwerp van het projectbesluit.
- Vroegtijdige participatie verplicht (paragraaf 5.2.2 Ow en art. 5.3 Ob).
- Als het projectbesluit als omgevingsvergunning geldt, ligt de bevoegdheid tot toezicht en handhaving van de gestelde regels bij het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld (art. 18.2 Ow).
- Tegen het projectbesluit staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wat mag?

- Bij aanleg of wijziging van waterstaatswerken die niet in beheer zijn bij het Rijk kan vrijwillig voor een projectbesluit worden gekozen.
- Voorafgaand aan het vaststellen van een projectbesluit kan het dagelijks bestuur een voorkeursbeslissing nemen (art. 5.47 en 5.49 Ow).
- Het projectbesluit kan gaan over projecten met betrekking tot watersystemen en het waterketenbeheer.
- Het waterschap kan met het projectbesluit de regels van een omgevingsplan aanpassen. Dit kan als het omgevingsplan geen mogelijkheden biedt om het project te realiseren of in stand te houden (art. 5.52 lid 1 Ow).



- Het waterschap kan in het projectbesluit vergunningplichtige activiteiten regelen. Dan hoeft daarvoor geen aparte procedure meer te worden gevolgd voor een omgevingsvergunning, het projectbesluit geldt dan als omgevingsvergunning (artikel 5.52 lid 2 onder a Ow).

Wat is aan te bevelen?

- Het nemen van een voorkeursbeslissing als maatschappelijk draagvlak van groot belang wordt geacht om tot snellere en betere besluitvorming te komen.

6. Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Krw	Kaderrichtlijn water
Ob	Omgevingsbesluit
Ow	Omgevingswet



Bijlage II

Wat moet en wat kan



Bijlage II: Wat moet en wat kan

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Omgevingswet	2
3. Invoeringsbesluit Omgevingswet	7
4. Besluit kwaliteit leefomgeving	7
5. Besluit activiteiten leefomgeving	8
6. Omgevingsbesluit	9
7. Omgevingsregeling	10
8. Besluit bouwwerken leefomgeving	10
9. Aanvullingswet bodem Omgevingswet	11
10. Aanvullingswet geluid Omgevingswet	11
11. Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet	12



1. Inleiding

Deze bijlage bevat een checklist voor de (mogelijke) inhoud van de waterschapsverordening aan de hand van de Omgevingswet en de vier onderliggende algemene maatregelen van bestuur, met aanvullingen of inhoudelijke wijzigingen door het invoeringsspoor en de aanvullingssporen Omgevingswet.¹

In de laatste kolom is aangegeven of regels in de waterschapsverordening *moeten* worden opgenomen of *kunnen* worden opgenomen. Daarnaast zijn *aandachtspunten* benoemd, die een rol kunnen spelen bij het opstellen van de waterschapsverordening.

2. Omgevingswet

Geïntegreerde versie Omgevingswet met wijzigingen als gevolg van onder andere het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, publicatiedatum 03-09-2019, link:

- <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/03/19/herleidbare-geconsolideerde-versie-omgevingswet>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Art. 1.1 Ow (begripsbepalingen)	Doorwerking begripsbepalingen: <ul style="list-style-type: none"> • lid 1: begrippen Omgevingswet van rechtswege van toepassing op waterschapsverordening • lid 2: begrippen algemene maatregelen van bestuur niet van rechtswege van toepassing 	Aandachtspunt
Art. 1.2 Ow (fysieke leefomgeving)	Reikwijdte van de waterschapsverordening (net als de Omgevingswet) is beperkt tot: <ul style="list-style-type: none"> • de ‘fysieke leefomgeving’ (zie lid 2 en art. 1.4) en • ‘activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving’ (zie lid 3 en 4). 	Aandachtspunt
Art. 1.3 Ow (maatschappelijke doelen)	Doelstelling van de waterschapsverordening is (net als de Omgevingswet), met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu gericht op het in onderlinge samenhang: <ul style="list-style-type: none"> • bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving • bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur • doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften 	Aandachtspunt

¹ Hoe de Omgevingswet tot stand komt, inclusief een uitleg over de sporen en planning, is na te lezen op de website: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/hoe-komt-de/>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Art. 2.2 Ow (afstemming en samenwerking)	Bij het opstellen van de waterschapsverordening houdt het waterschap rekening met de taken en de bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met hen af.	Aandachtspunt
Art. 2.5 Ow (waterschapsverordening)	Het algemeen bestuur van het waterschap stelt één waterschapsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.	Moeten
Art. 2.7 Ow (verplicht opnemen of uitsluiten van regels)	Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangegeven waarin regels over de fysieke leefomgeving wel of juist niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen.	Moeten (niet mogen)
Art. 2.8 Ow (delegatie)	<ul style="list-style-type: none"> • Het algemeen bestuur kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van de waterschapsverordening delegeren aan het dagelijks bestuur. • De toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is er stellig in dat het delegatiebesluit een apart besluit is, naast de waterschapsverordening. Dit is echter niet juridisch vastgelegd. Het is daarom in principe ook mogelijk om delegatiebepalingen in de waterschapsverordening zelf op te nemen, bijvoorbeeld in het slothoofdstuk. 	Kunnen
Art. 2.17 Ow (toegedeelde waterschapstaken)	<p>1. Aan het waterschap worden de volgende taken voor de fysieke leefomgeving toegedeeld:</p> <p>a. op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer:</p> <p>1°. het beheer van watersystemen, voor zover aan het waterschap toegedeeld bij provinciale verordening of bij ministeriële regeling</p> <p>2°. de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk,</p> <p>b. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen, voor zover het beheer van die wegen bij provinciale verordening is toegedeeld aan het waterschap.</p> <p>2. Het waterschapsbestuur kan een andere rechtspersoon belasten met de exploitatie van een zuiveringstechnisch werk.</p> <p>3. Het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur kunnen gezamenlijk bepalen dat de hierboven genoemde zuiveringstaak tot de taak van de gemeente behoort, als dat doelmatiger is voor de zuivering van het stedelijk afvalwater.</p>	<p>Deels moeten/deels kunnen</p> <p>Bij afzonderlijk besluit, niet in de waterschapsverordening</p>



Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Art. 2.22 Ow (instructieregels)	De provincie kan instructieregels stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door het waterschap om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (lid 1). Als de provincie deze instructieregels opneemt in de omgevingsverordening moet het waterschap daaraan voldoen. → voor de limitatieve inhoud van deze regels zie art. 2.23 Ow hieronder! → voor ontheffing van deze regels: zie art. 2.32 lid 1	Moeten
Art. 2.23 Ow (inhoud instructieregels)	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie kan instructieregels aan het waterschap op grond van artikel 2.22 alleen stellen over (lid 1): <ul style="list-style-type: none"> a. de inhoud of motivering van de waterschapsverordening, b. de uitoefening van de waterschapstaken als bedoeld in art. 2.17. • Regels over de inhoud of motivering van de waterschapsverordening kan de provincie alleen stellen over: de uitoefening van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3, op te nemen maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6, over monitoring als bedoeld in de artikelen 20.1 en 20.2 en gegevensverzameling als bedoeld in artikel 20.6. 	Moeten
	De provincie kan een termijn stellen waarbinnen het waterschap uitvoering moet hebben gegeven aan de instructieregels (lid 4).	Moeten
	De provincie kan bij de instructieregels bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het waterschap van de regels kan afwijken als de toepassing van de regels niet toereikend is (lid 5).	Kunnen
Art. 4.1 Ow (algemene regels)	In de waterschapsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.	Kunnen
Art. 4.4 Ow (inhoud algemene regels)	Regels in een waterschapsverordening kunnen inhouden een verbod om zonder melding een activiteit te verrichten of een activiteit zonder een omgevingsvergunning te verrichten.	Kunnen

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Art. 4.5 Ow (maatwerkvoorschrift en of vergunningvoorschriften)	<ul style="list-style-type: none"> • Bij algemene regels in de waterschapsverordening kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld of vergunningvoorschriften aan een omgevingsvergunning kunnen worden gebonden. • Daarbij kan ook worden bepaald dat een maatwerkvoorschrift niet kan worden gesteld als over een onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden. 	Kunnen
Art. 4.6 Ow (maatwerkregels)	In de waterschapsverordening kunnen maatwerkregels worden opgenomen over lozingsactiviteiten die zijn geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).	Kunnen
Art. 4.7 lid 3 Ow (gelijkwaardigheid)	Bij algemene regels kunnen nadere regels worden gesteld over het treffen van een gelijkwaardige maatregel of over het uitsluiten van het treffen van een gelijkwaardige maatregel.	Kunnen
Art. 4.8 Ow (bevoegd gezag in kader van waterschapsverordening)	Voor de waterschapsverordening is het dagelijks bestuur het bevoegd gezag <ul style="list-style-type: none"> • waaraan een melding wordt gedaan, • dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, • dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel. 	Aandachtspunt
Art. 5.2 Ow (afbakening vergunningplicht)	In de waterschapsverordening kan worden afgeweken van de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen van lozingsactiviteiten in het Bal.	Kunnen
Art. 5.3 Ow (omgevingsvergunningplicht)	In de waterschapsverordening kunnen omgevingsvergunningplichten worden opgenomen.	Kunnen
Art. 5.30 Ow (beoordelingsregels 5.3-vergunning)	In de waterschapsverordening kunnen beoordelingsregels worden opgenomen voor een daarin opgenomen vergunningplicht.	Kunnen
Art. 5.34 Ow (voorschriften omgevingsvergunning)	In de waterschapsverordening kunnen regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3.	Kunnen
Art. 5.39 Ow (verplichting tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking vergunning)	In de waterschapsverordening kunnen gevallen of gronden worden bepaald op basis waarvan het dagelijks bestuur de voorschriften van een 5.3-omgevingsvergunning wijzigt, of een 5.3-omgevingsvergunning intrekt.	Kunnen
Art. 5.40 Ow (bevoegdheid tot wijziging voorschriften)	In de waterschapsverordening kunnen gevallen of gronden worden bepaald op basis waarvan het dagelijks bestuur de voorschriften van een 5.3-	Kunnen



Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)	omgevingsvergunning kan wijzigen of een 5.3-omgevingsvergunning kan intrekken.	
Art. 15.10 Ow (delegatiegrondslag informatie-verplichting)	Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over een in een waterschapsverordening op te nemen verplichting tot het verstrekken van informatie en tot de kennisgeving daarvan, met het oog op de indiening van een aanvraag om schadevergoeding als bedoeld in artikel 15.4. Als er regels zijn gesteld, dan moet het waterschap hieraan voldoen.	Moeten
Art. 16.15 Ow (advies)	In de waterschapsverordening kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteit als bedoeld in artikel 5.3.	Kunnen
Art. 16.32 Ow (toepassing afdeling 3.4 Awb)	Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een waterschapsverordening. (Procedurevoorschrift)	Moeten
Art. 16.55 Ow (aanvraagvereisten)	Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 kunnen in de waterschapsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.	Kunnen
Art. 19.0 Ow (bijzondere omstandigheden)	Bij algemene regels in de waterschapsverordening kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het daarbij aangewezen bestuursorgaan bij besluit kan bepalen dat zich een in die regels aangegeven bijzondere omstandigheid in de fysieke leefomgeving voordoet.	Kunnen



3. Invoeringsbesluit Omgevingswet

Voorhangversie, link:

- <https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019/Invoeringsbesluit+Omgevingswet+-+artikelen+-+integrale+voorhangversie+mei+2019.pdf>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Art. 7.4 t/m 7.26	Bruidsschat voor de waterschapsverordening. De bruidsschat komt in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht, en hoeft daarom niet per se voor 1 januari 2023 te worden aangepast. Het waterschap kan de regels van de bruidsschat wel op ieder moment wijzigen.	Kunnen

4. Besluit kwaliteit leefomgeving

Geconsolideerde versie Besluit kwaliteit leefomgeving met wijzigingen als gevolg van Invoeringsbesluit Omgevingswet, 29-05-2019, link:

- <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Artikel 6.1 (instructieregel Rijk)	Het waterschap moet bij het opnemen van regels over lozingen in de waterschapsverordening voldoen aan de eisen van artikel 10 en artikel 11, derde lid, aanhef en onder g, van de kaderrichtlijn water. Deze artikelen gaan over de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse lozingen en over het vereiste van voorafgaande regulering voor lozingen door puntbronnen die waterverontreiniging kunnen veroorzaken. Er zijn geen lozingen uitgezonderd, alle lozingen van verontreinigde stoffen die onder de kaderrichtlijn water vallen, vallen hier onder.	Moeten
Artikel 6.2 (instructieregel Rijk)	Als in de waterschapsverordening vanwege de kaderrichtlijn water bepaalde wateractiviteiten vergunningplichtig zijn gesteld, moet hierbij het generieke toetsingskader van artikel 8.84 Bkl worden toegepast. Het waterschap voldoet aan deze instructieregels als het dat artikel van overeenkomstige toepassing verklaart of overschrijft.	Moeten

5. Besluit activiteiten leefomgeving

Geconsolideerde versie Besluit activiteiten leefomgeving met wijzigingen als gevolg van Invoeringsbesluit Omgevingswet, 29-05-2019, link:

- <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Art. 2.12 (maatwerkregels)	Het waterschap kan in de waterschapsverordening maatwerkregels stellen over de specifieke zorgplicht, afdeling 2.7 en de regels over lozingsactiviteiten in hoofdstuk 3 tot en met 5 Bal. Daarbij moeten wel de belangen uit artikel 2.2 Bal in acht worden genomen. In het Bal is specifiek opgenomen waarover het waterschap wel of niet maatwerkregels mag stellen en in welke gevallen het waterschap mag afwijken van de algemene regels in het Bal.	Kunnen
Art. 2.14 (afbakening maatwerkregels over meldingen)	Instellen van een meldplicht voor lozingsactiviteiten in hoofdstuk 2 tot en met 5 van het Bal. Een dergelijke meldplicht is een maatwerkregel. Van de meldplichten die al in het Bal zelf zijn geregeld, kan het waterschap niet afwijken; alleen aanvullende meldplichten zijn mogelijk.	Kunnen
Art. 2.15 (aanvullende vergunningplichten)	Mogelijkheid om af te wijken van de vergunningplichten voor lozingsactiviteiten die op rijksniveau zijn geregeld. Daarmee kunnen meer gevallen als vergunningplichtig worden aangewezen, maar er kan ook een nieuwe vergunningplicht worden ingesteld. Het waterschap kan echter niet een vergunningplicht die op rijksniveau is geregeld, buiten werking stellen.	Kunnen



6. Omgevingsbesluit

Geconsolideerde versie Omgevingsbesluit met wijzigingen als gevolg van Invoeringsbesluit Omgevingswet, 29-05-2019, link:

- <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Artikel 2.2, eerste lid (verplichting opname regels in waterschapsverordening)	Regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen mogen alleen in de waterschapsverordening worden opgenomen. De regels kunnen in dat geval niet in een andere verordening van het waterschap worden opgenomen.	Moeten
Artikel 2.2, tweede lid (verbod opname regels in waterschapsverordening)	Regels over onderhoudsverplichtingen en de aanwijzing van onderhoudsplichtigen mogen niet in de waterschapsverordening worden opgenomen, deze regels moeten in de legger op grond van artikel 78, tweede lid, Waterschapswet worden opgenomen (de onderhoudslegger).	Moeten (niet mogen)
Artikel 2.2, tweede lid (verbod opname regels in waterschapsverordening)	Strafbepalingen mogen niet in de waterschapsverordening worden opgenomen, artikel 81 Waterschapswet Via de Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld dat overtredingen van de waterschapsverordening strafrechtelijk handhaafbaar zijn op grond van de Wet op de economische delicten. Vandaar dat strafbepalingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen.	Moeten (niet mogen)
Artikel 2.2, tweede lid (verbod opname regels in waterschapsverordening)	Bepalingen over waterschapsbelastingen mogen niet in de waterschapsverordening worden opgenomen, maar in ene verordening op grond van artikel 110 Waterschapswet.	Moeten (niet mogen)



7. Omgevingsregeling

Ontwerp Omgevingsregeling, 1 februari 2019, link:

- <https://www.internetconsultatie.nl/omgevingsregeling>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Afdeling 6.3 (Meet- en rekenvoorschriften activiteiten waarover in omgevingsverordening regels zijn gesteld)	Gereserveerd	
Afdeling 8.3 (Instructieregels over waterschapsverordening)	Gereserveerd	

8. Besluit bouwwerken leefomgeving

Geconsolideerde versie Besluit bouwwerken leefomgeving met wijzigingen als gevolg van Invoeringsbesluit Omgevingswet, 29-05-2019, link:

- <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Niet relevant voor de waterschapsverordening		



9. Aanvullingswet bodem Omgevingswet

Link:

- <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/kamerstukken/2018/01/22/indiening-wetsvoorstel-aanvullingswet-bodem-aan-tweede-kamer---wetsvoorstel>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Waarschijnlijk niet relevant voor de waterschapsverordening	De huidige regels van het Rijk over grondwatersaneringen komen niet terug. De provincie zijn aan zet om te beoordelen of er regels nodig zijn over het omgaan met verontreinigd grondwater. Dat kan er toe leiden dat de provincies instructieregels gaan stellen over waterbeheerprogramma's of de waterschapsverordening.	Aandachtspunt

10. Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Link:

- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35054-A.html>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Waarschijnlijk niet relevant voor de waterschapsverordening	Wegen zijn een bron van geluid. Via de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid worden geluidsregels toegevoegd aan de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor wat betreft waterschapswegen zal in het nieuwe stelsel ook gebruik worden gemaakt van de systematiek van de geluidsproductieplafonds. Een geluidproductieplafond geeft de toegestane geluidproductie weer vanwege een weg of spoorweg. Geluidproductieplafonds gelden op bepaalde referentiepunten langs wegen en spoorwegen.	Aandachtspunt



11. Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Link:

- <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2016/07/01/consultatieversie-aanvullingswet-grondeigendom>

Artikel	Wat regelen in de waterschapsverordening	Moeten/kunnen
Niet relevant voor de waterschapsverordening		



Bijlage III

**Architectuur- en Informatiemodel
Functioneel Regelbeheer**





Bijlage III: Architectuur- en Informatiemodel Functioneel Regelbeheer

Inhoudsopgave

1. Introductie	2
1.1 Leeswijzer	2
1.1.1 Architectuurmodel	2
1.1.2 Conceptueel Informatiemodel	3
1.1.3 Woordenlijst	3
1.1.4 Verbetervoorstellen	3
1.2 Aanpak	3
2. Architectuur	4
2.1 Motivatie waterschap en functioneel regelbeheersysteem	4
2.2 Applicatiecomponenten functioneel regelbeheersysteem	5
2.3 Interfaces functioneel regelbeheersysteem	6
3. Conceptueel Informatiemodel	7
3.1 Regels, Activiteiten & Werkingsgebieden	7
3.1.1 Objecttypen	9
3.1.2 Aanpassingen t.o.v. Landelijke Standaarden	11
3.1.3 Mapping regels, activiteiten & werkingsgebieden	11
3.1.4 Mapping activiteiten	13
3.1.5 Mapping locaties	15
3.2 Toepasbare Regels	16
3.3 Wijzigingsbesluit	18
4. Woordenlijst	20
5. Verbetervoorstellen	23
5.1 Uitbreidingen door de waterschappen binnen TROWA Werkpakket 3	23
5.2 Verbetervoorstellen voor landelijke voorzieningen	23



1. Introductie

In 2021 moeten alle waterschappen aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Expliciet betekent dit dat alle waterschappen op dat moment hun “waterschapsverordening” moeten publiceren naar de landelijke voorziening(en).

In de huidige situatie beschikken de waterschappen nog niet over de benodigde systemen om zo’n waterschapsverordening op te stellen, te beheren en te publiceren. In dit document wordt high level en conceptueel beschreven welke data opgeslagen en beheert moet worden in zo’n systeem en welke functionaliteit hiervoor nodig is.

Allereerst worden de functionaliteiten, (groe) dataobjecten en interfaces beschreven die zo’n systeem moet bevatten. Vervolgens wordt de data die beheert en opgeslagen moet worden verder uitgewerkt in een conceptueel informatiemodel.

Deze modellen kunnen gebruikt worden:

- Als blauwdruk/eis voor de, gezamenlijke of individuele, bouw/aanschaf van een regelbeheersysteem voor het beheren van een waterschapsverordening;
- Voor de gezamenlijke doorontwikkeling en integratie van dit model binnen de waterschapsarchitectuur van de waterschappen (Waterschaps Informatie & Logisch Model Architectuur);
- Om de veranderopgave op het gebied van gegevensbeheer (regels & werkingsgebieden) voor een waterschap te bepalen.

1.1 Leeswijzer

De informatiemodellering van functioneel regelbeheer is uitgewerkt in een “high level” architectuurmodel en meer gedetailleerd conceptueel informatiemodel.

1.1.1 Architectuurmodel

Paragraaf 2 van deze bijlage beschrijft het architectuurmodel. Een informatie-architectuurmodel beschrijft de inhoudelijke relaties en samenhang tussen toepassingen en gegevensverzamelingen onderling. Het kan daarmee gebruikt worden om applicaties, onderliggende data en interacties tussen systemen te beschrijven. Het biedt daarom ook context en onderbouwing voor een (meer gedetailleerd) conceptueel informatiemodel.

Het architectuurmodel wordt beschreven middels ArchiMate¹; een open en onafhankelijke beschrijvingstaal voor enterprise-architecturen. Het architectuurmodel bestaat uit drie delen:

1. De relatie tussen de motivaties van een waterschap en een functioneel regelbeheersysteem;
2. Een beschrijving van de applicatiecomponenten van een functioneel regelbeheersysteem;
3. De interfaces die het systeem heeft met andere systemen.

Het architectuurmodel kan in de nabije toekomst onder andere uitgebreid worden met functionele en niet-functionele requirements.

¹ <https://nl.wikipedia.org/wiki/ArchiMate>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.



1.1.2 Conceptueel Informatiemodel

De dataobjecten uit het architectuurmodel zijn verder uitgewerkt in een conceptueel informatiemodel (hierna: CIM), in paragraaf 3 van deze bijlage. Een conceptueel informatiemodel gaat over de onderwerpen van gesprek die een rol spelen in een domein, hun kenmerken en hun onderlinge relaties. Deze informatie uit het domein kan opgevraagd en uitgewisseld worden. Deze informatie wordt beschreven in de taal en terminologie en definities van dit domein.

Dit CIM bestaat uit een beschrijving van de informatie, in tekst en in UML en is object georiënteerd, waar dit kan. De beschrijving volgt hierbij een standaard voor het beschrijven van informatiemodellen, te weten het metamodel voor informatiemodellen (hierna: MIM).

De beschrijving van dit CIM bestaat uit drie delen:

1. een overzicht van de objecttypen;
2. een overzicht van aanpassingen binnen dit CIM ten opzichte van de landelijke standaarden;
3. een mapping van het CIM naar de landelijke standaarden, zodat inzichtelijk waar de informatie uit het CIM gebruikt zal worden.

1.1.3 Woordenlijst

Een woordenlijst met gebruikte termen binnen het informatiemodel (zie hieronder paragraaf 4).

1.1.4 Verbetervoorstellen

Verbetervoorstellen vanuit de waterschappen aan de beheerders van de landelijke standaarden (zie hieronder paragraaf 5).

1.2 Aanpak

De modellen zijn tot stand gekomen in een aantal workshops. Hierbij zijn de volgende principes gehanteerd:

1. volgen van de standaarden (IMTR, CIM-OW, STOP TPOD);²
2. versimpelen waar mogelijk en
3. uitbreiden waar niet anders kan.

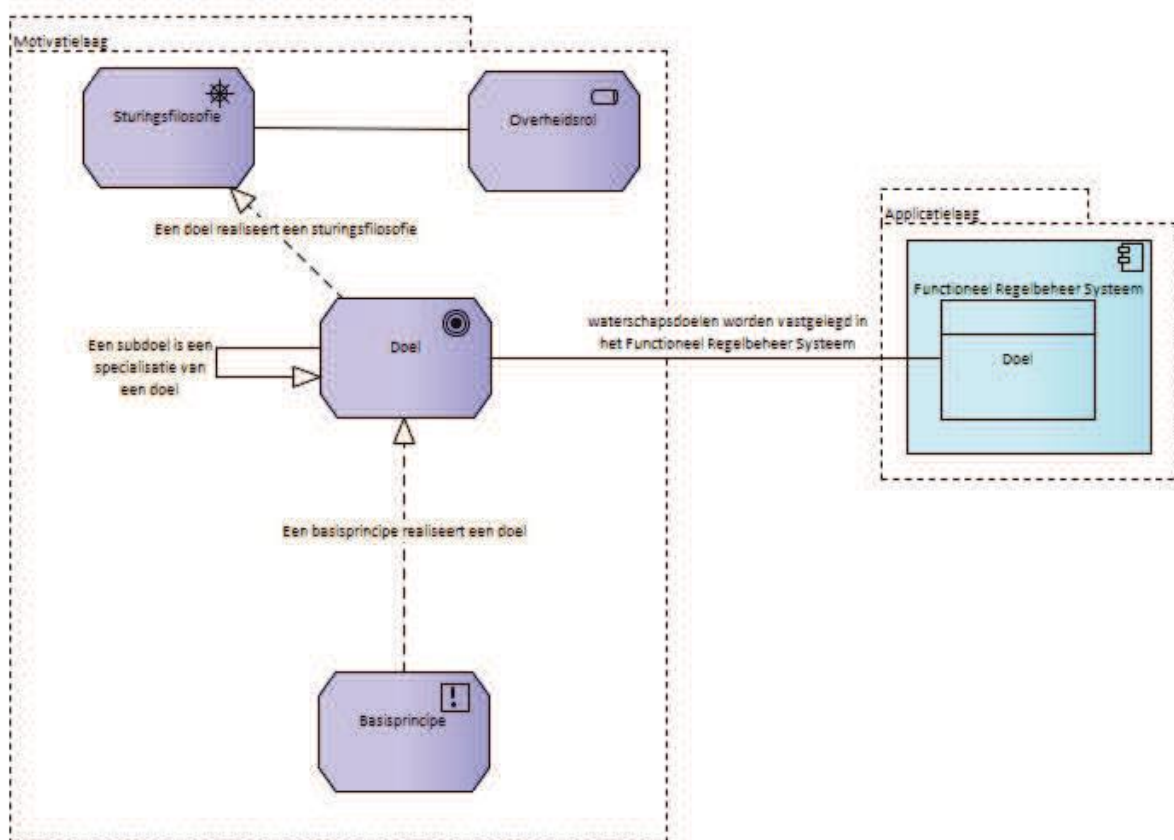
Versimpelingen en uitbreidingen zijn terug te vinden in paragraaf 3.1.2 en paragraaf 5 van deze bijlage.

² Naast de standaarden is het ook belangrijk aan te sluiten op de “functionele structuur” van het DSO. Deze is helaas nog geen onderdeel van een landelijk informatiemodel, maar wel van essentieel belang voor het ontsluiten van regels.

2. Architectuur

2.1 Motivatie waterschap en functioneel regelbeheersysteem

Eén van de belangrijke onderscheidende kenmerken van regels “functioneel” beheren, is dat er altijd antwoordt gegeven kan worden op de waarom-vraag achter een regel. Bevoegd gezagen vervullen een bepaalde overheidsrol en doen dit conform een sturingsfilosofie.³ Uit deze sturingsfilosofie volgen doelen die het bevoegd gezag wil realiseren. Dit wordt onder andere vastgelegd in beleid, wat de onderbouwing vormt voor de regels van het bevoegd gezag. Basisprincipes schetsen de kaders die gehanteerd worden om doelen te bereiken.

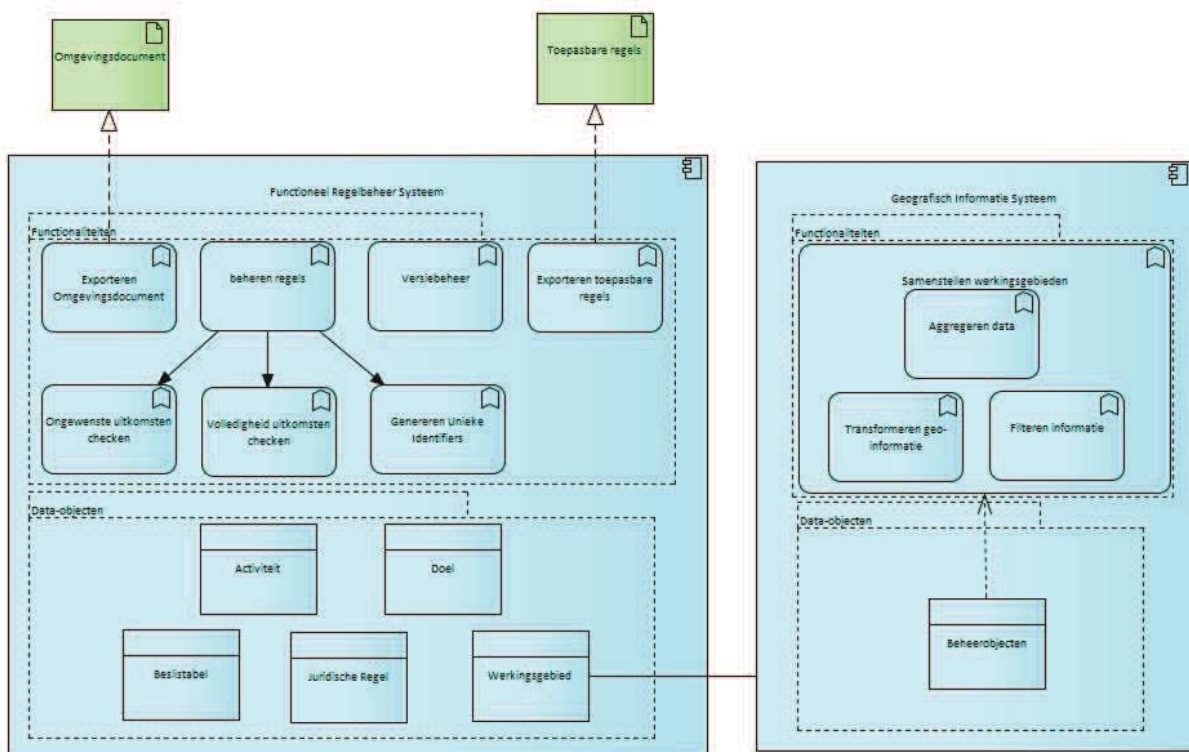


Figuur 1. Bijlage III. Motivatie bevoegd gezag

³ Voorbeelden van overheidsrollen en sturingsfilosofieën zijn te vinden via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/samenhang-instrumenten/omgevingswet-alleen/bewustwording>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

2.2 Applicatiecomponenten functioneel regelbeheersysteem

Het bevoegd gezag moet de regels, de activiteiten en werkingsgebieden waar ze voor gelden beheren en uiteindelijk publiceren. Dit kan plaatsvinden middels een “functioneel regelbeheer systeem”. De applicatiearchitectuur die hiervoor nodig is, is beschreven in Figuur 2.⁴



Figuur 2. Bijlag III. Applicatiearchitectuur functioneel regelbeheer

Het functioneel regelbeheer systeem bevat de volgende applicatiefuncties:

- Exporteren omgevingsdocumenten:
Deze functie maakt het mogelijk om data uit de applicatie te exporteren naar een omgevingsdocument-bestand, volgens de STOP/TPOD-standaard.
- Exporteren toepasbare regels:
Deze functie maakt het mogelijk om data uit de applicatie te exporteren naar een toepasbare-regel-bestand, volgens de STTR-standaard
- Beheren regels:
Deze functie zorgt ervoor dat de juridische- en toepasbare regels in het systeem beheerd kunnen worden.
- Ongewenste uitkomsten checken:
Deze functie maakt het mogelijk om binnen beslistabellen te controleren op ongewenste uitkomsten (antwoorden die buiten scope van de gestelde vragen vallen, overlap tussen vragen, etc.).
- Volledigheid uitkomsten checken:

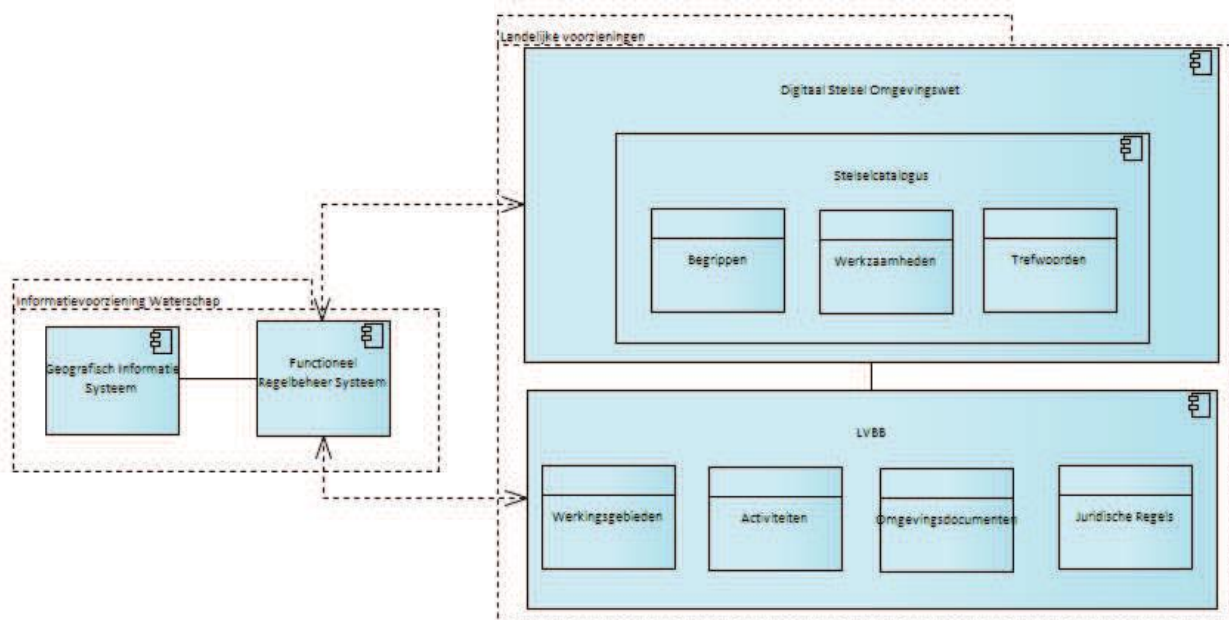
⁴ De figuren hebben klein lettertype. In de webomgeving van deze handreiking zijn de figuren beter te lezen en zijn daar uit te vergroten.

Deze functie maakt het mogelijk te controleren of alle mogelijke uitkomsten binnen een beslistabel zijn afgedekt.

- Genereren unieke identifiers:
Deze functie maakt het mogelijk unieke identifiers voor informatie-objecten binnen het functioneel regelbeheer systeem te genereren.
- Versiebeheer:
Versiebeheer is het systeem waarbij veranderingen binnen de gegevens van de applicatie over de tijd wordt bijgehouden.

2.3 Interfaces functioneel regelbeheersysteem

Het functioneel regelbeheer systeem moet informatie uitwisselen met interne- en externe voorzieningen. Dit is uitgewerkt in Figuur 3.⁵



Figuur 3. Bijlage III. Applicatieinterfaces functioneel regelbeheer systeem

⁵ Naast de benoemde componenten is het ook van belang aan te sluiten op de "functionele structuur" van het DSO. Hoe dit technisch werkt, is op moment van schrijven nog onduidelijk.



3. Conceptueel Informatiemodel

3.1 Regels, Activiteiten & Werkingsgebieden

De kern van het informatiemodel functioneel regelbeheer bestaat uit de objecttypes en waardelijsten (codelists) in figuur 4. Objecttypes zijn alle onderkende onderwerpen van gesprek binnen een domein (een activiteit, een regel, etc.). Over deze objecten wordt informatie bijgehouden en uitgewisseld met de landelijke voorzieningen. Het informatiemodel is een samenstelling van informatie-objecten uit IMTR, CIM-OW en de TPOD-standaarden.⁶

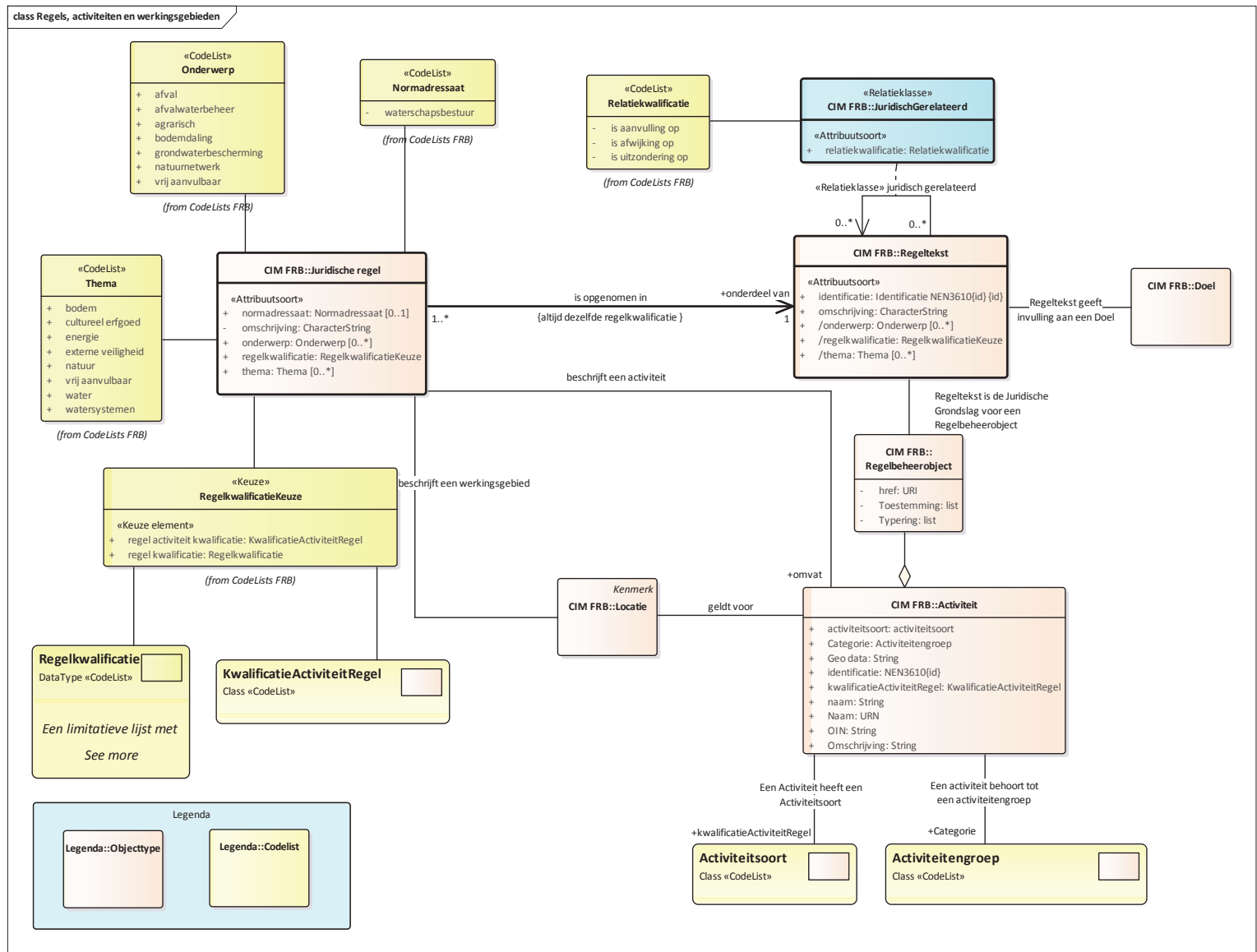
Objecttypes kunnen verder worden beschreven door ze te voorzien van kenmerken. Voor de kenmerken van de objecttypes verwijzen we naar het IMTR⁷ en het CIM-OW.⁸

- zie volgende pagina-

⁶ Naast de standaarden is het ook belangrijk aan te sluiten op de “functionele structuur” van het DSO. Deze is helaas nog geen onderdeel van een landelijk informatiemodel, maar wel van essentieel belang voor het ontsluiten van regels.

⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/technisch-aansluiten/koppelvlakken/toepasbare-regels/standaard/>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/technisch-aansluiten/koppelvlakken/omgevingsdocumenten/standaard-officieel/>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.



Figuur 4.Bijlagelll. CIM FRB Regels, Activiteiten & Werkingsgebieden



3.1.1 Objecttypen

Tabel 1. Bijlage III. Objecttypen

Objecttype Activiteit	
Naam	Activiteit
Definitie	Een activiteit is ieder menselijk handelen waarbij, of ieder menselijk nalaten waardoor een verandering of effect in de fysieke leefomgeving wordt of kan worden bewerkstelligd.
Toelichting	<p>Bijvoorbeeld: het lozen van afvalwater, het bouwen van hoogbouw, het exploiteren van een jachthaven.</p> <p>Het objecttype activiteit is een typering van alle activiteiten die bijvoorbeeld een initiatiefnemer kan uitvoeren in de leefomgeving. Er wordt niet een specifieke activiteit bedoeld die een specifieke initiatiefnemer voornemens is om uit te voeren, maar het type activiteit waarover regels opgesteld zijn. De regel geeft aan dat activiteiten van een bepaald type activiteit wel of niet zijn toegestaan zijn op deze locatie en onder welke voorwaarden. De activiteit is niet de regel zelf. De regel beschrijft wat er juridisch geldt voor de activiteit of activiteiten. De gehele juridische tekst is te vinden in de juridische regel, en niet in dit objecttype.</p> <p>In spreektaal zeggen we, een Activiteit is wel of niet toegestaan voor een Locatie. Informatiekundig zeggen we, een Activiteit heeft een kenmerk 'toegekend aan', welke verwijst naar een Locatie.</p> <p>De relatie van activiteit naar Locatie noemen we niet werkingsgebied.</p> <p>Werkingsgebied is een juridische term, als je denkt vanuit de juridische regels. Daarom heet de relatie van activiteit naar Locatie: 'toegekend aan'.</p>
Objecttype Doel	
Naam	Doel
Definitie	Datgene wat het bevoegd gezag wil bereiken.
Toelichting	Voor een waterschap is dit bijvoorbeeld "schoon water" of "droge voeten".
Objecttype Juridische Regel	
Naam	Juridische Regel
Definitie	De beschrijving van een regel met juridische werkingkracht. Een regel betreft binnen de Omgevingswet veelal activiteiten, en/of normen en/of functies en/of beperkingengebieden.
Toelichting	<p>Met deze regel wordt niet (alleen) de tekst van de regel bedoeld, maar de gehele regel. Deze bestaat o.a. uit tekst, wat hét centrale deel is van een juridische regel, maar de juridische regel heeft ook andere kenmerken, zoals beschreven in de volgende paragraaf. Regels gelden voor een bepaalde specifieke locatie in de fysieke leefomgeving, of voor een heel grondgebied of besluitgebied van een bevoegd gezag.</p> <p>Er zijn ook regels zonder een relatie naar een informatiekundige activiteit, norm, functie of beperkingengebied. Dit is bijvoorbeeld zo bij begripsbepalingen en bij normstellende regels.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een begripsbepaling geeft aan wat er onder een bepaald begrip of term wordt verstaan. Zo'n begripsbepaling staat op zichzelf, maar wordt wel gezien als een juridische regel. Deze beschrijft echter niet een activiteit, en/of norm en/of functie en en/of beperkingengebied en heeft hier dan ook geen relatie naar toe. - Een normstellende regel kan het in de juridische tekst wel over bijvoorbeeld een activiteit hebben, maar het daarbij laten door de activiteit informatiekundig niet (expliciet) aan te geven. Er is dan geen informatiekundig activiteit gecreëerd en daar kan dan natuurlijk ook niet naar verwezen worden via een relatie. Informatiekundig is er dan alleen sprake van een juridische regel. Een voorbeeld van een normstellende regel is: "Er geldt een algemeen rookverbod in de openbare ruimtes binnen het centrumgebied van Groningen".

	<p>Een juridische regel wordt altijd opgesteld in de context van andere juridische regels. Deze context is altijd van belang bij het juridisch interpreteren van de regel(s). Het is niet mogelijk om te verwijzen naar afzonderlijke individuele regels. Daarom heeft een juridische regel geen identificatie.</p>
Objecttype Regelbeheerobject	
Naam	Regelbeheerobject
Definitie	Een regelbeheerobject heeft een koppeling met een samenhangende set met regels om een afleiding te kunnen doen.
Toelichting	Het regelbeheerobject 'conclusie gevelaanpassing' kan een vraag beantwoorden zoals: "Heb ik een vergunning nodig voor het veranderen van een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel?". Het regelbeheerobject 'melding lozing' "Wat moet ik aan informatie (gegevens en documenten) aanleveren als ik ga lozen vanuit particuliere huishoudens?".
Objecttype Regeltekst	
Naam	Regeltekst
Definitie	Een Regeltekst is de kleinste zelfstandige eenheid van (een of meer) bij elkaar behorende juridische regels. Deze regels horen onlosmakelijk bij elkaar en hebben gezamenlijk één werkingsgebied.
Toelichting	<p>In het domein Omgevingswet worden juridische regels vastgelegd door middel van juridische tekst. De regels die sterk bij elkaar horen staan bij elkaar beschreven, in een afgebakend deel van de tekst van een artikel of lid. Dit afgebakende stuk tekst met bij elkaar behorende regels noemen we Regeltekst.</p> <p>In spreektaal zeggen we, een groep van bij elkaar behorende regels hebben een werkingsgebied. Informatiekundig zeggen we, een Regeltekst heeft een kenmerk 'werkingsgebied', welke verwijst naar een Locatie.</p> <p>Het is mogelijk om te verwijzen naar een Regeltekst. Daarom heeft een Regeltekst een identificatie.</p> <p>De regeltekst vindt zijn oorsprong in het omgevingsplan-domein. De regeltekst in dit informatiemodel beschouwt het Artikel en het Lid uit het omgevingsplan-domein, vanuit het perspectief van het Omgevingswet-domein, en is in deze een «view»⁵ op het omgevingsplan-domein. Oftewel, de informatie van het Artikel of Lid uit het omgevingsplan-domein, met de bijbehorende kenmerken voor zover deze voor het Omgevingswet-domein relevant zijn, en indien nodig aangevuld met Omgevingswet-specifieke kenmerken.</p>
Objecttype Locatie	
Naam	Locatie
Definitie	De locatie beschrijft de ruimtelijke dimensie of ruimtelijke afbakening van een regel of van een objecttype die in de regel beschreven wordt.
Toelichting	Een locatie is veelal een Gebied of een Gebiedengroep, maar kan ook zijn een Punt of een Lijn of een Puntengroep of een Lijnengroep



3.1.2 Aanpassingen t.o.v. Landelijke Standaarden

De landelijke standaarden (TPOD, CIM OW) vormen de basis voor het CIM FRB. Op een aantal vlakken zijn aanpassingen gedaan:

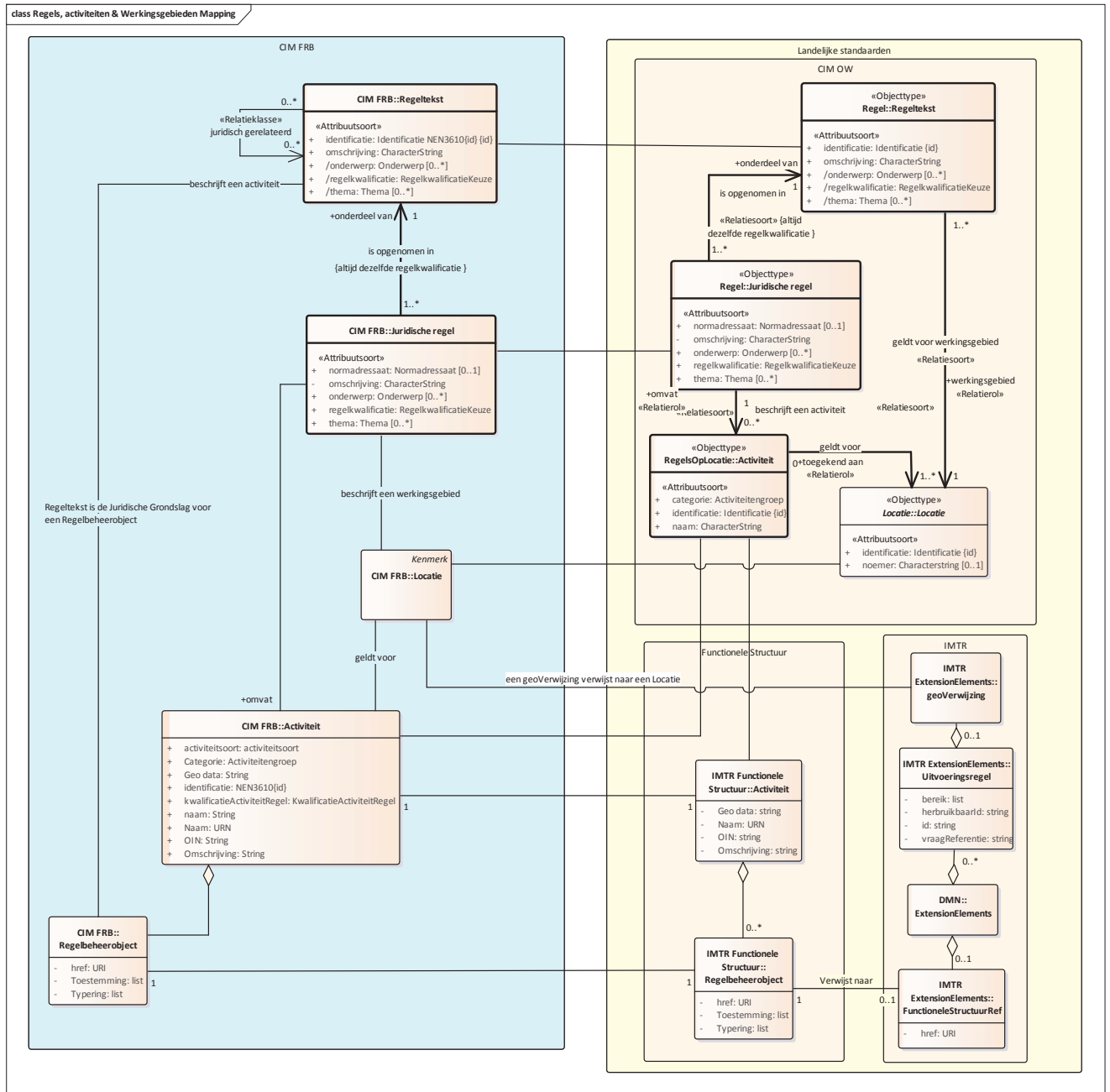
Tabel 2. Bijlage III. Overzicht aanpassingen ten opzichte van landelijke standaarden

Aanpassing	Reden
Een aantal informatieobjecten die niet in de TPOD-standaard voorkomen, maar wel in het CIM OW, zijn weggelaten.	Het weglaten van ongebruikte informatieobjecten reduceert de complexiteit.
Informatieobject "Doel" is toegevoegd.	Een doel biedt onderbouwing voor het "waarom" achter een regel.
Op het vlak van activiteiten maken de waterschappen gebruik van "functionele" en "elementaire" activiteiten. Deze vormen een extensie op de standaard.	De onderverdeling van activiteiten in verschillende "typen" komt voort uit de verschillende manieren van regelbeheer (beleidsneutraal of functioneel classificeren).

3.1.3 Mapping regels, activiteiten & werkingsgebieden

De kern van het model kan gemapped worden op de landelijke informatiemodellen. Dit is uitgewerkt in figuur 5.⁹

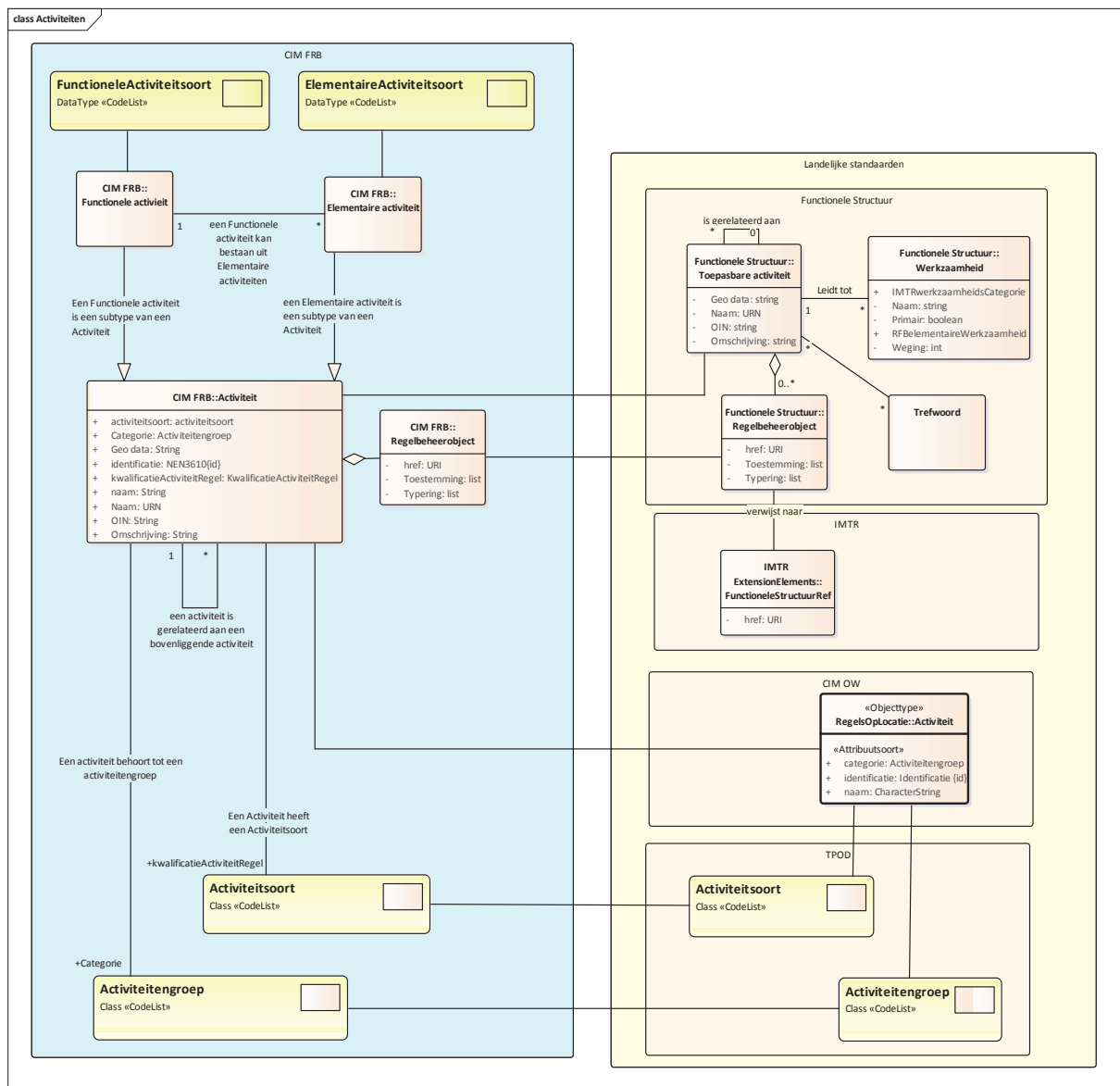
⁹ Naast de standaarden is het ook belangrijk aan te sluiten op de "functionele structuur" van het DSO. Deze is helaas nog geen onderdeel van een landelijk informatiemodel, maar wel van essentieel belang voor het ontsluiten van regels.



Figuur 5.BijlageIII. Mapping Regels, Activiteiten & Werkinggebieden

3.1.4 Mapping activiteiten

De activiteiten uit het model kunnen gemapped worden op de landelijke informatiemodellen. Dit is uitgewerkt in figuur 6.



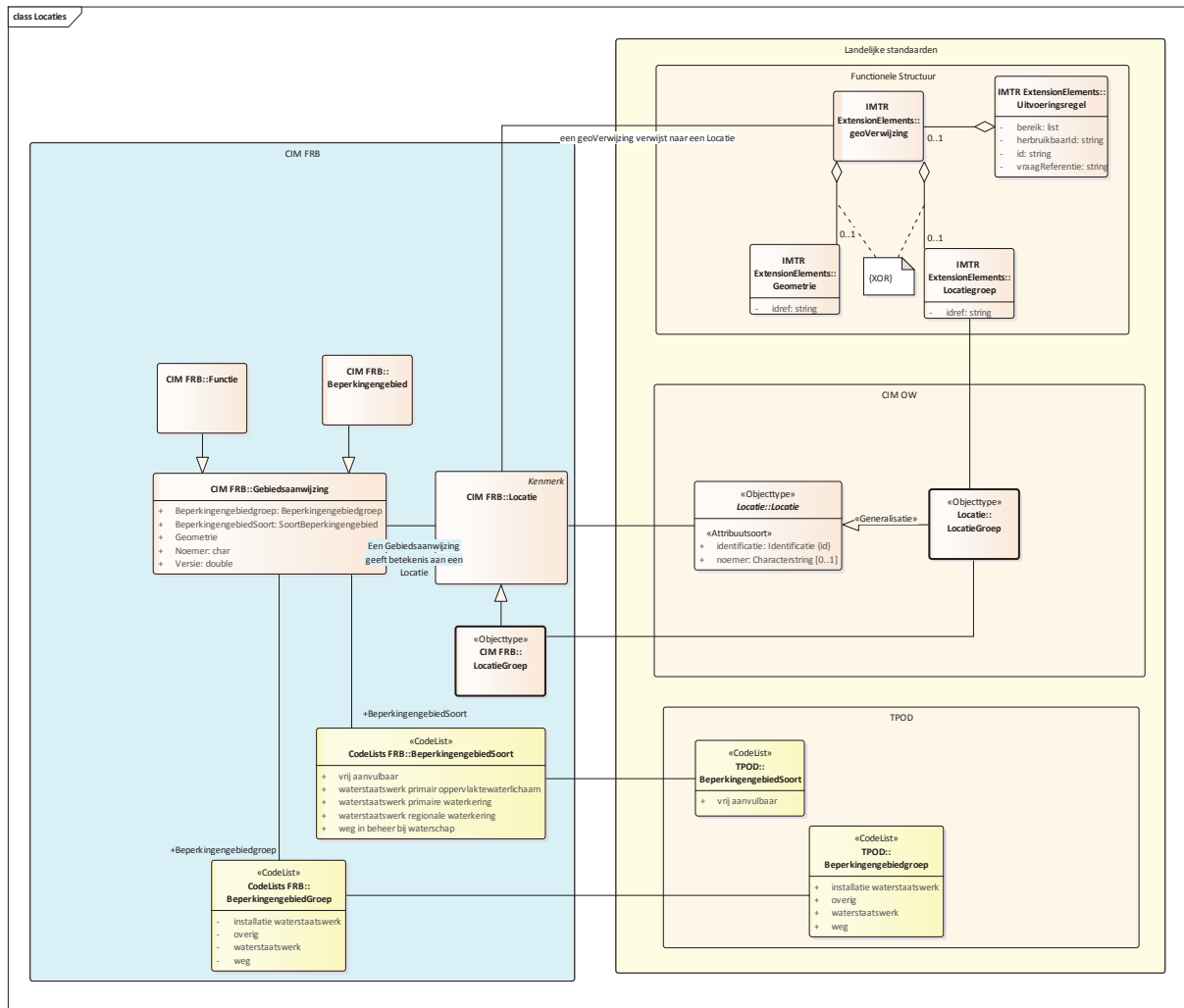
Figuur 6. Bijlage III. Mapping activiteiten

Tabel 3. Bijlage III. Objecttypen

Objecttype Activiteit	
Naam	Activiteit
Definitie	Een activiteit is ieder menselijk handelen waarbij, of ieder menselijk nalaten waardoor een verandering of effect in de fysieke leefomgeving wordt of kan worden bewerkstelligd.
Toelichting	<p>Bijvoorbeeld: het lozen van afvalwater, het bouwen van hoogbouw, het exploiteren van een jachthaven.</p> <p>Het objecttype activiteit is een typering van alle activiteiten die bijvoorbeeld een initiatiefnemer kan uitvoeren in de leefomgeving. Er wordt niet een specifieke activiteit bedoeld die een specifieke initiatiefnemer voornemens is om uit te voeren, maar het type activiteit waarover regels opgesteld zijn. De regel geeft aan dat activiteiten van een bepaald type activiteit wel of niet zijn toegestaan zijn op deze locatie en onder welke voorwaarden. De activiteit is niet de regel zelf. De regel beschrijft wat er juridisch geldt voor de activiteit of activiteiten. De gehele juridische tekst is te vinden in de juridische regel, en niet in dit objecttype.</p> <p>In spreektaal zeggen we, een Activiteit is wel of niet toegestaan voor een Locatie. Informatiekundig zeggen we, een Activiteit heeft een kenmerk 'toegekend aan', welke verwijst naar een Locatie.</p> <p>De relatie van activiteit naar Locatie noemen we niet werkingsgebied. Werkingsgebied is een juridische term, als je denkt vanuit de juridische regels. Daarom heet de relatie van activiteit naar Locatie: 'toegekend aan'.</p>
Objecttype Functionele activiteit	
Naam	Functionele activiteit
Definitie	Een functionele activiteit is een activiteit die voor initiatiefnemers betekenisvol is.
Toelichting	Bijvoorbeeld het aanleggen van een brug.
Objecttype Elementaire activiteit	
Naam	Elementaire activiteit
Definitie	Een standaard handeling die op bepaalde locaties een negatieve impact kan hebben op het functioneren van de objecten van de waterschappen (waarvan de correcte werking noodzakelijk is voor het halen van de doelen van de waterschappen).
Toelichting	Bij aanleggen van een brug gebeuren meerdere deelhandelingen, zoals grond verwijderen, grond doorboren, etc. Deze deelhandelingen zijn de elementaire activiteiten.
Objecttype Regelbeheerobject	
Naam	Regelbeheerobject
Definitie	Een regelbeheerobject heeft een koppeling met een samenhangende set met regels om een afleiding te kunnen doen..
Toelichting	Het regelbeheerobject 'conclusie gevelaanpassing' kan een vraag beantwoorden zoals: "Heb ik een vergunning nodig voor het veranderen van een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel". Het regelbeheerobject 'melding lozing' "Wat moet ik aan informatie (gegevens en documenten) aanleveren als ik ga lozen vanuit particuliere huishoudens".

3.1.5 Mapping locaties

De locaties uit het model kunnen gemapped worden op de landelijke informatiemodellen. Dit is uitgewerkt in figuur 7.



Figuur 7. Bijlage III. Mapping Werkinggebieden

Tabel 4. Bijlage III. Objecttypen

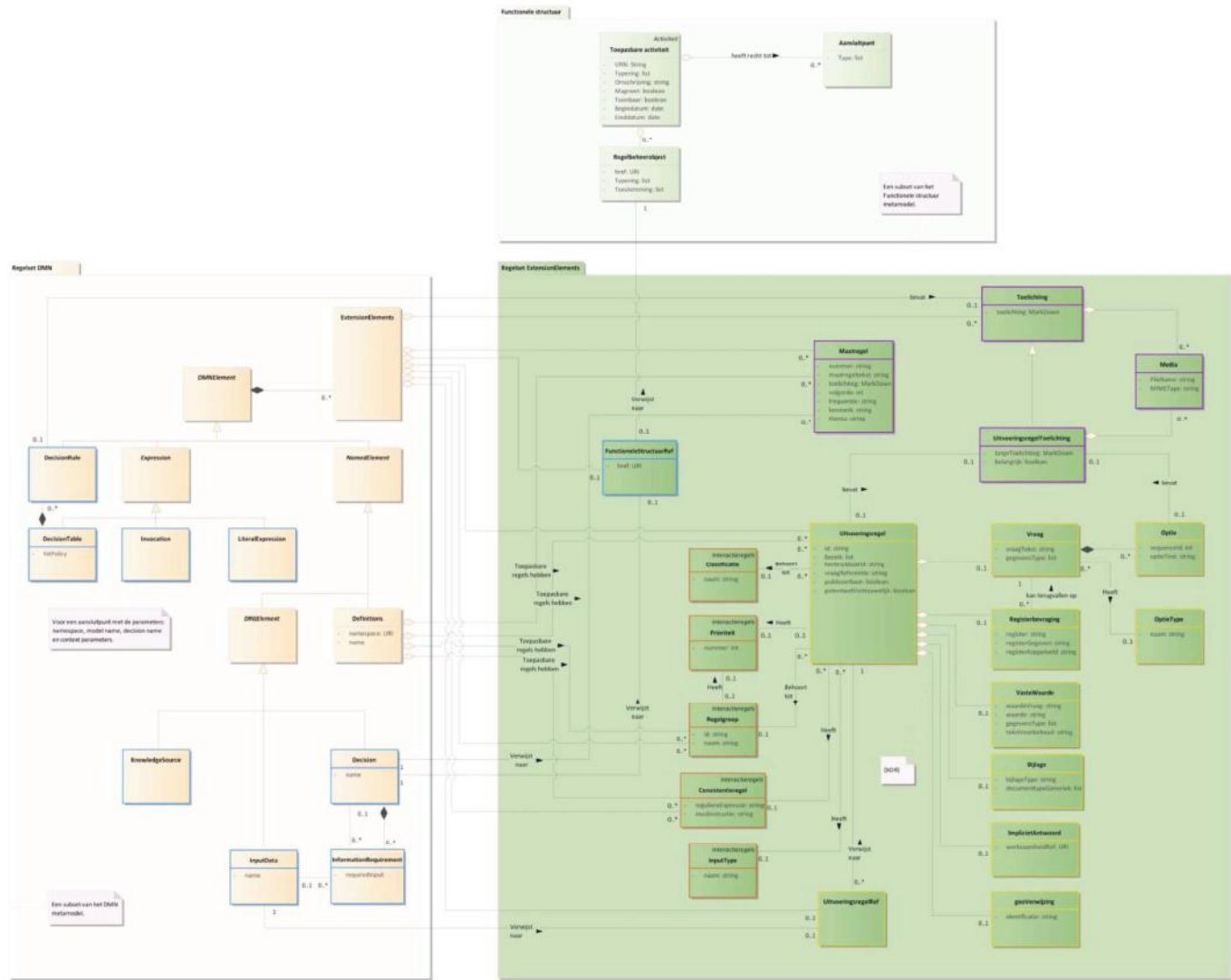
Objecttype Beperkingengebied	
Naam	Beperkingengebied
Definitie	Een beperkingengebied is een bij of krachtens de wet aangewezen gebied, waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden, ten aanzien van het beperken van activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object.
Toelichting	Geen.
Objecttype Functie	
Naam	Functie
Definitie	Een functie is het gebruiksdoel of de bijzondere eigenschap die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.
Toelichting	Geen.
Objecttype Gebiedsaanwijzing	
Naam	Gebiedsaanwijzing
Definitie	Een gebiedsaanwijzing is een Functie of een Beperkingengebied, met een verwijzing naar locatie, veelal een gebied, waarbij aangegeven wordt hoe het gebied beschouwd wordt vanuit de bijbehorende regels.
Toelichting	Geen.
Objecttype Locatie	
Naam	Locatie
Definitie	De locatie beschrijft de ruimtelijke dimensie of ruimtelijke afbakening van een regel of van een objecttype die in de regel beschreven wordt. Een locatie is veelal een Gebied of een Gebiedengroep, maar kan ook zijn een Punt of een Lijn of een Puntengroep of een Lijnengroep
Toelichting	Geen.
Objecttype Locatiegroep	
Naam	Locatiegroep
Definitie	Een groep of verzameling van bij elkaar behorende gebieden. De gebieden zijn gegroepeerd voor een bepaald doel, om samen één locatie vormen, die als zodanig gebruikt kan worden.
Toelichting	Geen.

3.2 Toepasbare Regels

Toepasbare regels zijn 1:1 gemodelleerd conform het IMTR (zie figuur 8). Als waterschappen nemen we dit model dus volledig over in onze beheersystematiek. Voor een gedetailleerde uitwerking van informatieobjecten, relaties en kenmerken.¹⁰ De verbinding tussen de informatieobjecten uit paragraaf 3.1 van deze bijlage en de toepasbare regels, verloopt via de functionele structuur van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.¹¹

¹⁰ Zie de documentatie van het IMTR: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/technisch-aansluiten/koppelvlakken/toepasbare-regels/standaard/>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

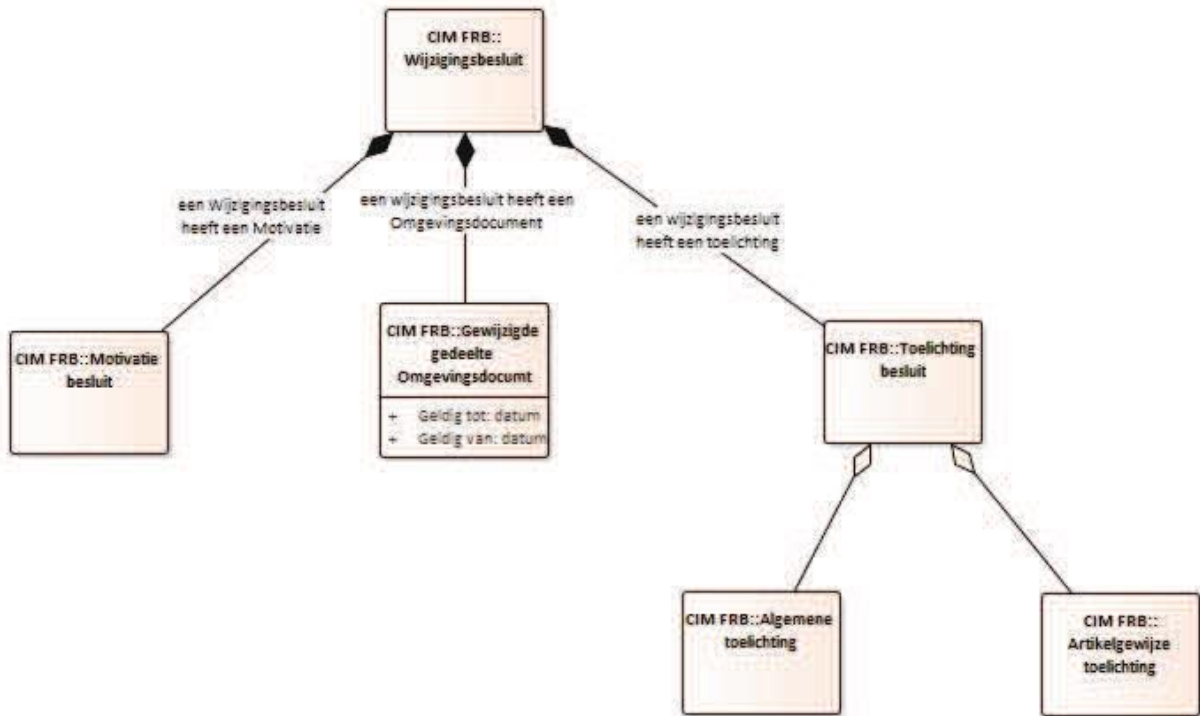
¹¹ Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ontwikkelaarsportaal/api-register/>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.



Figuur 8.BijlageIII. Informatiemodel Toepasbare Regels

3.3 Wijzigingsbesluit

Deze paragraaf geeft een beschrijving van de onderdelen waaruit het besluit, waarbij een waterschapsverordening of een wijziging daarvan wordt vastgesteld, bestaat.



Figuur 9. Bijlage III. Informatiemodellering wijzigingsbesluit



Tabel 5. Bijlage III. Objecttypen

Objecttype Algemene toelichting	
Naam	Algemene toelichting
Definitie	Tekst ter verduidelijking van het gehele wijzigingsbesluit.
Objecttype Artikelsgewijze toelichting	
Naam	Artikelsgewijze toelichting
Objecttype Gewijzigde gedeelte Omgevingsdocument	
Naam	Gewijzigde gedeelte Omgevingsdocument
Definitie	Aangepaste onderdelen van de regelgeving.
Objecttype Motivatie besluit	
Naam	Motivatie besluit
Definitie	De reden om bestaande regelgeving aan te passen.
Objecttype Toelichting besluit	
Naam	Toelichting besluit
Definitie	Verduidelijking bij het wijzigingsbesluit.
Objecttype Wijzigingsbesluit	
Naam	Wijzigingsbesluit
Definitie	Aanpassing op bestaande regelgeving.

4. Woordenlijst

Tabel 6. Bijlage III. Woordenlijst

Begrip	Definitie
Activiteit	Een activiteit is ieder menselijk handelen waarbij, of ieder menselijk nalaten waardoor een verandering of effect in de fysieke leefomgeving wordt of kan worden bewerkstelligd.
Bedrijfsregellaag	Toepasbare regels zijn begrijpelijke regels die zijn opgesteld op grond van juridische regels (zoals omgevingswet, Algemene maatregelen van bestuur, omgevingsplannen, en verordeningen). Zij bestaan uit: bedrijfsregels (business logica), uitvoeringsregels, eventueel conversieregels (uitvraging en koppeling data aan bedrijfsregels) en interactieregels (presentatielogica). Zij resulteren in begrijpelijke vragenbomen aan de initiatiefnemer.
Beperkingengebied	Een beperkingengebied is een bij of krachtens de wet aangewezen gebied, waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden, ten aanzien van het beperken van activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object.
Bijlage	De bijlage maakt het voor de initiatiefnemer mogelijk om informatie door middel van een bijlage aan te leveren.
Classificatie	Met een classificatie kunnen uitvoeringsregels worden ingedeeld naar een vaste lijst van soort gegevens.
Conclusie	Conclusie van de check. Antwoord op de vraag of ik een melding moet doen of een vergunning aan moet vragen voor een bepaalde activiteit.
Consistentieregel	Een consistentieregel kan aan een uitvoeringsregel worden gekoppeld, om de via de uitvoeringsregel verkregen gegevens te valideren.
Content	Aan alle lagen (m.u.v. conversieregels) kan aan specifieke elementen content worden gekoppeld. Content is bijvoorbeeld een helptekst bij een uitvoeringsregel of een toelichtende tekst bij een conclusie (Bedrijfsregel).
Conversieregel	De conversieregels geven een vertaling van de uitvoeringsregels die verschillende verschijningsvormen kunnen hebben (zoals bijvoorbeeld waardenlijsten, getallen en ja/nee vragen) naar de input data (die andere verschijningsvormen gebruiken (zoals bijvoorbeeld booleaans).
Elementaire activiteit	Een handeling in de fysieke leefomgeving die een risico vormt voor een of meer doelen.
Functie	Een functie is het gebruiksdoel of de bijzondere eigenschap die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.
Functionele activiteit	Een functionele activiteit is een activiteit die voor initiatiefnemers betekenisvol is. Bijvoorbeeld het aanleggen van een brug.
Gebied	Een op zichzelf staande geometrisch afgebakende 'ruimte' in de fysieke leefomgeving. De geometrische afbakening is juridisch van aard, oftewel is niet fysiek van aard en bevindt zich niet in de fysieke werkelijkheid. Anders gezegd, de afbakening is virtueel. Een Gebied heeft alle eigenschappen van een Locatie, aangevuld met de volgende kenmerken: <ul style="list-style-type: none"> - geometrie - idealisatie - marge - bron

Begrip	Definitie
Gebiedsaanwijzing	Een gebiedsaanwijzing is Functie of een Beperkingengebied, met een verwijzing naar locatie, veelal een gebied, waarbij aangegeven wordt hoe het gebied beschouwd wordt vanuit de bijbehorende regels.
Geo-verwijzing	De Geo-verwijzing bevat een werkingsgebied (in de vorm van een verwijzing naar een geometrie of locatiegroep in OZON). Werkingsgebied betreft het (ruimtelijk) gebied waarop een juridische regel betrekking heeft.
Geometrie	Een geometrie is opgebouwd uit x en y coördinaten die tezamen een contour voor een bepaald gebied vormen. Bijvoorbeeld het kustfundament van Nederland.
Identificatie	De unieke identificatie waaronder elk object van dit type bekend is.
Impliciet antwoord	Een impliciet antwoord bepaalt de waarde van de input-data aan de hand van de Werkzaamheid die de initiatiefnemer kiest.
Indieningsvereisten	Dat wat nodig is van de initiatiefnemer om een aanvraag te kunnen beoordelen, is de set aan informatie (gegevens en/of bijlagen) die aan een aanvraag moet worden toegevoegd voor een bepaalde vergunning of melding.
Interactieregel	Met interactieregels worden het gedrag en de presentatie van de vragenbomen in een gebruikerstoepassing gestuurd.
Juridische Regel	De beschrijving van een regel met juridische werkingskracht. Een regel betreft binnen de Omgevingswet veelal activiteiten, en/of normen en/of functies en/of beperkingengebieden.
Locatie	Een locatie is een gebied of een locatiegroep. Het modelement Locatie beschrijft de kenmerken die het Gebied en de Locatiegroep (informatiekundig en modelmatig) gemeenschappelijk hebben.
Locatiegroep	Een groep of verzameling van bij elkaar behorende gebieden. De gebieden zijn gegroepeerd voor een bepaald doel, om samen één locatie vormen, die als zodanig gebruikt kan worden. Een locatiegroep is opgebouwd uit geometrieën die tezamen contouren voor bepaalde gebieden vormen. Bijvoorbeeld natuurgebieden in Nederland.
Noemer	Tekstuele beschrijving van een Locatie, zodat er als zodanig over deze locatie gesproken kan worden. De beschrijving kan een bepaalde naam waaronder de Locatie bekend staat, maar (lang) niet elke Locatie heeft een naam.
Norm	Een omgevingswaarde of een omgevingsnorm, met een normatief karakter, die beschreven worden middels normwaarden. Een normwaarde kan kwalitatief of kwantitatief zijn.
Normadressaat	Het bestuursorgaan dat, of de organisatie die de taak of de bevoegdheid waarover de juridische regel gaat, moet uitvoeren.
Omgevingsnorm	De in een meetbare waarde uit te drukken norm (anders dan een omgevingswaarde) die het bevoegd gezag op verschillende locaties verschillende waarden wil geven die het inzichtelijk wil weergeven.
Omgevingswaarde	Norm die de gewenste staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten en/of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastlegt.
Omschrijving juridische regel	Eén doorlopend stuk juridische tekst, van een artikel of een lid, die omschrijvingen van (een of meer) juridische regels bevat.
Omschrijving regeltekst	De letterlijke tekst waarmee de Regeltekst is omschreven, in een artikel of een lid. Een Regeltekst is altijd één doorlopend stuk juridische tekst, welke juridische regels bevat.
Onderwerp	Korte, concrete inhoudelijke weergave van waar een regel over gaat. Het onderwerp is een categorie, of groep, waaronder een juridische regel valt. Een onderwerp kent een locatie.

Begrip	Definitie
Regelbeheerobject	Een regelbeheerobject heeft een koppeling met een samenhangende set met regels om een afleiding te kunnen doen. Het regelbeheerobject 'conclusie gevelaanpassing' kan een vraag beantwoorden zoals: "Heb ik een vergunning nodig voor het veranderen van een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel". Het regelbeheerobject 'melding lozing' "Wat moet ik aan informatie (gegevens en documenten) aanleveren als ik ga lozen vanuit particuliere huishoudens".
Regelgroep	Met een regelgroep kunnen uitvoeringsregels worden gegroepeerd in zelf gedefinieerde groepen.
Regelkwalificatie	Het soort regel waartoe de juridische regel behoort.
Regeltekst	Een Regeltekst is de kleinste zelfstandige eenheid van (een of meer) bij elkaar behorende juridische regels. Deze regels horen onlosmakelijk bij elkaar en hebben gezamenlijk één werkingsgebied.
Registerbevraging	Via een Registerbevraging wordt een register geraadpleegd om gegevens te verkrijgen.
Thema	Kernachtige weergave van de grondgedachte achter een regel. Een thema kent geen locatie.
Toelichting	Op dit moment worden toelichtingen bij uitvoeringsregels en opties ondersteund. Binnenkort ook bij conclusies en maatregelen. De toelichtingattributen zijn optioneel en hoeven alleen te worden gebruikt als iets toegelicht wordt.
Toepasbare regel	Toepasbare regels zijn begrijpelijke regels die zijn opgesteld op grond van juridische regels (zoals Omgevingswet, Algemene maatregelen van bestuur, omgevingsplannen, en verordeningen). Zij bestaan uit: bedrijfsregels (business-logica), uitvoeringsregels, eventueel conversieregels (uitvraging en koppeling data aan bedrijfsregels) en interactieregels (presentatielogica). Zij resulteren in begrijpelijke vragenbomen aan de initiatiefnemer.
Toepasbare regelbestand	De Toepasbare regels worden in één Toepasbare-regelbestand aangeleverd. Eén Toepasbare-regelbestand bevat één DRD met de regels voor één regelbeheerobject.
Uitvoeringsregel	De uitvoeringsregels bepalen hoe de benodigde gegevens (input data) wordt uitgevraagd. Dit kan op verschillende manieren gebeuren zoals een vraag aan een initiatiefnemer of een bevraging van een registratie.
Vaste waarde	Met een vaste waarde wordt een vaste waarde aan input data toegekend.
Vaste waarde onder voorbehoud	Met een vaste waarde onder voorbehoud wordt een vaste waarde aan input data toegekend, waarbij een voorbehoud geldt.
Volgorde	Met volgorde kunnen vragen en/of groepen in een voor de gebruiker logische volgorde gezet worden.
Voorschriften en maatregelen	Voorschriften beschrijven waar men zich aan moet houden op het moment dat een bepaalde Activiteit wordt uitgevoerd. Maatregelen beschrijven hoe aan Voorschriften voldaan kan worden.
Vraag	Via een vraag wordt informatie verkregen door een vraag aan de initiatiefnemer te stellen.
Werkzaamheid	Een Werkzaamheid is een vertaling van een activiteit naar een door de initiatiefnemer begrijpelijke taal. Bijvoorbeeld: De werkzaamheid <i>schuur bouwen</i> hoort bij de juridische activiteit <i>bijbehorend bouwwerk bouwen</i> .

5. Verbetervoorstellen

De volgende verbetervoorstellen worden aangedragen door het ontwikkelteam:

5.1 Uitbreidingen door de waterschappen binnen TROWA Werkpakket 3

- *Marktconsultatie:*
Het is zeer wenselijk om marktpartijen die software bouwen om feedback te vragen op de modellen. Hierdoor kunnen ontbrekende of redundante componenten binnen de modellen benoemd worden.
- *Bedrijfsfuncties, user stories en requirements:*
Het is zeer wenselijk om het architectuurmodel uit te breiden met bedrijfsfuncties, user stories en requirements, zodat veel scherper wordt welke functionaliteit en dataobjecten nodig zijn om regels te beheren en publiceren.
- *Beheerfunctionaliteit:*
De impact van beheerfunctionaliteit op het CIM is nog onduidelijk. Het uitwerken van bedrijfsfuncties, user stories en requirements zullen hierin waarschijnlijk van toegevoegde waarde zijn.

5.2 Verbetervoorstellen voor landelijke voorzieningen

- *Maak één geharmoniseerd CIM:*
Het ontbreken van één geharmoniseerd conceptueel informatiemodel wordt gezien als een groot gemis. Hierdoor moeten de bevoegd gezagen veelal zelf de verbanden leggen tussen de informatiemodellen, en op bepaalde plekken gaten invullen. Ons advies is om:
 1. CIM-OW, CIM-OP en het IMTR samen te voegen tot één overkoepelend CIM;
 2. de functionele structuur van het DSO ook op te nemen in dit CIM.
- *Hanteer het KISS-principe¹²:*
Omtrent activiteiten¹³ en gebieden/locaties worden erg veel informatie-objecten onderscheiden. Vanuit de waterschappen wordt geadviseerd om te kijken of hier geen versimpeling in aangebracht kan worden, om de begrijpelijkheid en beheersbaarheid van het model en afgeleide systemen te kunnen waarborgen.

¹² Zie <https://nl.wikipedia.org/wiki/KISS-principe>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

¹³ Indien ook de werking van de functionele structuur van het DSO meegerekend wordt.



Bijlage IV

**Voorbeelden beslissingstabellen
(van doelen tot regels)**



Bijlage IV: Voorbeelden beslissingstabellen (van doel tot regels)

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Toegepaste principes.....	2
3. Variant 1: Nieuwe regels doelgericht opstellen	7
3.1 Voorbeeld 1 – Ontgraven van grond bij een waterkering.....	7
3.2 Voorbeeld 2 – Onttrekken oppervlaktewater	11
3.3 Voorbeeld 3 – Boom planten	14
3.4 Voorbeeld 4 – Doorstroming en dam met duiker	17
4. Variant 2: Bestaande regels doelgericht maken	20
4.1 Voorbeeld 1 – Af- en aanvoeren, lozen en onttrekken oppervlaktewater	20
4.2 Voorbeeld 2 – Steiger aanleggen	23

1. Inleiding

Deze bijlage toont de inhoudelijke doorwerking van doelgerichte digitale regelgeving. Alle componenten die in paragraaf 4.3 van de handreiking zijn belicht worden hier met concrete voorbeelden met elkaar in verbinding gebracht en inhoudelijk uitgewerkt. Daarbij worden 2 varianten toegepast, corresponderend met de varianten in paragraaf 4.2 van de handreiking. De uitwerkingen van de voorbeelden zijn het gevolg van werksessies en dienen ter inspiratie, de inhoudelijke invulling is subjectief en volledig uitgewerkt. De uitwerking van de juridische regels komt terug in bijlage V Voorbeeld waterschapsverordening en van de toepasbare regels in bijlage VI Voorbeelden toepasbare regels. Allebei deze bijlagen vinden hun oorsprong in deze bijlage, middels de toegepaste principes en beslissingstabellen.

2. Toegepaste principes

Om regels doelgericht op te stellen zijn enkele voorbeelden uitgewerkt. Deze voorbeelden volgen de generieke processtappen om te komen tot juridische- en toepasbare regels. Bij elke processtap zijn keuzes te maken. Wat deze keuzes inhouden wordt hieronder eerst in algemene zin toegelicht, om vervolgens specifiek toe te lichten met voorbeelden.

1. Doelenboom

Toelichting:

- Paragraaf 4.3.1 Doelenboom
- Bijlage VIII Doelenboom

Beschrijving:

Gestructureerde weergave van de doelen van het waterschap. Hiermee wordt locatiegericht inzichtelijk waarom voor een activiteit regels worden gesteld.

Keuzes:

- Bestaande doelenboom, inhoud van de doelenboom
 - o Toepassen van de doelenboom zoals opgenomen in Bijlage X - Voorbeeld Doelenboom (toegepast in deze bijlage).
 - o Eigen doelenboom opstellen en toepassen.
- Doelen oppakken vanaf een niveau
 - o Het hoogste operationele niveau, ofwel functies (toegepast in deze bijlage).
 - o Doelen abstracter of operationeler toe te passen.
- Doorwerking
 - o Doelenboom toepassen om regelgeving in de waterschapsverordening te verantwoorden (toegepast in deze bijlage).
 - o Andere instrumenten dan de waterschapsverordening verbinden.

2. Sturingsfilosofie (1) – type organisatie

Toelichting:

- Paragraaf 1.4.1 Brede verkenning sturingsstijlen
- Paragraaf 4.3.2 Sturingsfilosofie



Beschrijving:

Principiële uitspraak van de organisatie op verschillende facetten. Onder andere welke rol gewenst wordt geacht in de fysieke leefomgeving.

Keuzes:

- Regulerend, presterend, samenwerkend en/of responsief
 - o Samenwerkend als basis en daarbij kijkend naar een passende sturingslijn per doel (toegepast in deze bijlage).
 - o Andere mogelijkheid is om andere sturingsstijlen te kiezen, met andere focus.
- Focus
 - o Alleen gericht op waterschapsverordening (toegepast in deze bijlage).
 - o Overkoepelend sturen, per opgave en thema gericht, objectgericht of doelgericht.
- Instrumenten
 - o De waterschapsverordening en samenhangende plichten als instrument (toegepast in deze bijlage).
 - o Kijken of doelen bewerkstelligd kunnen worden met andere instrumenten van waterschap of dat regels landen in omgevingsdocumenten van andere overheden.
- Doorwerking
 - o Sturingsfilosofie alleen toepassen ter inspiratie (toegepast in deze bijlage).
 - o Sturingsfilosofie binnen de volledige organisatie door laten werken.

3. Werkingsgebieden

Toelichting:

- Paragraaf 4.3.3 Werkingsgebieden
- Bijlage X Werkingsgebieden

Beschrijving:

De geografische aanwijzing waarop de regelgeving van toepassing is, de reikwijdte. Met mogelijkheden om vragen slim te laten beantwoorden.

Keuzes:

- De basis
 - o Het opstellen van een toelichtende beschrijving, er is geen functionaliteit om de werkingsgebieden operationeel te maken (toegepast in deze bijlage).
 - o Het als organisatie technisch, volledig en hiërarchisch inrichten van een geografisch informatiesysteem, gerelateerd aan legger en beheerregister.
- Termen
 - o Gebruik van generieke termen, die herkenbaar zijn (toegepast in deze bijlage).
 - o Als organisatie een eigen terminologie hanteren.

4. Activiteiten

Toelichting:

- Paragraaf 4.3.4 Activiteiten
- Bijlage IX Activiteiten

Beschrijving:

Handelingen van de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. De wijze waarop de initiatiefnemer in aanraking komt met de regelgeving van het waterschap.



Keuzes:

- Definitie activiteiten
 - o Kies de termen volgens bijlage IX Activiteiten (toegepast in deze bijlage).
 - o Hanteer eigen termen voor activiteiten, die gangbaar zijn in de organisatie.
- Functionele of elementaire activiteiten
 - o Gezien de kennisontwikkeling en een pragmatische insteek toepassen van functionele activiteiten (toegepast in deze bijlage).
 - o Het regelbeheer volledig inrichten met elementaire activiteiten.
- Doorwerking functionele structuur
 - o De functionele structuur conform bijlage IX Activiteiten (toegepast in deze bijlage).
 - o De functionele structuur op een andere manier inrichten, zolang voldaan wordt aan minimale eisen volgens STOP/TPOD is lokale vrijheid mogelijk.

5. Effecten

Toelichting:

- Paragraaf 4.3.5 Beslissingstabellen

Beschrijving:

Om vanuit de doelen regels te kunnen opstellen zijn de risico's en kansen van activiteiten op betreffende locatie benodigd. Een objectieve beschrijving zonder waardeoordeel. Voor het effect komen de aspecten doelenboom, sturingsfilosofie, werkingsgebied en activiteit samen. Nu is het aan de organisatie om hier een waardeoordeel aan te hangen, om op éénduidige manier invulling te kunnen geven aan de beslissingstabel.

Keuzes:

- Expliciet of impliciet
 - o Kies in variant 1 voor het expliciet beschouwen van de effecten, voor een objectieve afweging (toegepast in deze bijlage). In variant 2 wordt het niet expliciet meegenomen.
 - o Deze stap overslaan en meer subjectieve afwegingen toe te staan.
- Relatie met huidige regelgeving
 - o In variant 2 uitgaan van huidige regelgeving, waarbij effect al is beschouwd (toegepast in deze bijlage).
 - o Huidige regelgeving via effecten optimaliseren.

6. Sturingsfilosofie (2) – Manier van reguleren

Toelichting:

- Paragraaf 1.4.1 Brede verkenning sturingsstijlen
- Paragraaf 4.3.2 Sturingsfilosofie

Beschrijving:

Nu de effecten in beeld zijn dient een waardeoordeel toegevoegd te worden om te zorgen dat de organisatorische en maatschappelijk opgaven voor de betreffende activiteiten het realiseren van de doelen mogelijk maakt.



Keuzes:

- Organisatorische opgaven
 - o Kiezen voor een hypothetische organisatorische opgave in fictief beheergebied (toegepast in deze bijlage).
 - o De werkelijke locatiegerichte opgaven integreren.
- Maatschappelijke opgaven
 - o Uitgaan van een hypothetische maatschappelijke opgave in fictief beheergebied (toegepast in deze bijlage).
 - o De werkelijke locatiegerichte opgaven te integreren.

7. Beslissingstabellen

Toelichting:

- Paragraaf 4.3.5 Beslissingstabellen

Beschrijving:

De beslissingstabellen creëren structuur, consistentie en overzicht om regelgeving in te richten; dit kan in een digitaal regelbeheer applicatie.

Keuzes:

- Offline of in applicatie
 - o Het offline werken met beslissingstabellen in Word, aangezien geen aanbesteding rondom tooling heeft plaatsgevonden (toegepast in deze bijlage).
 - o Tooling aanschaffen en beslissingstabellen in geschikte tooling vormgeven.
- Variant 1, 2 of 3
 - o Toepassen van variant 1 en 2 (toegepast in deze bijlage).
 - o Focus volledig op een variant: 1, 2 of 3.

8. Juridische regels

Toelichting:

- Hoofdstuk 2 e waterschapsverordening: juridisch beschouwd
- Paragraaf 4.3.6 Juridische regels
- Bijlage V Voorbeeld waterschapsverordening (juridische regels)

Beschrijving:

De juridische regels zijn de bindende regels die van toepassing zijn voor de initiatiefnemers. Vanuit de beslissingstabel zijn deze door te vertalen naar inhoudelijke juridische regels met een structuur voor de waterschapsverordening.

Keuzes:

- Manier van schrijven
 - o Gebruik uitgangspunten voor opstellen regels (toegepast in deze bijlage).
 - o Andere of geen spelregels/uitgangspunten toepassen voor het schrijven.
- Manier van structureren
 - o Variatie aan mogelijke structureren voor de inhoudelijke juridische regels in de waterschapsverordening: object-, opgave-, activiteit-, en doelgericht.
 - o Maak een keuze uit toe te passen structuur voor de regels en pas deze toe (toegepast in deze bijlage).



9. Toepasbare regels

Toelichting:

- Paragraaf 4.3.7 Toepasbare regels
- Bijlage VI Voorbeeld toepasbare regels

Beschrijving:

De toepasbare regels zijn de gebruiksvriendelijke regels voor de initiatiefnemers. Vanuit de beslissingstabel is de inhoud door te vertalen naar inhoudelijke toepasbare regels.

Keuzes:

- Volledigheid
 - o Maak volledige set van toepasbare regels per beslissingstabel (toegepast in bijlage VI).
 - o Maak een deel van de regels toepasbaar.
- Omgeving van beslisstructuur
 - o Het offline werken met beslissingstabellen in Word, aangezien geen aanbesteding rondom tooling heeft plaatsgevonden (toegepast in deze bijlage).
 - o Vormgeven van toepasbare regels in geschikte tooling.



3. Variant 1: Nieuwe regels doelgericht opstellen

Nieuwe juridische en toepasbare regels creëren op basis van doelen en effecten, zonder hierbij terug te vallen op bestaande regelgeving. De benodigde informatie komt samen in beslissingstabellen. Bij de uitwerking zijn alle stappen van doelgerichte digitale regelgeving doorlopen. In deze bijlage leidt dat uiteindelijk tot volledig gevulde beslissingstabellen bij elk desbetreffende voorbeeld. Vanuit elke beslissingstabel wordt in bijlage V en bijlage VI gekomen tot juridische regels en toepasbare regels. Deze bijlage vormt de herkomst en de bron van de inhoud. Voor meer informatie over de drie varianten zie paragraaf 4.2 van de handreiking.

3.1 Voorbeeld 1 – Ontgraven van grond bij een waterkering

Context:

In dit voorbeeld is gekozen voor de activiteit ‘ontgraven van grond’, behorende bij het werkingsgebied van de waterkering. Daarbij is geanalyseerd welke doelen, sturingsfilosofie en effecten hier relevant zijn. Dit heeft uiteindelijk geleid tot figuur 1.

1. Doelenboom

Uitkomsten doelen (behorende bij ontgraven van grond bij een waterkering):

- waterkering voldoende hoogte;
- waterkering voldoende stabiel;
- waterkering voldoende erosiebestendig.

2. Sturingsfilosofie (1) – type organisatie

Gekozen sturing:

- Samenwerkend, overkoepelend als organisatie.
- Regulerend, bij de doelen (beschermd tegen overstromen, voldoende water en schoon water).

3. Werkingsgebieden

Uitkomsten werkingsgebieden:

- waterkering
 - o waterkering met opgave
 - o waterkering zonder opgave
 - primaire waterkering (zonder opgave)
 - overige waterkering (zonder opgave)
 - regionale waterkering
 - polderkering

4. Activiteiten

Uitkomsten activiteit:

- functioneel: Ontgraven van grond
- elementair: Ontgraven van grond

5. Effecten

Uitkomsten effecten (in relatie tot ontgraven grond):



Tabel 1. Bijlage IV

Doel	Ontgraven van grond: risico	Gevolg risico in beslissingstabel	Ontgraven van grond: kans	Gevolg kans in beslissingstabel
Hoogte van waterkering	De hoogte van de waterkering kan onder de normen gaan	Criteria voor locatie, diepte en hoeveelheid grond	Compensatie maatregelen (voor andere doelen)	Handelingsruimte binnen maatwerk/vergunningplicht
Stabiliteit van waterkering	De vermindering van grond zorgt voor een mindere stabiele waterkering	Criteria voor locatie, diepte en hoeveelheid grond en duur activiteit	Compensatie maatregelen (voor andere doelen)	Handelingsruimte binnen maatwerk/vergunningplicht
Erosiebestendigheid van waterkering	Aantasting van de grasmat, met lokale erosie	Criteria voor locatie, hoeveelheid grond en duur activiteit	Compensatie maatregelen (voor andere doelen)	Handelingsruimte binnen maatwerk/vergunningplicht

6. Sturingsfilosofie (2) – manier van reguleren

Gekozen sturing:

- ja, tenzij
- risicogestuurd
- regulerend en samenwerkend

7. Beslissingstabellen

Uitkomst: beslissingstabel

Verplichting bij het ontgraven van grond in beperkingengebied van waterkering											
Criterion 1	Activiteit ontgraven grond	ja								nee	
Criterion 2	Initiatief in beperkingengebied van waterkering	ja								nee	-
Criterion 3	Status van waterkering	zonder opgave						met opgave	-	-	
Criterion 4	Categorie van waterkering	regionaal of overig					primair	-	-	-	
Criterion 5	Diepte ontgraving in [m]	<= 0,5				> 0,5	-	-	-	-	
Criterion 6	Oppervlakte ontgraving in [m ²]	<= 5			> 5	-	-	-	-	-	
Criterion 7	Duur ontgraving	<= 1 week	> 1 week en <= 3 maanden	> 3 maanden	-	-	-	-	-	-	
Uitkomst	Verplichting	zorgplicht	zorgplicht en algemene regel	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en vergunningplicht	algeheel verbod	n.v.t.	n.v.t.	
Doel 1	Impact op kerende hoogte van waterkering	zeer klein	zeer klein	zeer klein	klein	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.	
Doel 2	Impact op stabiliteit van waterkering	zeer klein	klein	klein	matig	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.	
Doel 3	Impact op erosiebestendigheid van waterkering	zeer klein	klein	matig	matig	groot	groot	groot	n.v.t.	n.v.t.	
Doel 4	Impact op functie van waterkering (max)	zeer klein	klein	matig	matig	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.	

Figuur 1. Bijlage IV. Beslissingstabel voor ontgraven van grond bij waterkering en bijbehorende doelen

Algemene toelichting bij criteria:

1. Dit is de activiteit van de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving.
2. Dit is de locatie waar het initiatief plaatsvindt en het gebied waarin het geheel van regels van toepassing is.
3. Waterkeringen kunnen een opgave kennen. Dit betekent dat in de toekomst een kadeverbetering of buitengewoon onderhoud zal plaatsvinden. Gedurende de doorlooptijd van deze verbetering kunnen tijdelijk andere plichten gelden. Specificering van de locatie.
4. Waterkeringen zijn onderverdeeld in veiligheidsklassen. Bij elk type waterkering kunnen daardoor verschillende plichten gelden. Voor primaire waterkeringen gelden strengere eisen dan voor regionale of overige waterkeringen. Specificering van de locatie.
5. Waterkeringen bieden veiligheid voor het achterland. Door een ontgraving is het mogelijk dat de waterkering niet voldoende hoogte, voldoende stabiliteit en voldoende erosiebestendigheid heeft. Daarom worden grenzen gesteld aan de diepte van de ontgraving. Ander plichten kunnen gelden bij bepaalde grenswaarden.
6. Waterkeringen bieden veiligheid voor het achterland. Door een ontgraving is het mogelijk dat de waterkering niet voldoende hoogte, voldoende stabiliteit en voldoende erosiebestendigheid heeft. Daarom worden grenzen gesteld aan de oppervlakte van de ontgraving. Ander plichten kunnen gelden bij bepaalde grenswaarden.
7. Waterkeringen bieden veiligheid voor het achterland. Door een ontgraving is het mogelijk dat de waterkering niet voldoende hoogte, voldoende stabiliteit en voldoende erosiebestendigheid heeft. Daarom worden grenzen gesteld aan de duur van de ontgraving. Andere plichten kunnen gelden bij bepaalde grenswaarden.
8. De doelen geven invulling aan de overweging van welke plichten van toepassing zijn bij de activiteit en de bijbehorende specifieke criteria.

8. Juridische regels

Uitkomsten: juridische regels

- Zie bijlage V Voorbeeld waterschapsverordening (juridische regels).

9. Toepasbare regels

Uitkomsten: toepasbare regels

- Zie bijlage VI Voorbeelden toepasbare regels.



3.2 Voorbeeld 2 – Onttrekken oppervlaktewater

Context:

In dit voorbeeld is gekozen voor de activiteit ‘Onttrekken oppervlaktewater’, behorende bij het werkingsgebied van het oppervlaktewaterlichaam. Daarbij is geanalyseerd welke doelen, sturingsfilosofie en effecten hier relevant zijn. Dit heeft uiteindelijk geleid tot figuur 2.

1. Doelenboom

Uitkomsten doelen (behorende bij onttrekken oppervlaktewater):

- voldoende water
- waterpeil passend bij maatschappelijke functie
- goede chemische en ecologische toestand
- biodiversiteit behouden en vergroten
- vlotte en veilige doorvaart scheepvaart
- maatschappelijke gebruikersfunctie

2. Sturingsfilosofie (1) – type organisatie

Gekozen sturing:

- Samenwerkend, als organisatie.
- Samenwerkend, bij doelen: waterpeil passend bij maatschappelijke functie, biodiversiteit vergroten en behouden, maatschappelijke gebruikersfunctie, vlotte en veilige doorvaart.
- Regulerend, bij de doelen: voldoende water, goede ecologische en chemische toestand.

3. Werkingsgebieden

Uitkomsten werkingsgebieden:

- oppervlaktewaterlichaam
- overig beheergebied

4. Activiteiten

Uitkomsten activiteit:

- functioneel: Onttrekken van oppervlaktewater
- elementair: N.v.t.

5. Effecten

Uitkomsten effecten (in relatie tot onttrekken oppervlaktewater):

Tabel 2. Bijlage IV

Doel	Onttrekken van opp water: risico	Gevolg risico in beslissingstabel	Onttrekken van opp water: kans	Gevolg kans in beslissingstabel
Voldoende water	Kan leiden tot gebrek aan voldoende water	Criteria voor locatie, peil en duur	Lozen op locatie met watertekort	Handelingsruimte binnen maatwerk / vergunningsplicht
Waterpeil	Kan leiden tot verlaagd waterpeil	Criteria voor locatie, peil en duur	Lozen op droogtegevoelige locatie	Handelingsruimte binnen maatwerk / vergunningsplicht
Scheepvaart	Kan leiden tot beperkingen scheepvaart	Criteria voor locatie, peil en duur	-	-
Maatschappelijke gebruikersfunctie	Kan leiden tot vermindering van gebruik	Criteria voor locatie, peil en duur	Compensatie (maatschappelijke doelen)	Handelingsruimte binnen maatwerk / vergunningsplicht

6. Sturingsfilosofie (2) – manier van reguleren

Gekozen sturing:

- ja, tenzij
- risicogestuurd
- regulerend en samenwerkend

7. Beslissingstabellen

Uitkomst: beslissingstabel

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 vergunningsplicht	zorgplicht en vergunningsplicht	n.v.t.	n.v.t.
Doel 1	Impact op functie van oppervlaktewaterlichaam	klein	groot	groot	n.v.t.	n.v.t.

Figuur 2. Bijlage IV. Beslissingstabel voor het onttrekken van oppervlaktewater en bijbehorende doelen

Algemene toelichting bij criteria:

1. Dit is de activiteit van de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving.
2. Oppervlaktewaterlichamen geven ruimte aan voldoende water. Om dit te borgen is regelgeving van toepassing op een oppervlaktewaterlichaam.
3. Het is mogelijk dat het onttrekken van oppervlaktewater leidt tot een peilverlaging. Daarmee wordt bedoeld dat het waterpeil van het oppervlaktewaterlichaam zakt en sprake is van een peilverlaging (afwijkend van het vastgestelde peilbesluit). Gezien de effecten op de doelen kunnen hiervoor plichten gelden.
4. De duur van de peilverlaging heeft invloed op de effecten op het watersysteem. Daarom gelden hier bij verschillende grenswaarden andere plichten.
5. Het doel geeft invulling aan de overweging van welke plichten van toepassing zijn bij de activiteit en de bijbehorende specifieke criteria.



8. Juridische regels

Uitkomsten: juridische regels

- Zie bijlage V Voorbeeld waterschapsverordening (juridische regels)

9. Toepasbare regels

Uitkomsten: toepasbare regels

- Zie bijlage VI Voorbeelden toepasbare regels



3.3 Voorbeeld 3 – Boom planten

Context:

In dit voorbeeld is gekozen voor de activiteit ‘Boom planten’, behorende bij het werkingsgebied van de waterkering. Daarbij is geanalyseerd welke doelen, sturingsfilosofie en effecten hier relevant zijn. Dit heeft uiteindelijk geleid tot figuur 3.

1. Doelenboom

Uitkomsten doelen (behorende bij ontgraven van grond bij een waterkering):

- hoogte van waterkering
- stabiliteit van waterkering
- erosiebestendigheid van waterkering
- toekomstige uitbreiding
- beheren en onderhouden
- biodiversiteit

2. Sturingsfilosofie (1) – type organisatie

Gekozen sturing:

- Samenwerkend, als organisatie.
- Samenwerkend, bij doelen: toekomstige uitbreiding, biodiversiteit en kwetsbare natuur.
- Regulerend, bij de doelen: keren van water, beheren en onderhouden.

3. Werkingsgebieden

Uitkomsten werkingsgebieden:

- overige waterkering
- regionale waterkering
 - o beschermingszone regionale waterkering
 - o waterstaatswerk regionale waterkering
 - binnen waterstaatswerk
 - buiten waterstaatswerk

4. Activiteiten

Uitkomsten activiteit:

- Functioneel: Boom planten.
- Elementair: Niet toegepast (mogelijk: grond verwijderen, grond belasten, object aanbrengen en grond in trilling brengen).

5. Effecten

Uitkomsten effecten (in relatie tot bomen planten):

Tabel 3. Bijlage IV

<u>Doel</u>	<u>Boom planten: risico</u>	<u>Gevolg risico in beslissingstabel</u>	<u>Boom planten: kans</u>	<u>Gevolg kans in beslissingstabel</u>
<i>Hoogte van waterkering</i>	Ontgronding zorgt voor onstabiliteit of tekort in hoogte	Criteria voor: type kering, zone, hoogte boom en afstand bomen	Robuustheid in aanleg	Handelingsruimte binnen maatwerk/vergunningplicht
<i>Stabiliteit van waterkering</i>	Boom staat latere uitbreiding in de weg	Criteria voor: zettingsgevoelig gebied	Robuustheid in aanleg	Handelingsruimte binnen maatwerk/vergunningplicht
<i>Erosiebestendigheid van waterkering</i>	Aantasting van de grasmat door aanwezigheid, met lokale erosie	Criteria voor locatie en afstand tussen bomen	Compensatie maatregelen (voor andere doelen)	Handelingsruimte binnen maatwerk/vergunningplicht
<i>Beheren en onderhouden</i>	Beheer en onderhoud worden lastiger	Criteria voor: zone, hoogte boom en afstand bomen	Onderhoud-vriendelijke bomen	Handelingsruimte binnen maatwerk/vergunningplicht
<i>Biodiversiteit</i>	-	-	Toename door vergroening van de leefomgeving	Evt. opnemen in beslissingstabel

6. Sturingsfilosofie (2) – manier van reguleren

Gekozen sturing:

- ja, tenzij
- risicogestuurd
- regulerend en samenwerkend

7. Beslissingstabellen

Uitkomst: beslissingstabel

Verplichting bij boom planten in beperkingengebied van waterkering											
Criteria 1	Activiteit boom planten	ja								nee	
Criteria 2	Beperkingengebied van waterkering	ja							nee	-	
Criteria 3	Categorie van waterkering	primaair of regionaal						overig	-	-	
Criteria 4	Zonering waterkering	waterstaatswerk					beschermingszone	-	-	-	
Criteria 5	Initiatief in zettingsgevoelig gebied	binnen	buiten				-	-	-	-	
Criteria 6	Hoogte van boom in [m]	-	<= 1,5		> 1,5		-	-	-	-	
Criteria 7	Afstand tussen bomen in [m]	-	<= 5	> 5	<= 5	> 5	-	-	-	-	
Uitkomst	Verplichting	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en algemene regel	zorgplicht	n.v.t.	n.v.t.	

Doel 1	Impact op kerende hoogte van waterkering	groot	matig	matig	groot	groot	zeer klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 2	Impact op stabiliteit van waterkering	groot	matig	klein	matig	klein	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 3	Impact erosiebestendigheid van waterkering	groot	matig	klein	matig	klein	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 4	Impact op functie van waterkering (max)	groot	matig	matig	groot	groot	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.

Figuur 3. Bijlage IV. Beslissingstabel voor boom planten in regionale waterkering en bijbehorende doelen

Algemene toelichting bij criteria:

1. Dit is de activiteit van de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving.
2. Dit is de locatie waar het initiatief plaatsvindt en het gebied waarin het geheel van regels van toepassing is.
3. Waterkeringen zijn onderverdeeld in veiligheidsklassen. Bij elk type waterkering kunnen daardoor verschillende plichten gelden. Specificering van de locatie.
4. Waterkeringen worden beschermd door zoneringen toe te kennen waar regelgeving van toepassing is. Bij de verschillende zoneringen kunnen verschillende plichten gelden. Specificering van de locatie.
5. Waterkeringen waarbij bodemdaling plaatsvindt zullen langzaam verzakken. Hierdoor is vaker onderhoud nodig en kunnen verschillende plichten gelden.
6. De hoogte van de boom heeft invloed op de kans dat deze omwaait. Door de ontgrondingskuil die dit met zich meebrengt kunnen onveilige situaties ontstaan. Het gaat om de uiteindelijk te bereiken hoogte en dus ook voor bij het planten.
7. Doordat bomen kunnen omwaaien kan een ontgrondingskuil ontstaan, wat een onveilige situatie met zich meebrengt. Daarom kunnen plichten gelden voor de onderlinge afstand. Het gaat om de afstand van stam tot stam.
8. De doelen geven invulling aan de overweging van welke plichten van toepassing zijn bij de activiteit en de bijbehorende specifieke criteria.

8. Juridische regels

Uitkomsten: juridische regels

- Zie bijlage V Voorbeeld waterschapsverordening (juridische regels).

9. Toepasbare regels

Uitkomsten: toepasbare regels

- Zie bijlage VI Voorbeelden toepasbare regels.

3.4 Voorbeeld 4 – Doorstroming en dam met duiker

Context:

In dit voorbeeld is gekozen voor het doel ‘Doorstroming’ en de activiteit ‘Dam met duiker’, behorende bij het werkingsgebied van het oppervlaktewaterlichaam. Daarbij is geanalyseerd welke doelen, sturingsfilosofie en effecten hier relevant zijn. Dit heeft uiteindelijk geleid tot figuur 4, 5 en 6.

1. Doelenboom

Uitkomsten doelen:

- doorstroming waarborgen

2. Sturingsfilosofie (1) – type organisatie

Gekozen sturing:

- samenwerking en participatie faciliteren

3. Werkingsgebieden

Uitkomsten werkingsgebieden:

- oppervlaktewaterlichaam

4. Activiteiten

Elementaire activiteiten relevant voor het doel doorstroming waarborgen:

- grond aanbrengen
- grond verwijderen
- lozen
- oppervlaktewater aan- en afvoeren
- object aanleggen
- object wijzigen
- object verwijderen

Elementaire activiteiten (m.b.t. doorstroming) verbinden met functionele activiteit dam met duiker

Tabel 4. Bijlage IV

<u>Elementaire activiteiten</u>	<u>Functionele activiteit: Dam met duiker</u>	<u>Overweging</u>
Grond aanbrengen	✓	
Grond verwijderen	✓	Tijdens uitvoering
Lozen		
Oppervlaktewater aan-afvoeren	✓	Tijdens uitvoering
Object aanleggen	✓	
Object wijzigen		
Object verwijderen		

5. Effecten

Uitkomst:

Zit in de beslissingstabellen verweven, elementaire activiteiten verbonden aan doelen.

6. Sturingsfilosofie (2) – manier van reguleren

Gekozen sturing:

Niet van toepassing.

7. Beslissingstabellen

Stap 1: Elementaire activiteiten schematiseren met doelen

Stap 1.1 doorstroming waarborgen oppervlaktewaterlichaam bij grond aanleggen

Effect grond aanbrengen op doorstroming bij oppervlaktewater voldoende geborgd

Type watergang	Primair								Secundair		Tertiair		
Breedte	<= x				>x				<= y	>y	<=z	>z	
Volume	<= a		>a		-	-	-	-	-	-	-	-	
Hoogte	<=h	>h	-	-	-	-	-	-	<=h	>h	-	-	
Uitkomst	V	x	x	x	x	x	x	x	x	V	x	V	x

Stap 1.2 doorstroming waarborgen oppervlaktewaterlichaam bij grond verwijderen

Effect grond verwijderen op doorstroming bij oppervlaktewater voldoende geborgd

Type watergang	Primair								Secundair		Tertiair		
Breedte	<= x				>x				<= y	>y	<=z	>z	
Volume	<= a		>a		-	-	-	-	-	-	-	-	
Hoogte	<=h	>h	-	-	-	-	-	-	<=h	>h	-	-	
Uitkomst	V	x	x	x	x	x	x	x	x	V	x	V	x

Stap 1.3 doorstroming waarborgen oppervlaktewaterlichaam bij object aanleggen

Effect object aanbrengen op doorstroming bij oppervlaktewater voldoende geborgd

Type watergang	Primair								Secundair		Tertiair		
Breedte	<= x				>x				<= y	>y	<=z	>z	
Volume	<= a		>a		-	-	-	-	-	-	-	-	
Hoogte	<=h	>h	-	-	-	-	-	-	<=h	>h	-	-	
Uitkomst	V	x	x	x	x	x	x	x	x	V	x	V	x

Figuur 4. Effecten van grond aanbrengen, grond verwijderen en object aanbrengen op doorstroming van oppervlaktewaterlichaam

Algemene toelichting bij criteria:

1. Oppervlaktewaterlichamen zijn onderverdeeld verschillende klassen en typen. Bij elk type oppervlaktewaterlichaam kunnen daardoor verschillende plichten gelden.
2. De doorstroming wordt beïnvloed door de breedte, volume en hoogte van het object dat in het oppervlaktewaterlichaam geplaatst wordt. Daarom zullen bepaalde grenswaarden van toepassing zijn die tot verschillende plichten zullen leiden.

Stap 2: Per doel bepalen wat effecten zijn van de elementaire activiteiten

Plicht per doel, totaal effect

Plicht ten aanzien van de doorstroming

Effect <u>grond aanbrengen op doorstroming</u> bij oppervlaktewater voldoende geborgd	Ja				Nee			
Effect <u>object aanbrengen op doorstroming</u> bij oppervlaktewater voldoende geborgd	Ja		Nee		-	-	-	-
Effect <u>grond verwijderen op doorstroming</u> bij oppervlaktewater voldoende geborgd	Ja	Nee	-	-	-	-	-	-
Uitkomst	Z	V	V	V	V	V	V	V

Plicht ten aanzien van de gebied beschermd tegen overstromen

Effect <u>grond aanbrengen op gebied beschermd tegen overstromen</u> geborgd	Ja				Nee			
Effect <u>object aanbrengen op gebied beschermd tegen overstromen</u> geborgd	Ja		Nee		-	-	-	-
Effect <u>grond verwijderen op gebied beschermd tegen overstromen</u> geborgd	Ja	Nee	-	-	-	-	-	-
Uitkomst	Z	V	V	V	V	V	V	V

Wordt voldaan aan criteria ten aanzien van de samenwerking en participatie

Criteria ten aanzien van samenwerking	Ja				Nee			
Criteria ten aanzien van participatie	Ja		Nee		-	-	-	-
etc.	Ja	Nee	-	-	-	-	-	-
Uitkomst	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

Figuur 5. Bijlage IV. Uitkomsten van plichten met betrekking tot het behalen van doelen

Algemene toelichting bij criteria:

1. Grond aanbrengen, object aanbrengen en grond verwijderen hebben effect op de doorstroming van het oppervlaktewaterlichaam. Daarom is bepaald of dit wel of niet leidt tot borging van het doel doorstroming en daardoor kunnen verschillende plichten gelden.
2. Grond aanbrengen, object aanbrengen en grond verwijderen hebben effect op bescherming van het gebied tegen overstromen. Daarom is bepaald of dit wel of niet leidt tot borging van het doel bescherming tegen overstromen en daardoor kunnen verschillende plichten gelden.
3. Grond aanbrengen, object aanbrengen en grond verwijderen kunnen vorm krijgen middels samenwerking en/of participatie. Daarom is invulling gegeven aan de mogelijkheid dat in deze situatie verschillend met de plichten wordt omgegaan.

Stap 3: Van elementaire activiteiten naar functionele activiteiten

Dam met duiker in werkingsgebied oppervlaktewaterlichaam

Plicht ten aanzien van de <u>doorstroming</u>	M	M	M	...	...
Plicht ten aanzien van de <u>gebied beschermd tegen overstromen</u>	Z	Z	Z	...	...
Plicht ten aanzien van ...	V	V	V	...	...
Plicht ten aanzien van ...	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	...	...
Wordt voldaan aan criteria ten aanzien van de <u>samenwerking en participatie</u>	Ja	Nee	Nee	...	...
Heeft Delfland een opgave	-	Nee	Ja	...	...
Uitkomst	Zorgpl.	Verg.	Verg.+contact	...	...

Figuur 6. Bijlage IV. Plichten die van toepassing zijn bij een dam met duiker in een oppervlaktewaterlichaam

Algemene toelichting bij criteria:

1. De uitkomst geeft een richting hoe tot een uitkomst wordt gekomen indien geredeneerd wordt vanuit doelen. Dit is niet volledig sluitend uitgewerkt, aangezien het een experimentele casus betreft. De uiteindelijke plichten zijn afhankelijk van de organisatorische uitspraken en context.

8. Juridische regels

Uitkomsten: niet uitgewerkt in bijlage V Voorbeeld waterschapsverordening (juridische regels).

9. Toepasbare regels

Uitkomsten: niet uitgewerkt in bijlage VI Voorbeelden toepasbare regels.

4. Variant 2: Bestaande regels doelgericht maken

Bestaande juridische regels structureren in beslissingstabellen, doelgericht verbinden en creëren van toepasbare regels. Dit is inhoudelijk flink anders dan variant 1, aangezien het vertrekpunt de huidige regelgeving is. Het is nog steeds aangeraden om de toegepaste principes te doorlopen en na te gaan in hoeverre dit relevant is voor de huidige regelgeving, maar dit is niet noodzakelijk. In de onderstaande voorbeelden wordt telkens één activiteit uitgewerkt die zijn oorsprong kent in de Keur en Algemene regels van een waterschap. Daarbij heeft TROWA geen verdere analyse gedaan naar gewenste sturing of de relevante doelen. Het omzetten van artikelen is leidend geweest. Voor meer informatie over de drie varianten zie paragraaf 4.2 van de handreiking.

4.1 Voorbeeld 1 – Af- en aanvoeren, lozen en onttrekken oppervlaktewater

Context:

In dit voorbeeld is gekozen voor de activiteit ‘Af- en aanvoeren oppervlaktewater’ en ‘Lozen en onttrekken oppervlaktewater’, behorende bij het werkingsgebied van het oppervlaktewaterlichaam. Bestaande regelgeving is vertaald naar een beslissingstabel en er heeft geen verdere analyse plaatsgevonden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot figuur 7 en 8.

1. Huidige regels

Regels komende uit de bestaande Keur van Waterschap Noorderzijlvest en uitwerking is ontstaan tijdens werksessie.

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, water te lozen op of te onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen, dan wel grondwater te onttrekken in het gebied of de gebieden die als zodanig door het Dagelijks Bestuur zijn of worden aangewezen.

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;
- b. water aan te voeren uit of te onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen, indien de hoeveelheid aan te voeren of te onttrekken water meer bedraagt dan 20 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.
2. Degene die water aanvoert uit of onttrekt aan oppervlaktewaterlichamen doet daarvan vooraf melding aan het Dagelijks Bestuur, indien de hoeveelheid te verplaatsen water meer bedraagt dan 10 m³ per uur.

2. Relevante doelen

Af- en aanvoeren oppervlaktewater:

- Nog niet verbonden, wel gewenst.



Lozen en onttrekken van oppervlaktewater:

- Nog niet verbonden, wel gewent.

3. Werkingsgebieden (uitlezen en beschikbaar stellen)

Uitkomst:

- Overige oppervlaktewaterlichamen en gebieden.
- Kwetsbare oppervlaktewaterlichamen en gebieden.

4. Activiteit (uitlezen)

Uitkomst:

- Af- en aanvoeren oppervlaktewater.
- Lozen en onttrekken van oppervlaktewater.

5. Verwerken in beslissingstabellen

Uitkomst:

- Zie twee onderstaande beslissingstabellen.

Doel: ?					
Activiteit: Afvoeren naar of lozen op oppervlaktewater					
Werkingsgebied	Overige oppervlaktewaterlichamen en gebieden			Kwetsbare oppervlaktewaterlichamen en gebieden	
Hoeveelheid afvoeren of lozen	≤ 60 m ³ /uur		> 60 m ³ /uur	-	-
Hoeveelheid afvoeren of lozen (2)	≤ 30 m ³ /uur		> 30 m ³ /uur	-	-
Verplichting	Zorgplicht		Meldingsplicht	Vergunningplicht	Algemeel verbod

Figuur 7. Bijlage IV. Beslissingstabel behorend bij afvoeren of lozen oppervlaktewater

Doel: ?					
Activiteit: Aanvoeren uit of onttrekken aan oppervlaktewater					
Werkingsgebied	Overige oppervlaktewaterlichamen en gebieden			Kwetsbare oppervlaktewaterlichamen en gebieden	
Hoeveelheid aanvoeren of onttrekken	≤ 20 m ³ /uur		> 20 m ³ /uur	-	-
Hoeveelheid aanvoeren of onttrekken (2)	≤ 10 m ³ /uur		> 10 m ³ /uur	-	-
Verplichting	Zorgplicht		Meldingsplicht	Vergunningplicht	Algemeel verbod

Figuur 8. Bijlage IV. Beslissingstabel behorend bij aanvoeren of onttrekken oppervlaktewater

Algemene toelichting bij criteria:

1. Oppervlaktewaterlichamen kunnen een opgave hebben. Dit betekent dat in de toekomst een verbetering of onderhoud zal plaatsvinden op deze kwetsbare locaties. Gedurende de doorlooptijd van deze verbetering kunnen tijdelijk andere plichten gelden.
2. Hoeveelheid van afvoeren en lozen of aanvoeren of onttrekken heeft invloed op het watersysteem. Daarom worden variërende grenswaarden gesteld, waarbij afhankelijk van de grens andere plichten van toepassing zijn. Beide activiteiten kennen een ander effect en daarmee ook een andere uitwerking.

6. Juridische regels

Uitkomsten: niet uitgewerkt in bijlage V.

Inhoud grotendeels al beschikbaar (oorspronkelijke document), wel thematische- en structuurveranderingen benodigd.

7. Toepasbare regels

Uitkomsten: niet uitgewerkt in bijlage VI.

Inhoud niet beschikbaar, op soortgelijke manier herleidbaar als bij voorbeelden variant 1.



4.2 Voorbeeld 2 – Steiger aanleggen

Context:

In dit voorbeeld is gekozen voor de activiteit ‘Steiger aanleggen’, behorende bij het werkingsgebied van het waterstaatswerk en Natte Ecologische Zone. Bestaande regelgeving is vertaald naar een beslissingstabel en tevens zijn doelen hieraan verbonden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot figuur 9.

1. Huidige regels

Regels komen uit de bestaande Keur en Algemene regels van Hoogheemraadschap van Delfland en uitwerking is ontstaan tijdens werksessie.

Artikel 3.1 Watervergunning waterstaatswerken en bijbehorende zones

1. Het is verboden zonder vergunning van het bestuur waterstaatswerken aan te leggen of te wijzigen.
2. Het is verboden zonder vergunning van het bestuur gebruik te maken van een waterstaatswerk of bijbehorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder handelingen te verrichten, werken te behouden, vaste substanties of voorwerpen te laten staan, of te laten liggen, of de waterstand op een ander peil te brengen of houden dan het peil dat in het peilbesluit is vastgesteld.

Paragraaf 2.1, artikel 1: Meldplicht steiger

Voor het aanbrengen van een steiger binnen de zone waterstaatswerk, profiel van vrije ruimte of beschermingszone kan worden volstaan met een melding als aan alle volgende criteria wordt voldaan:

- a. de lengte van de steiger is maximaal 6 meter;
- b. de breedte van de steiger steekt maximaal 1,50 meter buiten de oeverlijn uit;
- c. de steiger wordt aangelegd op een afstand van ten minste 2 meter van een eventueel naastgelegen steiger;
- d. de steiger wordt niet binnen een natte ecologische zone aangelegd.

2. Relevante doelen

Uitkomst:

- waterkwaliteit
- waterveiligheid

3. Werkingsgebieden (uitlezen en beschikbaar stellen)

Uitkomst:

- Waterstaatswerk, profiel van vrije ruimte of beschermingszone
 - o Natte ecologische zone
 - o Natte ecologische zone
- Overig beheergebied

4. Activiteit (uitlezen)

Uitkomst:

- Steiger aanleggen

5. Verwerken in beslissingstabellen

Uitkomst: zie onderstaande beslissingstabel.

Afwegingscriteria									
Werkingsgebied	Waterstaatswerk, profiel van vrije ruimte, beschermingszone								Overig beheergebied
Locatie	Buiten natte ecologische zone				Binnen natte ecologische zone				-
Afstand tussen naastgelegen steigers	>= 2 m		< 2 m		>= 2 m		< 2 m		-
Afmeting steiger	b<=1,5m en l<=6m	b>1,5m en/of l>6m	b<=1,5m en l<=6m	b>1,5m en/of l>6m	b<=1,5m en l<=6m	b>1,5m en/of l>6m	b<=1,5m en l<=6m	b>1,5m en/of l>6m	-
Waterkwaliteitsdoel geborgd (ja/nee)	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	N.v.t
Plicht	Melding	Vergunning	Vergunning	Vergunning	Vergunning	Vergunning	Vergunning	Vergunning	N.v.t

Figuur 9. Bijlage IV. Beslissingstabel bij steiger aanleggen

Algemene toelichting bij criteria:

1. Het watersysteem wordt beschermd door zoneringen toe te kennen waar regelgeving van toepassing is. Bij de verschillende zoneringen kunnen verschillende plichten gelden.
2. Natte ecologische zones zijn locaties waar specifieke criteria voor gelden, gezien de bijdrage dat het levert aan de waterkwaliteit. Bij een activiteit uitvoeren binnen deze zone kunnen andere plichten gelden dan hierbuiten.
3. De afstand tussen naastgelegen steigers heeft effect op de waterkwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam. Daarom kunnen verschillende plichten gelden voor geldende grenswaarden.
4. De afmeting van een steiger heeft effect op de waterkwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam. Daarom kunnen verschillende plichten gelden voor geldende grenswaarden.

6. Juridische regels

Uitkomsten: niet uitgewerkt in bijlage V Voorbeeld waterschapsverordening (juridische regels). Inhoud grotendeels al beschikbaar (oorspronkelijke document), wel thematische- en structuurveranderingen benodigd.

7. Toepasbare regels

Uitkomsten: niet uitgewerkt in bijlage VI Voorbeelden toepasbare regels.

Inhoud niet beschikbaar, op soortgelijke manier herleidbaar als bij voorbeelden variant 1.



Bijlage V

**Voorbeeld
waterschapsverordening
(juridische regels)**



Bijlage V: Voorbeeld waterschapsverordening (juridische regels)

Inleiding

De voorbeeldteksten zijn illustratief. Het zijn geen modelbepalingen die zijn geschreven om letterlijk overgenomen te worden, dat mag uiteraard wel. Waterschappen zullen de regels zelf invulling moeten geven op basis van het eigen beleid en eigen keuzes.

Bij de voorbeeldteksten is commentaar gegeven met een uitleg van de achterliggende overwegingen. Het commentaar is niet bedoeld als toelichting die bij de waterschapsverordening hoort.

Voor de structuur is zoveel mogelijk aangesloten bij structuur van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en activiteitgericht vormgegeven. Net als in het Bal zien de meeste regels op bescherming tegen nadelige gevolgen van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Ander voordeel is de toegankelijkheid van de regelgeving voor de gebruiker door een uniforme wetgevingsstijl.

De structuur kan ook meer objectgericht of opgabegericht en/of gebiedsgericht worden opgezet. Opgave- of gebiedsgericht biedt meer ruimte om per thema, opgave of gebied een ander invulling te geven aan de na te streven doelen, de rolopvatting en/of de meer specifieke opgaven in dat gebied. Voor die structuur is hier niet gekozen, hier was geen tijd meer voor.

Bij de tekstvoorbeelden is elke keer gekeken, voor zover van toepassing of mogelijk, om voorbeelden te geven die passen bij de verschillende implementatie scenario's (zie paragraaf 4.2 van de Handreiking waterschapsverordening):

1. omzetten (model)keur
2. optimalisatie van de bestaande regels door doelgerichtheid, activiteitgerichtheid en digitalisering
3. opgave / gebiedsgerichte regels

Zie voor meer informatie over de gehanteerde uitgangspunten en aandachtspunten in paragraaf 4.3.6 van de handreiking.



Waterschapsverordening <naam waterschap>

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN.....	5
AFDELING 1.1 ALGEMEEN	6
AFDELING 1.2 TOEPASSINGSGEBIED EN DOELEN	7
Artikel 1.2 (toepassingsgebied).....	7
Artikel 1.3 (doelen)	7
Artikel 1.4 (doelen waterkeringen).....	7
Artikel 1.5 (doelen oppervlaktewaterlichamen).....	7
Artikel 1.6 (doelen grondwater)	8
Artikel 1.7 (doelen zuiveringtechnische werken)	8
Artikel 1.8 (doelen wegen).....	8
AFDELING 1.3 AANWIJZING EN BEGRENZING VAN BEPERKINGENGEBIED	9
Artikel 1.9 (aanwijzing en begrenzing van beperkingengebied).....	9
Artikel 1.10 (aanwijzing en begrenzing beperkingengebied).....	9
Artikel 1.11 (nadere uitwerking gebieden).....	10
AFDELING 1.4 NORMADRESSAAT	10
Artikel 1.12 (normadressaat)	10
AFDELING 1.5 SPECIFIEKE ZORGPLICHT EN MAATWERKVOORSCHRIFTEN.....	11
Artikel 1.13 (zorgplicht watersysteem).....	11
Artikel 1.14 (zorgplicht waterkering)	11
Artikel 1.15 (maatwerkvoorschriften).....	12
AFDELING 1.6 GEGEVENS EN BESCHIEDEN ALGEMEEN.....	12
Artikel 1.16 (algemene gegevens bij een melding of informatieverplichting)	12
Artikel 1.17 (indieningsvereisten algemeen vergunning)	13
HOOFDSTUK 2 ACTIVITEITEN IN OF BIJ WATERSTAATSWERKEN	14
Paragraaf 2.1 Ontgraven van grond bij een waterkering.....	14
Artikel 2.1 Toepassingsbereik (aanwijzing beperkingengebiedactiviteit)	14
Artikel 2.2 Inhoud specifieke zorgplicht.....	14
Artikel 2.3 Algemene regel (extra voorschriften/ uitvoeringsregels)	14
Artikel 2.4 Meldplicht.....	15
Artikel 2.5 Vergunningplicht	15
Artikel 2.7 Beoordelingsregel vergunning.....	15
Artikel 2.8 Algeheel verbod.....	15

Paragraaf 2.2 Onttrekken van oppervlaktewater	16
Artikel 2.9 Toepassingsbereik (aanwijzing beperkingengebiedactiviteit)	16
Artikel 2.10 Inhoud specifieke zorgplicht.....	16
Artikel 2.11 Algemene regel.....	16
Artikel 2.12 Vergunningplicht	16
Artikel 2.13 Aanvraagvereiste vergunning.....	16
Artikel 2.14 Beoordelingsregel vergunning	17
Paragraaf 2.3 Boom planten in beperkingengebied van een waterkering.....	17
Artikel 2.15 Toepassingsbereik (aanwijzing beperkingengebiedactiviteit)	17
Artikel 2.16 Inhoud specifieke zorgplicht.....	17
Artikel 2.17 Algemene regel (extra voorschriften/ uitvoeringsregels)	18
Artikel 2.18 Meldplicht.....	18
Artikel 2.19 Vergunningplicht	18
Artikel 2.20 Aanvraagvereiste vergunning.....	18
Artikel 2.21 Beoordelingsregel vergunning	18
Artikel 2.22 Geen vergunningplicht eigen werken	19
Paragraaf 2.4 Calamiteiten	19
Artikel 2.23 Algeheel verbod bij calamiteiten.....	19
HOOFDSTUK 3 PROCEDURELE BEPALINGEN.....	20
AFDELING 3.1 DELEGATIE.....	20
Artikel 3.1 Bevoegdheden.....	20
Artikel 3.2 Verantwoording.....	20
AFDELING 3.2 ALGEMENE INDIENINGSVEREISTEN	20
Artikel 3.3 Vergunning	20
Artikel 3.4 Melding.....	21
Artikel 3.5 Informatieverplichting.....	21
Artikel 3.6 Wijziging gegevens	21
HOOFDSTUK 4 TOEZICHT EN HANDHAVING.....	21
AFDELING 4.1 TOEZICHT (facultatief).....	21
Artikel 4.1 Schouw	21
HOOFDSTUK 5 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN	22
AFDELING 5.1 OVERGANGSBEPALINGEN.....	22
Artikel 5.1 Overgangsrecht omgevingsvergunningen.....	23
Artikel 5.2 Overgangsrecht meldingen en maatwerkvoorschriften	24
Artikel 5.3 Overgangsrecht handhavingsbesluiten	24



Artikel 5.4 Intrekking waterschapsverordening.....	25
AFDELING 5.2 SLOTBEPALINGEN	25
Artikel 5.4 Inwerkingtreding	25
Artikel 5.5 Citeertitel.....	25



Besluit van het algemeen bestuur van Waterschap <naam waterschap>, houdende regels over het beschermen en benutten van het watersysteem

Het algemeen bestuur van Waterschap <naam waterschap>,

Gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van <datum>...;

Gelet op artikel 2.5 van de Omgevingswet;

Gelet op artikel 78 van de Waterschapswet;

Besluit:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Toelichting

In dit hoofdstuk zijn alleen bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de hele verordening (en dus als werkingsgebied het hele beheergebied van het waterschap hebben). Bepalingen die niet algemeen zijn, worden opgenomen in het hoofdstuk dat gaat over het specifieke onderwerp.

Zie voor indeling en layout: het Toepassingsprofiel waterschapsverordening (STOP/TPOD)¹:

De verschillende tekstelementen moeten worden voorzien van een Kop. Een Kop bevat de volgende Kop-elementen:

- *Label: de tekstuele aanduiding van het type van het tekstelement -= Hoofdstuk;*
- *Nummer: de unieke, numerieke aanduiding van het tekstelement = 1;*
- *Opschrift: de tekstuele aanduiding van het tekstelement, waarmee de inhoud van het onderdeel beknopt wordt aangeduid. = Algemene bepalingen.*

Volgens de TPOD bevat iedere waterschapsverordening in ieder geval verplicht:

- *een hoofdstuk 1 Algemene bepalingen;*
- *het artikel Begripsbepalingen in hoofdstuk 1, dan wel in een specifieke bijlage met begripsbepalingen;*
- *een bijlage met noemers en identificatiecodes van de informatieobjecten.*

Zie voor meer informatie over de TPOD: paragraaf 2.13 van de handreiking.

¹ Paragraaf 5.2.2.2 van het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten, versie 10 september 2019.

AFDELING 1.1 ALGEMEEN

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

Bijlage I bij deze waterschapsverordening bevat begripsbepalingen voor de toepassing van deze waterschapsverordening.

OF

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

1. In deze waterschapsverordening wordt verstaan onder:

‘begrip’: definitie;

2. De begrippen uit artikel 1.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 1.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 1.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn ook van toepassing op deze waterschapsverordening.

Toelichting:

Vanwege leesbaarheid/ toegankelijkheid is in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels ervoor gekozen de begrippen in bijlagen op te nemen en niet in het besluit zelf. De eerste formulering sluit daarbij aan. In de huidige modelkeur² zijn de begrippen in artikel 1.1 opgenomen. De tweede formulering sluit daarbij aan.

De begrippen uit de Omgevingswet zijn rechtstreeks van toepassing op de waterschapsverordening en hoeven niet herhaald te worden. De begrippen uit de algemene maatregelen van bestuur zijn niet rechtstreeks van toepassing. Bij gebruik van begrippen in de verordening die in de algemene maatregelen van bestuur al zijn opgenomen, kan daarnaar worden verwezen. Vanuit het oogpunt van een uniform begrippenkader verdient dat de voorkeur boven de definities zelf overnemen.

Als begrippen niet zijn opgenomen in de Omgevingswet of de algemene maatregelen van bestuur dan is bestuurlijk afgesproken om gebruik te maken van de begrippen en definities uit de Aquo-standaard. Dit uit oogpunt van duidelijkheid door uniform gebruik van begrippen. Daarnaast zijn de begrippen van de Aquo-standaard gebruikt bij vormgeven van het Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO). Zie voor meer informatie over begrippen en de Aquo-standaard paragraaf 2.14 van de handreiking.

Vanuit TPOD geldt het volgende voor begripsbepalingen:

- *begripsbepalingen worden uitsluitend opgenomen in het artikel Begripsbepalingen in hoofdstuk 1 of in een specifieke bijlage met begripsbepalingen;*
- *het artikel Begripsbepalingen dan wel de bijlage met begripsbepalingen begint met een introducerende zin;*
- *ieder begrip bestaat uit een term en een definitie;*
- *de begrippen worden in alfabetische volgorde opgenomen en krijgen geen nummer.*

² <https://www.uvw.nl/thema/wet-en-regelgeving/modelkeur/>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

AFDELING 1.2 TOEPASSINGSGBIED EN DOELEN

Artikel 1.2 (toepassingsgebied)

Deze waterschapsverordening is van toepassing op het beheergebied van “waterschap”.

Toelichting

Deze (optionele) bepaling geeft duidelijk aan dat de verordening bedoeld is voor het beheergebied van het waterschap. Het kan handig zijn om bij het vormgeven van de werkingsgebieden in het DSO, aan te sluiten bij de artikelen over het toepassingsbereik uit de Waterschapsverordening. Deze bepaling fungeert dan als een vangnet voor alle regels waarvoor niet in hoofdstuk 2 een specifiekere toepassingsbereik is opgenomen.

Artikel 1.3 (doelen)

De regels in deze waterschapsverordening zijn, met het oog op de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op:

- a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- c. het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen;
- d. het beschermen en verbeteren van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk;
- e. het behoeden van de staat en werking van een vaarweg voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die vaarweg, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die vaarweg kan behoren, en
- f. het behoeden van de staat en werking van een weg voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die weg, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die weg kan behoren.

OF

Artikel 1.4 (doelen waterkeringen)

De regels met betrekking tot waterkeringen in deze verordening zijn, met het oog op de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op het:

- a. waarborgen van de goede staat en werking van de waterkering;
- b. waarborgen van de mogelijkheid van doelmatige inspectie van de staat en werking van de waterkering; en
- c. in stand houden van het waterkerend vermogen van de waterkering tegen maatschappelijk aanvaardbare lasten.

Artikel 1.5 (doelen oppervlaktewaterlichamen)

De regels met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen in deze verordening zijn, met het oog op de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op het:

- a. waarborgen van een onbelemmerde aan- en afvoer van oppervlaktewater;
- b. waarborgen van het waterbergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam of het bergingsgebied;
- c. waarborgen van de chemische en ecologische toestand van het oppervlaktewaterlichaam;
- d. vrijhouden van het oppervlaktewaterlichaam en onderhoudstrook van feitelijke belemmeringen voor het uitvoeren van onderhoud en inspectie;
- e. uitvoeren van het onderhoud tegen aanvaardbare maatschappelijke lasten; en
- f. waarborgen van de vervulling van maatschappelijke functies door oppervlaktewaterlichamen.

Artikel 1.6 (doelen grondwater)

De regels met betrekking tot grondwater in deze waterschapsverordening zijn, met het oog op de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op:

- a. uitputting van de grondwatervoorraad te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken;
- b. ongewenste toename van kwel te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken;
- c. een grondwaterstand te handhaven die geen inbreuk maakt op de bij het grondwaterbeheer betrokken belangen;
- d. een wijziging van de grondwaterstromen en verspreiding van aanwezige verontreinigingen of van koudebellen en warmtebellen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken;
- e. doorboring van slecht doorlatende bodemlagen te voorkomen of ongedaan te maken;
- f. de aanwezige grondwaterkwaliteit in stand te houden;
- g. het opbarsten van de waterbodem te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken;
- h. verzilting van zoet grondwater te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken; en
- i. om nadelige invloed te voorkomen op de grondwaterstand die voor het grondgebruik gewenst is.

Artikel 1.7 (doelen zuiveringstechnische werken)

De regels met betrekking tot zuiveringstechnische werken in deze verordening zijn, met het oog op de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op:
Etc.

Artikel 1.8 (doelen wegen)

De regels met betrekking tot wegen in deze verordening zijn, met het oog op de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op:
Etc.

Toelichting doelen

De formulering van de doelen is relevant voor de gehele structuur en inhoud van de waterschapsverordening. Het is aan het waterschap zelf om af te wegen welke doelen met de waterschapsverordening worden nagestreefd en uitgewerkt en hoe algemeen of specifiek die doelen worden gemaakt. Als een waterschap een doelenboom heeft gemaakt kan daarvan gebruik worden gemaakt. Zie voor meer informatie over de doelenboom paragraaf 4.3.1 van de handreiking. Het tekstvoorbeeld bevat een hele algemene omschrijving van de doelen (soort samenvatting) zoals die ook in het Omgevingswet is opgenomen voor de rijksregels (zie artikelen 4.23 en 4.25 Omgevingswet). Dit geeft een brede basis voor verdere uitwerking van de regels in de waterschapsverordening en de uitvoering daarvan. Deze doelen komen grotendeels overeen met de doelen uit de huidige Waterwet. Eventueel kunnen deze doelen verderop in de volgende hoofdstukken specifiekere worden uitgewerkt per (integrale) activiteitgerichte regel of per te beschermen object. De specifiekere uitwerking is niet nodig, maar geeft wel een duidelijke en transparante motivering bij de (activiteitgerichte regels) en bij de uitvoering daarvan.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor de formulering van de doelen bijvoorbeeld:

- *alleen algemeen in hoofdstuk 1*
- *algemeen in hoofdstuk 1 en specifiek per activiteit in hoofdstuk 2*
- *algemeen in hoofdstuk 1 en specifiek per object in hoofdstuk 2*
- *alleen specifiek per activiteit*
- *alleen specifiek per object*

De verwijzing naar de maatschappelijke doelen van 1.3 Omgevingswet maakt duidelijk dat het waterschap vanuit de eigen (beheer)taken een bijdrage levert aan de maatschappelijke doelen die worden beoogd met de Omgevingswet en de na te streven waterdoelen niet op zichzelf staan. Artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet, schrijft voor dat bestuursorganen de taken en bevoegdheden op grond van de wet uitoefenen met het oog op deze maatschappelijke doelen. Dat geldt dus ook voor de bevoegdheid van het waterschap om, op basis van artikel 2.5 van de Omgevingswet, één waterschapsverordening vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

AFDELING 1.3 AANWIJZING EN BEGRENZING VAN BEPERKINGENGEBIED

Artikel 1.9 (aanwijzing en begrenzing van beperkingengebied)

1. De geometrische begrenzing van beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het waterschap is opgenomen in het geometrische informatieobject “waterstaatswerken” in Bijlage X bij deze verordening.
2. De geometrische begrenzing van beperkingengebieden met betrekking tot wegen in beheer bij het waterschap is opgenomen in het geometrische informatieobject “wegen” in Bijlage X bij deze verordening.
3. De geometrische begrenzing van beperkingengebieden met betrekking tot vaarwegen in beheer bij het waterschap is opgenomen in het geometrische informatieobject “vaarwegen” in Bijlage X bij deze verordening.
4. De geometrische begrenzing van beperkingengebieden met betrekking tot zuiveringstechnische werken is opgenomen in het geometrische informatieobject “zuiveringstechnische werken” in Bijlage X bij deze verordening.

Toelichting

Deze bepaling is nodig ten behoeve van het digitale stelsel. Deze bepaling biedt de juridische grondslag voor de digitale kaart met de ligging van bijv. waterstaatswerken of (vaar)wegen en bijbehorende zones.

In de bijlage komt de noemer “waterstaatswerken” terug met een url (identificatiecode) met verwijzing naar geografische coördinaten (zie TPOD Waterschapsverordening). Zo wordt het voor al deze locaties mogelijk om deze digitaal te bekijken of erop in te zoomen en de voor de gebruiker relevante regels zichtbaar te maken.

Artikel 1.10 (aanwijzing en begrenzing beperkingengebied)

1. Als een beperkingengebied nog niet geometrisch is begrensd als bedoeld in artikel 1.5, dan bestaat het beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het waterschap uit het waterstaatswerk en het daaromheen gelegen gebied begrensd door een lijn liggend op een afstand van:
 - a. bij een waterkering xm vanuit ...;
 - b. bij een oppervlaktewaterlichaam xm vanuit ...;
 - c. bij een ondersteunend kunstwerk xm gemeten vanaf de rand van het kunstwerk; en
 - d. bij een bergingsgebied xm vanuit.....
2. Als een beperkingengebied nog niet geometrisch is begrensd als bedoeld in artikel 1.5, dan bestaat het beperkingengebied met betrekking tot een weg in beheer bij het waterschap uit ..
3. etc.

Toelichting:

Dit is bedoeld voor de gevallen dat de aanleg of wijziging van waterstaatswerken is vergund of dat er een projectbesluit voor is vastgesteld maar nog in uitvoering is of is uitgevoerd, maar nog niet geometrisch is begrensd. Deze tekst is gebaseerd op afdeling 3.2 van het Omgevingsbesluit waarin dit is opgenomen voor waterstaatswerken van het Rijk.

Artikel 1.11 (nadere uitwerking gebieden)

1. Het beperkingengebied met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het waterschap bestaat uit:
 - a. waterkeringen bestaande uit de gebieden: waterkering, beschermingszone en profiel van vrije ruimte;
 - b. oppervlaktewaterlichamen bestaande uit de gebieden: oppervlaktewaterlichaam en beschermingszone;
 - c. bergingsgebieden; en
 - d. ondersteunende kunstwerken bestaande uit het ondersteunend kunstwerk en voor zover van toepassing beschermingszone.
2. Het beperkingengebied met betrekking tot wegen in beheer bij het waterschap bestaat uit: *Etc.*

Toelichting

Optioneel voorbeeld. Deze nadere uitwerking is niet nodig, maar geeft meer inzicht en duidelijkheid. Zou nog een verdere onderverdeling kunnen maken met typen bijv. primaire, regionale en overige waterkeringen etc.

AFDELING 1.4 NORMADRESSAAT

Artikel 1.12 (normadressaat)

Aan de regels in deze verordening wordt voldaan door degene die de activiteit verricht, tenzij anders is bepaald. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.

Toelichting:

De bepaling uit de modelkeur voor normadressaat (eigenaar/zakelijk of persoonlijk gerechtigden) is niet meer toegepast, omdat deze niet meer zo voor de hand ligt als de onderhoudsverplichtingen uit de waterschapsverordening gaan.

De meeste regels in de verordening gaan over activiteiten. Alleen bij zorgplicht en eventueel opgavegerichte bepalingen zal de normadressaat afwijken en dan wordt deze in die bepalingen expliciet benoemd. Deze tekst is gebaseerd op artikel 2.10 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

De normadressaat kan ook per paragraaf of hoofdstuk worden geregeld. Dat wordt in de betreffende paragraaf of hoofdstuk van de algemene regels benoemd. Daar is hier niet voor gekozen omdat deze bepaling dan elke keer opnieuw wordt herhaald.

Zie voor meer informatie in paragraaf 2.1.1 van de Handreiking.

AFDELING 1.5 SPECIEKE ZORGPLICHT EN MAATWERKVOORSCHRIFTEN

Artikel 1.13 (zorgplicht watersysteem)

1. Eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor het watersysteem, is verplicht:
 - a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
 - b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;
 - c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.
2. Onder het voorkomen van nadelige effecten gevolgen voor het watersysteem als bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval verstaan het voorkomen van:
 - a. (grond)waterschaarste, (grond)wateroverlast, overstromingen en inundaties;
 - b. aantasting van de bestaande staat van een waterkering;
 - c. belemmering van de doorstroming in een oppervlaktewater;
 - d. belemmering van de inspectie- en/of onderhoudswerkzaamheden aan het watersysteem;
 - e. verslechtering van de chemische of ecologische waterkwaliteit;
 - f. negatieve effecten van wegzijging of kwel op de ecologische waterkwaliteit en waterkwantiteit;
 - g. verzakkingen van de bodem of uitwisseling van grondwater tussen van elkaar gescheiden watervoerende pakketten als gevolg van grondwateronttrekkingen of grondboringen;
 - h. belemmering van de vervulling van maatschappelijke functies van het watersysteem;
 - i. belemmering van het veilig en doelmatig gebruik van de wegen wordt verzekerd; en
 - j. etc.

Artikel 1.14 (zorgplicht waterkering)

- De zorgplicht, bedoeld in artikel 1.13, houdt in ieder geval in het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van:
- a. de nadelige gevolgen voor de staat, de kerende hoogte, de stabiliteit en het waterkerend vermogen van de waterkering;
 - b. de aantasting van de erosiebestendige bekleding van de waterkering;
 - c. de nadelige effecten voor het kunnen uitvoeren van onderhoud en inspectie door het waterschap en/of derden aan de waterkering;
 - d. het belemmeren van de afvoer van kwel- en regenwater; en
 - e. het belemmeren van toekomstige ontwikkelingen voor de waterkering.
3. De zorgplicht (bedoeld in het eerste lid) houdt ook in dat alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet.

Toelichting:

De zorgplicht zoals hier geformuleerd is een algemene bepaling, eventueel kan deze per activiteit nog specifiekere worden geformuleerd in hoofdstuk 2 van de verordening. Maak een afweging of een algemeen vangnet gewenst is (dan zal de formulering wat algemener zijn) en/of dat je (meer) duidelijkheid wilt bieden aan de initiatiefnemer wanneer in ieder geval wordt voldaan aan de zorgplicht en/of aan de handhaafbaarheid van de bepaling (dan zal de bepaling meer specifiekere zijn).

Een zorgplicht kan ook specifiek per object, waarvoor ook tekstvoorbeelden zijn opgenomen. Het ligt dan meer voor de hand om de zorgplicht aan het begin van elke paragraaf/hoofdstuk op te nemen dat gaat over het te beschermen object.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor invulling van de zorgplicht bijvoorbeeld:

- *alleen algemeen in hoofdstuk 1*
- *algemeen in hoofdstuk 1 en specifiek per activiteit in hoofdstuk 2*
- *algemeen in hoofdstuk 1 en specifiek per object in hoofdstuk 2*
- *alleen specifiek per activiteit*
- *alleen specifiek per object*

Zie voor meer toelichting over zorgplichten hoofdstuk 2.9 van de Handreiking.

Artikel 1.15 (maatwerkvoorschriften)

1. In aanvulling op of in afwijking van de zorgplicht in artikel 1.8 en de algemene regels in hoofdstuk 2, kunnen in een specifieke situatie met het oog op de doelen uit artikel 1.4 en in overeenstemming met de beoordelingsregels uit artikel x, maatwerkvoorschriften worden gesteld.

2. Wanneer sprake is van meerdere activiteiten die gecombineerd worden uitgevoerd, waarvoor deels een vergunningplicht geldt en deels een algemene regel van toepassing is, dan wordt een voorschrift aan de vergunning verbonden. Een maatwerkvoorschrift kan dan niet worden gesteld.

OF

2. Wanneer sprake is van meerdere handelingen die gecombineerd worden uitgevoerd, waarvoor deels een vergunningplicht geldt en deels een algemene regel van toepassing is, dan heeft de initiatiefnemer de keuze om voor alle handelingen gezamenlijk één vergunning aan te vragen, dan wel voor de verschillende (deel)handelingen apart vergunning aan te vragen of een melding te doen.

3. Het doen van een gecombineerde vergunningaanvraag is niet toegestaan indien dit voor een activiteit is uitgesloten.

Toelichting:

Ingevolge art. 4.5 Omgevingswet moeten de onderwerpen worden aangewezen waarvoor maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Tweede en derde lid uit de tekstvoorbeelden zijn optioneel.

In art. 4.8 en 4.10 Omgevingswet is geregeld dat het dagelijks bestuur bevoegd is voor het stellen van de maatwerk- c.q. vergunningvoorschriften.

AFDELING 1.6 GEGEVENS EN BESCHIEDEN ALGEMEEN

[Maak een keuze tussen plaatsing van de algemene indieningsvereisten in deze afdeling, of in hoofdstuk 3]

Artikel 1.16 (algemene gegevens bij een melding of informatieverplichting)

1. Een melding of de verstrekking van gegevens wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de aanduiding van de activiteit;
- b. de naam en het adres van degene die de activiteit verricht;
- c. het adres waarop de activiteit wordt verricht; en
- d. de dagtekening.

2. Op verzoek van het waterschap worden de gegevens en bescheiden verstrekt die nodig zijn om te beoordelen of de algemene regels en de maatwerkvoorschriften voor de activiteit toereikend zijn.

3. Gegevens en bescheiden worden verstrekt voor zover degene die de activiteit verricht er redelijkerwijs de beschikking over kan krijgen.

Artikel 1.17 (indieningsvereisten algemeen vergunning)

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- a. een aanduiding van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd;
- b. het telefoonnummer van de aanvrager;
- c. het adres, de kadastrale aanduiding of coördinaten van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;
- d. de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;
- e. als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft, wordt verricht door of namens een rechtspersoon of natuurlijke persoon in het kader van het voeren van een onderneming of het uitoefenen van een zelfstandig beroep: het e-mailadres van de aanvrager respectievelijk de gemachtigde;
- f. als de aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde: naam, adres, telefoonnummer en woonplaats van de gemachtigde; en
- g. als de aanvrager het voornemen heeft om in plaats van een maatregel die is voorgeschreven in regels als bedoeld in artikel 4.3 van de wet, een gelijkwaardige maatregel als bedoeld in artikel 4.7 eerste lid, van de wet te treffen: gegevens waaruit blijkt dat met de gelijkwaardige maatregel ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.

Toelichting:

Hier staan de indieningsvereisten die gelden voor iedere melding of vergunning. Per specifieke activiteit kunnen daar aanvullende gegevens nodig zijn. Die worden dan bij die specifieke regels vermeld. Deze teksten zijn gebaseerd op artikel 2.18 Besluit activiteiten leefomgeving c.q. artikel 7.2 ontwerp omgevingsregeling.

Meer informatie over indieningsvereisten staat in paragraaf 2.9.7 van de handreiking.

HOOFDSTUK 2 ACTIVITEITEN IN OF BIJ WATERSTAATSWERKEN

Voorbeeld 1: Ontgraven van grond bij een waterkering

Toelichting:

Voorbeeld 1 is geschreven op basis van de volgende beslissingstabel:

Verplichting bij het ontgraven van grond in beperkingengebied van waterkering										
Criteria 1	Activiteit ontgraven grond	ja								nee
Criteria 2	Initiatief in beperkingengebied van waterkering	ja							nee	-
Criteria 3	Status van waterkering	zonder opgave						met opgave	-	-
Criteria 4	Categorie van waterkering	regionaal of overig					primaair	-	-	-
Criteria 5	Diepte ontgraving in [m]	<= 0,5				> 0,5	-	-	-	-
Criteria 6	Oppervlakte ontgraving in [m ²]	<= 5			> 5	-	-	-	-	-
Criteria 7	Duur ontgraving	<= 1 week	> 1 week en <= 3 maanden	> 3 maanden	-	-	-	-	-	-
Uitkomst	Verplichting	zorgplicht	zorgplicht en algemene regel	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en vergunningplicht	algeheel verbod	n.v.t.	n.v.t.
Doel 1	Impact op kerende hoogte van waterkering	zeer klein	zeer klein	zeer klein	klein	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.
Doel 2	Impact op stabiliteit van waterkering	zeer klein	klein	klein	matig	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.
Doel 3	Impact op erosiebestendigheid van waterkering	zeer klein	klein	matig	matig	groot	groot	groot	n.v.t.	n.v.t.
Doel 4	Impact op functie van waterkering (max)	zeer klein	klein	matig	matig	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.

Figuur 1. Bijlage V

Paragraaf 2.1 Ontgraven van grond bij een waterkering

Artikel 2.1 Toepassingsbereik (aanwijzing beperkingengebiedactiviteit)

Deze paragraaf is van toepassing op het ontgraven van grond in het beperkingengebied met betrekking tot een waterkering.

(werkingsgebied = beperkingengebied = optelsom van zoneringen waterkering)

Artikel 2.2 Inhoud specifieke zorgplicht

De zorgplicht, bedoeld in artikel 1.13, tweede lid, houdt in ieder geval in dat:

- niet meer grond wordt ontgraven dan nodig is; en
- na afronding van de activiteit het maaiveld in oude staat wordt hersteld.]

(Maak een keuze tussen generieke uitwerking van de zorgplicht in artikel 1.13 (hierboven), of uitwerking per activiteit in iedere paragraaf, zoals in dit artikel)

Artikel 2.3 Algemene regel (extra voorschriften/ uitvoeringsregels)

- Dit artikel is van toepassing op het ontgraven van grond in het beperkingengebied met betrekking tot een regionale of overige waterkering zonder opgave, als de diepte van de ontgraving kleiner dan of gelijk is aan 0,5 meter.
- Bij het aanvullen van de ontgraving wordt grond gebruikt met dezelfde porositeit en dichtheid als de ontgraven grond.

3. De bekleding of grasmatt van de waterkering wordt gedurende een jaar na de ontgraving ten minste eenmaal per kwartaal geïnspecteerd en zo nodig hersteld.

Artikel 2.4 Meldplicht

1. Het is verboden om grond te ontgraven bij een regionale of overige waterkering zonder opgave zonder dit tenminste tien werkdagen voor het begin ervan te melden, als:

- a. de diepte van de ontgraving kleiner dan of gelijk is aan 0,5 meter;
- b. de oppervlakte van de ontgraving kleiner dan of gelijk is aan 5 m²; en
- c. de duur van de ontgraving langer is dan 3 maanden.

2. Het is verboden om grond te ontgraven bij een regionale of overige waterkering zonder opgave zonder dit tenminste tien werkdagen voor het begin ervan te melden, als:

- a. de diepte van de ontgraving kleiner dan of gelijk is aan 0,5 meter; en
- b. de oppervlakte van de ontgraving groter is dan 5m².

3. Een melding bevat:

- a. een tekening van de locatie van de ontgraving;
- b. de omvang in m³ en de maximale diepte in m ten opzichte van het maaiveld;
- c. de verwachte datum van het begin van de activiteit; en
- d. de verwachte duur ervan.

Artikel 2.5 Vergunningplicht

1. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een regionale of tertiaire waterkering zonder opgave, als de diepte van de ontgraving meer is dan 0,5 m.

2. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een primaire waterkering zonder opgave.

Artikel 2.6 Aanvraagvereiste vergunning

Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning worden de volgende gegevens aangeleverd:

- a. een tekening van de locatie van de ontgraving;
- b. de reden van de ontgraving;
- c. een dwarsprofiel en lengteprofiel van de ontgraving of een 3D-tekening, waarop diepte en de oppervlakte van de ontgraving en de kerende hoogte van de waterkering is aangegeven;
- d. een stabiliteitsberekening;
- e. de verwachte datum van het begin van de activiteit; en
- f. de verwachte duur ervan.

Artikel 2.7 Beoordelingsregel vergunning

De omgevingsvergunning wordt in ieder geval verleend als:

- a. de kerende hoogte van de waterkering behouden blijft;
- b. de erosiebestendigheid van de waterkering behouden blijft; en
- c. de stabiliteit van de waterkering is geborgd.

Artikel 2.8 Algeheel verbod

Het is verboden om grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een waterkering met opgave.

Voorbeeld 2: Onttrekken van oppervlaktewater

Toelichting:

Voorbeeld 2 is geschreven op basis van de volgende beslissingstabel:

Verplichting bij het van onttrekken oppervlaktewater in beperkingengebied van oppervlaktewaterlichaam							
Criterion 1	Activiteit onttrekken oppervlaktewater	ja				nee	
Criterion 2	Initiatief in beperkingengebied van oppervlaktewaterlichaam	binnen			buiten	-	
Criterion 3	Invloed op peil	niet peilverlagend		peilverlagend	-	-	
Criterion 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 2. Bijlage V

Paragraaf 2.2 Onttrekken van oppervlaktewater

Artikel 2.9 Toepassingsbereik (aanwijzing beperkingengebiedactiviteit)

Deze paragraaf is van toepassing op het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam. (*werkingsgebied = oppervlaktewaterlichaam*)

Artikel 2.10 Inhoud specifieke zorgplicht

De zorgplicht, bedoeld in artikel 1.13, tweede lid, houdt in ieder geval in dat de onttrekking van oppervlaktewater geen schade veroorzaakt aan de bodem en taluds van een watergang. (*Maak een keuze tussen generieke uitwerking van de zorgplicht in artikel 1.13 (zie hierboven), of uitwerking per activiteit in iedere paragraaf, zoals in dit artikel*)

Artikel 2.11 Algemene regel

1. Dit artikel is van toepassing op het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam als:
 - a. de onttrekking niet peilverlagend is; en
 - b. de duur van de onttrekking niet permanent is.
2. Het onttrekken van water veroorzaakt geen structurele of significante peilwijziging.

Artikel 2.12 Vergunningplicht

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

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

Artikel 2.13 Aanvraagvereiste vergunning

Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning worden de volgende gegevens aangeleverd:

- a. een tekening van de locatie de onttrekking;
- b. de reden van de onttrekking; en
- c. de duur van de onttrekking en de startdatum van de onttrekking.

Artikel 2.14 Beoordelingsregel vergunning

De omgevingsvergunning wordt in ieder geval verleend als:

- a. er voldoende water in het oppervlaktewaterlichaam blijft;
- b. het waterpeil blijft passen bij de maatschappelijke functie van het oppervlaktewaterlichaam;
- c. er een goede chemische en ecologische toestand van het oppervlaktewaterlichaam blijft;
- d. de biodiversiteit behouden blijft;
- e. een vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart wordt gewaarborgd;
- f. waterschaarste wordt voorkomen; en
- g. eventuele peilverlagingen niet leiden tot schade bij derden.

Voorbeeld 3: Boom planten in of bij regionale waterkering

Toelichting:

Voorbeeld 3 is geschreven op basis van de volgende beslissingstabel:

Verplichting bij boom planten in beperkingengebied van waterkering										
Criteria 1	Activiteit boom planten	ja								nee
Criteria 2	Beperkingengebied van waterkering	ja							nee	-
Criteria 3	Categorie van waterkering	primair of regionaal						overig	-	-
Criteria 4	Zonering waterkering	waterstaatswerk					beschermingszone	-	-	-
Criteria 5	Initiatief in zettingsgevoelig gebied	binnen	buiten				-	-	-	-
Criteria 6	Hoogte van boom in [m]	-	<= 1,5		> 1,5		-	-	-	-
Criteria 7	Afstand tussen bomen in [m]	-	<= 5	> 5	<= 5	> 5	-	-	-	-
Uitkomst	Verplichting	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en algemene regel	zorgplicht	n.v.t.	n.v.t.
Doel 1	Impact op kerende hoogte van waterkering	groot	matig	matig	groot	groot	zeer klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 2	Impact op stabiliteit van waterkering	groot	matig	klein	matig	klein	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 3	Impact erosiebestendigheid van waterkering	groot	matig	klein	matig	klein	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 4	Impact op functie van waterkering (max)	groot	matig	matig	groot	groot	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.

Figuur 3. Bijlage V

Paragraaf 2.3 Boom planten in beperkingengebied van een waterkering

Artikel 2.15 Toepassingsbereik (aanwijzing beperkingengebiedactiviteit)

Deze paragraaf is van toepassing op het planten van bomen in het beperkingengebied met betrekking tot een waterkering.

(werkingsgebied = beperkingengebied = optelsom van zoneringen waterkering)

Artikel 2.16 Inhoud specifieke zorgplicht

De zorgplicht, bedoeld in artikel 1.13, tweede lid, houdt in ieder geval in dat:

- a. niet meer bomen worden geplant dan nodig is; en
- b. na afronding van de activiteit het maaiveld in oude staat wordt hersteld.

Artikel 2.17 Algemene regel (extra voorschriften/ uitvoeringsregels)

1. Dit artikel is van toepassing op het planten van bomen in de beschermingszone van een primaire of regionale waterkering.
2. De aanplant mag geen erosie aan de waterkering veroorzaken.
3. De boom wordt zodanig geplaatst dat de waterkering is te inspecteren door het bevoegd gezag.
4. De bekleding of grasmat van de waterkering wordt gedurende een jaar na de aanplant ten minste eenmaal per kwartaal geïnspecteerd en zo nodig hersteld.

Artikel 2.18 Meldplicht

1. Dit artikel is van toepassing op het planten van bomen in de zone waterstaatswerk van een primaire of regionale waterkering:
 - a. buiten het zettingsgevoelig gebied;
 - b. met een hoogte kleiner dan of gelijk aan 1,5 meter; en
 - c. met een afstand van minder dan of gelijk aan 5 meter tussen de bomen.
2. Het is verboden om bomen te planten in de zone waterstaatswerk van een primaire of regionale waterkering zonder dit tenminste twee weken voor aanvang van de activiteit te melden.
3. Een melding bevat:
 - a. een tekening van de locatie van de aanplant;
 - b. de hoogte in m;
 - c. de verwachte datum van het begin van de activiteit; en
 - d. de verwachte duur ervan.

Artikel 2.19 Vergunningplicht

1. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning bomen te planten in de zone waterstaatswerk van een primaire of regionale waterkering in een zettingsgevoelig gebied.
2. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning bomen te planten in zone waterstaatswerk van een regionale waterkering buiten een zettingsgevoelig gebied, als de hoogte van de boom meer is dan 1,5 meter.

Artikel 2.20 Aanvraagvereiste vergunning

Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning worden de volgende gegevens aangeleverd:

- a. een tekening van de locatie van de aanplant;
- b. de reden van de aanplant;
- c. een dwarsprofiel en lengteprofiel van de aanplant of een 3D-tekening, waarop diepte en de oppervlakte van de aanplant en de kerende hoogte van de waterkering is aangegeven;
- d. een stabiliteitsberekening;
- e. de verwachte datum van het begin van de activiteit; en
- f. de verwachte duur ervan.

Artikel 2.21 Beoordelingsregel vergunning

De omgevingsvergunning wordt in ieder geval verleend als:

- a. de veiligheid van de waterkering geborgd is;
- b. de toekomstige uitbreiding van de waterkering mogelijk blijft; en
- c. het beheer en onderhoud van de waterkering plaats kan vinden.

Voorbeeld 4: Eigen werken

Artikel 2.22 Geen vergunningplicht eigen werken

De artikelen 2.1 tot en met 2.x zijn niet van toepassing op activiteiten die worden verricht door of in opdracht van het waterschap, ten behoeve van de opgedragen taken op grond van artikel 2 van de Waterschapswet, met uitzondering van:

- a. activiteiten waarvan de gezamenlijke oppervlakte meer dan x ha omvat; en
- b. PM.

Toelichting

Het waterschap voert vele activiteiten ten behoeve van beheer en onderhoud uit aan waterstaatswerken. De activiteiten uit de artikelen xxx [juiste verwijzing opnemen] die het waterschap uitvoert ten behoeve van de wettelijke taken, zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. Dit zijn activiteiten waarvoor ook geen projectbesluit is vereist. Deze activiteiten zijn vaak overeenkomstig de functie van het betreffende waterstaatswerk, als bedoeld in artikel xxx [juiste verwijzing opnemen]. Dit soort beheeractiviteiten kunnen dus zonder voorafgaand besluit worden verricht.

Het waterschap heeft wel een vergunning nodig voor activiteiten die het waterschap buiten zijn rol als beheerder verricht, bijvoorbeeld als eigenaar van grond of gebouwen. Verder heeft het waterschap op grond van artikel xxx [juiste verwijzing opnemen] ook een vergunning nodig voor het realiseren van werken of het verrichten van activiteiten, waarbij het afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in het water brengt.

Er is een uitzondering gemaakt voor activiteiten die een oppervlak beslaan van meer dan x hectare. Bij activiteiten met een dergelijke omvang kunnen belangen van derden (zoals percee-eigenaren) in zo'n mate geraakt worden, dat het wenselijk is om in de mogelijkheid van inspraak en bestuursrechtelijke rechtsbescherming te voorzien. Voor deze activiteiten heeft het waterschap dus een omgevingsvergunning nodig (ook wel "vergunning eigen dienst" genoemd). Bij de voorbereiding van deze omgevingsvergunning worden belanghebbenden betrokken op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht. Als belanghebbenden het niet eens zijn met de verleende omgevingsvergunning, is bezwaar en beroep mogelijk.

Een andere optie is om geen regels hierover op te nemen met als gevolg dat, naast de regels projectbesluit uit de Omgevingswet, de vergunningplicht conform de waterschapsverordening geldt. Dit betekent dat de regels in de waterschapsverordening, zoals deze gelden voor burgers en bedrijven, ook gelden voor het waterschap zelf bij de uitvoering van de eigen werkzaamheden in het kader van onderhoud en beheer. Dit is ook beschreven in de handreiking in paragraaf 2.2.4 van de handreiking.

Paragraaf 2.4 Calamiteiten

Artikel 2.23 Algeheel verbod bij calamiteiten

PM.

HOOFDSTUK 3 PROCEDURELE BEPALINGEN

AFDELING 3.1 DELEGATIE

Toelichting

In deze afdeling zijn bepalingen opgenomen over delegatie. De Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om over het vaststellen van de waterschapsverordening, bevoegdheden te delegeren. Het gaat over het vaststellen van delen van de waterschapsverordening die aan het dagelijks bestuur kunnen worden gedelegeerd. In deze paragraaf is, in lijn met de handreiking (zie paragraaf 2.11), aangesloten bij de mogelijkheid om delegatiebepalingen in de waterschapsverordening zelf op te nemen. De toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is er namelijk stellig in dat het delegatiebesluit een apart besluit is, naast de waterschapsverordening. Dit is echter niet juridisch vastgelegd. Het is daarom in principe ook mogelijk om delegatiebepalingen in de waterschapsverordening zelf op te nemen.

De tekst die als voorbeeld dient is gebaseerd op het idee om echt integrale regels te maken. Dit zorgt voor duidelijkheid en overzicht. Delegatie van een deel van deze onderdelen kan ook nuttig zijn omdat deze onderdelen naar alle waarschijnlijkheid vaak of snel gewijzigd moeten worden door veranderingen in de fysieke leefomgeving.

Bij de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden neemt het dagelijks bestuur de gestelde voorwaarde van artikel 3.2 in acht.

Artikel 3.1 Bevoegdheden

Het dagelijks bestuur is bevoegd om de volgende delen van de waterschapsverordening vast te stellen en te wijzigen:

- a. regels over vergunningplichtige activiteiten;
- b. regels over vergunningvrije activiteiten;
- c. regels over meldingsplichtige activiteiten; en
- d. werkingsgebieden van de regels.

Artikel 3.2 Verantwoording

Het dagelijks bestuur doet één keer per jaar een schriftelijke mededeling aan het algemeen bestuur over de beslissingen en besluiten ter uitvoering van de gedelegeerde bevoegdheden.

AFDELING 3.2 ALGEMENE INDIENINGSVEREISTEN

Toelichting

Deze paragraaf bevat de bepalingen die zien op de algemene indieningsvereisten die gelden bij de aanvraag van een vergunning, de melding en de informatieverplichting. Deze indieningsvereisten zijn algemeen van aard. Als er specifieke indieningsvereisten gelden, dan zijn deze opgenomen bij de activiteit zelf.

[Maak een keuze tussen plaatsing van de algemene indieningsvereisten in deze afdeling, of in hoofdstuk 1]

Artikel 3.3 Vergunning

1. Een aanvraag bevat de volgende gegevens en bescheiden:

- a. de aanduiding van de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd;
- b. de naam, het adres, het e-mailadres en het telefoonnummer van degene die de activiteit verricht;

- c. het adres, de kadastrale aanduiding of de coördinaten van de plaats waarop de activiteit wordt verricht;
 - d. de geometrische begrenzing van de plaats waarop de activiteit wordt verricht; en
 - e. de naam, het adres en het telefoonnummer van degene die als gemachtigde optreedt en de aanvraag indient.
2. Een aanvraag die elektronisch wordt ingediend bevat de gegevens en bescheiden die in één van de volgende bestandsformaten zijn gekenmerkt als alleen lezen:
- a. foto's: PNG en JPG;
 - b. scans: TIFF, JPG, PDF/A-1a, PDF/A-1b en PDF 1.4;
 - c. officedocumenten: PDF/A-1a en PDF 1.4; en
 - d. tekeningen: PDF/X en PDF 1.4.

Artikel 3.4 Melding

Een melding bevat ten minste de volgende gegevens en bescheiden:

- a. de aanduiding van de activiteit waarvoor de melding wordt ingediend;
- b. de naam, het adres, het e-mailadres en het telefoonnummer van degene die de activiteit verricht;
- c. het adres, de kadastrale aanduiding of de coördinaten van de plaats waarop de activiteit wordt verricht;
- d. de geometrische begrenzing van de plaats waarop de activiteit wordt verricht.

Artikel 3.5 Informatieverplichting

1. Voor activiteiten waarvoor een informatieverplichting geldt, verstrekt degene die een dergelijke activiteit verricht ten minste de volgende gegevens en bescheiden:

- a. de aanduiding van de activiteit waarvoor de informatieverplichting geldt;
- b. de naam, het adres, het e-mailadres en het telefoonnummer van degene die de activiteit verricht;
- c. het adres, de kadastrale aanduiding of de coördinaten van de plaats waarop de activiteit wordt verricht; en
- d. de geometrische begrenzing van de plaats waarop de activiteit wordt verricht.

Artikel 3.6 Wijziging gegevens

- 1. Als de naam of het adres, als bedoeld in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5 zal wijzigen, worden de daardoor gewijzigde gegevens eerst van tevoren aan het bevoegd gezag verstrekt.
- 2. Als de activiteit door een ander zal worden verricht, worden de daardoor gewijzigde gegevens ten minste vier weken voor de aanvang van die activiteit verstrekt aan het bevoegd gezag.

HOOFDSTUK 4 TOEZICHT EN HANDHAVING

AFDELING 4.1 TOEZICHT (facultatief)

Artikel 4.1 Schouw

- 1. Door of namens het bestuur wordt schouw gevoerd over de waterstaatswerken volgens een door het bestuur vastgestelde planning.
- 2. Het bestuur kan indien het dat nodig acht, besluiten een extra schouw te voeren.
- 3. Het bestuur stelt de datum van de schouw vast en maakt die van tevoren op geschikte wijze bekend.

4. In spoedeisende gevallen kan de voorgeschreven bekendmaking van de schouw worden vervangen door een persoonlijke mededeling.

Toelichting

Dit artikel heeft betrekking op een vorm van passief beheer, te weten het aanwenden van juridische bevoegdheden. Het artikel gaat over het uitvoeren van de schouw (toezicht op de naleving van de regels) over de waterstaatswerken, waaronder waterkeringen en oppervlaktewaterlichamen. In principe is deze bepaling in de waterschapsverordening niet nodig (facultatief), aangezien waterschappen op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Waterschapswet al bevoegd zijn om handhavend op te treden.

De planning voor de uitvoering van de schouw is niet in de waterschapsverordening geregeld, maar wordt ter nadere vaststelling aan het dagelijks bestuur overgelaten. De aanwijzing van toezichthoudende personen is geregeld in artikel 18.6 van de Omgevingswet. Het dagelijks bestuur van het waterschap is bevoegd tot het nemen van een besluit voor de aanwijzing van toezichthouders. Dit aanwijzingsbesluit staat los van de waterschapsverordening. Via de Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld dat overtredingen van de waterschapsverordening strafrechtelijk handhaafbaar zijn op grond van de Wet op de economische delicten. Vandaar dat een artikel over strafbepalingen niet in de waterschapsverordening is opgenomen, zie artikel 2.2 van het Omgevingsbesluit. In de waterschapsverordening zijn dus geen strafbepalingen opgenomen, maar als het waterschap de onderhoudsverplichtingen strafrechtelijk wil kunnen handhaven is het noodzakelijk dat de onderhoudsverordening (zie aandachtspunt hieronder) een strafbepaling bevat.

Aandachtspunt onderhoud: het artikel over de schouw ziet op toezicht op naleving van de regels uit de waterschapsverordening. De onderhoudslegger op grond van de Waterschapswet blijft een apart instrument naast de waterschapsverordening (zie paragraaf 2.2.2 en 4.3.6). Consequentie hiervan is dat de regels over onderhoud, de algemeen verbindende voorschriften (die op dit moment nog in de keur staan en uit de waterschapsverordening moeten worden gehaald) in een aparte verordening moeten komen. Het gaat daarbij om de onderhoudsverplichtingen, de schouw, een strafbepaling om strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken (zie artikel 81 Waterschapswet) en mogelijkheden tot afwijken (vergunning of ontheffing). Hierdoor staan alle bepalingen over onderhoud in één instrument. Artikel 81 van de Waterschapswet spreekt van een "keur". Het is aan te bevelen dat er naast de naam voor deze nieuwe verordening, de naam het woord "keur" bevat (bijvoorbeeld: onderhoudskeur).

HOOFDSTUK 5 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

AFDELING 5.1 OVERGANGSBEPALINGEN

Deze afdeling bevat het overgangsrecht dat nodig is als het waterschap enige tijd na inwerkingtreding van de Omgevingswet een nieuwe, integrale waterschapsverordening vaststelt die de waterschapsverordening die bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van rechtswege ontstaat, volledig vervangt. Deze paragraaf is dus niet bedoeld voor waterschappen die de waterschapsverordening voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet vaststellen en tegelijk met de Omgevingswet in werking laten treden. In dat geval is het meeste overgangsrecht namelijk al in de Invoeringswet Omgevingswet geregeld (zie § 4.2.5 Invoeringswet Omgevingswet voor het overgangsrecht voor vergunningen en afdeling 4.1 Invoeringswet Omgevingswet voor lopende procedures). In deze paragraaf is wel aangesloten bij de systematiek van het overgangsrecht

van de Invoeringswet. Dat zorgt voor eenduidigheid in het nieuwe stelsel en voorkomt conflicten tussen het – mogelijk snel op elkaar volgende – overgangsrecht voor beide momenten van inwerkingtreding.

De onderstaande artikelen zijn niet uitputtend bedoeld. Het waterschap zal zelf moeten bedenken of er nog aanvullend overgangsrecht nodig is. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Eventuele andere vormen van maatwerkbesluiten die in de keur of algemene regels geen maatwerkvoorschrift zijn genoemd, zoals nadere eisen, aanwijzingen of instructies.
- Als er verschuivingen optreden van algemene regels naar vergunningen, dan moet er iets geregeld worden voor bestaande rechtmatige situaties.

De lijn van het Rijk is dat er dan een vergunning van rechtswege ontstaat, voor de duur van twee jaar (zie art. 4.14 Invoeringswet Omgevingswet).

De waterschapsverordening die van rechtswege is ontstaan, heeft geen citeertitel. Daarom is die verordening in deze paragraaf aangeduid als “de waterschapsverordening zoals die luidde direct voor inwerkingtreding van deze verordening”.

Artikel 5.1 Overgangsrecht omgevingsvergunningen

1. Een omgevingsvergunning voor een activiteit op grond van de waterschapsverordening zoals die luidde direct voor inwerkingtreding van deze verordening en die onherroepelijk is, geldt als een omgevingsvergunning op grond van deze verordening.
2. Als op een activiteit na de inwerkingtreding van deze verordening geen verbod om zonder omgevingsvergunning de activiteit te verrichten geldt, geldt een aan een onherroepelijke omgevingsvergunning voor die activiteit verbonden voorschrift als een maatwerkvoorschrift, voor zover het voorschrift gaat over een onderwerp waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen.
3. Als voor de inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend voor een activiteit waarvoor op grond van deze waterschapsverordening een verbod geldt om de activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten, blijft het oude recht van toepassing tot de omgevingsvergunning onherroepelijk wordt. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als die omgevingsvergunning onherroepelijk wordt.

Toelichting

Het eerste lid bevat de gelijkschakeling van onherroepelijke vergunningen met vergunningen op grond van de nieuwe waterschapsverordening. Het tweede lid bevat een regeling voor activiteiten die na inwerkingtreding van deze verordening niet meer vergunningplichtig zijn. De voorschriften van dergelijke vergunningen blijven als maatwerkvoorschrift bestaan, mits het voorschrift past binnen de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen op grond van deze verordening.

In het derde lid is een voorziening getroffen voor lopende aanvragen om een omgevingsvergunning. De aanvraag wordt afgehandeld onder het oude recht, mits de activiteit ook in de nieuwe waterschapsverordening vergunningplichtig is. Dit zorgt ervoor dat het er gedurende het vergunningetraject geen omschakeling naar het nieuwe beleid hoeft plaats te vinden. Zodra de vergunning onherroepelijk wordt, wordt de vergunning gelijkgesteld met een vergunning op grond van de nieuwe verordening. Het overgangsrecht voor lopende aanvragen voor activiteiten die niet meer vergunningplichtig zijn, is opgenomen in artikel 5.2.

Artikel 5.2 Overgangsrecht meldingen en maatwerkvoorschriften

1. Een melding of kennisgeving van een activiteit die voor inwerkingtreding van deze verordening is gedaan, geldt, als op die activiteit na de inwerkingtreding van deze verordening een verbod om zonder melding de activiteit te verrichten van toepassing is, als een melding van die activiteit op grond van deze verordening.
2. Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die voor inwerkingtreding van deze verordening is ingediend, geldt, als op die activiteit na de inwerkingtreding van deze verordening een verbod om zonder melding de activiteit te verrichten van toepassing is, als een melding van die activiteit op grond van deze verordening.
3. Een maatwerkvoorschrift voor een activiteit op grond van de waterschapsverordening zoals die luidde direct voor inwerkingtreding van deze verordening en die onherroepelijk is, geldt als een maatwerkvoorschrift op grond van deze verordening.

Toelichting

Dit artikel bevat het overgangsrecht voor meldingen en maatwerkvoorschriften. Het eerste lid bevat de gelijkschakeling van meldingen die onder het oude recht zijn gedaan met meldingen op grond van de nieuwe waterschapsverordening.

Het tweede lid zorgt ervoor dat de aanvraag om een omgevingsvergunning, die voor inwerkingtreding van deze verordening is ingediend voor een activiteit die op grond van deze verordening niet meer vergunningplichtig is maar wel meldingsplichtig, wordt gelijkgesteld met een melding op grond van deze verordening. In het derde lid is de gelijkschakeling van maatwerkvoorschriften op grond van de oude waterschapsverordening met maatwerkvoorschriften op grond van de nieuwe waterschapsverordening geregeld.

Het overgangsrecht voor meldingen en maatwerkvoorschriften sluit aan op de regeling in de artikelen 8.1.1 en 8.1.5 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Anders dan in dat besluit, is er echter geen overgangsrecht opgenomen voor aanvragen om een maatwerkvoorschrift die voor inwerkingtreding van deze verordening zijn ingediend. De reden daarvan is dat aanvragen om maatwerkvoorschriften weinig voorkomen. Een eventuele aanvraag om een maatwerkvoorschrift die voor inwerkingtreding van deze verordening is ingediend, zal daarom opnieuw moeten worden ingediend (voor zover er nog steeds maatwerk nodig is natuurlijk).

NB er is geen overgangsrecht opgenomen voor informatieplichten, anders dan meldingen. Als dat aan de orde is kan een vergelijkbare bepaling als het eerste en tweede lid worden geformuleerd.

Artikel 5.3 Overgangsrecht handhavingsbesluiten

Als voor de inwerkingtreding van deze verordening een overtreding heeft plaatsgevonden, een overtreding is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en voor die inwerkingtreding een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, blijft het oude recht op die bestuurlijke sanctie van toepassing tot het tijdstip waarop:

- a. de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd;
- b. de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen; of
- c. als de beschikking gaat om de oplegging van een last onder dwangsom:
 - 1°. de last volledig is uitgevoerd;
 - 2°. de dwangsom volledig is verbeurd en betaald; of
 - 3°. de last is opgeheven.

Toelichting

Dit artikel bevat het overgangsrecht voor lopende handhavingsprocedures. Dit overgangsrecht sluit aan bij het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet. De hoofdlijn is dat overtredingen van de oude regels worden afgehandeld op basis van die oude regels. Mocht zich een situatie voordoen waarbij een overtreding is begaan van de oude regels, terwijl die handeling onder de nieuwe regels geen overtreding meer oplevert, dan zal het waterschap het handhavingsbesluit intrekken.

Artikel 5.4 Intrekking waterschapsverordening

De waterschapsverordening van <naam waterschap>, zoals die luidde direct voor inwerkingtreding van deze verordening, wordt ingetrokken.

Toelichting

Gebruik dit artikel alleen als je de hele waterschapsverordening opnieuw vaststelt. Als je alleen de waterschapsverordening die van rechtswege is ontstaan wijzigt, moet je 'm natuurlijk niet intrekken.

De waterschapsverordening wordt integraal vervangen door een nieuwe verordening. Dit artikel bepaalt daarom dat de waterschapsverordening, die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege is ontstaan, wordt ingetrokken. De waterschapsverordening die van rechtswege is ontstaan, heeft geen citeertitel. Daarom wordt die verordening aangeduid als "de waterschapsverordening van <naam waterschap>, zoals die luidde direct voor inwerkingtreding van deze verordening".

AFDELING 5.2 SLOTBEPALINGEN

Artikel 5.4 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van <datum>.

Artikel 5.5 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Waterschapsverordening <naam waterschap>.



Bijlage VI

Voorbeelden
toepasbare regels



Bijlage VI: Voorbeelden toepasbare regels

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Voorbeeld 1 – Toepasbare regels bij ‘Ontgraven van grond’	4
3. Voorbeeld 2 – Toepasbare regels bij ‘Onttrekken van oppervlaktewater’	7
4. Voorbeeld 3 – Toepasbare regels bij ‘Boom planten’	9

1. Inleiding

In deze bijlage worden voorbeelden gegeven hoe toepasbare regels in de praktijk vormgegeven kunnen worden. Dit sluit aan op paragraaf 4.3.7 van de handreiking. Gefocust wordt op de 'locatievragen' en het 'gebruikersvragen' component, omdat dit de feitelijke toepasbare regels zijn voor de initiatienemers en de beleidsontwikkelaars. De beslisstructuur wordt grotendeels afgevangen door tooling en is per softwareleverancier net anders geregeld. Wel wordt op grote lijnen de informatie gegeven over wat de uitkomsten van gebruikersvragen betekenen, hetgeen gezamenlijk als een eenvoudige samenvatting van een beslisstructuur gezien kan worden.

Software geeft de nodige invulling aan de techniek van het 'vraag-antwoord spelletje'. Uiteindelijke uitkomsten zijn afhankelijk van de beantwoording van de initiatiefnemer. De vragen en uitkomsten sluiten aan op de juridische regels van bijlage V en de beslissingstabellen van bijlage IV. Het annoteren van toepasbare regels komt terug in bijlage XV Annotaties.

Drie voorbeelden worden besproken in deze bijlage, maar de uitwerking zou ook bij meer voorbeelden hetzelfde zijn. Elk voorbeeld kent andere criteria en inhoudelijke afwegingen, waardoor deze inhoudelijk wel tot verschillende toepasbare regels (gebruikersvragen en beslisstructuur) leiden. Indien hetzelfde criterium in verschillende beslissingstabellen terugkomt is het mogelijk dat een gebruikersvraag meervoudig kan worden toegepast, met mogelijk alleen een variabele normwaarde. De voorbeelden zijn gebaseerd op verschillende activiteiten. Deze activiteiten zijn gelinkt aan van toepassing geachte doelen behorend bij de betreffende activiteit.

Drie manieren worden onderscheiden om toepasbare regels toe te passen. Deze manieren kennen verschillende functionaliteiten en zijn bij gelijksoortige toepasbare regels van toepassing. Hieronder een korte algemene beschrijving die van toepassing is op elk voorbeeld.

Toepassing 1. Systeembevraging – locatievraag (klik op de kaart)

Dit zijn vragen op basis van geografische informatie. Conversie¹ van locatie die antwoord geeft op de toepasbare regel. Dit biedt de mogelijkheid om vragen automatisch door het systeem beantwoord te krijgen, indien de geografische informatie beschikbaar is. Zo niet wordt het als vraag gesteld aan de initiatiefnemer, maar dat betreft kennis waar zij in principe niet over beschikken. Tevens bepaalt de klik op de kaart of de beslissingstabel (en dus de toepasbare regel) wel of niet relevant is.

Toepassing 2a. Gebruikersvraag - gesloten vraag

Dit zijn vragen die gesteld worden aan de initiatiefnemer. Conversie van gebruikersvraag die antwoord geeft op de toepasbare regel. De uitkomst is hier altijd afhankelijk van de beantwoording van de initiatiefnemer. De eerste optie is om gesloten vragen te stellen, waarbij de normwaarde direct inzichtelijk is en de initiatiefnemer de vraag positief of negatief kan beantwoorden. De normwaarde is de variabele grenswaarde, waarop de toepasbare regel een beslissing maakt.

Toepassing 2b. Gebruikersvraag - open vraag

Dit zijn vragen die gesteld worden aan de initiatiefnemer. Conversie van gebruikersvraag die antwoord geeft op de toepasbare regel. De uitkomst is hier altijd afhankelijk van de beantwoording van de initiatiefnemer. De tweede optie is om open vragen te stellen, waarbij een vrij invulveld van

¹"Conversie" is een DSO-term vanuit het model Toepasbare regels. Zie voor uitleg over het begrip conversie hoofdstuk 6 van de Standaard Toepasbare regels, versie 1.0.2, d.d. 09-10-2019, p. 27.



toepassing is en waarbij de normwaarde op de achtergrond is vastgesteld in het systeem. Daarbij weet het systeem of de ingevulde normwaarde groter of kleiner dan de benodigde waarde is. De normwaarde is de variabele grenswaarde, waarop de toepasbare regel een beslissing maakt.

Toepassing 3. Registerbevraging

Deze functionaliteit bevat het slim bevragen van informatieservices via Linked Data. Het is mogelijk dat in gebruikersvragen informatie zit die beschikbaar zijn in het beheerregister van het waterschap (bijvoorbeeld waterpeilen, peilgebieden, etc.), ofwel registerbevragingen. Voor een initiatiefnemer is het moeilijk om kennis te hebben van deze informatie, aangezien het vaak vrij technisch is. Daarom is het mogelijk dit type bevraging af te vangen in het systeem. Echter wordt deze functionaliteit niet ondersteund in beslissingstabellen zonder tooling en kan het daarom niet getoond worden in het onderstaande voorbeeld. Ook het DSO heeft nog geen service ingericht om hier invulling aan te geven; dit is wel een toekomstige ontwikkeling, de realisatie staat gepland voor 2020.

Toelichting

Bij elke toepasbare regel is een korte toelichting opgesteld als leeswijzer voor de toepasbare regel. Een toelichting kan handig zijn voor de beleidsmaker, maar kan ook geschreven worden voor de initiatiefnemer die de toelichting te zien krijgt in het Omgevingsloket. Het geeft inzicht in moeilijke termen, is op B1 taalniveau geschreven en biedt bondige toegankelijke informatie. Bij één voorbeeld is ter verbeelding een figuur als bijlage toegevoegd.

2. Voorbeeld 1 – Toepasbare regels bij ‘Ontgraven van grond’

Verplichting bij het ontgraven van grond in beperkingengebied van waterkering											
Criteria 1	Activiteit ontgraven grond	ja								nee	
Criteria 2	Initiatief in beperkingengebied van waterkering	ja							nee	-	
Criteria 3	Status van waterkering	zonder opgave						met opgave	-	-	
Criteria 4	Categorie van waterkering	regionaal of overig					primaair	-	-	-	
Criteria 5	Diepte ontgraving in [m]	<= 0,5			> 0,5	-	-	-	-		
Criteria 6	Oppervlakte ontgraving in [m ²]	<= 5			> 5	-	-	-	-		
Criteria 7	Duur ontgraving	<= 1 week	> 1 week en <= 3 maanden	> 3 maanden	-	-	-	-	-		
Uitkomst	Verplichting	zorgplicht	zorgplicht en algemene regel	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en vergunningplicht	algeheel verbod	n.v.t.	n.v.t.	
Doel 1	Impact op kerende hoogte van waterkering	zeer klein	zeer klein	zeer klein	klein	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.	
Doel 2	Impact op stabiliteit van waterkering	zeer klein	klein	klein	matig	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.	
Doel 3	Impact op erosiebestendigheid van waterkering	zeer klein	klein	matig	matig	groot	groot	groot	n.v.t.	n.v.t.	
Doel 4	Impact op functie van waterkering (max)	zeer klein	klein	matig	matig	groot	groot	zeer groot	n.v.t.	n.v.t.	

Figuur 1. Bijlage VI. Beslissingstabel behorend bij activiteit ontgraven van grond en bijbehorende doelen

Stap 1. Systeem bevraging – locatievraag

Idealiter worden onderstaande toepasbare regels automatisch beantwoord door het systeem vanwege de beschikking over de benodigde geografische informatie. Anders is de beantwoording van de initiatiefnemer nodig.

1. Welke activiteit is van toepassing?
 - a. Ontgraven grond = door naar vraag 2
 - b. Andere activiteit = andere beslissingstabel
2. Is het in een waterkering?
 - a. Ja = door naar vraag 3
 - b. Nee = andere beslissingstabel / niet van toepassing
3. Is het in een waterkering met opgave?
 - a. Ja = verbod
 - b. Nee (dus wel primaire waterkering, regionale waterkering of overige waterkering) = door naar vraag 4, volgende locatievraag
4. Is het in een primaire waterkering
 - a. Ja = vergunningplicht, met indieningsvereisten (indien relevant gekoppeld aan de toepasbare regels) en beoordelingsregel
 - b. Nee (dus wel regionale waterkering of overige waterkering) = door naar vraag 5, gebruikersvragen

Toelichting bij vraag 1:

Bij het uitvoeren van een handeling in de fysieke leefomgeving wordt een activiteit uitgevoerd.

Mogelijk is dit op een locatie waar regelgeving van het waterschap van toepassing is. Als de activiteit ontgraven grond wordt gekozen is het: ‘ja’, anders: ‘nee’.

Toelichting bij vraag 2:

Voor het ontgraven van grond bij een waterkering is regelgeving van toepassing. Indien de activiteit niet bij een waterkering wordt uitgevoerd gelden mogelijk geen regels, of gelden regels vanwege een ander beperkingengebied. Als het plaatsvindt bij een waterkering: 'ja', anders: 'nee'.

Toelichting bij vraag 3:

Waterkeringen kunnen een opgave kennen om te voldoen aan de veiligheidsnormen. Dit betekent dat in de toekomst een kadeverbetering of buitengewoon onderhoud zal plaatsvinden. Waterkeringen keren het water tegen overstromen, ook bekend als: dijken en kaden. Om de doelen te kunnen borgen is regelgeving van toepassing. Als dit van toepassing is op deze locatie is: 'ja', anders: 'nee'.

Toelichting bij vraag 4:

Waterkeringen zijn onderverdeeld in veiligheidscategorieën. Bij elk type waterkering kunnen daardoor verschillende plichten gelden. Een primaire waterkering kent de zwaarste veiligheidsklasse en dus de zwaarste regels. Als een primaire waterkering op deze locatie ligt: 'ja', als een regionale waterkering of overige waterkering: 'nee'.

Stap 2a. Gebruikersvraag – gesloten vraag

Dit zijn vragen die gesteld worden aan de initiatiefnemer. Hierbij is de uitkomst altijd afhankelijk van de beantwoording van de initiatiefnemer. In dit voorbeeld zitten de grenzen in de vraagstelling.

5. Gaat u dieper ontgraven dan 0,5 meter?
 - a. Ja = vergunningplicht, met beoordelingsregel en indieningsvereisten
 - b. Nee = door naar vraag 6
6. Gaat u meer dan 5 m² ontgraven?
 - a. Ja = algemene regel met meldplicht en zorgplicht
 - b. Nee = door naar vraag 7
7. Duurt het langer dan 3 maanden?
 - a. Ja = algemene regel met meldplicht en zorgplicht
 - b. Nee = door naar vraag 8
8. Duurt het langer dan 1 week?
 - a. Ja = Algemene regel en zorgplicht
 - b. Nee = Zorgplicht

Toelichting bij vraag 5:

Door een ontgraving is het mogelijk dat de waterkering niet voldoende hoogte, voldoende stabiliteit en voldoende erosiebestendigheid heeft. Een ontgraving heeft een 0,5 meter diepte als grenswaarde op basis waarvan andere regels gelden.

Toelichting bij vraag 6:

Door een ontgraving is het mogelijk dat de waterkering niet voldoende hoogte, voldoende stabiliteit en voldoende erosiebestendigheid heeft. Een ontgraving heeft een grootte van 2 vierkante meter oppervlakte als grenswaarde op basis waarvan andere regels gelden.

Toelichting bij vraag 7:

Door een ontgraving is het mogelijk dat de waterkering niet voldoende hoogte, voldoende stabiliteit en voldoende erosiebestendigheid heeft. Een ontgraving heeft de duur van 3 maanden als grenswaarde op basis waarvan andere regels gelden.



Toelichting bij vraag 8:

Door een ontgraving is het mogelijk dat de waterkering niet voldoende hoogte, voldoende stabiliteit en voldoende erosiebestendigheid heeft. Een ontgraving heeft de duur van 1 week als grenswaarde op basis waarvan andere regels gelden.

Stap 2b. Gebruikersvraag – open vraag

Dit zijn vragen die gesteld worden aan de initiatiefnemer. Hierbij is de uitkomst altijd afhankelijk is van de beantwoording van de initiatiefnemer. In dit voorbeeld open vragen met vrije invulvelden.

5. Hoe diep gaat u ontgraven, in meters?
 - a. Groter dan 0,5 meter = vergunningplicht, met beoordelingsregel en indieningsvereisten
 - b. Gelijk aan of kleiner dan 0,5 meter = door naar vraag 6
6. Hoe veel oppervlakte gaat u ontgraven, in vierkante meters (m²)?
 - a. Groter dan 5 m² = algemene regel met meldplicht en zorgplicht
 - b. Gelijk aan of kleiner dan 5 meter = door naar vraag 7
7. Hoelang gaat u ontgraven?
 - a. Langer dan 3 maanden = algemene regel met meldplicht en zorgplicht
 - b. Gelijk aan of kleiner dan 3 maanden = door naar sub vraag
 - i. Langer dan 1 week = Algemene regel en zorgplicht
 - ii. Gelijk aan of kleiner dan 5 meter = Zorgplicht

Toelichting bij vraag 5, 6 en 7:

Zie stap 2a.

Stap 3. Registerbevraging

Niet van toepassing bij dit voorbeeld.

3. Voorbeeld 2 – Toepasbare regels bij ‘Onttrekken van oppervlaktewater’

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 2. Bijlage VI. Beslissingstabel behorend bij activiteit onttrekken van oppervlaktewater en bijbehorende doelen

Stap 1. Systeem bevraging - locatievraag

Idealiter wordt onderstaande toepasbare regel automatisch beantwoord door het systeem vanwege de beschikking over de benodigde geografische informatie. Anders is de beantwoording van de initiatiefnemer nodig.

1. Welke activiteit is van toepassing?
 - a. Onttrekken oppervlaktewater = door naar vraag 2
 - b. Andere activiteit = andere beslissingstabel
2. Is het in een oppervlaktewaterlichaam?
 - a. Ja = door naar vraag 3
 - b. Nee = andere beslissingstabel / niet van toepassing

Toelichting bij vraag 1:

Bij het uitvoeren van een handeling in de fysieke leefomgeving wordt een activiteit uitgevoerd. Mogelijk is dit op een locatie waar regelgeving van het waterschap van toepassing is. Als de activiteit onttrekken oppervlaktewater wordt gekozen is het: ‘ja’, anders: ‘nee’.

Toelichting bij vraag 2:

Oppervlaktewaterlichamen geven ruimte aan voldoende water. Oppervlaktewaterlichamen zijn alle watergangen: o.a. sloten, meren, rivieren en kanalen. Om het doel te kunnen borgen bij het onttrekken van oppervlaktewater is regelgeving van toepassing. Als dit van toepassing is in de zonerings van het oppervlaktewaterlichaam: ‘binnen’, anders: ‘buiten’.

Stap 2. Gebruikersvraag – Gesloten en open vragen geïntegreerd

Dit zijn vragen die gesteld worden aan de initiatiefnemer en waarbij de uitkomst altijd afhankelijk is van de beantwoording van de initiatiefnemer. In dit voorbeeld is vraag 3 gesloten en vraag 4 open.

3. Levert de onttrekking een verlaging van het waterpeil op?
 - a. Ja = vergunningplicht met beoordelingsregel en indieningsvereisten
 - b. Nee = door naar vraag 4
4. Hoelang is de duur van de onttrekking?
 - a. Permanent = vergunningplicht met beoordelingsregel en indieningsvereisten
 - b. Niet permanent = algemene regel met zorgplicht



Toelichting bij vraag 3:

Het is mogelijk dat het onttrekken van oppervlaktewater leidt tot een peilverlaging. Daarmee wordt bedoeld dat het waterpeil van het oppervlaktewaterlichaam zakt en dus sprake is van een peilverlaging. Als dit van toepassing is op deze locatie is: 'ja', anders: 'nee'.

Toelichting bij vraag 4:

De duur van de peilverlaging heeft invloed op het watersysteem. Daarom is gesteld dat een permanente onttrekking andere regels kent dan een niet permanente onttrekking.

Stap 3. Registerbevraging

Mogelijk om een registerbevraging toe te passen. Aangezien het waterpeil een waarde heeft die het waterschap ter beschikking heeft. Hierdoor is het in theorie mogelijk om via Linked Data of via REST-API inzichtelijk te maken of de onttrekking een peilverlaging met zich meebrengt. Geen voorbeeld beschikbaar, aangezien TROWA (en het DSO) nog niet over deze functionaliteit beschikt.

4. Voorbeeld 3 – Toepasbare regels bij ‘Boom planten’

Verplichting bij boom planten in beperkingengebied van waterkering										
Criteria 1	Activiteit boom planten	ja								nee
Criteria 2	Beperkingengebied van waterkering	ja							nee	-
Criteria 3	Categorie van waterkering	primaire of regionaal						overig	-	-
Criteria 4	Zonering waterkering	waterstaatswerk					beschermingszone	-	-	-
Criteria 5	Initiatief in zettingsgevoelig gebied	binnen	buiten				-	-	-	-
Criteria 6	Hoogte van boom in [m]	-	<= 1,5		> 1,5		-	-	-	-
Criteria 7	Afstand tussen bomen in [m]	-	<= 5	> 5	<= 5	> 5	-	-	-	-
Uitkomst	Verplichting	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en algemene regel met meldplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en vergunningplicht	zorgplicht en algemene regel	zorgplicht	n.v.t.	n.v.t.

Doel 1	Impact op kerende hoogte van waterkering	groot	matig	matig	groot	groot	zeer klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 2	Impact op stabiliteit van waterkering	groot	matig	klein	matig	klein	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 3	Impact erosiebestendigheid van waterkering	groot	matig	klein	matig	klein	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.
Doel 4	Impact op functie van waterkering (max)	groot	matig	matig	groot	groot	klein	zeer klein	n.v.t.	n.v.t.

Figuur 3. Bijlage VI. Beslissingstabel behorend bij activiteit onttrekken van oppervlaktewater en bijbehorende doelen

Stap 1. Systeem bevraging – locatievraag

Idealiter worden onderstaande toepasbare regels automatisch beantwoord door het systeem vanwege de beschikking over de benodigde geografische informatie. Anders is de beantwoording van de initiatiefnemer nodig.

1. Welke activiteit is van toepassing?
 - a. Boom planten = door naar vraag 2
 - b. Andere activiteit = andere beslissingstabel
2. Is het in een waterkering?
 - a. Ja = door naar vraag 3
 - b. Nee = andere beslissingstabel / niet van toepassing
3. Wordt de boom binnen een zonering primaire of regionale waterkering gepland?
 - a. Binnen = door naar vraag 4
 - b. Buiten = zorgplicht
4. Wordt de boom binnen het waterstaatswerk gepland?
 - a. Binnen = door naar vraag 5
 - b. Buiten = Algemene regel met zorgplicht
5. Wordt de boom in zettingsgevoelig gebied gepland? (Hier indien geografische geometrie beschikbaar is, anders bij stap 2)
 - a. Binnen = vergunningplicht met beoordelingsregel en indieningsvereisten
 - b. Buiten = ga door naar vraag 6

Toelichting bij vraag 1:

Bij het uitvoeren van een handeling in de fysieke leefomgeving wordt een activiteit uitgevoerd. Mogelijk is dit op een locatie waar regelgeving van het waterschap van toepassing is. Als de activiteit boom planten wordt gekozen is het: ‘ja’, anders: ‘nee’.

Toelichting bij vraag 2:

Voor het planten van een boom bij een waterkering is regelgeving van toepassing. Indien de activiteit niet bij een waterkering wordt uitgevoerd gelden mogelijk geen regels, of gelden regels vanwege een ander beperkingengebied. Als het plaatsvindt in het beperkingengebied van een waterkering: 'ja', anders: 'nee'.

Toelichting bij vraag 3:

Waterkeringen zijn onderverdeeld in veiligheidscategorieën. Bij elk type waterkering kunnen daardoor verschillende plichten gelden. Primaire en regionale waterkeringen zijn hiervoor van groot belang. Als de activiteit bij een primaire of regionale waterkering plaatsvindt: 'binnen', als een overige waterkering: 'buiten'.

Toelichting bij vraag 4:

Om te bepalen tot waar waterkeringen beïnvloed kunnen worden door activiteiten zijn zonerings toegekend waar regelgeving van toepassing is. Bij de verschillende zonerings kunnen verschillende plichten gelden. Het waterstaatswerk is de zoning rond de fysieke waterkering en de beschermingszone is een zone die indirecte invloeden op de waterkering borgt. Als deze locatie op een waterstaatswerk ligt: 'binnen', als in de beschermingszone: 'buiten'.

Toelichting bij vraag 5:

Waterkeringen waarbij bodemdaling (zetting) plaatsvindt zullen langzaam zakken. Hierdoor is vaker onderhoud nodig en kunnen verschillende plichten gelden. Als deze locatie bodemdaling kent: 'Binnen', als dit niet van toepassing is: 'Buiten'.

Stap 2. Gebruikersvraag – gesloten vragen

Dit zijn vragen die gesteld worden aan de initiatiefnemer. De uitkomst is altijd afhankelijk is van de beantwoording van de initiatiefnemer. In dit voorbeeld zijn het gesloten vragen.

6. Wordt de boom in zettingsgevoelig gebied gepland? (Hier indien geografische geometrie niet beschikbaar is)
 - a. Ja = vergunningplicht
 - b. Nee = ga verder naar vraag 7
7. Is de hoogte van de boom meer dan 1,5 meter?
 - a. Ja = vergunningplicht
 - b. Nee = algemene regel met meldplicht en zorgplicht
8. Is de afstand tussen de bomen meer dan 5 meter?
 - a. Ja = n.v.t. (plicht afhankelijk van vraag 7)
 - b. Nee = n.v.t (plicht afhankelijk van vraag 7)

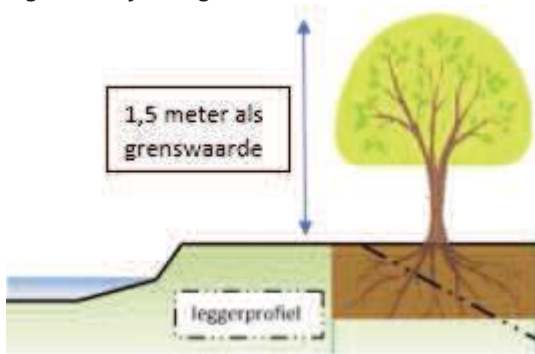
Toelichting bij vraag 6:

Zie tekst bij vraag 5. Deze vraag is van toepassing voor de initiatiefnemer als de kaartlaag 'zettingsgevoelig gebied' niet beschikbaar is bij het waterschap.

Toelichting bij vraag 7:

De hoogte van de boom heeft invloed op de kans dat deze omwaait. Door de ontgrondingskuil die dit met zich meebrengt kunnen onveilige situaties ontstaan. De grenswaarde voor de hoogte van de boom is bepaald op 1,5 meter. Als het hoger is dan: 'ja', als het minder hoog dan: 'nee'.

Figuur 4 bij vraag 7:



Figuur 4. Bijlage VI

Toelichting bij vraag 8:

Bomen kunnen omwaaien en een ontgrondingskuil veroorzaken. Ontgrondingskuilen die met elkaar in contact staan zorgen mogelijk voor een onveilige situatie. Daarom gelden verschillende regels met de grenswaarde van 5 meter. Het gaat om de afstand van stam tot stam.

In deze situatie is maakt het echter, in de beslisstructuur van de beslissingstabel, niet uit welk antwoord gegeven wordt, aangezien vraag 6 dominant is in de bepaling van de plichten. In dit geval kan gekozen worden om de geldende plichten te heroverwegen of het criterium als niet van toepassing te beschouwen, aangezien het geen bijdrage levert. Nu toegepast ter illustratie.

Stap 3. Registerbevraging

Mogelijk om een registerbevraging toe te passen. Aangezien de boomhoogte en boomafstand achterliggende waardes hebben. Het is mogelijk dat het waterschap een bomenregister (of iets dergelijks) bezit en via Linked Data of via REST-API kan analyseren of op deze locatie wel of niet wordt voldaan aan de normwaarden. Geen voorbeeld beschikbaar, aangezien het DSO nog niet over deze functionaliteit beschikt.



Bijlage VII

Trefwoordenregister

Bijlage VII: Trefwoordenregister

Trefwoord(en)	Handreiking	Bijlage(n)
aanvraagvereisten	2.7.9	II
activiteitgerichte juridische regels	4.2.1	
activiteitgerichte regels		V
algemene regels	2.7.2	II, XIII
annotatie	2.13.2	XV
Aquo-standaard	2.14	V, XII
beheergebied	1.3	V, XIII
beheeromgeving	4.4.1	
beoordelingsregel	2.7.4	
beperingengebied	2.8	III, XV
beperingengebiedactiviteit	2.8	V, XVI
bergingsgebied	2.2.2	V, VIII
beschermingszone	2.2.2	IV, V, VI, X
beslisregels	1.4.1	
beslissingstabellen	4.3.5	III, VIII
bestuurlijke afwegingsruimte	1.4.1	
bruidsschat	2.6	II
delegatie	2.11	V
Digitaal Stelsel Omgevingswet	2.13.1	III, V, XI, XIII, XVI
digitale standaarden	2.13.1	III
doelenboom	4.3.1	IV, VIII
doelgerichte digitale regelgeving	3.1	IV, XI
doelvoorschriften	2.7.2	
één gebiedsdekkende regeling	1.3	
elementaire activiteiten	4.3.4	III, IX
experimenteerbepaling	1.4.1	
fysieke leefomgeving	1.2.2	I, II, III, IV, V, VI
gebiedsgerichte benadering	1.3	
geconsolideerde versie	2.13.2	II
gelijkwaardige maatregel	2.7.7	II, V
generieke gelijkwaardigheidsbepaling	1.4.1	
Informatiemodel voor Officiële Publicaties	2.13.2	XV, XVI
informatieplicht	2.7.3	I, V
inspanningsverplichting	2.10	
instructieregels	2.4	I, II
instrumenten	2.2	I, III, IV
integrale afwegingen	1.1	
juridische regels	4.3.6	III, IV, V, XV
keur	2.2.1	IV, V, XIII
leges	2.2.6	

Trefwoord(en)	Handreiking	Bijlage(n)
legger	2.2.2	I, II, V
locatiegericht / locatiespecifiek	4.3.3	IV,
lozingsactiviteiten	2.6.4	II
maatschappelijke functie	2.3.2	IV, V
maatwerkregels	2.7.5	I, II
maatwerkvoorschriften	2.7.6	I, II, V
meldplicht	2.7.3	II, IV, V, VI, IX
middelvoorschriften	2.7.2	
nautisch beheer	2.2.7	
normadressaat	2.1.1	III, V
normatieve toestand	2.2.2	
object	2.8	III, IV, V, IX, XV, XVI
omgevingsplan	2.3.8	I, III
omgevingsvergunning	2.7.4	I, II, V
omgevingsverordening	2.3.7	I, II
omgevingsvisie	2.3.1	I
omgevingswaarden	2.3.3	II, XV
onderhoudslegger	2.2.2	II, V
onderhoudsplichtigen	2.2.2	II
onderhoudsverplichtingen	2.2.2	II, V
opgavegerichte sturing	1.4.1	
oppervlaktewaterlichaam	2.8	IV, V, VIII, IX
participatie	1.6	I, IV
peilbesluit	2.2.3	IV
projectbesluit	2.2.4	I, V
specifieke zorgplicht	2.7.1	II, V
Standaard Toepasbare regels	2.13.3	VI, XV, XVI
STOP	2.13.2	II, IV, V, IX, XV, XVI
sturingsfilosofie	4.3.2	III, IV
subsidiariteitsbeginsel	2.3.3	
taken	1.5	VIII
toepasbare regels	4.3.7	III, IV, VI, IX X, XIII, XV, XVI
tooling	3.3	IV, XI
TPOD waterschapsverordening	2.13.2	XV, XVI
uniforme openbare voorbereidingsprocedure	2.10	I
vaarwegbeheer	2.5	
vergunning eigen dienst	2.2.4	V
waardelijst	2.13.2	III, XV
wateractiviteiten	2.7.4	I, II
waterbeheerprogramma	2.2.5	I, II
waterbeheertaak	1.5	
waterkering	nee	X, XV
waterschapsreglement	2.5	



Trefwoord(en)	Handreiking	Bijlage(n)
waterstaatswerk	2.2	I, IV, V, VI, X, XVI
watersysteem	2.2.5	I, IV, V, VI
werkingsgebied	2.8	I, III, IV, V, X
zienswijze	2.10	I
zorgplicht	2.7.1	II, V, VI, IX



Bijlage VIII

Doelenboom



Bijlage VIII: Doelenboom

Inhoudsopgave

1. Gemeenschappelijke basis voor doelenboom waterschapsverordening	2
1.1 Inleiding.....	2
1.2 Toelichting.....	3
1.2.1 Werkblad: basis voor doelenboom	3
1.2.2 Werkblad: toelichting doelen	3
1.2.3 Definities	4
1.2.4 User stories	5
2. Voorbeeld doelenbomen	6
2.1 Doelenboom WDOD/HDSR	6
2.2 Doelenboom HHD	6



1. Gemeenschappelijke basis voor doelenboom waterschapsverordening

1.1 Inleiding

De basis-doelenboom voor de waterschapsverordening is een hulpmiddel om een gemeenschappelijk vertrekpunt te hebben om bij het opzetten van een lokale doelenboom binnen het eigen waterschap een lokale doelenboom op te zetten. De boom is bedoeld als een gemeenschappelijke basis voor de waterschappen en, voor intern gebruik. Hij vormt een onderdeel van de handreiking waterschapsverordening, maar kan in theorie ook gebruikt worden voor andere beleidsinstrumenten. De doelenboom is ontstaan door samenwerking van Delfland, Drents Overijsselse Delta, Rijnland, Schieland en de Krimpenerwaard, Stichtse Rijnlanden, Vechtstromen, Arcadis en TROWA.

De doelenboom helpt om te bepalen waar we als waterschap voor staan en uit welke doelen, functies en sleutelfactoren dit bestaat. Hierbij is de insteek om het generiek te houden zodat het de doelenboom voor iedereen bruikbaar is, maar ook om voldoende specifieke inhoud mee te geven. Het geeft een gestructureerd overzicht van de taken, doelen, functies en bijbehorende sleutelfactoren, assets en normen om zo te komen tot doelgerichte digitale regelgeving. Om het overzichtelijk te houden is één set van doelen en functies gedefinieerd. Dit is nodig om onze totale set aan doelen, behorend bij onze taken volgend uit de Omgevingswet, te definiëren, te analyseren en te behalen. Activiteiten vormen het vertrekpunt voor de initiatiefnemer en de waterschapsverordening. De doelenboom helpt om te bepalen op welke doelen een activiteit van invloed kan zijn. Vervolgens wordt aan de hand van de taken en het beleid van het waterschap afgewogen welke regulering nodig is om de doelen te beschermen of te stimuleren.

Bij deze bijlage behoren nog drie andere documenten:

- VIII.1 (Excel-bestand): Gemeenschappelijke basis voor een doelenboom voor de waterschapsverordening met een overzicht van taken, doelen en functies [zie hiervoor link: https://www.hetwaterschapshuis.nl/mgd/files/VIII.1_Gemeenschap_doelenboom_WSV_def_versie_2.0.xlsx]
- VIII.2 (PNG-bestand): Doelenboom WDOD/HDSR [zie hiervoor link: https://www.hetwaterschapshuis.nl/mgd/files/VIII.2_Doelenboom_WDOD-HDSR_voorbeeld.png]
- VIII.3 (Pdf-bestand): Doelenboom HHD [zie hiervoor link: https://www.hetwaterschapshuis.nl/mgd/files/VIII.3_Doelenboom_HHDelfland_voorbeeld.pdf]

1.2 Toelichting

1.2.1 Werkblad: basis voor doelenboom

Zie VIII.1, eerste tabblad. Gemeenschappelijke basis voor een doelenboom voor de waterschapsverordening met een overzicht van taken, doelen en functies.

Tabel 1.VIII

Kolom A	Doel van de Omgevingswet, zoals in de Omgevingswet, Staatsblad 2016 is beschreven (artikel 1.3)
Kolom C	Taak van het Waterschap, zoals in de Omgevingswet, Staatsblad 2016 is beschreven (artikel 2.17)
Kolom D	Doel oftewel een gewenste eindsituatie. De doelen zijn afgeleid op basis van de in de Omgevingswet beschreven taken van het waterschap.
Kolom E	Functie van het watersysteem of van een zuiveringstechnisch werk om doel te bereiken
Kolom F	Sleutelfactoren voor het functioneren van het watersysteem. Activiteiten grijpen vaak in op de sleutelfactoren.
Kolom G	Bij de functie behorend gebied of asset
Kolom H	Normen waaraan asset moet voldoen

De voorbeeld doelenboom is gericht op het beschermen van de (functie van) de asset. De functie van de asset zorgt ervoor dat beleidsdoelen worden gehaald.

1.2.2 Werkblad: toelichting doelen

Zie VIII.1, tweede tabblad. Overzicht van de in de Grondwet en Omgevingswet opgenomen artikelen, relevant voor de waterschapverordening.

1.2.3 Definities

Overzicht van aantal definities uit Omgevingswet, Staatsblad 2016 en overige begrippen. Deze zijn gebruikt in de voorbeeld doelenboom:

Tabel 2.bijlageVIII

Omgevingswet <i>Staatsblad 2016, bijlage 1 Begrippen</i>	
Openbaar vuilwaterriool	Voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon door gemeente met beheer belast.
Stedelijk afvalwater	Huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater.
Zuiveringstechnisch werk	Werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij waterschap of gemeente met inbegrip van het werk voor het transport van stedelijk afvalwater.
Waterstaatswerk	Oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk.
Oppervlaktewaterlichaam	Samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen en de bijbehorende bodem, oevers en, voorzover op grond van de omgevingswet aangewezen drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna.
Beschermen	Behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving.
Ecologische Sleutelfactoren¹	Er zijn negen sleutelfactoren die bepalend zijn voor de ecologie in de stilstaande en langzaam stromende oppervlaktewateren. Acht daarvan zijn ecologisch, zie hieronder de volgende definities.
Productiviteit water	Productiviteit water: is de beschikbare hoeveelheid voedingsstoffen in het water te groot en vormen algen of kroos een belemmering.
Lichtklimaat	Lichtklimaat: valt er voldoende licht op de bodem voor plantengroei
Productiviteit bodem	Productiviteit bodem: is de beschikbare hoeveelheid voedingsstoffen in de waterbodem te groot.
Habitatgeschiktheid	Habitatgeschiktheid: voldoet het water aan de belangrijkste eisen die dieren en planten stellen aan hun leefomgeving.
Verspreiding	Verspreiding: is het watersysteem bereikbaar voor verschillende soorten planten en dieren.
Verwijdering	Verwijdering: is er invloed van onderhoud en van vraat op het voorkomen van planten en dieren.
Organische belasting	Organische belasting: is de organische belasting groter dan het systeem aankan.
Toxiciteit	Toxiciteit: is het water giftig voor planten en dieren.

¹ Ecologische sleutelfactoren in het kort (publicatienummer 2015-31), STOWA. Zie website: <https://www.stowa.nl/publicaties/ecologische-sleutelfactoren-het-kort>, geraadpleegd op 15-10-2019.

1.2.4 User stories

Tabel 3.bijlageVIII. Overzicht van een aantal user stories

Als...	wil ik...	zodat ik...
bewoner	dat mijn afvalwater op een adequate manier wordt gezuiverd	gezond blijf na het zwemmen in oppervlaktewater.
bewoner	er (bijna) zeker van kunnen zijn dat er geen wateroverlast zal ontstaan	met een veilig gevoel kan wonen en werken in mijn streek.
gemeente	de hoeveelheid verhard oppervlak beperken	het overlopen van de riolen kan voorkomen.
gemeente	een adequate verkeersdoorstroming via wegen op waterkeringen	files op de overige wegen in de gemeente worden voorkomen.
huiseigenaar	het grondwaterwaterpeil kunnen (laten) regelen	erop kan vertrouwen dat de houten palen van mijn fundering intact blijven.
huiseigenaar	schoon grondwater uit mijn put kunnen halen	mijn tuin ermee kan besproeien.
initiatiefnemer	voldoende water uit het grondwater kunnen pompen	mijn bouwgrond kan besproeien om het gewas te laten groeien.
initiatiefnemer	voldoende water uit het oppervlaktewater kunnen pompen	mijn bouwgrond kan besproeien om het gewas te laten groeien.
natuurbeheerder	dat de meeste neerslag in het natuurgebied achterblijft	het natuurgebied qua watertoevoer zoveel mogelijk zelfvoorzienend is.
natuurbeheerder	het waterpeil kunnen (laten) regelen	voor de gewenste biologische structuur in het natuurgebied kan zorgen.
schipper	snelwerkende en betrouwbare schutsluizen op het oppervlaktewater	de lading van mijn schip snel en voorspelbaar kan afleveren.
schipper	voldoende diepgang hebben op het oppervlaktewater	de lading van mijn schip probleemloos kan transporteren.
waterschap	de hoeveelheid verhard oppervlak binnen de bebouwde kom beperken	de hoeveelheid rioolwater die naar de RWZI gaat beperkt blijft.
waterschap	de hoeveelheid verhard oppervlak buiten de bebouwde kom beperken	pieken in de waterafvoer via het oppervlaktewater worden voorkomen.
waterschap	ervoor kunnen zorgen dat mijn waterkeringen in goede conditie zijn	overstroming van het beheergebied kan voorkomen.
waterschap	obstakels in het oppervlaktewater indien mogelijk beperken	het benodigde onderhoud op een efficiënte manier kan uitvoeren.
waterschap	onder (bijna) alle omstandigheden het oppervlaktewaterpeil kunnen regelen	(bijna) overal in het beheergebied voor afdoende water kan zorgen.

2. Voorbeeld doelenbomen

Verschillende waterschappen zijn inmiddels gevorderd met het opstellen van een doelenboom (zie VIII.2 en 3). Dit zijn concept versies die iteratief verbeterd en vormgegeven worden. Het is ontstaan vanuit het analyseren van bestaand beleid, in de voorbeelden zijn de onderste doelen nog niet gekoppeld aan risicoafwegingen met bijbehorende beslissingstabellen en regels. De inhoudelijke discussies vergen detaillering en tijd. Dit kan het best lokaal vormgegeven worden, waarbij principes, uniformering en samenhang vanuit TROWA worden ondersteund. Bijvoorbeeld via documentatie en/of workshops. Bij workshops worden de beschikbare doelenbomen van waterschappen gebruikt en wordt geprobeerd dit iteratief met elkaar verder te brengen en lokaal toe te passen.

Eén voorbeeld ter inspiratie is van Waterschap Drents Overijsselse Delta en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (WDOD/HDSR). Deze doelenboom heeft een focus op specifieke operationele doelen met strikte onderlinge verbanden. Het andere voorbeeld is die van het Hoogheemraadschap van Delfland (HHD). Deze doelenboom focust meer op hogere tactische doelen in relatie met de rol in de omgeving. Beiden geven een interessant inzicht in de praktische uitwerking van doelenbomen. Nader beschouwd zitten hier veel overeenkomende principes in.

De voorbeelden worden verder uitgewerkt en geïntegreerd in de bijlage van de Handreiking waterschapsverordening. De ondersteuning voor de implementatie komt aan de orde in hoofdstuk van 4 van de handreiking (zie paragraaf 4.3) en wordt onderdeel van interactieve workshops.

2.1 Doelenboom WDOD/HDSR

Zie VIII.2

Algemene toelichting

- Begint vanuit de taken van het waterschap.
- Geredeneerd van boven naar beneden, en van beneden naar boven.
- Kent rond de twintig iteraties, allemaal serieuze verbeterlagen. Dit gebeurt nog steeds.
- Beleid is grotendeels losgelaten, voornamelijk vanuit de techniek uit het werkveld (fysische laag) ingestoken en wat je daarin tegenkomt. Dit is een keuze.
- Dit voorbeeld is tot en met het niveau van operationele doelen uitgewerkt, daaronder (niet in dit voorbeeld) loopt de doelenboom via beslissingstabellen verder tot en met regels.
- Elk doel is een beslissingstabel en daaronder liggen één of meerder andere doelen (beslissingstabellen). De lijnen tonen de relaties daartussen. Het is een gelaagd systeem.
- Dwarsverbanden tussen de doelen bestaan niet. Dan creëert immers een netwerk dat de complexiteit sterk verhoogd. Dus het kent alleen strikte onderlinge relaties.
- Op het moment dat je voldoet aan alle voorwaarden in de onderliggende beslissingstabel, vormt de uitkomst input voor de hogere beslissingstabel.
- Voor de gebruiker wordt het systeem van beslissingstabellen van beneden naar boven doorgelopen.

2.2 Doelenboom HHD

Zie VIII.3



Bijlage IX

Activiteiten



Bijlage IX: Activiteiten

Inhoudsopgave

1. Functionele activiteiten en elementaire activiteiten	2
1.1 Inleiding	2
1.2 Toepassing van elementaire activiteiten	4
1.3 Groeimodel vanuit huidige regelgeving	4
1.4 Aansluiting op begrippen in het DSO	5
2. Annoteren en indeling van activiteiten	6



1. Functionele activiteiten en elementaire activiteiten

1.1 Inleiding

De taak van het waterschap is het zorgen voor veilig, genoeg en schoon water. Om dit te realiseren worden allerlei soorten objecten van het waterschap (bijvoorbeeld waterkeringen, watergangen, stuwen) ingezet. Deze objecten, waarvan het functioneren noodzakelijk is voor het halen van waterschapsdoelen, worden beschermd door omringende gebieden waarin condities (beperkingen) gelden voor het uitvoeren van allerlei soorten (specifieke) functionele activiteiten. Deze beperkingen zijn afwijkend per soort object bij een identiek uitgevoerde activiteit.

De omringende beschermingszones (indien van toepassing) worden ook tot de objecten van het waterschap gerekend, omdat deze onderdeel uitmaken van het gebied waar de beperkingen gelden.

De beoordeling van een functionele activiteit heeft betrekking op een combinatie van:

- het uitvoeren van bepaalde handelingen (bijvoorbeeld een steiger bouwen, of het planten van bomen en struiken);
- de objecten van het waterschap op de locatie van de handelingen (bijvoorbeeld een waterkering, of een watergang).

Alleen bepaalde combinaties van functionele activiteiten en soorten objecten zijn zinvol. Dat is ook terug te zien in de huidige regelgeving van waterschappen. Het bouwen van een steiger (een ligplaats voor een watervoertuig) is bijvoorbeeld alleen zinvol in combinatie met een oppervlaktewaterlichaam. Alleen voor dergelijke zinvolle combinaties worden regels gedefinieerd om de impact van de activiteit (steiger bouwen) op het object (oppervlaktewaterlichaam) te beperken.

In principe kan een functionele activiteit worden gezien als een combinatie van één of meer elementaire activiteiten. Zo kan een steiger aanleggen bijvoorbeeld bestaan uit: grond doorboren, object aanbrengen en oppervlaktewater afdekken. Bekijk de kruistabel elementaire activiteiten voor meer voorbeelden.

De algemene definitie van een elementaire activiteit is:

Een standaard-handeling die op bepaalde locaties een negatieve impact kan hebben op het functioneren van de objecten van de waterschappen (waarvan de correcte werking noodzakelijk is voor het halen van de doelen van de waterschappen).

Bij Waterschap Drents Overijsselse Delta, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Hoogheemraadschap van Delfland is een reeks elementaire activiteiten afgeleid door de algemene regels te analyseren. Na samenvoeging en integratie van deze reeksen is de volgende gemeenschappelijke lijst ontstaan, zie tabel 1:

Tabel 1. Bijlage IX.

Nr.	Elementaire activiteit	Verklaring
1	grond aanbrengen	het plaatselijk ophogen van het maaiveld, of dempen van een oppervlaktewaterlichaam
2	bodem afdekken	een object (bijv. een constructie) plaatsen op het maaiveld waardoor de toegang tot de bodem wordt belemmerd
3	bodem belasten	een object (bijv. zwaar materieel, constructie, groepen mensen) plaatsen op het maaiveld waardoor er druk wordt uitgeoefend op de grond
4	bodem bemesten	het aanbrengen van meststoffen op het maaiveld
5	bodem beweiden	het later grazen van vee op het maaiveld
6	bodem doorboren	het plaatsen van bijv. palen in het maaiveld of het doorploegen van de bodem
7	bodem in trilling brengen	het inbrengen van bijv. damwanden in het maaiveld
8	grond verwijderen	het plaatselijk verlagen van het maaiveld, of het baggeren in een oppervlaktewaterlichaam
9	bodem besproeien	het kunstmatig verspreiden van water over het maaiveld
10	oppervlaktewater toevoegen	het lozen van (eventueel verontreinigd) water op een oppervlaktewaterlichaam
11	oppervlaktewater onttrekken	het zuigen van water uit een oppervlaktewaterlichaam
12	oppervlaktewater aanvoeren	het aansluiten van bijv. een nieuwe greppel (naar hoger gelegen gebied) op een bestaande watergang
13	oppervlaktewater afvoeren	het aansluiten van bijv. een nieuwe greppel (naar lager gelegen gebied) op een bestaande watergang
14	oppervlaktewater afdekken	een object (bijv. een constructie) plaatsen boven een watergang waardoor de lichtinval op het water wordt belemmerd
15	oppervlaktewater bevaren	het verplaatsen van bijv. mensen of goederen met een watervoertuig
16	rioolwater toevoegen	het lozen van (eventueel verontreinigd) water op een riolering
17	grondwater infiltreren	het lozen van (eventueel verontreinigd) water in de bodem
18	grondwater onttrekken	het zuigen van water uit de bodem
19	grondwater ontwateren	het aanbrengen van bijv. drainagebuizen in de bodem

Nr.	Elementaire activiteit	Verklaring
20	object aanbrengen	het plaatsen van bijv. een constructie of beplanting op het maaiveld, in de bodem of in een oppervlaktewaterlichaam
21	object wijzigen	het verbouwen van bijv. een constructie op het maaiveld, in de bodem of in een oppervlaktewaterlichaam
22	object verwijderen	het afbreken en afvoeren van bijv. een constructie op het maaiveld, in de bodem of in een oppervlaktewaterlichaam

1.2 Toepassing van elementaire activiteiten

Door functionele activiteiten op te bouwen als een combinatie van enkele elementaire activiteiten, ontstaat de mogelijkheid om de impact van alle functionele activiteiten op een overeenkomende manier te beoordelen. Dit gebeurt door eerst de impact van een elementaire activiteit te bepalen in combinatie met de objecten van het waterschap. Dit leidt tot een kwalitatieve beoordeling in waarden (bijvoorbeeld 'zeer klein', 'klein', 'matig', 'groot', 'zeer groot').

Van alle relevante waterschapsdoelen (de 'bladeren' in de doelenboom) wordt binnen het regelmodel het maximum bepaald van alle kwalitatieve impacts en vertaald in een plicht (bijvoorbeeld 'zorgplicht', 'algemene regel', 'algemene regel met meldplicht', 'vergunningplicht', 'verbod') die geldt voor de functionele activiteit op de aangegeven locatie.

Bij het opstellen van nieuwe regelgeving geeft deze aanpak een goed inzicht in de werking van elementaire activiteiten in bepaalde situaties. Aan een initiatiefnemer is goed uit te leggen dat onze regels zodanig zijn opgesteld dat we *gelijkwaardige behandeling in vergelijkbare situaties* kunnen garanderen.

Een bijkomend voordeel van deze aanpak is de herbruikbaarheid van elementaire activiteiten, omdat bij een nieuwe functionele activiteit alleen de maximale impact van de onderliggende elementaire activiteiten bepaald hoeft te worden.

1.3 Groeimodel vanuit huidige regelgeving

Wanneer waterschappen besluiten om hun huidige regelgeving 'beleidsneutraal' over te brengen in een regelmodel, dan is de toepassing van elementaire activiteiten onpraktisch omdat bij de beoordeling van een functionele activiteit er al een rechtstreekse koppeling is met een plicht (via een impliciete impact-bepaling). Het 'ontleden' van bestaande functionele activiteiten in elementaire activiteiten gaat waarschijnlijk leiden tot gecompliceerde beslissingstabellen die erg veel criteria en keuzes bevatten.

Toch kan de structuur van elementaire activiteiten in het regelmodel in dit geval worden toegepast door elke functionele activiteit op te bouwen uit precies één elementaire activiteit die in feite bestaat uit de genoemde functionele activiteit. Deze invulling lijkt wellicht gekunsteld, maar door het gebruik van deze structuur kan het regelmodel gaandeweg worden voorzien van 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 ook echt een elementair karakter krijgen.

1.4 Aansluiting op begrippen in het DSO

In het informatiemodel van de toepasbare regels in het DSO zijn twee soorten handelingen beschikbaar:

- DSO-activiteit: juridisch geformuleerde handeling, die zelf door een lokale overheid ingevuld kan worden. DSO-activiteiten worden gebruikt om de verplichting in de loket-applicatie te bepalen.
- DSO-werkzaamheid: in dagelijkse taal beschreven handeling, die afgestemd is tussen alle betreffende overheden. DSO-werkzaamheden dienen herkenbaar te zijn door de initiatiefnemer.

Gezien vanuit de *vindbaarheid* kunnen verschillende DSO-werkzaamheden (bijvoorbeeld boom planten, struik planten) gekoppeld worden aan dezelfde DSO-activiteit (bijvoorbeeld aanbrengen beplanting). Deze koppeling is bedoeld om beter aan te sluiten op de begrippenwereld van de initiatiefnemer.

Gezien vanuit de *opbouw* van de handelingen kan een bepaalde DSO-werkzaamheid (bijvoorbeeld boom planten) gekoppeld worden aan meerdere DSO-activiteiten (bijvoorbeeld grond doorboren, object aanbrengen). Deze koppeling is inzetbaar voor het gebruik van elementaire activiteiten.

Helaas is het onderscheid tussen ‘werkzaamheid’ en ‘activiteit’ alleen beschikbaar binnen de toepasbare regels, de STTR-kant van het DSO-loket. Deze handige structuur heeft dus geen equivalent binnen de juridische regels, de STOP/TPOD-kant van het DSO-loket. Zolang deze restrictie geldt is het advies om te kiezen tussen beginnen met:

1. ‘functionele activiteiten’ en deze gaandeweg vervangen door ‘elementaire activiteiten’; of
2. ‘elementaire activiteiten’.

Het is wel belangrijk om begrippen uit de waterschapswereld zoveel mogelijk één op één te laten aansluiten op de begrippenwereld van het DSO. Omdat de waterschappen gebruikmaken van begrippen die geen corresponderend begrip hebben in het DSO, is het toepassen van afwijkende begrippen soms noodzakelijk. In de onderstaande tabel zijn de begrippen van beide werelden naast elkaar gezet.

Tabel 2. Bijlage IX.

Waterschap	DSO toepasbare regels	DSO juridische regels
functionele activiteit	werkzaamheid	activiteit
elementaire activiteit	activiteit	activiteit

NB. In het informatiemodel van de juridische regels in het DSO ontbreekt het begrip ‘werkzaamheid’.

Zie apart PDF-bestand voor de kruistabel elementaire activiteiten. [link: https://www.hetwaterschapshuis.nl/mgd/files/BijlageIX.1_Kruistabel_elementaire_activiteiten.pdf]



2. Annoteren en indeling van activiteiten

Zie apart excelbestand (2. Annoteren en indeling van activiteiten (bijlage IX Activiteiten), met vijf tabbladen. [link:

https://www.hetwaterschapshuis.nl/mgd/files/BijlageIX_Activiteiten_Deel2_Annoteren_indeling_activiteiten_DEF.xlsx]



Bijlage X

**Werkingsgebieden
(geografie en regels)**



Bijlage X: Werkingsgebieden (geografie en regels)

Inhoudsopgave

1. De Omgevingswet en Geo-informatie	2
2. Scenario 1: Beperkte regeltekst voorzien van werkingsgebieden	3
Omgevingsdocument	3
Toepasbare regels	3
Consequenties	3
3. Scenario 2: Elke “regeltekst” voorzien van werkingsgebied en deze gebruiken in de toepasbare regels	4
Omgevingsdocument	4
Toepasbare regels	4
Consequenties	4
4. Scenario 3: Toelichtingen	5
Omgevingsdocument	5
Toepasbare regels	5
Consequenties	5
5. Scenario 4: Registerbevragingen	7
Omgevingsdocument	7
Toepasbare regels	7
Consequenties	7
6. Scenario 5: Regeltekst aanpassen om minder geo-vragen over te houden.....	8
Korte introductie principe	8
Omgevingsdocument	8
Toepasbare regel.....	8
Consequentie.....	8
7. Verdiepingsparagraaf : “To group or not to group. That’s the question”	9
Scenario 2 optie 1: Werken zonder locatiegroepen.....	9
Scenario 2 optie 2: Werken met locatiegroepen	10



1. De Omgevingswet en Geo-informatie

Bij het publiceren van beleid wordt zowel binnen de juridische regels van de waterschapsverordening als binnen de toepasbare regels gewerkt met geo-informatie. Hoe en waar geo-informatie toegepast wordt kent een zekere mate van flexibiliteit. De keuzes die een waterschap hierin maakt hebben voor en nadelen voor de dienstverleningsniveau en de beheerlast bij dit waterschap, zoals te zien is in onderstaande Tabel 1.

Tabel 1. Bijlage X. Keuzematrix: toepassen van geo-informatie binnen de Omgevingswet

	Dienstverleningsniveau via (juridische) regels op kaart	Dienstverleningsniveau via vergunningchecker DSO	Beheerlast gegevensbeheer Geo	Beheerlast vergunningverlener	Beheerlast regelbeheer	Beheerlast informatievoorziening waterschap
Scenario 1: Beperkte regeltekst voorzien van werkingsgebieden	--	n.v.t.	++	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Scenario 2: Elke "regeltekst" voorzien van werkingsgebied en deze gebruiken in de toepasbare regels	++	++	--	+	+/-	+
Scenario 2 optie 1: Groeperen van locaties	++	++	-	+	+	+
Scenario 2 optie 2: Niet groeperen van locaties	++	++	--	+	+/-	+
Scenario 3: Toelichtingen	n.v.t.	-	+/-	+	-	-
Scenario 4: Registerbevragingen	n.v.t.	++	+/-	+	-	--
Scenario 5: Regeltekst aanpassen om minder geo-vragen over te houden	-	+/-	+/-	-	+	+

(Schaal: ++ = positief, -- = negatief)

De flexibiliteit die de scenario's bieden leiden er ook toe dat een waterschap zelf zijn ambitie kan bepalen, in de mate waarin ze een initiatiefnemer gaat faciliteren. Hierbij hoeft er niet gelijk ingezet worden op het hoogst haalbare niveau, maar kan er ook voor een groeipad gekozen worden.

De verschillende scenario's zijn in de volgende paragrafen in detail uitgewerkt, en voorzien van voorbeelden. Deze voorbeelden zijn uitgewerkt in een live omgeving en via de links te benaderen.

2. Scenario 1: Beperkte regeltekst voorzien van werkingsgebieden

Omgevingsdocument

Bij een minimaal ambitieniveau kan het bevoegd gezag juridische tekst (regeltekst¹) beperkt voorzien van werkingsgebieden, op een grover schaalniveau. In dit voorbeeld hebben we bijvoorbeeld alleen een werkingsgebied gekoppeld aan een geheel hoofdstuk, maar niet aan de individuele artikelen binnen hoofdstuk 1. Hoe ziet dat er in de praktijk uit? Zie hiervoor de onderstaande figuur 1 of volg de link in voetnoot².



Figuur 1. Bijlage X

Toepasbare regels

Doordat een omgevingsdocument slechts beperkt van werkingsgebieden is voorzien, kan deze niet worden gebruikt om vragen met “geo-verwijzingen”³ op te lossen.

Consequenties

- Werkingsgebieden die niet gepubliceerd worden via een omgevingsdocument leiden er toe dat omgevingsdocument minder interactief te bevragen zijn via de raadpleegomgeving van het DSO.
- Geovragen in toepasbare regels kunnen niet via een geo-verwijzing beantwoord worden. Hiervoor zijn de methodieken verderop beschreven te gebruiken.

¹ Een Regeltekst is de kleinste zelfstandige eenheid van (een of meer) bij elkaar behorende juridische regels. Deze regels horen onlosmakelijk bij elkaar en hebben gezamenlijk één werkingsgebied.

² Zie link: <https://wshd.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=62a3a5ddfa5d4caa8d71debe55f151b2>.

³ De GEO-Verwijzing bevat een werkingsgebied (in de vorm van een verwijzing naar een geometrie of locatiegroep in OZON). Werkingsgebied betreft het (ruimtelijk) gebied waarop een juridische regel betrekking heeft.

3. Scenario 2: Elke “regeltekst” voorzien van werkingsgebied en deze gebruiken in de toepasbare regels

Omgevingsdocument

Bij een hoger ambitieniveau kan het waterschap tot op het niveau van “lid” een juridische regels voorzien van werkingsgebieden. In dit voorbeeld worden werkingsgebieden gekoppeld niet aan de het gehele hoofdstuk maar ook dieper in de tekst. Hoe ziet dat er in de praktijk uit? Zie figuur 2 of volg de link in voetnoot⁴. Hierin kun je verder “doorklikken” binnen de verschillende artikelen van hoofdstuk 2.



Figuur 2. Bijlage X

Toepasbare regels

In de toepasbare regels kunnen geo-vragen nu automatisch beantwoord worden middels geo-verwijzingen. Hierin wordt er een verwijzing gemaakt naar een werkingsgebied dat middels het omgevingsdocument gepubliceerd is naar het DSO.

Consequenties

- Omgevingsdocumenten worden veel interactiever en fijnmaziger bevroegbaar via de raadpleegomgeving van het DSO.
- Er kunnen meer geo-vragen automatisch beantwoord worden in de toepasbare regels, en hierdoor wordt er een hoger dienstverleningsniveau bereikt.

NB. binnen dit scenario is er een keuze mogelijkheid om te werken met loatiegroepen of niet. Voor nadere toelichting over dit onderwerp zie de verdiepingsparagraaf 7. *Verdiepingsparagraaf: “To group or not to group. That’s the question”.*

⁴ Klik op deze link:

<https://wshd.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=4f03605336ca4ffa849c53de48e8a01f>.



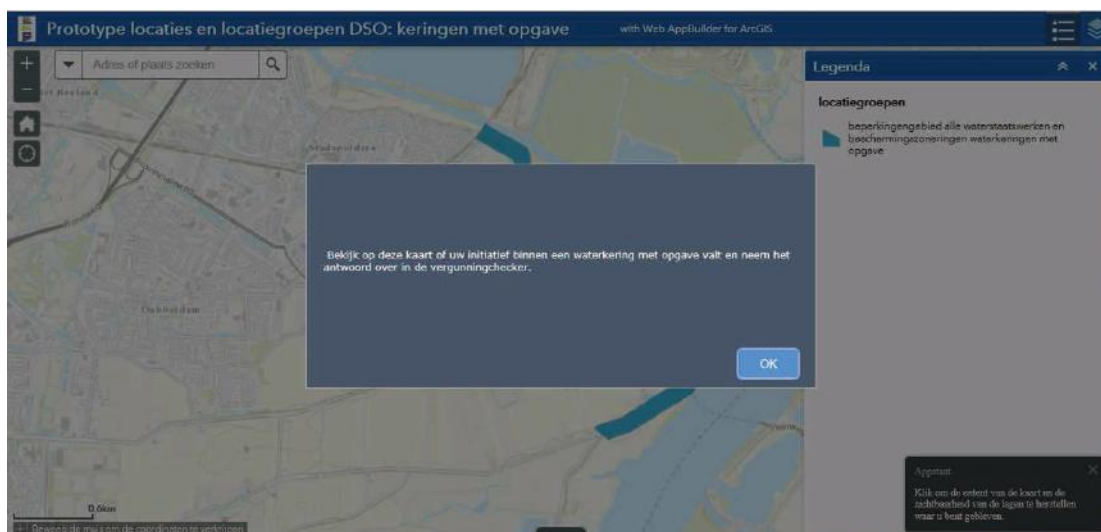
4. Scenario 3: Toelichtingen

Omgevingsdocument

Het werken met toelichtingen is puur een aangelegenheid voor de toepasbare regels. Toelichtingen maken geen onderdeel uit van een omgevingsdocument.

Toepasbare regels

In de toepasbare regels kan er een toelichting worden toegevoegd, die de initiatiefnemer helpt het juiste antwoord op een vraag te geven. Deze toelichting kan ook een analoge kaart of een verwijzing naar een eigen interactieve kaart zijn. Deze oplossing is minder gebruiksvriendelijk voor de initiatiefnemer dan een geoverwijzing, omdat hij zelf de informatie moet opzoeken in de toelichting, terwijl bij een geoverwijzing de informatie automatisch wordt ingevuld op basis van het werkingsgebied. Hoe ziet dat eruit? Zie hiervoor figuur 3 of volg de link in voetnoot⁵.



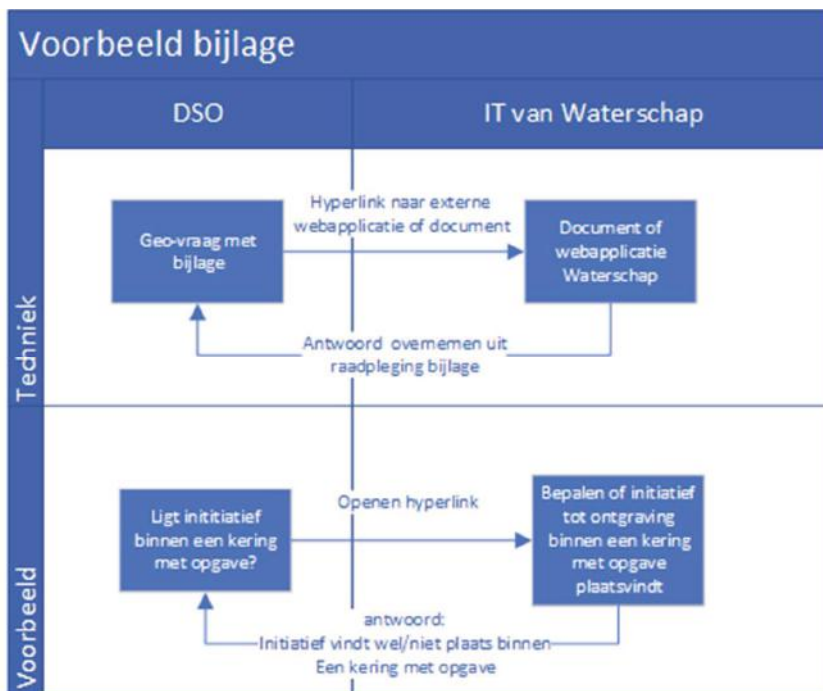
Figuur 3. Bijlage X

Consequenties

- Het waterschap kan toelichtingen gaan aanbieden door te verwijzen naar de eigen informatievoorziening. Ook kunnen plaatjes, tabellen, pdf's, etc. meegeleverd worden met de toepasbare regel, die door de initiatiefnemer te raadplegen zijn.
- Dit biedt een lager dienstverleningsniveau dan geo-verwijzingen.

⁵ Klik op deze link:

<https://wshd.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=1dfacbfd26c643eea9ce5e81baf93983>.



Figuur 4. Bijlage X. Voorbeeld gebruikmaken van een "toelichting"

5. Scenario 4: Registerbevragingen

Omgevingsdocument

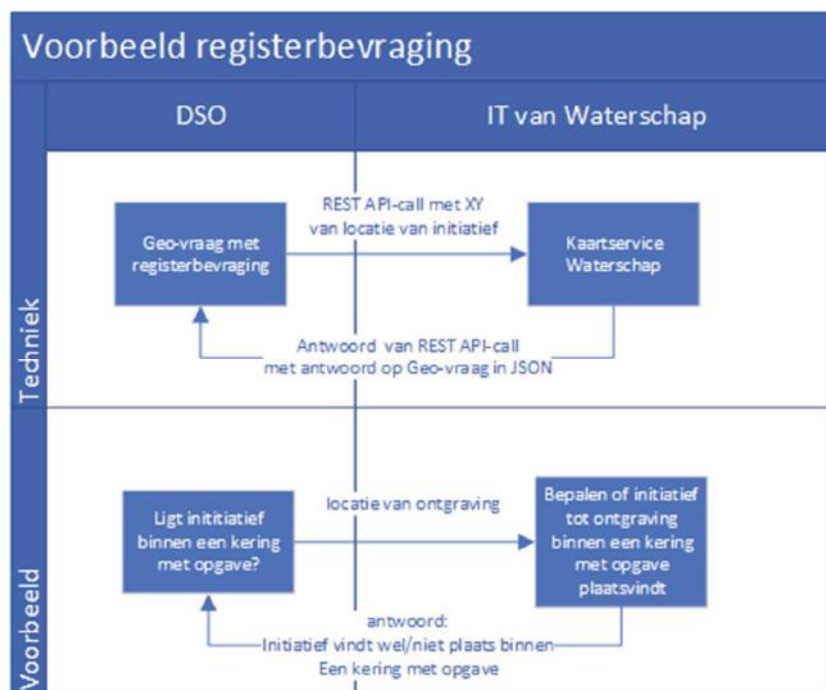
Ook het werken met registerbevragingen⁶ is puur een aangelegenheid voor de toepasbare regels. Registerbevragingen maken geen onderdeel uit van het omgevingsdocument.

Toepasbare regels

Via een registerbevraging wordt er binnen een toepasbare regel een externe voorziening aangeroepen, om geautomatiseerd antwoord te geven. Dit kan bijvoorbeeld met een REST-/kaartservice vanuit de voorziening van het waterschap of een externe voorziening (bijvoorbeeld PDOK), zoals gevisualiseerd is in onderstaande figuur.

Consequenties

- Het waterschap moet een "register"/server inrichten via de eigen informatievoorziening, of verwijzen naar een externe server. Hierop moet vervolgens kaartinformatie gepubliceerd zijn die via REST-calls bevragebaar is.
- Dit biedt hetzelfde dienstverleningsniveau voor de toepasbare regels als een geoverwijzing.



Figuur 5.BijlageX. Voorbeeld gebruikmaken van een "registerbevraging"

⁶ Via een Registerbevraging wordt een register geraadpleegd om gegevens te verkrijgen. Op moment van schrijven (10/10/2019) is gebruikmaken van registerbevragingen technisch nog niet mogelijk. Dit zal in 2020 door ontwikkelteams voor het DSO gerealiseerd worden.



6. Scenario 5: Regeltekst aanpassen om minder geo-vragen over te houden

Korte introductie principe

In dit voorbeeld nemen we het volgende artikel niet op in de juridische en toepasbare regels van de waterschapsverordening, maar nemen we deze op in het beleid waar de vergunningverleners op toetsen.

Omgevingsdocument

Door het maken van andere keuzes in de juridische teksten van het omgevingsdocument kan de hoeveelheid geo-informatie beperkt worden.

In het voorbeeld van de waterkering met opgave⁷(zie hieronder) is het zo dat de waterkering met opgave altijd een primaire kering is. Voor de primaire keringen geldt al een vergunningplicht. Het bevoegd gezag heeft dan ook de mogelijkheid dit verbod op te nemen in de beleidsregels, die door de vergunningverlener gebruikt wordt om de aanvraag te toetsen. In plaats van dit op te nemen in het omgevingsdocument. Het graven in een waterkering met een opgave is dan een reden om de vergunning te weigeren.

Artikel 2.30 Algeheel verbod

Het is verboden om grond te ontgraven in een waterkering met opgave

Toepasbare regel

Door het verbod op graven te verplaatsen naar de beleidsregels, en daarmee dus mee te geven in het toetsingskader van de vergunning, ben je deze vraag kwijt in je toepasbare regel. De vergunningverlener is aan zet om de vergunning te weigeren.

Consequentie

- Door het op deze manier op te lossen hoef je minder geo-informatie te ontsluiten richting het DSO.
- Je legt nu werk bij een vergunningverlener neer dat je eigenlijk geautomatiseerd kunt oplossen.

⁷ Waterkeringen met een opgave zijn waterkeringen die in de veiligheidstoetsing zijn afgekeurd en bij het hoogwaterbeschermingsprogramma zijn aangemeld om versterkt te worden.

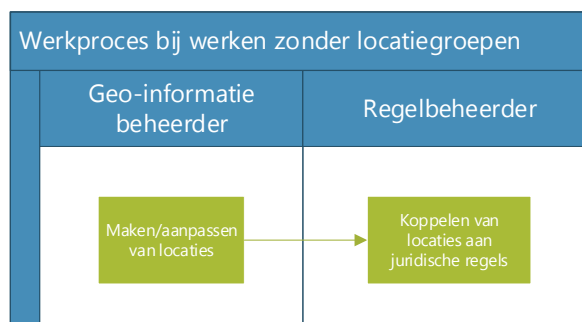
7. Verdiepingsparagraaf : “To group or not to group. That’s the question”

Als er voor scenario 2 gekozen wordt, zijn er nog steeds keuzemogelijkheden binnen de informatiemodellering van de omgevingswet. Deze bevinden zich op het vlak van het al dan niet groeperen van locaties en hebben impact op het werkproces van de geo-informatiebeheerder en de regelbeheerder.

Scenario 2 optie 1: Werken zonder locatiegroepen

Als er zonder locatiegroepen wordt gewerkt, ligt het volledige beheer van werkingsgebieden bij de geo-informatiebeheerder. Deze biedt werkingsgebieden aan de regelbeheerder, die ze kan gebruiken om juridische teksten te annoteren.

De regelbeheerder is hier dus 100% afhankelijk van de geo-informatiebeheerder voor het leveren van werkingsgebieden, want voor elk nieuw type locatie moet de regelbeheerder naar de geo-informatiebeheerder.



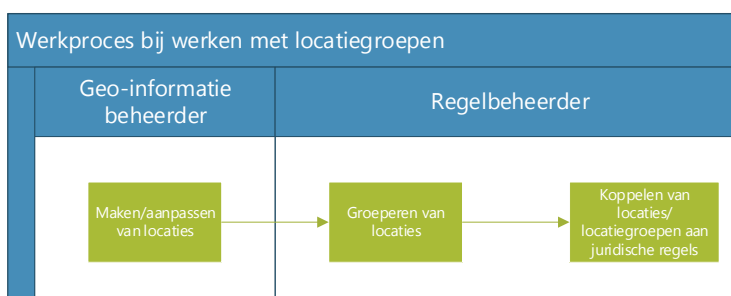
In figuur 6 moet de geo-informatiebeheerder bijvoorbeeld alle mogelijke combinaties van geometrieën die voor kunnen komen in de regeltekst apart genereren & beheren.



Figuur 6. BijlageX. Informatiemodellering bij werken zonder locatiegroepen

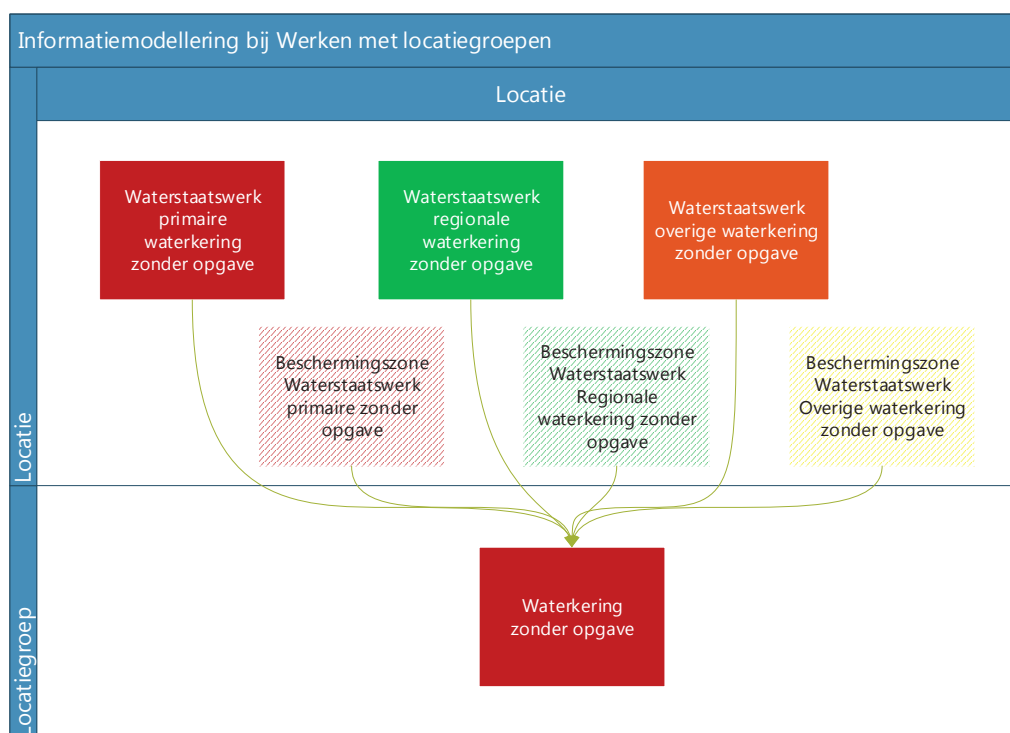
Scenario 2 optie 2: Werken met locatiegroepen

Als er met locatiegroepen wordt gewerkt, kun het beheer van werkingsgebieden worden verspreid tussen de geo-informatiebeheerder en de regelbeheerder. De geo-informatiebeheerder biedt werkingsgebieden aan de regelbeheerder aan op het hoogste granulariteitsniveau (de kleinst mogelijke puzzelstukjes), aan de regelbeheerder. De regelbeheerder gebruikt deze om juridische teksten te annoteren, maar hij kan ze ook groeperen om zo grotere geaggregeerde



werkingsgebieden te creëren. De regelbeheerder is hier dus niet meer 100% afhankelijk van de geo-informatiebeheerder, want hij kan in voorkomende gevallen zelf ook werkingsgebieden samenstellen op basis van de “puzzelstukjes” die hij/zij reeds beschikbaar heeft.

In figuur 7 kan de regelbeheerder bijvoorbeeld alle waterstaatswerken en beschermingszones zonder een versterkingsopgave groeperen tot de locatiegroep “waterkering zonder opgave” en deze als werkingsgebied opnemen in de juridische tekst.



Figuur 7. Bijlage X. Informatiemodellering bij werken met locatiegroepen



Bijlage XI

**Tooling voor digitaal regelbeheer
& aansluiting op het DSO**



Bijlage XI: Tooling digitaal regelbeheer & aansluiting op het DSO

1. Inleiding

In opdracht van het Uitvoerend Overleg (UO) van het project TROWA is onderzocht hoe waterschappen hun waterschapsverordeningen beschikbaar kunnen stellen aan de voorzieningen die, in het kader van de Omgevingswet, zijn ingericht (DSO en LVBB). Daarnaast is onderzocht welke ondersteunende tooling de waterschappen kunnen inzetten voor het inrichten en beheren van doelgerichte digitale regelgeving, het proces om te komen tot een waterschapsverordening volgens de gedachtengoed van de Omgevingswet.

Op 1-1-2021 treedt de Omgevingswet in werking. Waterschappen kunnen vanaf dat moment aansluiten met hun waterschapsverordening op het DSO tot uiterlijk 1-1-2023.

2. Aanpak

Een projectgroep met medewerkers van Het Waterschapshuis en deskundigen van de waterschappen is met deze opdracht aan de slag gegaan. Om een goed beeld te krijgen van de uitgangssituatie bij de waterschappen is een enquête gehouden. De resultaten zijn tijdens twee regiobijeenkomsten besproken. Daarnaast heeft een (openbare) marktconsultatie plaatsgevonden wat resulteerde in gesprekken met vijf leveranciers. De bevindingen zijn teruggekoppeld aan de waterschappen tijdens een georganiseerde 'Toolingdag' (op 26 juni 2019). Aanvullend is nog een enquête uitgevoerd onder projectleiders die betrokken zijn bij de invoering van de Omgevingswet. Doel van de enquête was om een beeld te krijgen van ambities omtrent het publiceren van de waterschapsverordening in het DSO en implementatieplannen bij waterschappen. De bovengenoemde acties waren input voor een advies aan waterschappen.

3. Bevindingen en advies

De meeste waterschappen willen zelf kunnen bepalen welke tooling wordt gebruikt. Gezamenlijk inkopen van de tooling is voor hen geen expliciet uitgangspunt. Er is onvoldoende behoefte aan een landelijke samenwerking met één leverancier voor de levering van een applicatie.

Samenwerkingsvormen zijn echter mogelijk op het gebied van kennisuitwisseling, beheer, toolselectie, et cetera. Dit is op regionale schaal ook al in de praktijk bewezen. Op dit moment zijn er waterschappen die al ver zijn met de voorbereiding voor het opleveren van de verordening aan het DSO. Deze waterschappen zijn in samenwerking met leveranciers aan de slag gegaan.

Bij de marktconsultatie bleek dat er drie leveranciers zijn die nu actief bij waterschappen opdrachten uitvoeren en/of tooling aanbieden. In het algemeen zijn dit leveranciers die actief zijn op het terrein



van regelbeheer (toepasbare regels maken op basis van de juridische regels). In de meeste gevallen gaan leveranciers ook samenwerkingsverbanden aan met andere decentrale overheden voor het maken van toepasbare regels en het aanbieden aan het DSO.

Het beheer van deze gehele keten verdient meer aandacht. Leveranciers en het DSO hebben nog geen goede uitwerking gevonden voor het goed kunnen beheren van dit proces. Dit heeft ook te maken met het feit dat waterschappen het actueel houden van de geometrie (werkingsgebieden) in eigen beheer (met eigen tooling) uitvoeren.

Het blijkt dat slechts drie waterschappen voornemens zijn om nieuwe regels per 1-1-2021 doelgericht op te stellen (variant 1)¹. Overige waterschappen kiezen ervoor om per 1-1-2021 bestaande regels doelgericht te verbinden (variant 2) of bestaande regels te digitaliseren (variant 3). Wel is het zo dat driekwart van waterschappen uiteindelijk door willen groeien naar variant 1. De meeste waterschappen hebben nog geen definitieve keuze gemaakt voor een leverancier. Wel is vast te stellen dat er op dit moment drie leveranciers dominant zijn in de waterschapsmarkt, te weten FLO Legal/Geodan, Knowledge Values en Moxio. Deze treden als hoofdaannemer op, waarbij ook partijen worden betrokken die met name het juridische-regeldeel invullen, inclusief aanlevering aan de LVBB.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat op dit moment onvoldoende behoefte is aan een landelijke samenwerking om de tooling voor digitaal regelbeheer met één leverancier te organiseren. De aanbesteding van de gewenste producten en diensten willen de waterschappen met nadruk zelf bepalen en invullen. Wel zijn regionale samenwerkingen mogelijk op basis van gelijke ambitie en variantkeuze. Verder kan er onderling samen gewerkt worden als er wordt gekozen om met dezelfde leverancier in zee te gaan. De vorm en de inhoud van de samenwerkingsverbanden bepalen de waterschappen zelf. Duidelijk is dat de ambitie van de waterschappen niet zonder ondersteuning van een leverancier gerealiseerd kan worden. Aandachtspunt hierbij is dat er op dit moment geen leverancier is die een productoplossing aanbiedt die het gehele proces van digitaal regelbeheer, inclusief de aanlevering aan het DSO, adequaat afdekt. De waterschappen die een totaaloplossing wensen zijn er terdege van bewust dat er met meerdere leveranciers gewerkt moet worden. Dit vereist een goed georganiseerde samenwerking tussen het waterschap als opdrachtgever en de leverancier(s) als opdrachtnemer(s).

¹ Zie paragraaf 4.2.1 van de handreiking voor een uitleg over de drie varianten.



Bijlage XII

**Beheer begrippen voor het
domein water in het DSO**

Bijlage XII: Beheer begrippen voor het domein water in het DSO

1. Algemene toelichting

Aquo-standaard bevat alle begrippen (Aquo-lex) in het waterdomein. Per begrip wordt het volgende vastgelegd:

- term
- definitie
- toelichting
- publieksvriendelijke toelichting

Aquo is als standaard erkend door het Forum Standaardisatie en als zodanig is de PTOLU¹-bepaling van toepassing. Een standaard heeft altijd als doel dat gegevens op een eenduidige wijze worden geïnterpreteerd waardoor het uitwisselen van gegevens tussen verschillende partijen mogelijk is. Op dit moment wordt de Aquo-lex (het woordenboek van de Aquo-standaard) omgezet naar Linked Data. Zie hiervoor de site: <http://standaard.aquo.nl/begrippen>. Medio 2019 wordt Linked Aquo in productie genomen.

De federatieve stelselcatalogus voor de Omgevingswet geeft voor het waterdomein de begrippen weer op basis van de aanwezige begrippen binnen Aquo-lex. Binnen de stelselcatalogus worden de begrippen, op basis van Linked Data, naar de begrippen binnen Aquo-lex verwezen. Voor de andere, niet Waterdomein gerelateerde begrippen, wordt verwezen naar andere standaarden of bronnen of zal de catalogus de begrippen zelf dienen op te slaan (is ook weer een bron die moet worden beheerd).

Het beheer van de federatieve stelselcatalogus moet nog worden geregeld en wordt waarschijnlijk ondergebracht bij Het Kadaster. In de federatieve stelselcatalogus² worden alle begrippen die relevant zijn voor de Omgevingswet benoemd (voor alle betrokken domeinen zoals: bodem, lucht, geluid etc. maar ook water). Bij het beheer van de begrippen is het "enkelvoudig opslaan, meervoudig gebruik" van toepassing.

Het beheer van alle waterdomein gerelateerde begrippen wordt uitgevoerd door IHW. Hiervoor heeft IHW een beheerproces opgesteld. Dit proces staat beschreven op de site van IHW. (<http://www.aquo.nl/update/wijzigingsprocedure/>). Wanneer wij begrippen tegenkomen die afwijken van in de Aquo-standaard aanwezige begrippen, of mogelijk ontbreken, dan dienen wij een wijzigingsverzoek in bij IHW.

¹ Pas Toe Of Leg Uit: De standaard dient gevolgd te worden (verplicht). Indien daarvan afgeweken wordt, dient dit goed te zijn beschreven met voldoende onderbouwing en hoe men bij het uitwisselen of delen van informatie de begrippen dienen te worden geïnterpreteerd. Zie ook het voorgestelde besluit van de commissie bestuurszaken, communicatie en financiën van de Unie van Waterschappen van 21 september 2018 onder agendapunt 10 (CBCF 18-49): <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/UvW/c4891e73-73bb-4cd1-821e-1a37a4c9f6b4>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

² In PI-9 van het DSO wordt onderzocht de mogelijkheden van een federatieve stelselcatalogus: een centrale plek van alle binnen de Omgevingswet gebruikte begrippen bij elkaar gebracht op basis van verwijzingen (Linked Data) zoals eerder in dit document is vermeld.



IHW beoordeelt twee keer per jaar wijzigingsverzoeken en voert deze waar nodig door (juni en december). In december vindt de grote update plaats. Het is immers van belang de stabiliteit van de standaard te bewaken. Daardoor zijn veelvuldige wijzigingen niet wenselijk.

Om te kunnen beoordelen wat de impact is van een wijziging, is er een impactmatrix opgesteld door het IHW (<http://www.aquo.nl/documents/2013/09/impactmatrix.pdf>). Daarin is af te leiden wat de impact is van de wijziging.

Een wijziging van een publieksvriendelijke toelichting kan zondermeer worden doorgevoerd. Een wijziging van de term of de definitie (waardoor de betekenis wijzigt) vindt hoogstens in juni of in december plaats.

2. Aanleveren van wijzigingen

Voor het aanleveren van wijzigingen bestaat er een wijzigingsformulier ([rfc-sjabloon.xlsx](#)).

Het tabblad "Voorblad" dient te worden ingevuld. Daarna kunnen alle wijzigingsvoorstellen ingevuld worden op het tabblad "Rfc Aquo-lex". Met behulp van dit formulier kunnen de wijzigingsvoorstellen (wat ook betreft: term, definitie, toelichting of publieksvriendelijke toelichting) worden gebundeld. Het wijzigingsformulier moet per e-mail worden aangeboden bij servicedesk@ihw.nl.



Bijlage XIII

**Voorbeelden aansluiten op het DSO
(Hoogheemraadschap van
Delfland en Waterschap Limburg)**



Bijlage XIII: Voorbeelden aansluiten op het DSO (Hoogheemraadschap van Delfland en Waterschap Limburg)

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Voorbeeld 1. Praktijkproef Hoogheemraadschap van Delfland (2018).....	3
2.1.Context praktijkproef.....	3
2.2 Doel van praktijkproef	3
2.3 Wat is er opgeleverd	3
2.4 Leerpunten.....	3
3. Voorbeeld 2. Praktijkproef Waterschap Limburg (2019).....	4
3.1 Context praktijkproef.....	4
3.2 Doel praktijkproef	4
3.3 Wat is er opgeleverd	4
3.4 Leerpunten.....	6
4. Bijlagen.....	7



1. Inleiding

Het landelijk programma “Aan de slag met de Omgevingswet” gebruikt praktijkproeven als instrument. Deze worden ingezet om te ontdekken of hetgeen bedacht en gebouwd is, in het DSO werkt en de doelen van de wet ondersteunt. Deze praktijkproeven beslaan de hele keten. De ketens in het DSO moeten ervoor zorgen dat de drie loketfuncties werken:

1. het publiceren van omgevingsdocumenten;
2. het tonen en zoeken van regels op de kaart en
3. het checken en aanvragen van vergunningen.

In 2018 hebben Moxio, Enable-U en Hoogheemraadschap van Delfland een praktijkproef gedaan met de applicatie Regelbeheer (Redi). Waterschap Limburg heeft in het tweede kwartaal van 2019, in samenwerking met FLO Legal, Geodan, Visma/Roxit en Yenlo, een praktijkproef gedaan voor de waterschapsverordening.

Beide praktijkproeven worden hieronder kort uitgelegd aan de hand van de context, het doel van de proef, wat er is opgeleverd en de leerpunten.

2. Voorbeeld 1. Praktijkproef Hoogheemraadschap van Delfland (2018)

2.1. Context praktijkproef

Regelbeheer in de praktijk

Hoogheemraadschap van Delfland heeft, samen met het bedrijf Moxio, de applicatie Regelbeheer (Redi) ontwikkeld. De gebruikersinterface van de applicatie bestaat uit twee delen: een deel beheer waarin lokale overheden hun regelgeving kunnen vastleggen, wijzigen en beheren, en een deel raadplegen waarin interne en externe gebruikers de rechten en plichten, die uit de regelgeving volgen, kunnen inzien.

In 2018 hebben Moxio, Enable-U en Hoogheemraadschap van Delfland een praktijkproef gedaan met de applicatie Regelbeheer ('Redi').

2.2 Doel van praktijkproef

Doel: Lokale processen voor planvorming, regelbeheer en vergunningaanvraag aansluiten op de landelijke voorziening: het DSO. Het integraal sluiten van de ketens 'Van Plan tot Publicatie' en 'Van Idee tot Afhandeling'. Het uitvoeren van een volledige ketentest door Hoogheemraadschap van Delfland met de applicatie Redi. Tijdens de proef heeft een raadpleger vanuit het DSO de aanvraag volledig te doorlopen tot en met het indienen van een aanvraag.

Hiervoor zijn de volgende stappen gezet:

- beschikbaar hebben van een digitale set regelgeving. De keur en algemene regels volledig doorvoeren in de digitale structuur. Juridische regels waar mogelijk opsplitsen en verrijken met koppelingen (werkingsgebieden en activiteiten, toepasbare regels);
- digitale regelgeving aanbieden conform STOP/TPOD en STTR standaarden;
- digikoppelingen inrichten en beschikbaar hebben;
- valideren van aangeboden regelgeving.

2.3 Wat is er opgeleverd

Op de kwartaaldemo van december 2018 is aangetoond dat het DSO als stelsel werkt en dat deze praktijkproef dus succesvol is verlopen. Zie sheets in bijlage 1.¹

2.4 Leerpunten

- Gebruikte versies van de standaarden waren nog niet volwassen (PI-7, STOP v0.9).
- Het heeft aan alle kanten veel inspanning gevergd.
- Stimuleer actief in deze startfase het gesprek tussen teams van het DSO, leveranciers en bevoegd gezag in het aansluitproces om enerzijds van elkaar te leren en elkaar te begrijpen.
- Organiseer een vorm van ketencoördinatie bij het aansluiten. Uit de praktijkproef blijkt dat je niet alles vanaf papier kan doen, coördinatie en overleg is voorsnog nodig.

¹ Sheets 52 t/m 91 van de presentatie_functionele_demonstratie_digitaal_stelsel_omgevingswet_-_4e_kwartaal_2018_18_dec_2018, te vinden op <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/evenementenagenda/evenementen/dso-dag/presentatie/>.



3. Voorbeeld 2. Praktijkproef Waterschap Limburg (2019)

3.1 Context praktijkproef

Waterschap Limburg heeft in het tweede kwartaal van 2019, in samenwerking met FLO Legal, Geodan, Visma/Roxit en Yenlo, een praktijkproef gedaan voor de waterschapsverordening.

3.2 Doel praktijkproef

Het doel was het beproeven hoe de volledige waterschapsverordening van Waterschap Limburg, inclusief geografische informatie en toepasbare regels, kan worden opgesteld en beschikbaar worden gesteld via het DSO.

Hiervoor zijn de volgende stappen gezet:

- Het opstellen van de waterschapsverordening en toepasbare regels;
- Het omzetten naar de standaarden en het aanbieden aan het DSO;
- Het beoordelen van het resultaat in het loket.

3.3 Wat is er opgeleverd

De waterschapsverordening is in zijn geheel aangesloten op het DSO, inclusief toepasbare regels en werkingsgebieden. Voor meer informatie zie sheets in bijlage 2² en de volgende links:

- Html-versie bekendmaking, link:
<https://repository-eto.overheid.nl/frbr/officialpublicaties/wsb/2019/wsb-2019-9/1/html/wsb-2019-9.html>

² Presentatie: Webinar Praktijkervaring pilot aansluitvoorziening DSO door Waterschap Limburg (Chantal Jeurkens en Ruben Zijlmans), d.d. 4 september 2019.



Overheid.nl
Publicaties > Officiële publicaties

Overheid.nl Home Uitgebreid zoeken Mijn abonnementen

U bent hier: Home / Uitgebreid zoeken / Officiële bekendmakingen / Zoekresultaat

Waterschapsblad van ws0659

Datum publicatie: 2019-07-01 | Commissie: ws0659 | Jaargang en nummer: Waterschapsblad 2019, 9 | Publicatie: Waterschapsverordening

Acties

- Authentieke versie (PDF)
- Informatie over publicatie
- Gerelateerde documenten
- Printen
- Delen


Inhoudsopgave

- Lichaam

Eigenschap	Waarde
imop:titel	Waterschapsverordening Limburg Proef 5
imop:identificatie	
Object imop:AKNidentification-totstandkoming	
Eigenschap	Waarde
imop:FRBRwork	
Object imop:FRBRWorkIdentification	
Eigenschap	Waarde
imop:FRBRthis	/akn/nl/act/ws0659/2019/RGL-20190614-090014717/main
imop:FRBRuri	/akn/nl/act/ws0659/2019/RGL-20190614-090014717
imop:FRBRExpression	
Object imop:FRBRExpressionIdentification	
Eigenschap	Waarde
imop:FRBRthis	/akn/nl/act/ws0659/2019/RGL-20190614-090014717/nl#2019-01-04/main
imop:FRBRuri	/akn/nl/act/ws0659/2019/RGL-

Figuur 1. Bijlage XIII. Plaatje eerste pagina bekendmaking html

- Pdf-versie bekendmaking, link: <https://repository-eto.overheid.nl/frbr/officiëlepublicaties/wsb/2019/wsb-2019-9/1/pdf/wsb-2019-9.pdf>



WATERSCHAPSBLAD

Nr. 9
1 juli
2019

Vaststelling van Waterschapsverordening Limburg proef 5

Artikel I

De Waterschapsverordening Limburg zoals opgenomen in de bijlage, wordt vastgesteld.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking per 1 oktober 2019.
Gegeven te Gouda, 1 januari 2019

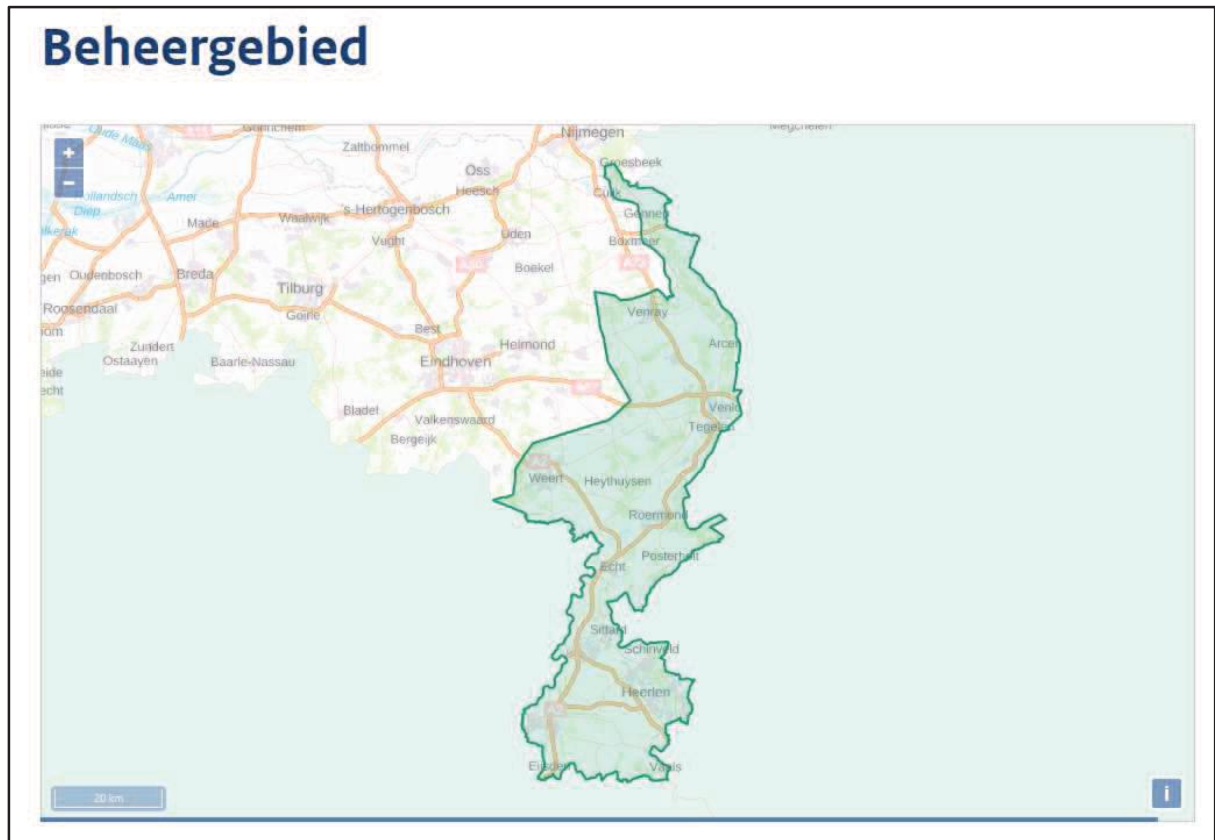
Gemeenteraad Gouda
B. Uffen
burgemeester
J. de Jong
gemeentesecretaris

Bijlage A Bijlage bij artikel I

Waterschap Limburg proef 5

Figuur 2. Bijlage XIII. Plaatje eerste pagina bekendmaking pdf

- GIO beheergebied, link:
<https://repository-eto.overheid.nl/frbr/datacollecties/2019/dc-2019-53/1/html/dc-2019-53.html>



Figuur 3. Bijlage XIII. Plaatje beheergebied Waterschap Limburg

3.4 Leerpunten

- Het omzetten van de huidige Keur plus algemene regels naar een Waterschapsverordening met toepasbare regels is goed mogelijk. Bestaande plansoftware kan aansluiten op het DSO.
- Met de standaard STOP/TPOD nog in beweging is er nog wel veel uitzoekwerk en uiteindelijk handwerk nodig geweest.
- Het is niet gelukt om de geodata van de juiste kwaliteit aan te leveren door:
 - de hoge eisen aan de kwaliteit;
 - dat het lang onduidelijk was wat de exacte eisen zijn.
- Goede kwaliteit van geodata is een randvoorwaarde om de contouren in de waterschapsverordening te kunnen publiceren en bekendmaken.



4. Bijlagen

1. Presentatie: Praktijkproef 2. Lokale processen voor planvorming, regelbeheer en vergunningaanvraag aansluiten op DSO landelijke voorziening, Hoogheemraadschap van Delfland d.d. 18 december 2018. [zie hiervoor link: https://www.hetwaterschapshuis.nl/mgd/files/BijlageXIII_1_praktijkproefDelfland_18-12-2018.pdf]
2. Presentatie: Webinar praktijkervaring pilot aansluitvoorziening DSO door Waterschap Limburg (Chantal Jeuriens en Ruben Zijlmans), d.d. 4 september 2019. [zie hiervoor link: https://www.hetwaterschapshuis.nl/mgd/files/BijlageXIII_2_webinar_praktijkproef_wslimburg_04-09-2019.pdf]



Bijlage XIV

Competenties



Bijlage XIV: Competenties

Inhoudsopgave

1. Bestuur	2
2. Management	2
3. Projectleiding.....	3
4. Beleidsontwikkeling.....	4
5. Vergunningverlening	4
6. Toezicht en handhaving.....	5
7. Juridisch specialist	5
8. Informatie specialist	6
9. Planmaker.....	6

1. Bestuur

Verantwoordelijkheid

- Kaders schetsen ten aanzien van de visie, sturingsfilosofie en strategische doelen
- Interbestuurlijk overleg over inhoudelijke afstemming, draagvlak en betrokkenheid van maatschappij en ketenpartners
- Luisteren naar inspraak en doorvertalen naar organisatie
- Vaststellen van de waterschapsverordening en aanbieden aan politiek
- Besluitvorming bij mutaties, afwijkingen en kruimelgevallen



Houding en gedrag

- Open staan voor gesprek met ketenpartners
- Open staan voor gesprek met maatschappij
- Open staan voor gesprek met de organisatie
- Heldere kaders schetsen voor de eigen organisatie

Kennis en kunde

- Visionair
- Luisteren en verbinden
- Netwerken
- Politieke sensitiviteit

Ontwikkelopgave

- Meer verantwoordelijkheid bij de organisatie
- Besturen, in mindere mate sturen en aansturen
- Heldere uitspraken over de ambitie in Omgevingswet met o.a. waterschapsverordening
- Minder sturen op resultaat, meer regie houden over het proces

2. Management

Verantwoordelijkheid

- Sturen van operationele teams en clusters binnen het waterschap
- Verbinding tussen ambtelijke organisatie en het bestuur
- HRM om medewerkers te faciliteren en ontwikkelen
- Capaciteit en FTE's



Houding en gedrag

- Stimuleren van integraliteit binnen de organisatie
- Opereren vanuit één organisatie
- Vertrouwen op inhoudelijke expertise
- Verbinden van bestuur met de organisatie

Kennis en kunde

- Visionair
- Verbindend



- Luisteren
- Netwerken
- Politieke sensitiviteit

Ontwikkelopgave

- Kijken voorbij het eigen belang
- Van projecten naar processen
- Lange termijnvisie
- Stapsgewijze doorontwikkeling

3. Projectleiding

Verantwoordelijkheid

- Aansturen van integraal projectteam
- Producten die gereed moeten komen
- Integreren van verschillende disciplines
- Aanspreekpunt voor inhoudelijke vorderingen
- Indien nodig escaleren naar management



Houding en gedrag

- Integrale mindset
- Werken vanuit een stip op de horizon
- Samenwerken met verschillende disciplines
- Inhoud vanuit behoefte van de gebruiker

Benodigde kennis en kunde

- Verbindend en enthousiast
- Resultaatgericht
- Omgevingsbewust
- Luisteren
- Agile werkwijze, product ownership

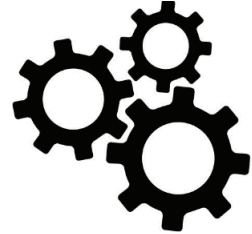
Ontwikkelopgave

- Openstaan voor nieuwe werkvormen
- Kijken voorbij het eigen belang
- Verbinden met relevante ketens
- Systematisch voortgang ijkten bij klant en opdrachtgever

4. Beleidsontwikkeling

Verantwoordelijkheid

- Inhoudelijke invulling van beleid en regelgeving
- Inhoudelijke expertise over deelonderwerpen waterschapsverordening



Houding en gedrag

- Creatief/vindingrijk
- Integraal samenwerken
- Proactief en verbinden
- Redeneren vanuit maatschappelijke belangen

Benodigde kennis en kunde

- Analytisch en conceptueel
- Digitaal werken
- Specialistische expertise
- Systeemdenken (verschillende abstractieniveaus)
- Visie

Ontwikkelopgave

- Verder kijken dan het eigen vakgebied
- Interesse in de bijdrage aan het grotere geheel
- Kennis van de digitale context
- Verbinden van verschillende soorten expertises, open minded
- Denken in kansen en mogelijkheden

5. Vergunningverlening

Verantwoordelijkheid

- Inhoudelijke expertise voor vergunningen in de praktijk
- Inhoudelijke expertise voor praktijkervaring met toepassen beleid
- Kennis over de organisatie en belangen daarvan



Houding en gedrag

- Direct klantcontact met de leefomgeving
- Omgevingsbewust
- Integraal samenwerken
- Communicatief
- Respectvol

Benodigde kennis en kunde

- Inhoud van beleid en regelgeving
- Omgaan met digitale middelen
- Duidelijk en begrijpelijk communiceren
- Adviseren en beslissen



Ontwikkelopgave

- In verbinding staan met de organisatie
- De toepassing van het beleid terugvertalen naar behoeften in beleid

6. Toezicht en handhaving

Verantwoordelijkheid

- Inhoudelijke expertise van behoefte klanten
- Inhoudelijke expertise over dagelijks praktijk in de buitensituatie
- Inhoudelijke expertise voor praktijkervaring met toepassen beleid
- Kennis over de organisatie en belangen daarvan



Houding en gedrag

- Direct klantcontact met de omgeving
- Omgevingsbewust
- Integraal samenwerken
- Communicatief
- Samenwerken
- Respectvol

Benodigde kennis en kunde

- Inhoud van beleid en regelgeving
- Problemen onderhandelend oplossen
- Omgaan met lastig gedrag, inlevingsvermogen

Ontwikkelopgave

- In verbinding staan met de organisatie
- De toepassing van het beleid terugvertalen naar behoeften in beleid

7. Juridisch specialist

Verantwoordelijkheid

- Juridische expertise van wet- en regelgeving
- Opstellen van de waterschapsverordening

Houding en gedrag

- Omgevingsbewust
- Integraal samenwerken
- Proactief en verbinden
- Visie

Benodigde kennis en kunde

- Inhoud van beleid en regelgeving
- Juridische context van de Omgevingswet
- Juridische expertise van wet- en regelgeving





- Digitaal werken en mogelijkheden daarin

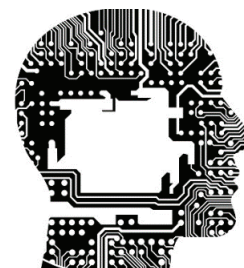
Ontwikkelopgave

- Ontwikkelingen in digitalisering omarmen
- Denken vanuit kansen
- Loslaten wat kan, regels voor wat moet

8. Informatie specialist

Verantwoordelijkheid

- Inhoudelijke expertise over ICT
- Inhoudelijke expertise over digitale transformatie
- Inhoudelijke expertise over geografische informatie
- Inhoudelijke expertise over technische standaarden



Houding en gedrag

- Integraal samenwerken
- Open staan met vraag en aanbod
- Creatief en vindingrijk

Benodigde kennis en kunde

- Schriftelijke en mondelinge vaardigheden
- Digitaal werken
- Systeemdenken
- Specialistische kennis

Ontwikkelopgave

- Naast opdrachtnemersrol, soms ook opdrachtgever zijn
- Vergezichten signaleren en doorvertalen naar kans voor nu
- Specialisme verder uitbouwen

9. Planmaker

Verantwoordelijkheid

- Uithangbord van de organisatie
- Contactpersoon voor beleidsmatige afstemming andere overheden
- Inzicht in meerjarenplannen
- Vorm geven aan participatie



Houding en gedrag

- Integraal samenwerken
- Proactief en verbinden
- Door de lagen van organisatie heen werken
- Communicatief



Benodigde kennis en kunde

- Strategisch omgevingsmanagement
- Creatief/vindingrijk
- Onderhandelen, luisteren en doorvragen
- Gevolgen overzien en doorzien
- Interpreteren van doelen naar plannen/toepassingen/maatregelen

Ontwikkelopgave

- Processen afstemmen met alle deelverantwoordelijken
- Structureel ketengericht werken
- Verbinden zoeken tussen samenleving en overheden



Bijlage XV

Annoteren



Bijlage XV: Annoteren

Inhoudsopgave

1. Algemeen.....	2
1.1 Inleiding.....	2
1.2 Annoteren?.....	2
1.3 Waarom annoteren?.....	2
1.4 Hoe annoteren?.....	2
1.5 Waardelijsten	3
2. Voorbeeld annoteren van regels.....	4
2.1 Inleiding.....	4
2.2 Annotaties: toelichting en meerwaarde.....	4
2.3 Voorbeeldregel.....	7
2.4 Toepasbare regel.....	8
2.5 Voorbeeldregel 2 - Waterschap Limburg	9
3. Samenhang modellen en annotaties.....	12
3.1 Inleiding.....	12
3.2 Modellen en standaarden	12
3.3 Relaties tussen modellen	14
3.4 Annoteren.....	14



1. Algemeen

1.1 Inleiding

Om aan de slag te kunnen met onder meer juridische regels en werkingsgebieden in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), is het nodig om gebruik te maken van het mechanisme van annoteren. De functionele structuur wordt geborgd met de input vanuit de annotaties van de teksten die worden aangeboden aan het DSO.

Deze bijlage bevat een zeer beknopte uiteenzetting over annoteren in relatie tot het DSO, zoals dit in de Praktijkrichtlijnen Standaarden Omgevingswet v0.98.-kern uitvoerig is beschreven. De praktijkrichtlijnen beogen een korte wegwijzer in de STOP/TPOD-standaarden (algemene Standaard voor Officiële publicaties en Toepassingsprofiel omgevingsdocumenten) te zijn. Er zijn verschillende wegwijzers, zie <https://wegwijzerstoptpod.nl>. Eén daarvan gaat over de waterschapsverordening.¹ De wegwijzers bevatten onder meer een heldere uitleg en verschillende schematische weergaven die helpen een beeld te krijgen van hoe het moet gaan werken.

1.2 Annoteren?

In de digitale wereld betekent annoteren het toevoegen of markeren van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen. Deze toevoeging of markering heet een annotatie.

1.3 Waarom annoteren?

Annoteren zorgt ervoor dat de tekst uit een regeling of besluit machineleesbaar is. Besluiten of regelingen zijn op die manier gestructureerd bevroegbaar en kunnen werkingsgebieden en andere gegevens op een kaart weergeven. Met behulp van annoteren kunnen toepasbare regels, oftewel vragenbomen, aan regels met werkingsgebieden worden gekoppeld. Annotaties zijn dus geen direct lopende, normaal leesbare teksten, maar zijn wel zichtbaar in het machineleesbare bestand.

Het toepassen van annoteren bij het opstellen van de nieuwe waterschapsverordening is geen verplichting, maar wel noodzakelijk om tot het afgesproken dienstverleningsniveau van het DSO-LV (landelijke voorziening) te komen. Waterschappen kunnen, net als alle andere bevoegde gezagen, zelf bepalen wanneer het digitaal optimaal is. Het ambitieniveau van een waterschap is daarin bepalend en ook de beschikbare capaciteit voor het opstellen en het beheer van de waterschapsverordening.

1.4 Hoe annoteren?

In het Informatiemodel Officiële Publicaties (hierna: IMOP) is vastgelegd welke mogelijkheden er zijn om te annoteren. Het TPOD bevat vervolgens een specificering van welke annotatiemogelijkheden er

¹ Praktijkrichtlijnen TPOD Waterschapsverordening als website, zie link: <https://wegwijzerstoptpod.nl/waterschapsverordening>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.



gebruik gemaakt kan of moet worden volgens het Informatiemodel Omgevingswet (hierna: IMOW). Paragraaf 6.4 van het Toepassingsprofiel waterschapsverordening² legt uit wat deze annotaties omvatten.

In de praktijk kun je een regeltekst annoteren op verschillende annotaties zoals activiteit of locatie. Deze bevatten elk ook weer eigen typen en attributen. Als de regeltekst niet geannoteerd wordt, dan is deze ook niet vindbaar of gekwalificeerd en dus niet conform het afgesproken dienstverleningsniveau van het DSO.

1.5 Waardelijsten

Bij veel annotaties hoort een waardelijst. Hierin zijn vooraf gedefinieerde waarden opgenomen die de annotatie kunnen aannemen (die daar aan kan worden toegekend). Daarbij worden zoveel mogelijk eenduidige begrippen gebruikt om uniformiteit te bevorderen. Er zijn twee vormen van waardelijsten te onderscheiden: de gesloten waardelijst en de open waardelijst:

- Gesloten waardelijst: een waarde wordt gekozen uit een lijst met vooraf gedefinieerde waarden; centraal beheer van de waardelijst en alleen beheersmatige wijziging zijn mogelijk, omdat een wijziging direct effect heeft op de werking van en functionaliteiten van de applicaties van het DSO en Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB).
- Open waardelijst: een waarde mag gekozen worden uit een lijst met vooraf gedefinieerde waarden, maar het is ook mogelijk een eigen waarde te gebruiken, vaak mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldoen. Een gekozen eigen waarde wordt niet aan de waardelijst toegevoegd.

Hoe dit in de praktijk werkt met gesloten en open waardelijsten in combinatie met het annoteren van activiteiten, is te lezen in bijlage IX Activiteiten, onderdeel 'Annoteren en indeling van activiteiten'.

² Versie 0.98 kern (10 september 2019).

2. Voorbeeld annoteren van regels

2.1 Inleiding

In dit deel laten we zien hoe het annoteren van één regel (zowel juridisch als toepasbaar) eruit ziet. Het eerste voorbeeld is gebaseerd een voorbeeld juridische regel uit bijlage V van de handreiking. Het tweede voorbeeld komt uit de waterschapsverordening van waterschap Limburg (DSO praktijkproef) en daarin meegeleverde annotaties. Deze uitleg is gebaseerd op de standaarden versie 0.98 kern (gepubliceerd 10 september 2019).³



Annotaties	OW-Besluit	Omgevingsplan	Omgevingsverordening	Waterschapsverordening	AMVB MR
Activiteit					
Gebiedsaanwijzing					
• Functie					
• Beperkingengebied					
Juridische regel					
Locatie					
Omgevingsnorm					
Omgevingswaarde					
Regeltekst					

Figuur 1. Bijlage XV. Annotatiemogelijkheden per Omgevingswet-besluit (STOP-TPOD)

2.2 Annotaties: toelichting en meerwaarde

De toegepaste annotaties in de voorbeelden van deze bijlage staan in tabellen 1, 2 en 3. Het annoteren zoals hier vermeld is, is juridisch niet verplicht maar wel wenselijk vanuit het oogpunt van dienstverlening.

Het lokale bevoegd gezag vult deze annotaties zelf in. Deze kunnen vrij ingevuld worden door elk waterschap en correleren met de teksten van de waterschapsverordening (STOP-TPOD) en met de toepasbare regels (STTR).

³ Standaarden zijn constant in ontwikkeling. Zie de website van Geonovum: <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/omgevingswet/STOPTPOD>, geraadpleegd op 24 oktober 2019, voor de actuele versies. De uitleg van de standaarden staat in de praktijkrichtlijn: <https://wegwijzerstoptpod.nl/waterschapsverordening/regels-waterschapsverordening>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

Tabel 1. Bijlage XV. Annotaties van juridische regels

Annotaties TPOD Waterschapsverordening	Toelichting	Meerwaarde
Objecttype Regeltekst (6.4.1) ⁴	Regeltekst is de kleinste zelfstandige eenheid van (een of meer) bij elkaar horende juridische regels in een tekst met Artikelstructuur, te weten een artikel of een lid. Iedere Regeltekst heeft een Werkingsgebied: het gebied waar een Regeltekst zijn werking heeft. Regeltekst kan meerdere juridische regels bevatten.	Waar welke regel geldt is zichtbaar op kaart.
Objecttype Juridische regel (6.4.2)	Juridische regel is de beschrijving van een regel met juridische werkingskracht. Juridische regels zijn altijd onderdeel van Regeltekst.	Regeltekst die onderverdeeld is in een of meerdere juridische regels.
Objecttype Locatie (6.4.4)	Locatie legt vast wat het werkingsgebied van een Regeltekst is. Het kent zes verschillende verschijningsvormen: Gebied, Gebiedengroep, Lijn, Lijnengroep, Punt en Puntengroep. Geometrische bepaling door middel van coördinaten.	Geeft aan waar een Juridische regel van toepassing is en waar de inhoudelijke annotaties Activiteit, Gebiedsaanwijzing en Omgevingsnorm van toepassing zijn.
Objecttype Activiteit (6.4.5)	Een activiteit is ieder menselijk handelen waarbij, of ieder menselijk nalaten waardoor een verandering of effect in de fysieke leefomgeving wordt of kan worden bewerkstelligd.	Door te annoteren met Activiteit in relatie tot Activiteitengroep kunnen de locaties van alle activiteiten in een (interactieve) viewer worden weergegeven op kaart. Door het annoteren van Activiteit kan ook een toepasbare regel worden gekoppeld. Zonder activiteit is <u>geen</u> toepasbare regel mogelijk.
Objecttype Omgevingsnorm (6.4.6)	Regelteksten kunnen waarden / getallen (numeriek of in woorden) bevatten. Dit worden Omgevingsnormen genoemd. Deze term wordt alleen voor het annoteren gebruikt (Niet te verwarren met de term omgevingswaarden afd. 2.3 Omgevingswet). De Omgevingsnorm is zelf te bepalen door het bevoegd gezag.	De locaties van alle omgevingsnormen worden in een (interactieve) viewer weergegeven op een kaart. Middels normgroepen wordt de verbeelding geregeld. Normwaarde object is ook nodig om de uitkomst van een toepasbare regel te kunnen leiden (hoe diep gaat u graven? >5 meter, dan vergunning, anders melding)
Objecttype Gebiedsaanwijzing (6.4.7)	Gebiedsaanwijzing is een type gebied dat een locatie aanduidt en is aangewezen door een Juridische regel.	Manier om de locatie te duiden op kaart. Bijvoorbeeld gebiedsaanwijzing van het type “water en watersystemen” en kies voor (bijvoorbeeld peilgebied).

⁴ Nummering komt overeen met de betreffende paragraaf in het Toepassingsprofiel waterschapsverordening, versie 0.98 kern (10 september 2019).

Tabel 2. Bijlage XV. Meest relevante annotatie van toepasbare regels

Voorbeeld 1 – annotaties STTR ⁵	Toelichting	Meerwaarde
Activiteiten	Relatie leggen met de activiteit die gekoppeld is aan de Regeltekst waar deze toepasbare regel voor geldt.	Zonder koppeling met activiteit is er geen toepasbare regel beschikbaar in het DSO (functionele structuur).
Regeltekst	Dit betreft de Regeltekst waarvoor de toepasbare regel is gemaakt.	De relatie is nodig om inhoud synchroon te houden.
Werkzaamheid	Is bedoeld voor de “toeleiding”, vanuit de initiatiefnemer gezien, naar de activiteit of iets wel of niet mag en of er een vergunning nodig of niet of wat anders.	Toeleiding naar de vragenboom voor een bepaalde activiteit op een locatie.
Conclusie (regelbeheerobject)	Dit object moet je aangeven onder welke activiteit het valt. Nodig voor de functionele structuur.	De vragenboom die de initiatiefnemer naar de conclusie leidt, wordt hieraan gekoppeld.
Indieningsvereisten (regelbeheerobject)	Dit object moet je aangeven onder welke activiteit het valt. Nodig voor de functionele structuur.	De vragenboom die nodig is voor de indieningsvereisten, wordt hieraan gekoppeld.
Maatregel (regelbeheerobject)	Dit object moet je aangeven onder welke activiteit het valt. Nodig voor de functionele structuur.	De vragenboom die bepaalt welke maatregelen de initiatiefnemer moet nemen, wordt hieraan gekoppeld.

Tabel 3. Bijlage XV. Overige annotaties

Overige annotaties	Toelichting	Meerwaarde
Thema	Attribuut dat kernachtig de grondgedachte van de tekst weergeeft. Vaak aanduiding van het sectorale aspect waar de Juridische regel over gaat. Het bevoegd gezag kan zelf een naam voor thema kiezen. Voorbeeld: waterkwaliteit	Doel: vinden filteren van regels op thema bij oriënteren op de kaart.
Activiteitsregel	Voorbeeld: gebod, meldingsplicht, verbod, vergunningplicht, informatieplicht, etc.	Filteren van de regels.

⁵ Zie Standaard Toepasbare regels, versie 1.0.2, d.d. 09-10-2019.

2.3 Voorbeeldregel

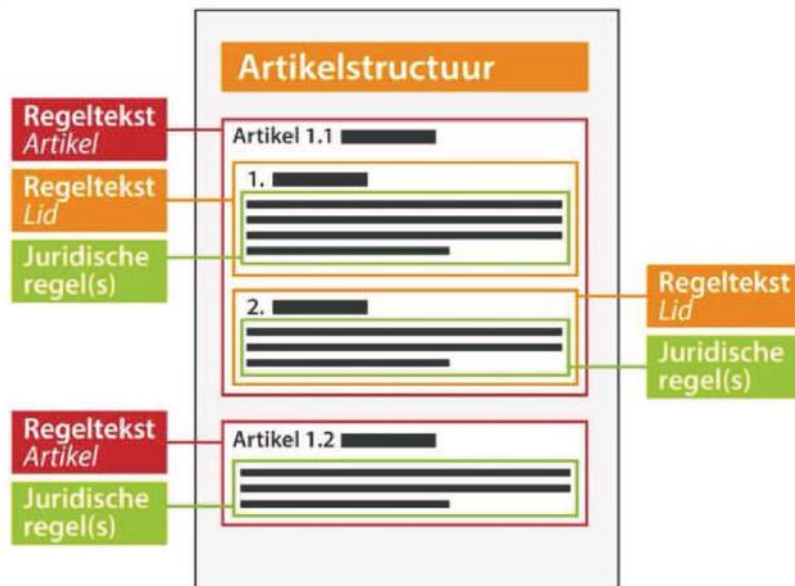
De juridische regel luidt als volgt:

Artikel 2.21 Vergunningplicht

1. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een primaire waterkering.
2. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een regionale of tertiaire waterkering, als de diepte van de ontgraving meer is dan 0,5 m.

Tabel 4. Bijlage XV

Annotatie STOP-TPOD	Waarde
Regeltekst (artikel)	Artikel 2.21 Vergunningplicht 1. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een primaire waterkering. 2. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een regionale of tertiaire waterkering, als de diepte van de ontgraving meer is dan 0,5 m.
Regeltekst (lid 1)	1. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een primaire waterkering.
Regeltekst (lid 2)	2. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een regionale of tertiaire waterkering, als de diepte van de ontgraving meer is dan 0,5 m.
Juridische regel (lid 1)	Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een primaire waterkering.
Locatie (lid 1)	Beperkingengebied met betrekking tot een primaire waterkering.
Thema (lid 1)	Waterveiligheid
Activiteitregel (lid 1)	Vergunningplicht
Juridische regel (lid 2)	Het is verboden om zonder omgevingsvergunning grond te ontgraven in het beperkingengebied met betrekking tot een regionale of tertiaire waterkering, als de diepte van de ontgraving meer is dan 0,5 m.
Locatie (lid 2)	Beperkingengebied met betrekking tot een regionale of tertiaire waterkering.
Thema (lid 2)	Waterveiligheid
Activiteitregel (lid 2)	Vergunningplicht
Activiteit (lid 1 en lid 2)	Ontgraven van grond.
Activiteitengroep	Beperkingsgebiedsactiviteit met betrekking tot een waterkering.
Gebiedsaanwijzing (Locatie lid 1 en locatie lid 2)	“Water en watersystemen” met sub waarde “waterkering”.



Figuur 2. Bijlage XV. Het annoteren van een regel > structuur (annotaties Artikelstructuur, Regeltekst, Juridische regel).

2.4 Toepasbare regel

1. Wordt ontgraven bij een primaire waterkering?
 - Ja = vergunningplicht
 - Nee = volgende juridische/toepasbare regel (dan namelijk regionale of tertiaire waterkering)
2. Wordt ontgraven bij een regionale of tertiaire waterkering?
 - Ja = volgende juridische/toepasbare regel
 - Nee = N.v.t. (namelijk primaire waterkering, vraag 1)
3. Gaat u dieper ontgraven dan 0,5 meter?
 - Ja = vergunningplicht
 - Nee = volgende juridische/toepasbare regel

Tabel 5. Bijlage XV

Annotatie STTR	Waarde
Activiteit	Ontgraven van grond
Regeltekst	ID van de Regeltekst
Werkzaamheid	Grond afgraven, een gat graven in de grond, etc.
Conclusie	Aangeleverde toepasbare regel (vragenboom)
Indieningsvereisten	N.v.t.
Maatregel	N.v.t.



2.5 Voorbeeldregel 2 - Waterschap Limburg

Let op:

Waterschap Limburg heeft ten tijde van de pilot (aansluiting waterschapsverordening op het DSO) geannoteerd op basis van beperkt beschikbare waardelijsten en de standaarden versie 0.97. Hieraan is duidelijk te zien dat de standaarden in ontwikkeling zijn.

Nadere uitleg over de pilot van Waterschap Limburg is te lezen in bijlage XIII van deze handreiking.

Artikel 2.14 Specifieke zorgplicht duikers en overkluizingen

1. De zorgplicht, bedoeld in artikel, houdt in ieder geval in dat:
 - de duiker of overkluizing de doorstroming van het oppervlaktewater niet stremt of belemmert;
 - de duiker of overkluizing doelmatig functioneert en in goede staat van onderhoud verkeert; en
 - de duiker of overkluizing zo wordt aangelegd dat deze niet kan vervormen of verzakken.

Tabel 6. Bijlage XV.

Object IMOP	Object TPOD	Waarde
IMOP: kenmerkgroep IMOP:	Activiteit	Duikers en overkluizingen in een oppervlaktewater
	Kwalificatie	Gebod
	Regelkwalificatie	Zorgplicht
	Normadressaat	Degene die de activiteit verricht
	Thema	Watersystemen
	Locatie	Beperkingengebied oppervlaktewateren oppervlaktewater

Zie volgende pagina: twee printscreens van de annotaties bij artikel 2.14.

Artikel 2.14 **Specifieke zorgplicht duikers en overkluizingen**

Eigenschap	Waarde
imop:heeftKenmerkgroep	
	Object imop:kenmerkgroep
Eigenschap	Waarde
imop:kenmerk	
	Object tpod:activiteit
Eigenschap	Waarde
imop:waardenlijstRef	Duikers en overkluizingen in een oppervlaktewater
<hr/>	
imop:heeftKenmerkgroep	
	Object imop:kenmerkgroep
Eigenschap	Waarde
imop:kenmerk	
	Object tpod:kwalificatie
Eigenschap	Waarde
imop:waardenlijstRef	gebod
<hr/>	
imop:heeftKenmerkgroep	
	Object imop:kenmerkgroep
Eigenschap	Waarde
imop:kenmerk	
	Object tpod:regelkwalificatie
Eigenschap	Waarde
imop:waardenlijstRef	zorgplicht

Figuur 3.Bijlage XV

<i>imop:heeftKenmerkgroep</i>	
Object imop:kenmerkgroep	
<u>Eigenschap</u>	<u>Waarde</u>
<i>imop:kenmerk</i>	
Object tpod:normadressaat	
<u>Eigenschap</u>	<u>Waarde</u>
<i>imop:waardenlijstRef</i>	degene die de activiteit verricht
<hr/>	
<i>imop:heeftKenmerkgroep</i>	
Object imop:kenmerkgroep	
<u>Eigenschap</u>	<u>Waarde</u>
<i>imop:kenmerk</i>	
Object tpod:thema	
<u>Eigenschap</u>	<u>Waarde</u>
<i>imop:waardenlijstRef</i>	watersystemen
<hr/>	
<i>imop:heeftKenmerkgroep</i>	
Object imop:kenmerkgroep	
<u>Eigenschap</u>	<u>Waarde</u>
<i>imop:kenmerk</i>	
Object tpod:locatie	
<u>Eigenschap</u>	<u>Waarde</u>
<i>imop:waardenlijstRef</i>	Beperkingebied oppervlaktewater en oppervlaktewater
<hr/>	
De zorgplicht, bedoeld in artikel , houdt in ieder geval in dat:	
1 de duiker of overkluizing de doorstroming van het oppervlaktewater niet stremt of belemmert;	
2 de duiker of overkluizing doelmatig functioneert en in goede staat van onderhoud verkeert; en	
3 de duiker of overkluizing zo wordt aangelegd dat deze niet kan vervormen of verzakken.	

Figuur 4. Bijlage XV



3. Samenhang modellen en annotaties

3.1 Inleiding

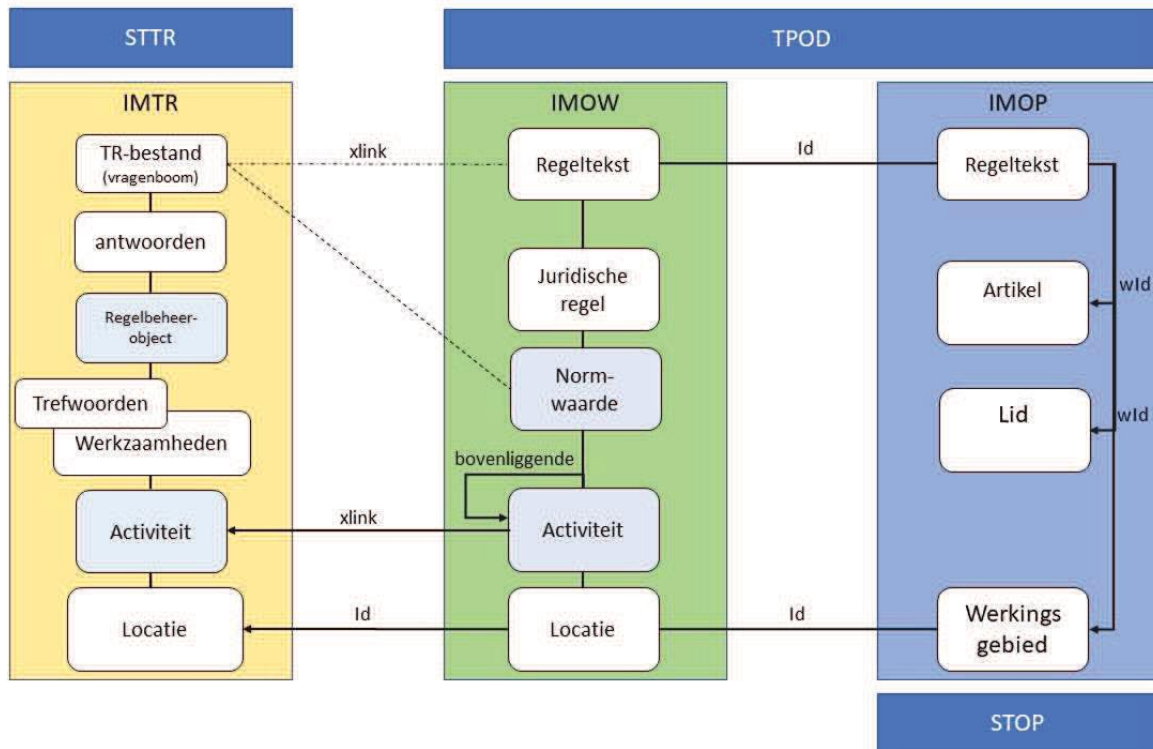
Bij het opstellen van een waterschapsverordening komen allerlei gegevens bij elkaar. De kern van zo'n document bestaat uit juridische tekst die volgens een bepaalde structuur is opgebouwd (hoofdstuk, artikel, paragraaf, lid, sublid, etc.). De juridische tekst, bestaande uit juridische regels, heeft veelal betrekking op een gebied waarover het bevoegd gezag het beheer voert. Deze regels beschrijven wat wel of niet is toegestaan in een gebied (werkingsgebied) of welke maatregelen genomen moeten worden om de handelingen (activiteiten) uit te mogen voeren.

Naast juridische tekst kan het bevoegd gezag ook vragenbomen aanbieden waarmee een initiatiefnemer kan checken of iets is toegestaan op een locatie. Een vragenboom maakt een juridische regel toepasbaar (*toepasbare regel*) voor een initiatiefnemer.

3.2 Modellen en standaarden

In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) zijn afspraken gemaakt over het vastleggen van al deze gegevens. In **modellen** is vastgelegd welke gegevens er door het bevoegd gezag geleverd moeten worden. In de **standaarden** zijn afspraken gemaakt op welke wijze (vorm en structuur) deze gegevens moeten worden aangeleverd aan het DSO. Daarbij geldt dat alle gegevens machineleesbaar dienen te zijn.

In onderstaande tekening is schematisch op hoofdlijn weergegeven welke modellen er zijn, welke standaarden daarbij horen en welke gegevens van belang zijn (nut en noodzaak).



Figuur 5. Bijlage XV. Modellen van Standaard Toepasbare Regels en Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten

Van rechts naar links zijn dit de drie voornaamste **modellen**:

- IMOP: Informatiemodel Officiële Publicaties;
- IMOW: Informatiemodel Omgevingswet;
- IMTR: Informatiemodel Toepasbare regels.

Van onder naar boven zijn dit de drie belangrijkste **standaarden**:

- STOP: Standaard Officiële Publicaties;
- TPOD: Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten;
- STTR: Standaard Toepasbare Regels.

In het **IMOP** wordt algemeen de structuur beschreven van omgevingsdocumenten. Het doel hierbij is het opstellen en het mogelijk maken van het publiceren van omgevingsdocumenten. Daarin staat aangegeven welke elementen er zijn en hoe die in relatie tot elkaar staan (een soort inhoudsopgave). Van elk stukje tekst moet worden aangegeven waar dit stukje tekst in het geheel thuishoort (is het een artikel, een lid, een sublid, etc.). Tevens moet daarbij aangegeven zijn op welk geografisch gebied deze regeltekst van toepassing is. Ook is beschreven welke informatie nodig is met betrekking tot dat geografische gebied.

In de STOP (standaard), staat beschreven hoe gegevens, benoemd in *IMOP*, opgebouwd moeten worden. Ook staat hierin beschreven hoe de gegevens machineleesbaar aangeboden kunnen worden bij het DSO. Het DSO zorgt voor publicatie, onder andere op www.wetten.nl.

In het **IMOW** is beschreven welke gegevens nodig zijn om via een viewer de gepubliceerde juridische regels te kunnen tonen op een kaart. Daarbij is het ook mogelijk om te zoeken en filteren op



bijvoorbeeld thema, activiteit of type gebied op een bepaalde locatie. Dit biedt de initiatiefnemer de mogelijkheid zich te oriënteren op de regels die gelden op een bepaalde locatie.

In de **TPOD** voor de waterschapsverordening is beschreven welke elementen uit *IMOP* van toepassing zijn binnen de waterschapsverordening, omdat niet alles van toepassing is op de waterschapsverordening. Dat geldt ook voor de elementen uit *IMOW*. Ook hier zijn niet alle items van toepassing op de waterschapsverordening. Dit toepassingsprofiel beschrijft vanuit deze beide modellen de elementen die toegepast dienen te worden bij het opstellen van een waterschapsverordening. Daarbij wordt ook aangegeven welke gegevens verplicht of optioneel zijn.

In het **IMTR** wordt beschreven uit welke elementen vragenbomen zijn opgebouwd en hoe de relatie is tussen deze elementen. Het doel hiervan is vragenbomen te kunnen opstellen en aan te kunnen bieden (toepasbare regels) aan het DSO zodat een initiatiefnemer kan checken wat mogelijk is op een bepaalde locatie.

STTR is de standaard die beschrijft op welke wijze de gegevens inzake toepasbare regels (en zoals beschreven in *IMTR*) machineleesbaar moeten worden aangeboden aan het DSO.

3.3 Relaties tussen modellen

Vanuit *IMOP* ligt er een relatie met *IMOW* objecten via de regeltekst en werkingsgebied uit het *IMOP*. Vanuit *IMOW* ligt de relatie ook via regeltekst en via locatie richting *IMTR*. Echter zijn de *IMOW*-objecten 'activiteit' en 'normwaarde' van belang voor de opbouw van de functionele structuur. Binnen *IMTR* ligt er een relatie tussen regelbeheerobjecten en activiteit. De vragenboom (XML-bestand) wordt aan het regelbeheerobject gekoppeld.

3.4 Annoteren

Zoals hiervoor is beschreven zal de waterschapsverordening moeten worden opgebouwd conform de modellen en standaarden van het DSO. Daarbij moeten gegevens worden vastgelegd. Naast inhoudelijke gegevens (de teksten, de structurelementen zoals paragraaf, artikel, lid, etc. en het geografische werkingsgebied waarop de regel van toepassing is) zijn ook gegevens nodig die iets zeggen over de regel of het bijbehorende gebied. Deze specifieke kenmerken of metadata (woorden die extra betekenis toevoegen aan bestaande gegevens) worden in het DSO geduid als annotaties.

Deze annotaties zorgen ervoor dat de regelteksten gestructureerd bevraagbaar zijn en dat de locaties waar die annotaties van toepassing zijn op een kaart kunnen worden gepresenteerd. Deze vorm van annoteren is niet verplicht gesteld. In principe vormen de annotaties met *IMOW*-objecten geen onderdeel van het besluit en hebben ze geen juridische betekenis. *IMOW*-objecten bevatten echter wel de juridische naamgeving. Deze moeten dan ook consistent zijn met de juridische teksten en geografische gebieden (geografische informatieobjecten) en beide delen worden als een set gezien en gepubliceerd.

Annotaties dienen op hoofdlijn twee doelen:

- het makkelijk kunnen zoeken en filteren van juridische regels of gebieden;
- het mogelijk kunnen maken dat gebieden op een kaart getoond kunnen worden.

Welke annotaties *verplicht* moeten worden meegegeven en welke *optioneel* zijn, dat is beschreven in de TPOD waterschapsverordening⁶ (zie ook paragraaf 2.13 van de handreiking).

Voor bepaalde annotaties dienen waterschappen zelf waarden mee te geven. Voor andere annotaties bestaan er lijsten met vooraf vastgestelde waarden waaruit een bevoegd gezag kan kiezen. Deze lijsten noemen we, binnen het DSO, waardelijsten. Er zijn twee soorten waardelijsten:

- open waardelijsten;
- gesloten waardelijsten.

De open waardelijsten bevatten vooraf gedefinieerde waarden waaruit gekozen kan worden. Komt de waarde niet in de lijst voor? Dan kan het bevoegd gezag zelf een waarde invullen. Open waardelijsten hebben tot doel te kunnen zoeken en filteren op regels en gebieden.

Gesloten waardelijsten bevatten vooraf (interbestuurlijk) vastgestelde waarden. Een bevoegd gezag dient één van deze waarden te kiezen. Mocht een waarde ontbreken en noodzakelijk zijn, dan kan een verzoek worden ingediend bij de beheerorganisatie voor het toevoegen van deze waarde. Gesloten waardelijsten zijn de zogenaamde waardelijstgroepen: de waarden in zo'n lijst zijn groepswaarden. Voorbeeld: een activiteit behoort tot een bepaalde activiteitengroep. Waardelijstgroepen zijn bedoeld om een bepaalde waarde te visualiseren op de kaart. Voor verdere uitleg verwijzen we naar de TPOD waterschapsverordening. Daarin wordt goed beschreven welke annotaties het betreft.

Een paar belangrijke annotaties zijn daarbij essentieel. Het betreft de te annoteren IMOW-objecten:

- activiteit;
- omgevingsnorm.

Ook voor deze annotaties geldt dat ze niet verplicht zijn maar wel bepalend zijn voor de dienstverlening via het Omgevingsloket. Zonder activiteit en omgevingsnorm is het niet mogelijk vragenbomen aan te kunnen bieden aan het DSO en deze ook goed te laten werken.

Activiteit:

Bij het opstellen van een regeltekst met beperkingen vanwege menselijke handelingen (activiteit), is het raadzaam de benoemde menselijke handelingen vast te leggen als activiteit. Het gaat hier dan om activiteiten op een bepaalde locatie om de werking van het waterstaatswerk te borgen.

In bijlage IX van deze handreiking is een lijst met meest voorkomende activiteiten opgenomen en wordt het verschil tussen functionele en elementaire activiteiten uitgelegd.

Indien een activiteit wordt toegevoegd aan de regeltekst is het verplicht daarbij ook een bovenliggende activiteit te benoemen. Deze bovenliggende activiteit is gelijk aan een activiteit die reeds is opgenomen in de functionele structuur van het DSO. Daarmee kan de benoemde activiteit, die gekoppeld is aan de regeltekst, een plek krijgen in de functionele structuur. Hiermee wordt deze activiteit het haakje waaraan een regelbeheerobject gekoppeld wordt. De betreffende vragenboom (bijvoorbeeld de toepasbare regel voor de conclusie) behorend bij deze activiteit kan door het DSO ingelezen worden en beschikbaar gesteld via het Omgevingsloket.

⁶ <https://geonovum.github.io/TPOD/TPOD%20Waterschapsverordening/TPOD%20Waterschapsverordening%20v0.98-kern.pdf>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.



The screenshot shows a search interface on the left with a search bar and a tree of activities. The tree includes categories like 'Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving' and 'Beperingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk'. A specific activity, 'Bruggen in of over een oppervlaktewater', is highlighted with a red box. To the right, a detailed view of this activity is shown, including its type, description, domain, and applicable rules (STTR). The 'Regelbeheerobject typering' is also highlighted with a red box.

Figuur 6. Bijlage XV. Activiteit > bovenliggende activiteit

Het is tevens verplicht een activiteitengroep te benoemen. Kies hiervoor een waarde uit de gesloten waardelijst activiteitengroep. Dit heeft tot doel dat het werkingsgebied waar deze activiteit betrekking op heeft wordt afgebeeld met kleur of patroon (verbeelding), zoals is bepaald in het DSO voor deze waarde in de waardelijst activiteitengroep. Voor verdere uitleg zie bijlage IX.

Omgevingsnorm:

Als in de regeltekst een norm is opgenomen waaraan bij uitvoer van een activiteit moet worden voldaan of waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd als wordt afgeweken van de gestelde norm, biedt het IMOW-object *Omgevingsnorm* de mogelijkheid hiervan de gegevens met betrekking tot de norm bij elkaar vast te leggen. Als voorbeeld kan de hoogte van de doorvaart bij 'plaatsen brug' worden vastgelegd:

- Omgevingswaarde (afgeleid van IMOW-object Norm): *Doorvaarhoogte*
- Omgevingsnormgroep: *Water*
- Normwaarde: *4*
- WaardeEenheid: *Meter*

Deze vastgelegde gegevens kunnen weer gebruikt worden bij het doorlopen van vragenbomen (toepasbare regels). Op basis van het gegeven antwoord wordt de route door de vragenboom bepaald en afgezet tegen de normwaarde. Zonder het IMOW-object Omgevingswaarde wordt doorloopbaarheid van de vragenboom bemoeilijkt (zie hierboven in XI paragraaf 2). In de TPOD waterschapsverordening zijn nog meer annotaties beschreven die gebruikt kunnen worden voor het filteren en vinden van juridische regels in het Omgevingsloket.

Samenvattend blijkt dat annoteren twee doelen dient:

- het makkelijk kunnen vinden en filteren van juridische regels in het Omgevingsloket (DSO viewer);
- het maken van IMOW-objecten zodat toepasbare regels gebruikt kunnen worden in het Omgevingsloket. De annotatie werkzaamheden is een annotatie die thuis hoort bij opstellen van toepasbare regels. Dit betreft ook een gesloten waardelijst. Een initiatiefnemer zal via het Omgevingsloket (DSO-viewer) via 'checken op werkzaamheden' geleid worden naar de vragenboom. Het gaat dan om de vragenboom behorend bij dezelfde activiteit waarvoor een



juridische regel is gesteld. Deze vragenboom is de vragende vorm is van de betreffende juridische regel.⁷

⁷ In de STTR is beschreven hoe deze relatie technisch wordt vastgelegd in STTR versie 1.02 van 9 oktober 2019.



Bijlage XVI

**Digitaal Stelsel Omgevingswet:
logische en functionele opbouw**

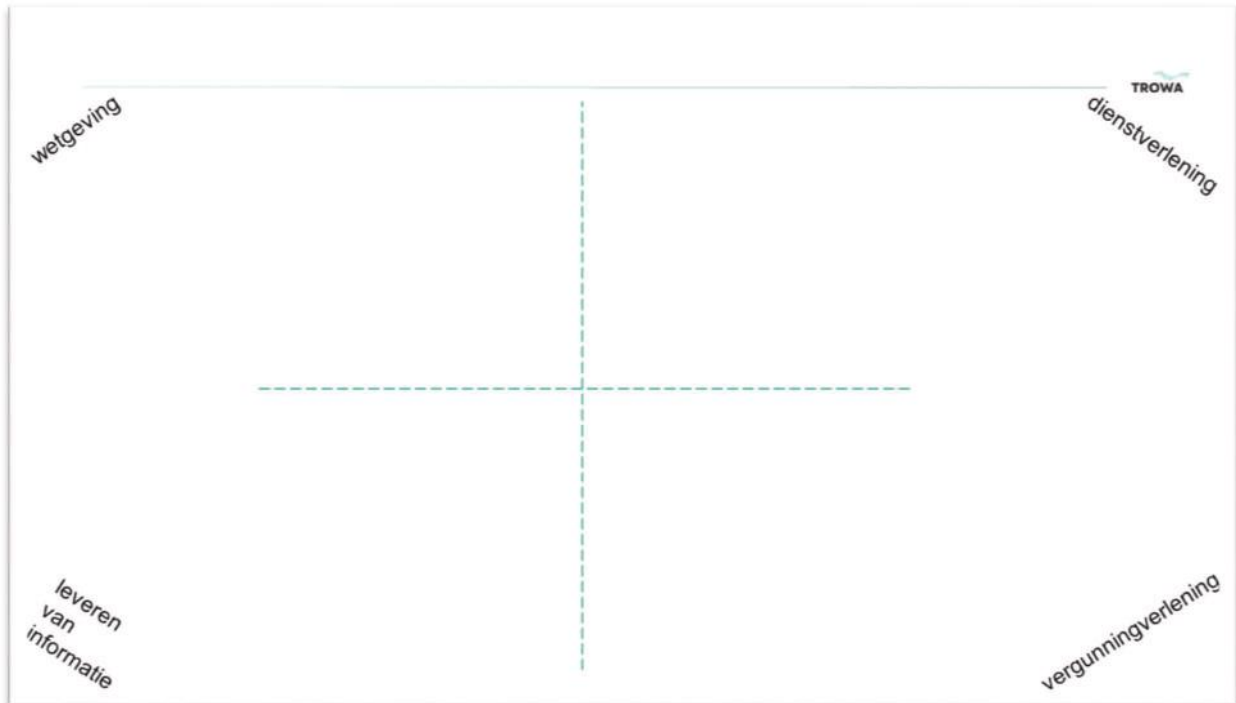


Bijlage XVI Digitaal Stelsel Omgevingswet: logische en functionele opbouw

Inhoudsopgave

1. Dia 1: Vier invalshoeken	2
2. Dia 2: Data als brandstof	3
3. Dia 3: Wetgeving	4
4. Dia 4: OZON	6
5. Dia 5: Vergunningverlening	7
6. Dia 6: Leveren van informatie	8
7. Powerpoint presentatie.....	9

1. Dia 1: Vier invalshoeken

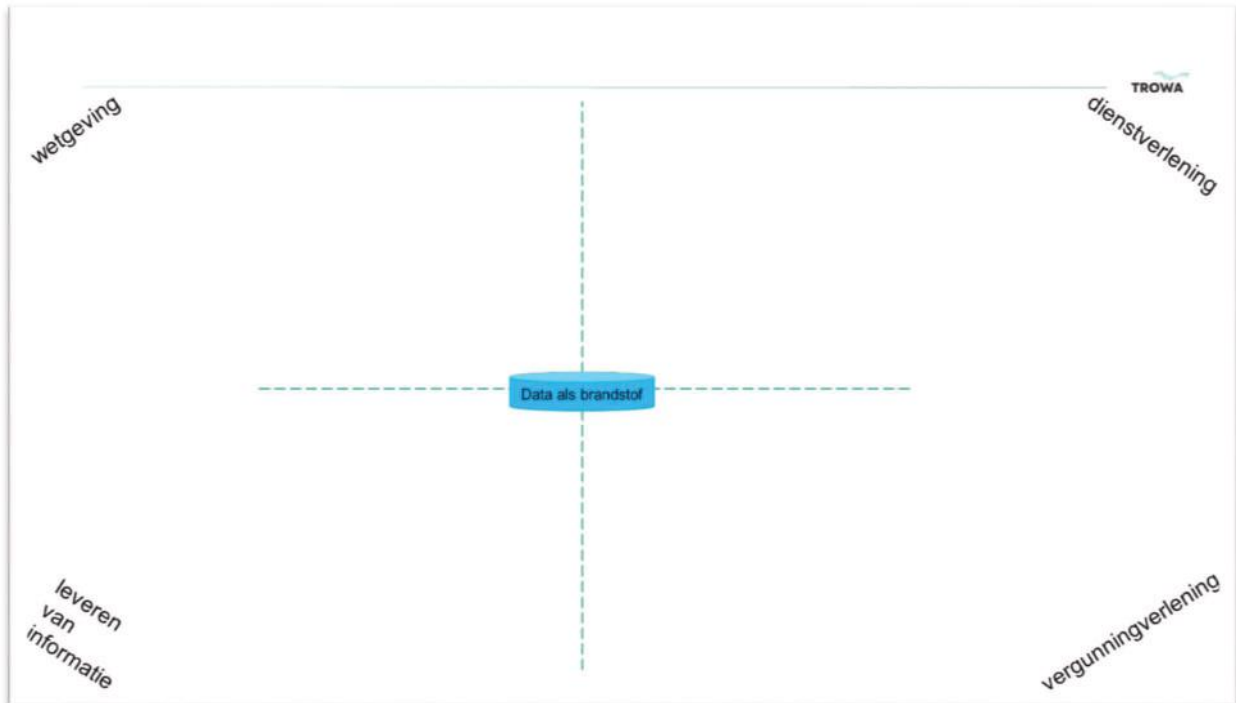


Figuur 1. Bijlage XVI

De DSO architectuur kan vanuit vier invalshoeken bekeken worden:

- wetgeving;
- dienstverlening;
- vergunningverlening en
- leveren van informatie.

2. Dia 2: Data als brandstof

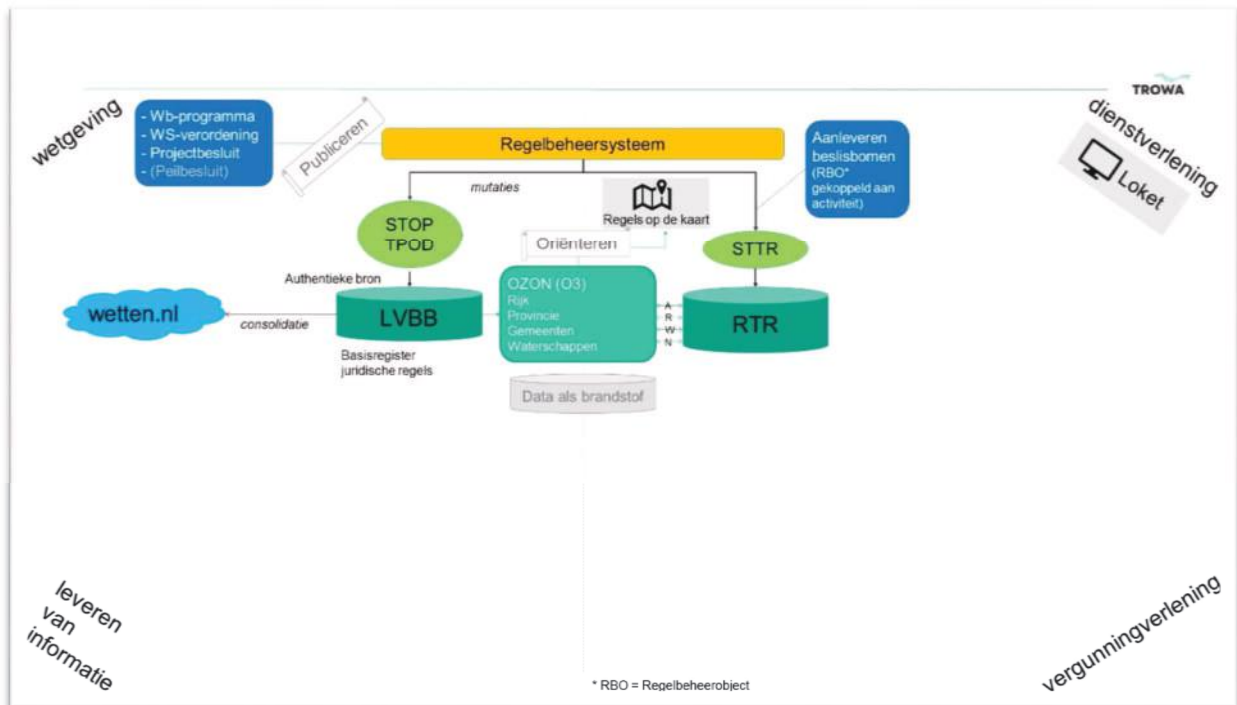


Figuur 2. Bijlage XVI

Als meest bepalende factor is data de brandstof die het DSO moet laten draaien.

Zonder **data** geen werkend DSO, anders gezegd: geen werkbaar DSO.

3. Dia 3: Wetgeving



Figuur 3. Bijlage XVI

Als eerste invalshoek kijken we naar **wetgeving**.

Elk bevoegd gezag stelt regels op en legt besluiten vast. Deze besluiten of verordeningen moeten worden **gepubliceerd**.

De juridische kant van deze informatie wordt opgesteld met behulp van plansoftware of regelbeheersoftware: een regelbeheersysteem.

In het regelbeheersysteem legt een bevoegd gezag de juridische regels vast. Daarbij wordt de relatie gelegd met het geografische gebied waar de regel van toepassing is. Deze twee-eenheid (juridische regel of regeltekst en het werkingsgebied van deze regel) wordt verrijkt met extra informatie (metadata). Binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) noemen we dit "annoteren".

Over welke gegevens we het hebben en hoe deze gegevens moeten worden uitgewisseld met het DSO, is vastgelegd in de informatiemodellen Informatiemodel Officiële Publicaties (IMOP) en Informatiemodel Omgevingswet (IMOW) en verder per specifiek omgevingsdocument beschreven in een toepassingsprofiel. Voor de waterschappen is het toepassingsprofiel waterschapsverordening (TPOD) het uitgangspunt¹.

Het regelbeheersysteem zal deze juridische gegevens aanbieden via Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB). Het LVBB zorgt voor de officiële **publicatie** op onder andere www.wetten.nl. Daarmee is het LVBB de authentieke bron voor de juridische regels.

¹ Zie ook bijlage XV Annoteren. Daarin worden de genoemde modellen kort beschreven.



Het LVBB levert deze gehele dataset ook door aan OZON. Dit is de bouwsteen in het DSO die zorg draagt voor de Objectgerichte Ontsluiting van Omgevingswetbesluiten². Het betreft dus omgevingswetbesluiten (waaronder de waterschapsverordening) waarbij regels zijn gekoppeld aan een locatie of gebied.

Van alle bevoegde gezagen worden de regels en bijbehorende gebieden inclusief alle meegeleverde metadata (annotaties) binnen OZON opgeslagen en verwerkt. Daarmee wordt het mogelijk de regels met hun werkingsgebieden te ontsluiten met behulp van de DSO-viewer en de regels met hun werkingsgebieden te kunnen tonen op een kaart.

Daardoor is het voor een professionele gebruiker³ mogelijk zich te **oriënteren** welke regels voor hem of haar van toepassing zijn op een bepaalde locatie. Zo kan deze professionele gebruiker zich vroegtijdig verdiepen in de geldende regelgeving. Daarbij is het mogelijk te filteren op al deze regels teneinde alleen die regels te vinden die voor hem of haar van toepassing zijn. Het filteren wordt mogelijk gemaakt op basis van de metadata (annotaties) die bevoegd gezagen hebben toegevoegd aan hun regels en gebieden. Hoe beter regels en gebieden zijn geannoteerd, hoe beter deze regels als relevante set worden gevonden.

Naast de juridische regels kan een bevoegd gezag ook extra service bieden door het opstellen van regels in vragende vorm: toepasbare regels of ook wel vragenbomen. Deze toepasbare regels zijn dus altijd een op een verbonden met de juridische regel en het gebied waarop deze regel van toepassing is. In het Informatiemodel Toepasbare Regels (IMTR) is vastgelegd over welke gegevenselementen we spreken en in de Standaard Toepasbare Regels (STTR) is beschreven hoe we de gegevens moeten aanbieden aan het DSO. Deze toepasbare regels worden apart aangeboden aan het DSO en belanden in het Register Toepasbare Regels (RTR).

Vanuit het RTR wordt de metadata die meegegeven is bij de juridische regels (via het LVBB en verwerkt in OZON) uitgelezen / opgehaald uit OZON en verwerkt binnen RTR. Op basis van deze metadata (annotaties) wordt de functionele structuur opgebouwd: een structuur (kapstok) die het mogelijk maakt de relatie te leggen tussen de juridische regel en de toepasbare regel met behulp van “activiteit”⁴. De functionele structuur is een hiërarchische structuur van activiteiten. Elke activiteit heeft een relatie met een bovenliggende activiteit op een hoger niveau (bijvoorbeeld een “beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk” zoals benoemd in de wet).

Daarmee krijgt de benoemde “activiteit” een plek in de structuur. Aan een activiteit wordt een **regelbeheerobject** (RBO) gekoppeld. Een RBO is het haakje waaraan de toepasbare regel gehangen wordt. Er zijn drie typen RBO's: conclusie, indieningsvereisten en maatregelen. Een bevoegd gezag

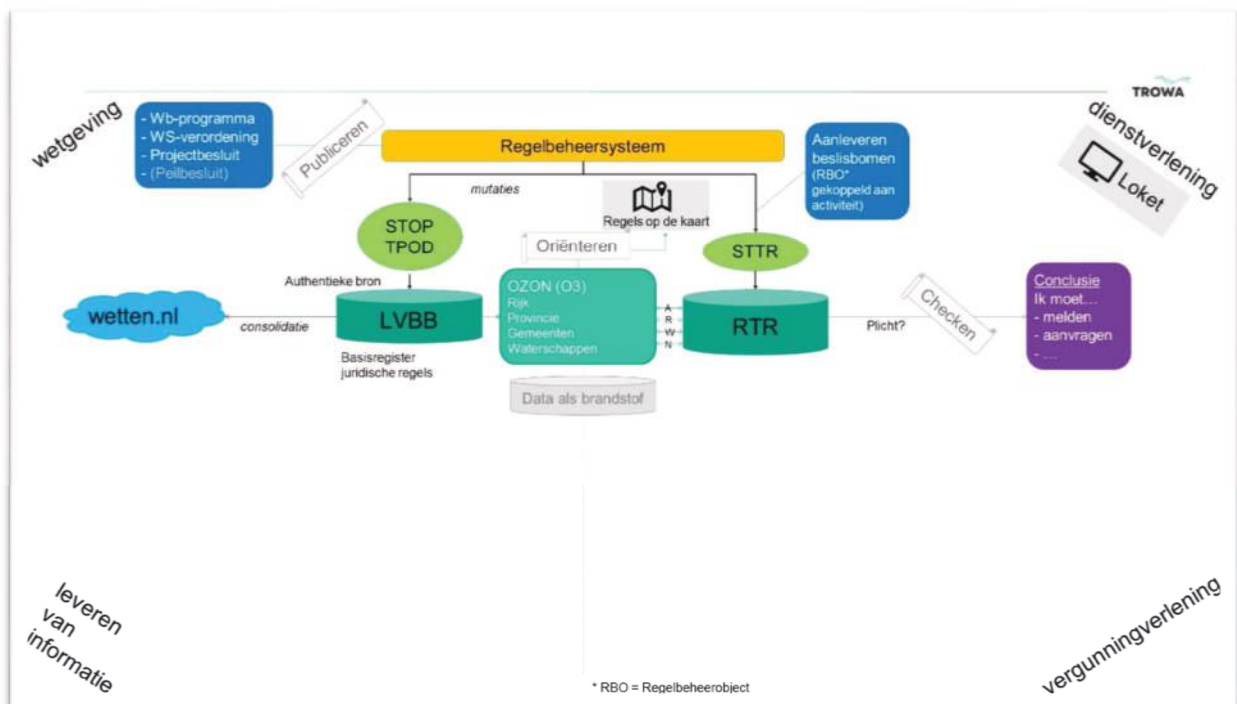
² De naam *OZON* is afgeleid van Objectgerichte Ontsluiting van Omgevingswetbesluiten. Dat zijn 3 O's, ofwel O₃, ofwel *ozon*.

³ Het realiseren van DSO-loket is men uitgegaan twee typen gebruikers (in de tekst ook wel initiatiefnemer genoemd) die elk een bepaalde informatiebehoefte hebben. Bij het **oriënteren** van regels op de kaart is men uitgegaan van de “professionele gebruiker”. Deze gebruiker is vertrouwd met de juridische taal en wil graag weten welke regels er gelden op een locatie. Bij het **checken** of bepaalde werkzaamheden uitgevoerd mogen op een locatie is men uitgegaan van de gebruiker die niet vertrouwd is met juridische taal. Daarom zijn vragenbomen opgesteld, behorend bij de juridische regels, waarmee de gebruiker door het beantwoorden van vragen naar een conclusie wordt geleid (vergunning aanvragen, een melding doen, maatregelen nemen, zorgplicht is van toepassing et cetera).

⁴ Zie ook paragraaf 4.3.7 Toepasbare regels.

kan voor elk type RBO een (set van) toepasbare regels maken. Immers, zullen de antwoorden die een initiatiefnemer geeft, via een vragenboom, leiden tot een conclusie (bijvoorbeeld vergunningplicht). Het kan ook leiden tot het stellen van vragen waarmee de juiste indieningsvereisten kunnen worden meegegeven bij het indienen van een vergunningaanvraag of doen van een melding. Zo ook het benoemen van een set aan maatregelen. Deze vragenbomen worden als XML-bestand aangeboden en gekoppeld aan het betreffende RBO.

4. Dia 4: OZON



Figuur 4. Bijlage XVI

Zoals bij vorige dia is vermeld, worden gegevens opgehaald uit OZON en wel de volgende gegevens:

- activiteit
- regel
- werkingsgebied
- norm (normwaarde)

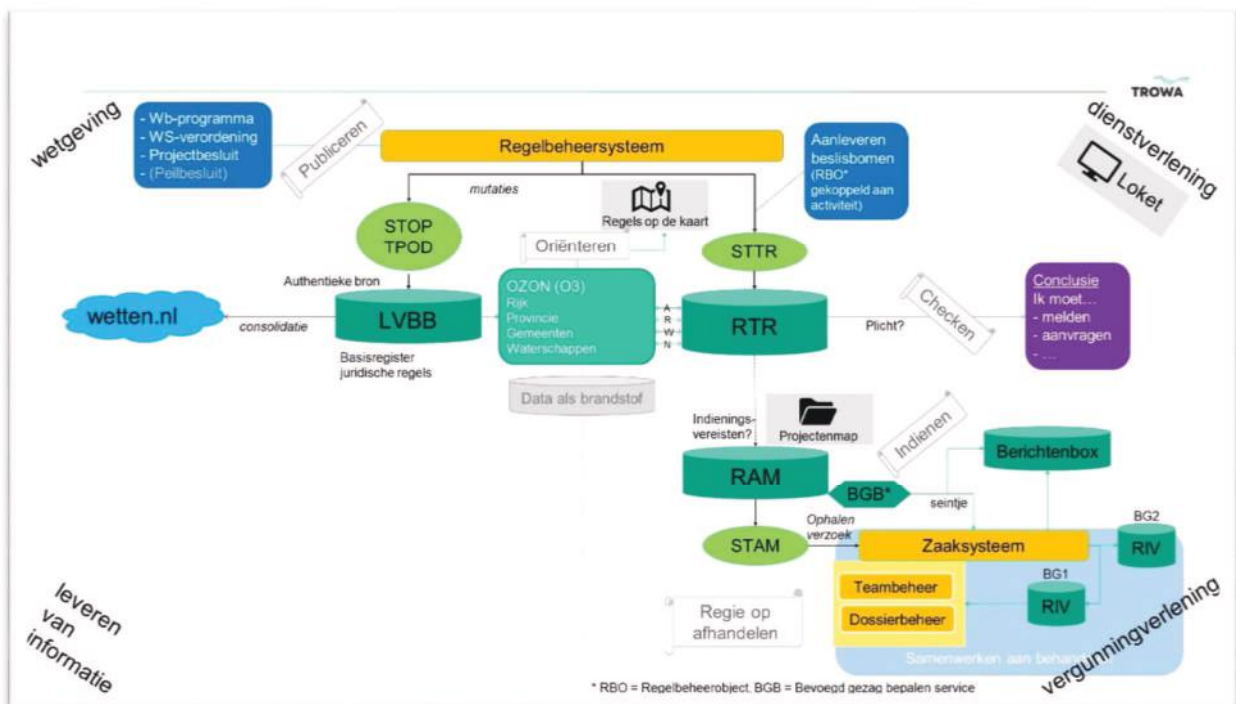
Via het Omgevingsloket kan de initiatiefnemer **checken** of de voorgenoemde activiteit op die locatie ook is toegestaan of aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

Dat checken gaat op basis van de locatie waar de activiteit gaat plaatsvinden. Omdat de meeste initiatiefnemers de juridische begrippen niet zullen kennen, moet er voor de activiteit waaraan een vragenboom (toepasbare regel) is gekoppeld een werkzaamheid worden benoemd. **Werkzaamheden** zijn gebruiksvriendelijke termen (bijvoorbeeld: aanleggen van een brug over een watergang) voor de juridische activiteiten (bijvoorbeeld: plaatsen brug met betrekking tot een primaire watergang). Deze annotatie moet het bevoegd gezag zelf toevoegen aan de toepasbare regel. De juridische activiteit wordt voor de initiatiefnemer pas zichtbaar in de conclusietekst na het doorlopen van de vragen. De

initiatiefnemer leest dan wat zijn of haar plichten zijn (vergunning aanvragen, melding doen, et cetera).

Het checken (maar ook het vinden van regels op een kaart: het oriënteren) is een belangrijke functionaliteit om te kunnen voldoen aan de doelstelling rondom **dienstverlening** die vanuit de visie van de Omgevingswet is gesteld.

5. Dia 5: Vergunningverlening



Figuur 5. Bijlage XVI

Nadat een initiatiefnemer na het checken op basis van de conclusie ook de vergunningaanvraag wil **indienen**, krijgt deze daartoe ook de mogelijkheid. Via de knop "indienen" worden gegevens vanuit de toepasbare regels overgenomen (zoals locatie, activiteit, sub-activiteit) en worden de indieningsvereisten gevraagd die behoren bij deze juridische activiteit. Hiermee zijn we aanbeland bij de derde invalshoek van dit kwadrant: **vergunningverlening**.

De indieningsgegevens worden in het DSO opgeslagen in het Register Aanvragen en Meldingen (RAM). Daarvoor maakt de initiatiefnemer een projectmap aan in het DSO nadat eerst is ingelogd middels DigiD (of eHerkenning voor vertegenwoordiger van een bedrijf). Tevens wordt door een Bevoegd gezag bepalende service (een van de bouwstenen van het DSO) bepaald naar welk bevoegd gezag de aanvraag of melding moet worden verzonden.

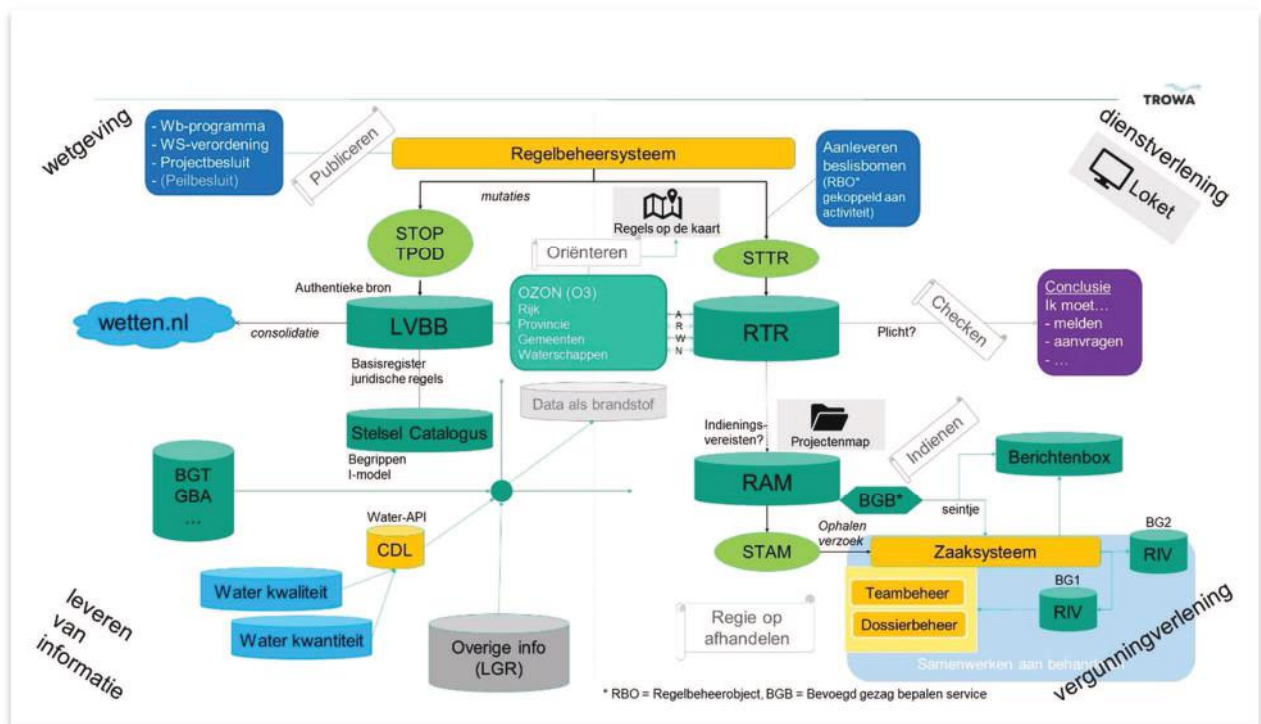
Als de initiatiefnemer alle stukken heeft verzameld (geüpload naar de projectmap), kan dit project worden ingediend. De gegevens worden in een werkmapp geplaatst, een tussentijdse opslagruimte ten behoeve van het bevoegd gezag. Het zaakstelsel van het bevoegd gezag ontvangt een bericht dat er een aanvraag of melding klaar staat in de werkmapp. Het bevoegd gezag zal daarna de

gegevens uit de werkmap downloaden naar het eigen zaaksysteem (het eigen Register Ingediende Verzoeken (RIV). Tevens ontvangt de indiener een bericht dat de aanvraag in goede orde ingediend en ontvangen is. Deze uitwisseling van gegevens moet voldoen aan de Standaard Aanvragen en Meldingen (STAM: gebaseerd op het informatiemodel Aanvragen en Meldingen (IMAM)). Na afhandeling van de aanvraag of melding zal het bevoegd gezag zelf de gegevens in de werkmap moeten verwijderen.

Elk bevoegd gezag moet zelf de **regie op afhandeling** borgen en bewaken, inclusief dossierbeheer en verantwoordelijkheden (autorisaties). Indien advies van een ander bevoegd gezag gewenst is kan de regie-voerende partij gebruik maken van de functionaliteit: Samenwerken aan behandelen. Daartoe kunnen andere bevoegd gezagen worden uitgenodigd advies te geven op een lopende zaak (een vergunningaanvraag of melding). Documenten kunnen beschikbaar worden gesteld maar ook anderen kunnen documenten toevoegen in deze samenwerkingsruimte. Daarmee faciliteert het DSO de behoefte aan interbestuurlijke afstemming.

De regievoerende partij kan de aanvrager via de Berichtenbox informeren over de status van de zaak.

6. Dia 6: Leveren van informatie



Figuur 6. Bijlage XVI

Als laatste invalshoek belichten we de levering van informatie.

Alle functionaliteiten die worden aangeboden via het DSO staan of vallen met het beschikbaar hebben van goede data.



Dat geldt niet alleen voor juridische regelteksten met bijbehorende geografische gebieden verrijkt met metadata, maar ook voor:

- juiste begrippen (term en definitie): al dan niet gebaseerd op standaard begrippenlijsten zoals Aquo. Dit betekent wel dat Aquo compleet moet zijn en beschikbaar via Linked Data;⁵
- informatieproducten: opgebouwd uit registerdata van bronhouders (bevoegd gezagen) en ontsloten met behulp van REST-API's.⁶ Voor de waterschappen kan de CDL een belangrijke rol hierin spelen;
- landelijke registers: zoals BGT, BAG, GBA, BRO et cetera;⁷
- andere databronnen waar naar verwezen kan worden ter beantwoording van vragen bij uitvoeren van toepasbare regels. Dit kunnen registerbevragingen zijn of GEO-bevragingen waarbij antwoorden vooraf te geven zijn op basis van aanwezige data bij de bevoegde gezagen. Voor initiatiefnemer blijven dan alleen nog de handelingsvragen over ter beantwoording (bijvoorbeeld: hoe diep gaat u graven? hoe hoog gaat u bouwen?).

Samengevat: het leveren van informatie aan het DSO zal de service en dienstverlening doen toenemen en het DSO laten uitgroeien tot een sterk merk!⁸

7. Powerpoint presentatie

XVI.1 Powerpoint presentatie dia's "Bijlage XVI Digitaal Stelsel Omgevingswet: logische en functionele opbouw", versie 3 oktober 2019. [zie hiervoor de link: https://www.hetwaterschapshuis.nl/mgd/files/XVI.1_DSO_Architectuur_praatplaat_logisch_functioneel_0.pptx]

⁵ Zie ook de website: <http://www.aquo.nl/linked-aquo-en-uw-systeem/>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

⁶ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/technisch-aansluiten/standaarden/api-uri-strategie/>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

⁷ https://www.noraonline.nl/wiki/Stelsel_van_Basisregistraties, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

⁸ Bestuurlijke Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet (2016), p.7, te vinden op: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2016/06/16/bestuurlijke-visie-digitaal-stelsel-omgevingswet>, geraadpleegd op 24 oktober 2019.