



Inpassing van een nieuw beleidsproces

Een onderzoek naar de benodigde procesveranderingen binnen waterschap Rijn en IJssel voor succesvolle invoering van een continu legger.

Bachelorthesis Joost Willink (S1487043)

9 februari 2017

Waterschap  Rijn en IJssel

WATERBEHEER: VEILIG EN OP MAAT

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inpassing van een nieuw beleidsproces

Een onderzoek naar de benodigde procesveranderingen binnen waterschap Rijn en IJssel voor succesvolle invoering van een continu legger.

Auteur: Joost Willink
Studentnummer: 1487043
E-mailadres: j.willink@student.utwente.nl

Opleiding: bachelor Civiele Techniek (B-cit)
Onderwijsinstelling: Universiteit Twente
Locatie: Enschede
Eerste begeleider: ir. A. Bomers
Tweede begeleider: Dr. mr. ir. M. van Buiten

Stagebedrijf: waterschap Rijn en IJssel
Locatie: Doetinchem
Externe begeleider: Dr. ir. J.A.E.B. Janssen

Bachelorthesis
Inleverdatum: 9 februari 2017
Stageperiode: november 2016 – januari 2017

Afbeelding titelpagina: kantoorgebouw waterschap Rijn en IJssel (Wissink, 2011)

I. Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis, dit verslag vormt de afsluiting van mijn bachelor studie Civiele Techniek aan de Universiteit van Twente. In de periode november 2016 tot en met januari 2017 heb ik bij waterschap Rijn en IJssel in Doetinchem stagegelopen om de kennis die ik tijdens mijn studie heb opgedaan in de praktijk te kunnen brengen en veel nieuwe kennis op te doen. In deze periode heb ik onderzocht hoe het waterschap haar processen moet veranderen om mee te kunnen gaan met nieuwe wetgeving.

In deze periode bij het waterschap heb ik kennis gemaakt met het reilen en zeilen binnen het waterschap en specifiek met de gebiedskenners van de afdeling Waterbeheer waar ik elke dag weer een ander leeg bureau als mijn flexplek toegeëigend heb. Eens in de zoveel tijd vlogen hier de opmerkingen en pepernoten je om de oren, dank daarvoor.

Voor mijn begeleiding en sturing in deze periode bij het waterschap wil ik Judith Janssen en Pieter van Heteren van harte bedanken. De input die ik gekregen heb hebben mij elke keer weer een zetje in de goede richting gegeven in dit onderzoek dat ver buiten de gebaande wegen van mijn studie en reeds opgedane kennis trad.

Vanuit de Universiteit Twente ben ik bijgestaan door Anouk Bomers, haar snelle reacties op vragen en de adviezen tijdens het omgooien van de plannen in het begin van dit onderzoek hebben mij erg geholpen. Tot slot wil ik mijn dank uitspreken aan Marc van Buiten die tijdens het verloop van dit onderzoek is ingesprongen om welkome feedback te geven over een aantal knelpunten.

Enschede, 30 januari 2017

Joost Willink

II. Samenvatting

Op 1 januari 2019 treedt de Omgevingswet in werking, hierin worden 26 wetten samengevoegd en wordt een centrale digitale locatie voor de aanvraag van vergunningen, het Digital stelsel Omgevingswet, geïntroduceerd. Dit zorgt ervoor dat de huidige manier van vergunningverlening bij waterschap Rijn en IJssel waarbij wijzigingen in het systeem periodiek worden vastgesteld in de legger en waarbij gebruik wordt gemaakt van informele regels niet langer voldoet. Een continu legger biedt hier uitkomst. Het is echter niet duidelijk wat het waterschap in haar processen moet veranderen om dit in te voeren.

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen welke veranderingen hier voor nodig zijn. Dit is onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: Welke processen en welke onderdelen van de organisatie van WRIJ moeten veranderen om succesvol een continu legger te kunnen implementeren?

Dit is onderzocht door gebruik te maken van een business process management methode, namelijk het GAP model waarin de huidige situatie wordt gemodelleerd en aan de hand van de problemen een wenselijke toekomstige situatie wordt gevonden. De inputdata hiervoor is verzameld aan de hand van semi-gestructureerde interviews en analyses van de Unie van Waterschappen.

Bij een continu legger moet, in tegenstelling tot in de huidige situatie, een leggerwijzigingsprocedure starten op hetzelfde moment dat er een vergunnings- of projectbesluitprocedure gestart wordt. Voor kleine wijzigingen van de legger bij het verlenen van een vergunning moet een reguliere openbare voorbereidingsprocedure doorlopen worden waarbij een persoon op de afdeling Vergunningverlening & Handhaving gedelegeerd moet zijn door het dagelijks bestuur om voor deze wijziging te tekenen. Voor projectbesluiten en vergunningen waar grote wijzigingen aan de legger uit voortkomen moet de uitgebreide procedure doorlopen worden om zo rechtsbescherming te garanderen. Ook moet in het leggerwijzigingsbesluit een regel opgenomen worden dat de bescherming van de oude situatie via de legger pas vervalt op het moment dat de nieuwe situatie voltooid is om zo de belangen van het waterschap te kunnen blijven handhaven.

Bij invoeren van deze continu legger moet nog wel onderzocht worden wat de juridische implicaties van deze oplossing zijn en moet de implementatie op afdelingsniveau nog verder uitgewerkt worden.

III. Inhoudsopgave

I.	VOORWOORD.....	II
II.	SAMENVATTING	III
III.	INHOUDSOPGAVE.....	IV
IV.	FIGUREN- EN TABELLENLIJST	V
V.	BEGRIPPENLIJST	VI
1.	INLEIDING	1
1.1.	PROBLEEMANALYSE.....	2
1.2.	ONDERZOEKSDOEL.....	3
1.3.	METHODIEK	4
1.4.	AFBAKENING ONDERZOEK.....	6
1.5.	UITLEG NUT ONDERZOEK VOOR WRIJ, ANDERE WATERSCHAPPEN EN ANDERE BESTUURSORGANEN IN NEDERLAND	7
1.6.	LEESWIJZER	7
2.	ACHTERGROND WATERSCHAP EN WETTELIJKE EISEN.	8
2.1.	GESCHIEDENIS EN WERKGEBIED WATERSCHAPPEN	8
2.2.	KEUR, LEGGER EN WETTELIJKE BASIS WATERSCHAP	9
2.3.	OMGEVINGSWET	10
3.	ONDERZOEKSRISULTATEN.....	11
3.1.	HOE ZIEN DE PROCESSEN EN ONDERDELEN VAN DE ORGANISATIE VAN WRIJ DIE TE MAKEN HEBBEN MET DE LEGGER ERUIT?	11
3.2.	HOE MOET EEN CONTINU LEGGER ERUIT KOMEN TE ZIEN?	12
3.3.	HOE MOET DE ORGANISATIE VAN WRIJ ERUITZIEN IN EEN SITUATIE MET CONTINU LEGGER?	14
4.	CONCLUSIE.....	16
5.	DISCUSSIE	17
6.	AANBEVELINGEN VOOR WRIJ	18
	LITERATUURLIJST	19
	BIJLAGEN.....	21
	BIJLAGE 1: INTERVIEWPARTNERS	21
	BIJLAGE 2: BASISOVERZICHT AS-IS MODEL.....	22
	BIJLAGE 3: INTERVIEWFORMAT.....	23
	BIJLAGE 4: INTERVIEWVRAGEN - PAUL GEURTS (ROER & OVERMAAS)	25
	BIJLAGE 5: AS-IS MODEL FLOWCHART	26
	BIJLAGE 6: TO-BE MODEL FLOWCHART	28

IV. Figuren- en tabellenlijst

Figuur 1: Legger watergang.....	1
Figuur 2: Overzichtskaart waterschappen Nederland (van Aalst).....	8
Figuur 3: Versimpelde weergave huidige situatie (as-is model)	11
Figuur 4: Versimpelde weergave toekomstige situatie (to-be model)	14
Figuur 5: Basisoverzicht as-is model legger WRIJ.....	22
Figuur 6: As-is model links.....	26
Figuur 7: As-is model rechts	27
Figuur 8: To-be model	28
Tabel 1: Karakteristieken legger en continu legger.....	13
Tabel 2: Stakeholders en redenen tot interviewen.....	21

V. Begrippenlijst

As-is model: een model waarin de huidige processen van een bedrijf of een deel van een bedrijf worden weergegeven. (Harmon, Understanding and Scoping Process Problems, 2014)

Could-be model: een model waarin aangepaste processen van een bedrijf of een deel van een bedrijf worden weergegeven die een mogelijke oplossing bieden voor een probleem. (Harmon, Modelling business processes, 2014)

Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO): een digitaal loket dat digitaal toegankelijke kwalitatieve informatie biedt over de fysieke leefomgeving en over de geldende regels op elke locatie. (Digitaal stelsel omgevingswet, 2016)

Keur: een verordening waarin staat wat wel en niet mag in wateren, waterkeringen, waterbergingsgebieden, kunstwerken (stuwen en duikers) en grondwater. (waterschap Vallei en Veluwe, 2017)

Legger: een register waarin alle waterstaatswerken met vorm, ligging en beschermingszones staan vermeld. (Waterschapswet Art. 2, 2017)

Omgevingswet: wet die 26 bestaande wetten met betrekking tot omgevingsrecht samenvoegt tot een wet om zo de besluitvorming te stroomlijnen en de regeldruk te verminderen.

Proces: een in tijd en plaats geordende volgorde van werkzaamheden met een duidelijk begin, einde en gedefinieerde inputs en outputs: oftewel een handelingsstructuur. (Davenport, 1993)

Proces model: een opeenvolgende weergave van alle processen die te maken hebben met een activiteit van een bedrijf of organisatie. (BusinessDictionary, sd)

Stroomgebied: het gehele grondgebied dat zijn water op een hoofdrivier en haar zijrivieren afvoert (Meriam Webster Dictionary, 2017)

To-be model: een model waarin toekomstige processen van een bedrijf of een deel van een bedrijf worden weergegeven. (Harmon, Understanding and Scoping Process Problems, 2014)

Waterschap: een Nederlands overheidsorgaan dat belast is met de taak om de waterkwaliteit, waterkwantiteit en secundaire waterkeringen in haar werkgebied te handhaven.

Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ): een waterschap dat haar werkgebied heeft in Oost Gelderland en Zuid Overijssel.

Waterschap Roer & Overmaas: een opgeheven waterschap dat haar werkgebied had in Midden- en Zuid-Limburg. Sinds 1 januari 2017 gefuseerd met waterschap Peel en Maasvallei tot waterschap Limburg.

Waterschapswet: De Waterschapswet regelt de opheffing en instelling van waterschappen en geeft regels omtrent de taken en inrichting van de waterschappen en de samenstelling van hun besturen. (Infomil, 2013)

Waterstaatswerk: oppervlaktewaterlichaam en bergingsgebied met bijbehorende kaden, waterkering, kunstwerk en bijbehorende onderhoudsstroken (Keur Waterschap Rijn en IJssel 2009, 2009)

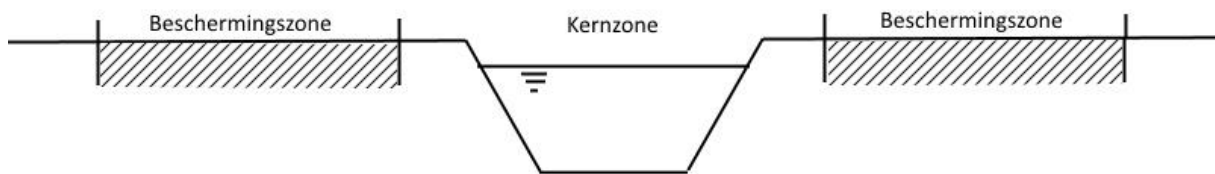
Waterwet: De Waterwet regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. (Infomil, 2010)

1. Inleiding

“De waterschappen zorgen voor droge voeten en schoon water”. Deze slogan geeft goed aan wat ze doen. Ze bieden bescherming tegen overstromingen, zorgen voor schoon water in plassen, sloten, grachten en rivieren en zuiveren het afvalwater uit de rioolstelsels. Daarnaast zorgen ze, daar waar dat kan, voor voldoende (grond)water. (WaterschapsTalent, 2013)

Het wordt bestuurd door een (grotendeels gekozen) algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur ligt in handen van een college van Dijkgraaf en Heemraden.

Om de genoemde belangen te beschermen geeft zij vergunningen uit wanneer derden op of in de buurt van waterstaatswerken werkzaamheden willen uitvoeren. Dit wordt getoetst door te kijken of deze werkzaamheden zich bevinden binnen kern- of beschermingszones die aangegeven staan in de legger. De legger is een door het bestuur vastgesteld register waarin alle waterstaatswerken met vorm, ligging, afmeting en constructie staan vermeld. Ook worden in de legger de ligging van zogenaamde kern- en beschermingszones aangegeven. Een voorbeeld van een dwarsprofiel met kern- en beschermingszones is te zien in Figuur 1. Deze legger wordt bij waterschap Rijn en IJssel (hierna: WRIJ) eens in de paar jaar geactualiseerd.



Figuur 1: Legger watergang

Begin 2019 treedt de Omgevingswet in werking. Hierin zijn 26 wetten binnen het omgevingsrecht samengevoegd om zo de regeldruk te verminderen (Omgevingswetloket, 2017). Onderdeel van deze invoering is het introduceren van een digitaal loket voor alle vergunningaanvragen. Dit Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) toetst of het nodig is om een vergunningsaanvraag te doen aan de hand van omgevingsinformatie zoals bestemmingsplannen. De geografische component van de informatie die het waterschap hiervoor aan levert is op dit moment omvat in de legger.

1.1.Probleemanalyse

In de huidige manier van werken bij WRIJ wordt de legger eens in de paar jaar geactualiseerd en worden alle aanpassingen die gemaakt zijn op of aan waterstaatswerken in een database opgeslagen. De legger wordt als basis gebruikt voor de uitgifte van vergunningen en wordt eventueel aangevuld met gegevens uit vergunningverleningen en projecten.

Bij aanvragen van vergunning via het DSO wordt uitgegaan van de legger die hierin is aangeleverd. Wanneer er een vergunning wordt aangevraagd voor werkzaamheden op een locatie die wel beschermd moet worden om de belangen van het waterschap te behartigen maar deze nog niet in het DSO is opgenomen omdat de daarin opgenomen leggergegevens niet up-to-date zijn, zal het systeem er ten onrechte vanuit gaan dat er geen vergunning nodig is.

Om dit probleem te voorkomen zal ervoor gezorgd moeten worden dat de legger te allen tijde up-to-date is in het DSO. Hier kan voor gezorgd worden door bij het verstrekken van een vergunning of het uitvoeren van eigen plannen de legger aan te passen. Deze continue actualisering leidt tot de naam continu legger.

Het veranderen van de legger naar een continu legger zal veranderingen in de manier van werken bij WRIJ veroorzaken. Op dit moment is het onduidelijk welke processen en onderdelen van de organisatie van WRIJ moeten veranderen om succesvol een continu legger te kunnen implementeren.

1.2.Onderzoeksdoel

Om de onduidelijkheid over de invloed van de invoering van een continu legger op de processen bij WRIJ weg te nemen is er in dit onderzoek het volgende doel nagestreefd: Het achterhalen van de veranderingen die nodig zijn binnen de processen en organisatie van WRIJ bij het implementeren van een continu legger.

1.2.1. Onderzoeksvragen

Om het onderzoeksdoel te behalen is er in dit onderzoek antwoord gezocht op de volgende onderzoeksvraag:

Welke processen en welke onderdelen van de organisatie van WRIJ moeten veranderen om succesvol een continu legger te kunnen implementeren?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, moeten eerst enkele zaken in kaart gebracht worden. Daarom zijn meerdere deelvragen opgesteld. Zo is het van belang om een duidelijk overzicht te hebben van de huidige situatie bij WRIJ. Dit is onderzocht door de volgende deelvraag te beantwoorden:

- **Hoe zien de processen en onderdelen van de organisatie van WRIJ die te maken hebben met de legger eruit?**
 - o Wat is de organisatiestructuur van WRIJ?
 - o Wie binnen WRIJ maakt gebruik van de legger?
 - o Welke processen bij WRIJ maken gebruik van de legger?

Voor het succesvol beantwoorden van de onderzoeksvraag is het nodig om een continu legger te ontwerpen die voldoet aan de Omgevingswet, dit is onderzocht aan de hand van de volgende deelvraag:

- **Hoe moet een continu legger eruit komen te zien?**
 - o Hoe ziet de huidige legger eruit?
 - o Wat zijn bestaande problemen bij het gebruik van de legger?
 - o Welke problemen ontstaan er met de legger na de invoering van de Omgevingswet?
 - o Hoe moet een continu legger eruitzien?

Met de kennis van de huidige situatie en een ontwerp voor de continu legger kan bekeken worden wat er moet veranderen in de huidige situatie om de continu legger te kunnen invoeren. Door de volgende deelvraag te beantwoorden is hiernaar gekeken:

- **Hoe moet de organisatie van WRIJ eruitzien in een situatie met continu legger?**
 - o Welke bestaande processen zijn overbodig bij het gebruik van een continu legger?
 - o Welke processen zijn nodig om een continu legger te kunnen gebruiken?

1.3. Methodiek

Het aanpassen van processen vindt binnen bedrijven en organisaties sinds begin jaren '90 in steeds grotere mate plaats op een systematische manier, namelijk door gebruik te maken van business process redesign en later de minder radicale business process management (Melão & Pidd, 2000).

Er zijn veel verschillende business process management methodes, zowel kwalitatief als kwantitatief en zowel compleet handmatig als compleet digitaal geanalyseerd. Hierbij worden de kwalitatieve handmatige methodes vaak gebruikt voor simpelere analyses en de kwantitatieve digitale methodes voor het vinden van knelpunten en complexere problemen.

1.3.1. Hoe zien de processen en onderdelen van de organisatie van WRIJ die te maken hebben met de legger eruit?

Om het type probleem bij WRIJ en daarmee de gewenste methode te achterhalen zijn er een aantal informele interviews gehouden. Op deze manier konden interviewpartners vrij vertellen over de stand van zaken bij WRIJ zonder te veel inbreng van de interviewer. (Cohen & Crabtree, 2006)

Uit deze interviews is naar voren gekomen dat het probleem zich in de actualiteit van de legger bevindt, hierdoor was het niet nodig om een kwantitatieve methode gebruiken die aan de hand van prestatie indicatoren de knelpunten aan stipt maar kon gekozen worden voor een eenvoudigere kwalitatieve methode.

Om deze reden is het maken van het nieuwe beleidsinstrument in dit onderzoek gedaan aan de hand van het GAP Model. Dit model is een kwalitatieve methode binnen business process management en gaat er vanuit dat een probleem een verschil is tussen de huidige situatie en de gewenste situatie (Harmon, Understanding and Scoping Process Problems, 2014). Deze situaties kunnen respectievelijk beschreven worden aan de hand van een as-is model en een to-be model, waarbij het as-is model de huidige situatie in kaart brengt en als basis dient om het to-be model te ontwikkelen.

Om in het verloop van het onderzoek op de belangrijke actoren te kunnen focussen is er situatiebeschrijving gemaakt in de vorm van een basis as-is model met relevante afdelingen en processen (Harmon, Understanding and Scoping Process Problems, 2014). Dit is gedaan aan de hand van de informatie uit de informele interviews en door gebruik te maken van de reeds bestaande procesoverzichten beschikbaar bij WRIJ.

Voor de weergave van het as-is model is gekozen voor een flowchart. Deze methode heeft als voordeel dat een flowchart erg flexibel, vrij gemakkelijk om te maken en makkelijk te begrijpen is (Aguilar-Savén, 2004). Dit basismodel is getoetst aan de hand van de begeleider bij WRIJ op compleetheid en correctheid.

Het basis as-is model toont in een helicopterview de processen rondom de legger en is te vinden in Bijlage 2. De afdelingen die in het model voorkomen zijn stakeholders in deze kwestie. Deze stakeholders kunnen informatie bieden over de huidige situatie en door de ervaring binnen hun vakgebied kunnen zij een inschatting maken van de mogelijke problemen in een nieuwe situatie. Om uit de verschillende afdelingen de meest relevante personen voor het onderzoek te kiezen, is er gebruik gemaakt van de kennis over collega's van de begeleider bij WRIJ. De lijst met interviewpartners is te vinden in Bijlage 1.

Als methode voor het vergaren van informatie van de gekozen stakeholders is gekozen voor een semigestructureerd interview. Dit type interview is geschikt voor het achterhalen van ingewikkelde problemen en meningen en laat toe dat er verder wordt ingegaan op de antwoorden van de geïnterviewden (Barribal & While, 1994). Voor het houden van een semigestructureerd interview is een interviewformat nodig waarin vragen en onderwerpen zijn benoemd die het interview sturen naar de onderzoeksonderwerpen (Kallio, et al., 2016). Dit interviewformat is gericht op het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen zoals benoemd in de Inleiding. Het format is vervolgens gevormd door deze onderzoeksvragen op te delen in deelvragen en interviewvragen te creëren die antwoord geven op deze deelvragen. Dit proces en het interviewformat zijn te vinden in Bijlage 3.

De interviews zijn opgenomen en later uitgewerkt om tijdens het interview zo goed mogelijk te kunnen richten op de vragen en de interviewpartner.

1.3.2. Hoe moet een continu legger eruit komen te zien?

Het basis as-is model dat is gecreëerd vóór het uitvoeren van het eerste semigestructureerde interview is sterk uitgebreid en specifieker geworden. Hieruit zijn een aantal karakteristieken van de legger gehaald. In combinatie met karakteristieken die uit de interviews naar voren zijn gekomen maar niet zijn verwerkt in het procesoverzicht is een leggeroverzicht gevormd van de karakteristieken van de huidige legger en zijn gebruik binnen WRIJ.

Het as-is model en het leggeroverzicht samen beschrijven de huidige situatie. In de toekomstige situatie moet de legger voldoen aan de Omgevingswet en moeten bestaande problemen met de legger verholpen en tot een minimum beperkt worden. Door gebruik te maken van analyses van de Unie van Waterschappen die de impact van de Omgevingswet op het werken van waterschappen heeft onderzocht zijn de eisen die voortvloeien uit de Omgevingswet op een rijtje gezet. Deze vormen samen met de wensen van werknemers over het verhelpen van bestaande problemen het te behalen doel van de toekomstige situatie.

Aan de hand van het huidige leggeroverzicht is een toekomstig leggeroverzicht gemaakt met hetzelfde type karakteristieken dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet en werknemers.

1.3.3. Hoe moet de organisatie van WRIJ eruitzien in een situatie met continu legger?

Het verschil tussen de huidige situatie en de toekomstige situatie is de “performance gap” (Harmon, Understanding and Scoping Process Problems, 2014). Om deze kloof te overbruggen is een verandering van de processen nodig. Dit is gedaan door een verandering aan te brengen in het as-is model om zo een could-be model te vormen dat een mogelijke oplossing biedt (Harmon, Modelling business processes, 2014). Door het could-be model aan te blijven passen tot het voldeed aan alle karakteristieken is een to-be model gecreëerd. Dit model is samen met het toekomstige leggeroverzicht een beschrijving van de toekomstige situatie.

Om mogelijke problemen bij invoering van de nieuwe processen tegen te gaan is, er een interview geweest bij waterschap Roer en Overmaas waar reeds gebruik wordt gemaakt van een continu legger. Dit is gedaan aan de hand van vooraf opgestelde interviewvragen die de denkwijze, aanpassingen en problemen omtrent de legger bij waterschap Roer en Overmaas trachten te achterhalen. Deze interviewvragen zijn te vinden in Bijlage 4.

1.4. Afbakening onderzoek

Om de grootte van het onderzoek behapbaar te houden en ervoor te zorgen dat het niet voorbijgaat aan zijn initiële doel, het vinden van benodigde aanpassingen binnen de organisatie van WRIJ voor het invoeren van een continu legger, zijn er een aantal grenzen gesteld aan de breedte van het onderzoek. Deze grenzen zijn als volgt:

- Implementatie van een continu legger is niet onderzocht

Er is in dit onderzoek alleen gekeken naar de vorm van de organisatie en continu legger. Er is niet ingegaan op hoe dit nieuwe beleidsinstrument geïmplementeerd moet worden bij de individuele afdelingen. Dit is gedaan omdat de implementatie een nog gedetailleerder overzicht van werkzaamheden vereist en hier geen tijd voor was.

- Alleen processen en organisatieonderdelen die van doen hebben met de legger worden bestudeerd.

Het in kaart brengen van de werkzaamheden bij WRIJ wordt alleen gedaan voor onderdelen die van doen hebben met de legger. Dit is gedaan omdat voor het ontwerpen van een continu legger andere organisatieonderdelen niet of weinig van belang zijn.

- Alleen de Waterwetlegger wordt onderzocht

Het deel van de legger die voortkomt uit de Waterwet moet actueel zijn om te kunnen voldoen aan de Omgevingswet, voor de het onderdeel “onderhoudslegger” welke voortvloeit uit de Waterschapswet is dit niet van belang. In dit deel van de Legger is vastgelegd wie de onderhoudsplichtigen zijn voor de in de Legger opgenomen objecten en wat die onderhoudsplicht behelst. Om het ontwerpproces zo simpel mogelijk te houden is er geen rekening gehouden met deze onderhoudscomponent in de legger.

- Er is niet gepoogd een integrale oplossing te vinden voor alle problemen met de legger.

Het hoofddoel is een continu legger ontwerpen om te voldoen aan de Omgevingswet en waar mogelijk zijn bestaande problemen meegenomen in het ontwerpproces. Dit was echter geen doel en is dus alleen mooi meegenomen.

1.5. Uitleg nut onderzoek voor WRIJ, andere waterschappen en andere bestuursorganen in Nederland

Op dit moment werkt er nog maar een (1) waterschap Roer en Maas (tegenwoordig waterschap Limburg) met een continu Legger. Alle waterschappen in Nederland krijgen echter te maken met de Omgevingswet en daarmee met de noodzaak om informatie actueel te hebben. Deze andere waterschappen hebben hoogstwaarschijnlijk een andere structuur van werken maar er zullen ook veel overeenkomsten zijn aangezien zij dezelfde taken hebben. Hierom is dit onderzoek relevant voor de andere waterschappen in Nederland.

Andere overheidsinstanties zullen tevens gaan werken met vergunningverlening op basis van het DSO en moeten ook informatie actualiseren op het moment dat er aanpassingen in haar beheergebied plaatsvinden. Bij deze overheidsinstanties worden echter andere manieren van werken gehanteerd en worden vergunningen verleend voor andere werkgebieden. Desalniettemin is dit onderzoek nog steeds relevant en in beperkte mate interessant voor de andere overheidsinstanties.

1.6. Leeswijzer

Dit paper bestaat uit vijf verdere hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt een theoretische achtergrond gegeven bij de grondslag van waterschappen en haar beleidsinstrumenten. Hierna worden in hoofdstuk 3 de onderzoeksresultaten behandeld door antwoord te geven op de deelvragen. Hieruit volgt in hoofdstuk 4 een conclusie waarin de onderzoeksvraag beantwoord wordt. De resultaten van dit onderzoek worden tegen het licht gehouden in hoofdstuk 5, de discussie. Buiten de resultaten van dit onderzoek zijn er veel punten naar boven gekomen die bruikbaar zijn voor WRIJ, deze worden besproken in hoofdstuk 6.

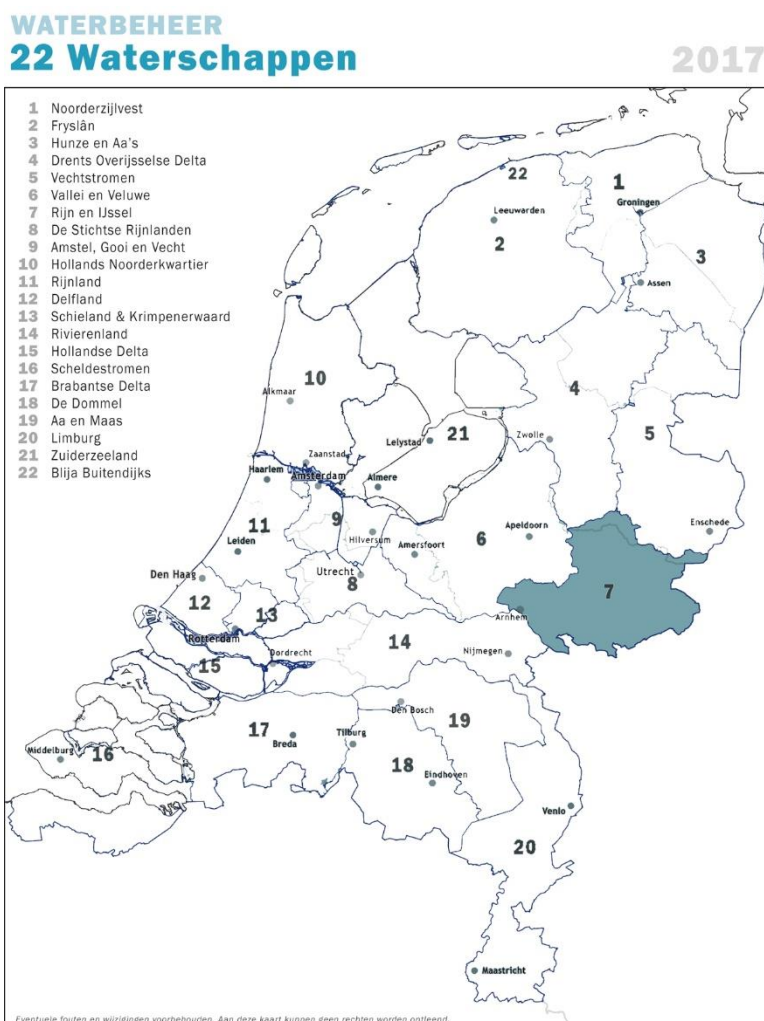
2. Achtergrond waterschap en wettelijke eisen.

Het waterschap heeft een belangrijke taak om Nederland te beschermen tegen het water. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond van waterschappen, hun wettelijke basis en de invoering van de Omgevingswet.

2.1. Geschiedenis en werkgebied waterschappen

Nederland leeft al eeuwen samen met het water. Dit heeft enorm veel voordelen opgeleverd op het gebied van handel, visserij en landbouw, maar het heeft ook problemen met zich meegebracht in de vorm van grootschalige overstromingen. Om zich tegen dit collectieve probleem te beschermen is in 1255 het eerste waterschap opgericht, het Hoogheemraadschap van Rijnland (Waterschappen.nl, sd).

Het Nederlandse grondgebied is aan de hand van stroomgebieden ingedeeld in 22 gebieden (Figuur 2). In elk van deze gebieden is één waterschap verantwoordelijk voor het handhaven van de waterkwaliteit, waterkwantiteit en de secundaire waterkering. Voor waterschap Rijn en IJssel beslaat dit beheergebied het oosten van Gelderland en het zuiden van Overijssel. Dit maakt WRIJ tot een middelgroot waterschap.



Figuur 2: Overzichtskaart waterschappen Nederland (van Aalst)

2.2. Keur, legger en wettelijke basis waterschap

De Nederlandse grondwet schrijft in artikel 133 het volgende voor:

“De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.”

(Grondwet voor het koninkrijk der Nederlanden, 2008).

De wet die voortvloeit uit dit artikel van de Grondwet is de Waterschapswet uit 1991. Deze wet geeft de Provinciale staten het recht om een waterschap in te stellen en op te heffen alsmede een reglement op te stellen voor dit waterschap (Waterschapswet Art. 2, 2017) waarin haar beheergebied, samenstelling van bestuur en taak genoemd wordt (Reglement voor Waterschap Rijn en IJssel, 2014). Ook wordt een waterschap verplicht tot het opstellen van een onderhoudslegger waarin alle onderhoudsplichten en -plichten van haar watergangen en waterkeringen benoemd worden (Waterschapswet Art. 78, 2017).

De Waterschapswet stelt tevens dat een waterschap verordeningen mag opstellen die nodig zijn om de taken die zij toebedeeld heeft gekregen in het reglement te kunnen behartigen. De verordening die waterschappen maken om aan deze reglementen te voldoen, wordt de keur genoemd. In de keur van een waterschap staan plichten en verboden die gelden voor bepaalde vastgestelde zones rondom een waterstaatswerk. Deze zones zijn vastgelegd in een waterstaatswerklegger, zoals te zien in Figuur 1, die is vastgesteld in de Waterwet.

“De beheerder draagt zorg voor de vaststelling van een legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Van de legger maakt deel uit een overzichtskaart, waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones staat aangegeven.”

(Waterwet Art. 5.1, 2017)

Wanneer een burger, bedrijf of overheidsinstelling werkzaamheden wil voeren binnen de beschermingszones van een waterstaatswerk en er in de keur een verbod op deze werkzaamheden binnen de zone dan moet er een vergunning aangevraagd worden bij het waterschap. Het waterschap zal oordelen of deze werkzaamheden een van de taken van het waterschap of het waterstaatswerk in gevaar brengen en oordelen aan de hand hiervan of er een vergunning wordt verleend.

Uitzondering op de vergunningsplicht zijn werkzaamheden waarvoor een algemene regel van kracht is en waarbij voldaan wordt aan de eisen gesteld in deze algemene regel. Als hier aan voldaan wordt volstaat het doen van een melding bij het waterschap. (Keur Waterschap Rijn en IJssel 2009, 2009)

Om de bevoegdheden die het waterschap haalt uit de keur te verduidelijken stellen waterschappen, evenals andere overheidsorganen, beleidsregels op.

De keur, legger, algemene regels en beleidsregels vormen samen het keurkwartet. Dit keurkwartet is het beleidsinstrumentarium dat het waterschap kan gebruiken om de in de Waterschapswet, Waterwet en provinciale verordeningen genoemde taken te volbrengen.

2.3.Omgevingswet

Op 29 oktober 2012 hebben Mark Rutte en Diederik Samsom het regeerakkoord “Bruggen slaan” gepresenteerd die als basis moest dienen voor kabinet Rutte II. In dit regeerakkoord worden de volgende wensen uitgesproken (Bruggen slaan regeerakkoord VVD - PVDA, 2012):

“De besluitvorming over ruimtelijke projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom stroomlijnen we de ruimtelijke wet- en regelgeving verder.”

En

“Er komt een databank voor ruimtelijke gegevens, waardoor informatie makkelijker kan worden ontsloten.”

Uit deze punten uit het regeerakkoord is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet naar voren gekomen. Deze is op respectievelijk 1 juli 2015 en 22 maart 2016 aangenomen door de Tweede en Eerste kamer (Commissie infrastructuur en milieu, 2016). In de Omgevingswet worden 26 wetten binnen het omgevingsrecht samengevoegd tot één wet waarbij het aantal wetsartikelen, ministeriële regelingen en algemene regels drastisch verminderd (Vernieuwing omgevingsrecht, 2016).

Op het moment van schrijven (17 januari 2017) is de volledige uitwerking van deze wet nog niet beschikbaar. De belangrijkste implicaties die eruit voortkomen wel. De verschillende overheidsorganen moeten Omgevingsvisies gaan opstellen waarin zij de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur op elkaar af stemmen (Vernieuwing omgevingsrecht, 2016). Dit is een direct voortvloeisel uit de eerste wens uit het regeerakkoord.

Op dit moment dient voor het uitvoeren van werkzaamheden een burger bij elke relevante overheidsinstantie vergunningen aan te vragen. Na invoering van de Omgevingswet zal dit centraal gebeuren bij een digitaal loket en is er nog maar een vergunning nodig voor alle overheden. Dit wordt gedaan aan de hand van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Alle overheden verzamelen hier de informatie die nodig is voor het gebruik van de Omgevingswet (bijv. bestemmingsplannen). Zodra een locatie voor de werkzaamheden gekozen is in het DSO zal het systeem nagaan welke vergunning nodig zijn aan de hand van de door de verschillende overheden aangeleverde informatie. Deze ontwikkeling draagt direct bij aan het voldoen van de wensen uit het regeerakkoord.

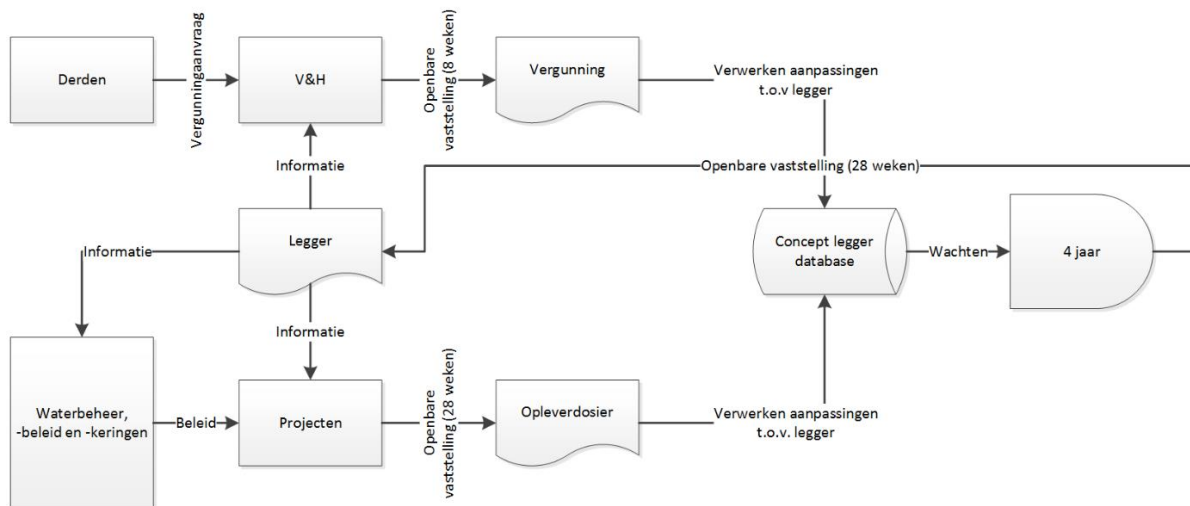
3. Onderzoekresultaten

In dit onderzoek is antwoord gezocht op een aantal deelvragen die samen hebben geleid tot een antwoord op de onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk worden deze deelvragen per stuk behandeld en beantwoord.

3.1.Hoe zien de processen en onderdelen van de organisatie van WRIJ die te maken hebben met de legger eruit?

Binnen WRIJ zijn er twee activiteiten die duidelijk gebruikmaken van en invloed hebben op de legger. Dit zijn ten eerste vergunningverlening aan burgers en ten tweede het uitvoeren van eigen projecten (procedureel vast te leggen in zogenaamde projectplannen Waterwet; een soort van “vergunningen eigen dienst”). Deze processen zijn weergegeven in een as-is model in de vorm van een flowchart in Bijlage 5. Voor visualisatie van deze paragraaf wordt een versimpeld overzicht weergegeven in Figuur 3.

Voor het verlenen van vergunning wordt er een aanvraag gedaan bij de afdeling Vergunningverlening & Handhaving (hierna: V&H). Bij deze afdeling wordt de legger gebruikt om te bekijken welke regels er gelden voor de locatie van de activiteit. Om te toetsen of de activiteit de belangen van het waterschap (waterkwaliteit, kwantiteit en keringen) schaadt wordt door de afdeling V&H informatie ingewonnen bij een aantal andere afdelingen binnen het waterschap. Is dit niet het geval dan zal er, al dan niet onder voorwaarden, een vergunning ter inzage worden gelegd. Dit gebeurt aan de hand van de reguliere openbare voorbereidingsprocedure waarin derden bezwaar in mogen dienen tegen het besluit. Deze rechtsbescherming zorgt ervoor dat derden niet machteloos staan tegen besluiten van overheden waar zij zelf hinder van kunnen ondervinden.



Figuur 3: Versimpelde weergave huidige situatie (as-is model)

De andere activiteit die van doen heeft met de legger is het uitvoeren van interne projecten. Binnen WRIJ wordt door de afdeling Waterbeleid een Waterbeheerplan gemaakt waarin het meerjarige beleid van het waterschap wordt aangegeven. Dit beleid wordt door onder andere de afdelingen Waterbeheer en Waterkeringen en vaarwegbeheer omgevormd en vertaald naar maatregelen. Deze maatregelen worden op hun beurt weer door de afdeling projecten omgezet in concrete plannen in de vorm van een projectplan. Al deze stappen worden uitgevoerd aan de hand van informatie uit de legger.

Voor deze projecten geldt ook rechtsbescherming, hier is hoogstwaarschijnlijk echter sprake van activiteiten met een grotere impact. Hierom wordt hier gebruik gemaakt van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, waarbij voor het bezwaar moment eerst nog zienswijzen ingediend mogen worden op een conceptplan die daarna meegenomen worden in het definitieve plan.

De aanpassingen aan waterstaatswerken die voortkomen uit vergunde activiteiten en projecten worden opgenomen in een concept legger database die na ongeveer vier jaar (laatste actualisatie dateert uit 2012) wordt bevroren. Deze bevroren legger wordt hierna vastgesteld door een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure waarin burgers zienswijzen in kunnen dienen tegen de samenstelling van de legger. Als dit gedaan is tekent het dagelijks bestuur voor het publiceren van de legger. Het dagelijks bestuur is hiervoor gemandateerd door het algemeen bestuur dat eens in de drie maanden bij elkaar komt. Dit houdt in dat het dagelijks bestuur de bevoegdheden van het algemeen bestuur overneemt.

3.2.Hoe moet een continu legger eruit komen te zien?

De huidige legger is een verzamelmap (en digitale variant hiervan) met een overzichtskaart van het hele werkgebied van WRIJ dat is onderverdeeld in deelkaarten die weer zijn onderverdeeld in leggerkaarten. Deze leggerkaarten geven alle waterstaatswerken weer en door gebruik te maken van de bijbehorende informatietabel kunnen de afmetingen en onderhoudsplichtigen van deze waterstaatswerken bekeken worden. In de informatietabel staat ook het bijbehorende dwarsprofiel aangegeven met daarin de beschermingszones waarvoor de regels van de keur gelden.

Aan de hand van informatie uit deze legger worden vergunningen beoordeeld en worden eigen projecten gecreëerd. Doordat deze legger maar eens in de per jaar geactualiseerd wordt is het mogelijk dat er analyses gedaan worden met verkeerde gegevens. Wanneer wel duidelijk is dat de gegevens niet kloppen kost het meer tijd omdat de juiste gegevens achterhaald moeten worden.

Wanneer de noodzakelijkheid van een vergunning niet langer door een persoon met gebiedskennis maar op basis van digitale regels wordt getoetst, zoals met de Omgevingswet het geval zal zijn, wordt het belang van actualiteit van de legger (veel) groter. Het gebruik van informele regels voor de beoordeling kan niet meer plaatsvinden aangezien de computer deze taak over zal nemen en dus zullen de formele regels ook de gebieden moeten dekken die voorheen gedekt werden door informele regels. Deze formele regels zullen in de Omgevingswet ingevuld worden door gebruik te maken van een beslisboom die aan de hand van de locatie die in het DSO gekozen is en de activiteit die opgegeven wordt bepaald of er een vergunning nodig is.

In Tabel 1 zijn de karakteristieken van de huidige legger en de noodzakelijke karakteristieken van de continu legger weergegeven die voortkomen uit de VIVO-analyse van de (Unie van Waterschappen, 2016) en uit de gehouden interviews.

Karakteristieken	Huidige legger	Continu legger
Kerninstrument	Keur (VIVO)	Waterschapsverordening (Interviews & VIVO)
Beoordeling noodzaak vergunning	Door een persoon aan de hand van formele en informele regels (Interviews)	Door een computer aan de hand van een beslisboom in het DSO (VIVO)
Beoordeling afgifte vergunning	Afdeling V&H met ondersteuning andere afdelingen (Interviews)	Afdeling V&H met ondersteuning andere afdelingen (Interviews)
Actualiteit	Eens per vier jaar geactualiseerd (Interviews)	Permanent (VIVO)
Actualiseren	Compleet (Interviews & VIVO)	Postzegel, alleen gebied van vergunning of projectbesluit. (Interviews)
Vorbereidingsprocedure	Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (28 weken) (Interviews)	Reguliere en uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (8 of 28 weken) (Interviews)
Eigen ontwikkelingen	Projectplan (Interviews & VIVO)	Projectbesluit (VIVO)

Tabel 1: Karakteristieken legger en continu legger

De continu legger zal compleet digitaal zijn en om ook het grijze gebied dat voorheen gedekt werd door informele regels te beslaan zal, de legger nauwkeuriger en eenvoudiger moeten zijn om zo de hoeveelheid regels en de grootte van de beslisboom en daarmee kans op het maken van fouten te beperken.

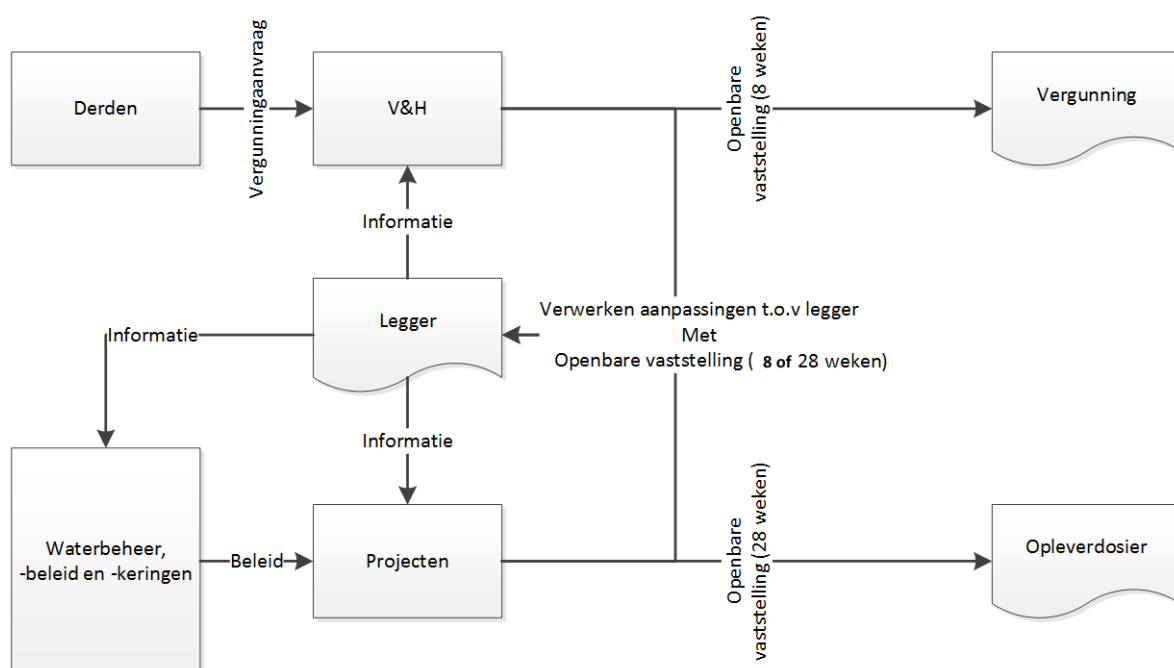
Het uitvoeren van eigen projecten zal buiten de aanpassingen aan de legger weinig veranderen. Het huidige projectplan wordt vervangen door een projectbesluit. Het projectbesluit vervangt de methodes die op dit moment bij de verschillende overheden bestaan voor het uitvoeren van eigen projecten. Dit zorgt voor uniformiteit en overzichtelijke en inzichtelijke procedures richting derden.

De continu legger moet geactualiseerd worden op het moment dat er een vergunning afgegeven of een projectbesluit bekend gemaakt wordt. Omdat dit alleen hoeft te gelden voor het gebied waar een aanpassing gedaan wordt volstaat het doen van een actualisatie van een klein deel van de legger, op deze manier ontstaat een leggerkaart waar allemaal postzegels met nieuwe gegevens op zijn geplakt.

3.3.Hoe moet de organisatie van WRIJ eruitzien in een situatie met continu legger?

Om de legger te laten voldoen aan de eisen die gesteld zijn in hoofdstuk 3.2 zijn verschillende opties, de could-be modellen, bekeken, namelijk het wijzigen van een deel van legger direct na afronding van werkzaamheden of gelijktijdig met de goedkeuring van werkzaamheden een deel van de legger wijzigen. Beide opties verbeteren de actualiteit van de legger drastisch. Er is echter gekozen voor de gelijktijdige leggerwijziging omdat deze optie een kortere tijd een discrepantie heeft tussen de legger en de werkelijke situatie.

Deze nieuwe manier van werken is weergegeven in een to-be model flowchart in Bijlage 6 en wordt in Figuur 4 op een versimpelde manier weergegeven. Wanneer het to-be model vergeleken wordt met het as-is model is te zien dat naast het parallel plaatsvinden van de leggerwijziging en vergunningverlening dan wel projectbesluit er nog een aantal aanpassingen nodig zijn.



Figuur 4: Versimpelde weergave toekomstige situatie (to-be model)

Om deze wijziging te bewerkstelligen zal er tegelijkertijd met het starten van een vergunningsverleningsprocedure of projectbesluitprocedure een leggerwijzigingsprocedure starten. De vergunning of het projectbesluit wordt dan samen met de leggerwijziging ter inzage gelegd. Dit betekent dat bij een projectbesluit de leggerwijziging gelijktijdig in werking treedt als dat het besluit uitgevoerd mag worden (28-32 weken).

Wanneer deze zelfde procedure gevolgd zou worden bij het verlenen van een vergunning zou dit betekenen dat er voor een periode van 20 weken nog geen leggerwijziging heeft plaatsgevonden terwijl er al wel toestemming is verleend om te starten met de activiteit. Om dit probleem te voorkomen kan voor een wijziging van de legger die voortkomt uit het verlenen van een vergunning de reguliere openbare voorbereidingsprocedure worden doorlopen. Om zo na 8 weken de gehele procedure te hebben doorlopen.

Dit vermindert de mate van rechtsbescherming voor burgers omdat de duur en het type inspraakmomenten verandert. De impact van activiteiten die voortkomen uit vergunning is dusdanig klein dat dit echter geen problemen zou moeten geven. Voor het vergunnen van grote projecten van derden wordt reeds gebruik gemaakt van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, dit zal in de toekomstige situatie nog steeds het geval zijn. Bij deze vergunningen moet dan ook gebruik gemaakt worden van een uitgebreide procedure voor de leggerwijziging om de rechtsbescherming te behouden. Op deze manier kan er gesproken worden van kleine en grote leggerwijzigingen.

Deze maatregel zorgt ervoor dat de doorloopsnelheid voor een leggerwijziging omhoog gaat wat de druk op het dagelijks bestuur om tijdig de wijziging te tekenen opvoert. Om dit tegen te gaan kan de eindverantwoordelijke bij de afdeling V&H gedelegeerd worden om voor kleine leggerwijzigingen te mogen tekenen. Doordat de impact en gevolgen klein zijn is het overdragen van bevoegdheden naar een persoon die lager in de organisatie staat verantwoord.

Om te garanderen dat het waterschap ten alle tijden de waterstaatswerken en daarmee haar verantwoordelijkheden kan beschermen is het noodzakelijk dat de bescherming op de oude situatie nog niet is verdwenen voordat de werkzaamheden voltooid zijn. Dit wordt bereikt door in het leggerwijzigingsbesluit een regel op te nemen waarin staat dat de wijziging pas ingaat op het moment dat het werk afgemaakt is.

Deze regel in het leggerbesluit brengt wel met zich mee dat er tussen goedkeuring van de leggerwijziging en het moment dat de werkzaamheden daadwerkelijk uitgevoerd zijn twee verschillende leggers gelden, namelijk de oude en nieuwe situatie. Dit zorgt ervoor dat derden in deze tijdelijke periode rekening moeten houden met beide leggers versies wat de regeldruk, namelijk de hoeveelheid gebieden waar een beperking geldt, vergroot. Dit zal in de praktijk echter weinig problemen veroorzaken aangezien deze dubbele situatie voor kleine projecten maar van korte duur is en voor grote projecten het gebied op en om het projectterrein van het waterschap of een van de partners in het project is.

Het is mogelijk dat een project of activiteit van derden dusdanig verschilt van de aanvraag in het projectbesluit of de vergunning dat deze niet meer overeenkomt met de op moment van afgifte uitgevoerde leggerwijziging. Dat betekent dat de beschermingszones in de legger niet afdoende zijn om de belangen van het waterschap te handhaven. Dit zou niet voorkomen op het moment dat er na het uitvoeren van werkzaamheden pas een leggerwijziging uitgevoerd zou zijn. Dit komt echter weinig voor en mocht dit wel voorkomen is het hoe dan ook noodzakelijk om handhavende maatregelen te nemen en bestaat er nog steeds de mogelijkheid om een corrigerende leggerwijzigingsprocedure te starten. Dit is ook geconcludeerd bij het interview bij Roer & Overmaas.

4. Conclusie

Het doel van dit onderzoek was om te achterhalen welke processen en welke onderdelen van de organisatie van WRIJ moeten veranderen om succesvol een continu legger te kunnen implementeren.

Uit analyse van de Omgevingswet, de huidige werkwijzen binnen WRIJ en de standpunten van stakeholders is naar voren gekomen dat een succesvolle continu legger nauwkeurig, eenvoudig en zo actueel mogelijk moet zijn om de afwezigheid van informele regels bij gebruik van het DSO op te kunnen vangen.

Dit kan bij WRIJ worden bereikt door gelijktijdig met de start van een vergunnings- of projectbesluitprocedure een procedure te starten waarin een lokale leggerwijziging wordt doorgevoerd. Hierbij wordt voor het aanpassen van de legger bij het uitgeven van eenvoudige vergunningen niet langer gebruik gemaakt van een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van 28 weken maar wordt de reguliere procedure van 8 weken gevolgd. Om hierbij de druk van het dagelijkse bestuur weg te nemen zal de taak van het tekenen van simpele leggerwijzigingen toevallen aan een persoon binnen de afdeling V&H. Voor vergunningen met veel impact en voor projectbesluiten zal nog wel een uitgebreide procedure worden doorlopen om zo rechtsbescherming te garanderen.

Om handhaving van de belangen van WRIJ op elk moment te garanderen zal er in het leggerbesluit een regel opgenomen worden dat de bescherming die voortkomt uit de Waterschapsverordening pas vervalt op het moment dat de activiteiten die voortkomen uit vergunningen of projectbesluiten zijn voltooid.

5. Discussie

Een groot deel van deze studie is gebaseerd op aannames van de auteur op basis van de interviews en gesprekken die zijn gehouden. De beschrijving van de huidige manier van werken bij WRIJ is hier het belangrijkste voorbeeld van, dit is op een kleine basis na geheel gebaseerd op de informatie die voortkomt uit interviews. Dit brengt een onzekerheid met zich mee omdat verschillende actoren hier een verschillend beeld bij hebben. Deze onzekerheid is in dit onderzoek ondervangen door de nieuw verkregen informatie telkens te toetsen in een volgend interview.

Tijdens deze studie is het helaas niet gelukt om met alle actoren te spreken, de reden hiervoor is overvolle plannen aan het eind van 2016 en gebrek aan tijd in januari 2017. Dit is vooral voor de afdeling Vergunningverlening & Handhaving jammer aangezien dit een belangrijke actor is. Door de velen kanten waarop de vergunningverlening reeds belicht is mede door andere juristen met kennis van zaken van WRIJ, is de verwachting dat hier echter geen grote veranderingen in het resultaat uit zouden voortvloeien.

In dit onderzoek is alleen gekeken naar een Waterwetlegger en niet naar de onderhoudslegger, zoals is vermeld in paragraaf 1.4. Op dit moment zijn deze leggers sterk met elkaar verweven omdat ze iets zeggen over dezelfde gebieden. Het niet meenemen van de onderhoudslegger in dit onderzoek heeft weinig invloed gehad op het resultaat omdat de leggers ook in de nieuwe situatie nog tegelijk geactualiseerd kunnen worden en dus met elkaar verweven kunnen blijven.

Een groot aantal onderdelen van dit onderzoek en de resultaten hebben te maken met wetgeving. In dit onderzoek is kennisgenomen van de huidige stand van zaken omtrent de regelgeving bij WRIJ. Zo is het op dit moment verplicht om een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure te doorlopen bij een leggerwijziging. In dit onderzoek is aangenomen dat er bij een leggerwijziging vanuit een vergunning goed onderbouwd kan worden waarom de reguliere procedure doorlopen kan worden, namelijk de geringe impact die het met zich mee brengt. Voordat dit kan gebeuren moet deze manier van werken eerst ter inzage gelegd worden en getoetst worden op geldigheid. Mocht het doorvoeren hiervan niet lukken dan moet afgezien worden van de reguliere procedure voor kleine leggerwijzigingen. Andere onderdelen in de toekomstige situatie zouden een zelfde soort probleem kunnen opleveren, hierbij kan gedacht worden aan het tegelijk beschermen van de oude en nieuwe situatie en het aanbrengen van een leggerwijziging gebaseerd op plannen en niet op werkelijke situatie.

6. Aanbevelingen voor WRIJ

In de periode tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2019 moet er bij WRIJ verder invulling gegeven worden aan de continu legger en de implementatie hiervan. Hierbij is het handig om gebruik te maken van de volgende aanbevelingen om zo de discussie en procesgang te kunnen stroomlijnen.

- Het is van belang dat goed bijgehouden wordt wanneer een leggerwijziging van een bepaalde 'postzegel' is gedaan en wanneer deze in werking is getreden.

De archiefwet uit 1995 schrijft voor dat overheidsinstanties bepaalde soorten informatie moeten bewaren, de inhoud van de legger is hier een onderdeel van. Doordat een continue legger vaak vernieuwd wordt met het plakken van nieuwe postzegels ontstaan er veel verschillende versies. Hier moet ICT-technisch goed naar gekeken worden om te blijven voldoen aan de archiefwet.

- Eens in de paar jaar de hele legger ter inzage leggen om zo fouten uit de legger te kunnen halen.

Op dit moment wordt de gehele legger ter inzage gelegd voor een actualisatie. Wanneer een continu legger wordt ingevoerd is dit niet meer het geval. Hierdoor vervalt een belangrijk controle moment van de legger, zowel intern als extern. Er zal door medewerkers van WRIJ niet meer kritisch gekeken worden naar de hele legger omdat deze als zodanig niet ter inzage wordt gelegd. Daarmee zal de realisatie dat het geheel moet kloppen naar de achtergrond verdwijnen. Ook zal de impact van een leggerwijziging verminderen door de kleine schaal en zullen derden wellicht minder kritisch naar het geheel kijken. Door eens in de paar jaar de gehele legger ter inzage te leggen blijft deze controlemogelijkheid bestaan.

- Voor het verder uitwerken en implementeren van de nieuwe legger gebruik maken van individuen uit alle afdelingen omdat er op sommige punten grote verschillen in opvattingen bestaan.

Verschillende afdelingen binnen WRIJ maken op verschillende manieren gebruik van de legger en hebben ook een andere optiek over hoe de legger ingevuld moet zijn. Om de continu legger zo breed mogelijk draagvlak te geven is het verstandig om voor de verdere implementatie en uitwerking een gemengd stakeholders team te gebruiken.

Verder onderzoek naar de invoering van een continu legger moet zich focussen op de uitwerking per afdeling. Tijdens dit onderzoek is gekeken naar het punt waarop een leggerwijziging plaats moet vinden en niet naar de implementatie per afdeling. Dit is gedaan om de grootte van het onderzoek beperkt te houden. Het is hierdoor nog niet duidelijk hoe de huidige manier van werken op afdelingsniveau moet worden aangepast, dit is echter wel interessant voor WRIJ omdat het de dagelijkse bezigheden van afdelingen beïnvloed. Daarom moet hier nog meer onderzoek naar gedaan worden.

Een tweede onderdeel wat nog niet voldoende belicht is maar wel van belang is voor WRIJ zijn de juridische implicaties van invoering van een continu legger in welke vorm dan ook. Het waterschap moet voldoen aan wetgeving en als zij dit niet doet kan het verdedigen van bepaalde keuzes voor de rechter in gevaar komen. Om dit te voorkomen is het noodzakelijk om verder te kijken naar de rechtsgeldigheid van de resultaten van dit onderzoek.

Literatuurlijst

- Aguilar-Savén, R. S. (2004). Business process modelling: Review and framework. *International journal of production economics*, 129-149.
- Barribal, K. L., & While, A. (1994). Collecting data using a semi-structured interview: a discussion paper. *Journal of advanced nursing*, 328-335.
- (2012). *Bruggen slaan regeerakkoord VVD - PVDA*.
- BusinessDictionary. (sd). *Business Process Model*. Opgeroepen op januari 30, 2017, van BusinessDictionary: <http://www.businessdictionary.com/definition/Business-Process-Model.html>
- Cohen, D., & Crabtree, B. (2006, Juli). *Qualitative Research Guidelines Project*. Opgeroepen op Januari 13, 2017, van qualres: <http://www.qualres.org/HomeInfo-3631.html>
- Commissie infrastructuur en milieu. (2016, Oktober 14). *Omgevingswet*. Opgeroepen op Januari 17, 2017, van Tweedekamer.nl: <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/infrastructuur-en-milieu/omgevingswet>
- Davenport, T. H. (1993). The nature of process innovation. In T. H. Davenport, *Process Innovation* (p. 5). Harvard Business School Press.
- Digitaal stelsel omgevingswet*. (2016, Juli 21). Opgeroepen op januari 30, 2017, van omgevingswetportaal: <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2016/07/21/inzicht-duidelijkheid-en-samenwerking-is-streven-voor-digitaal-stelsel-omgevingswet>
- Grondwet voor het koninkrijk der Nederlanden. (2008, Juli 15).
- Harmon, P. (2014). Modelling business processes. In P. Harmon, *Business Process Change* (p. 229). Morgan Kaufmann.
- Harmon, P. (2014). Understanding and Scoping Process Problems. In P. Harmon, *Business Process Change (third edition)* (p. 191). Morgan Kaufmann.
- Infomil. (2010, januari 21). *Wetgeving waterwet*. Opgeroepen op januari 30, 2017, van Infomil: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/>
- Infomil. (2013, december 10). *Wetgeving waterschapswet*. Opgeroepen op januari 30, 2017, van Infomil: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterschapswet-0/>
- Kallio, H., Pietilä, A.-M., Jonhson, M., & Kangasniemi, M. (2016). Systematic methodological review, Developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide. *Journal of advanced nursing*.
- Keur Waterschap Rijn en IJssel 2009. (2009, December 12). Art. 3.13.

- Melão, N., & Pidd, M. (2000). A conceptual framework for understanding business processes and business process modelling. *Information systems Journal*, 105-129.
- Meriam Webster Dictionary*. (2017, januari 29).
- Omgevingswetloket. (2017). *Aanleiding*. Opgeroepen op januari 30, 2017, van Omgevingswetloket: <http://www.omgevingswetloket.nl/aanleiding/>
- Reglement voor Waterschap Rijn en IJssel. (2014, Januari 24).
- Unie van Waterschappen. (2016). *Eindrapportage Verkenning Informatievoorziening Omgevingswet Waterschappen*.
- van Aalst, J. W. (sd).
- Vernieuwing omgevingsrecht*. (2016, Mei 15). Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>
- waterschap Vallei en Veluwe. (2017, januari 29). *Keur en Legger*. Opgehaald van waterschap Vallei en Veluwe: <https://www.vallei-veluwe.nl/water-0/water-legger/>
- Waterschappen.nl*. (sd). Opgeroepen op Januari 17, 2017, van Ontdek ons: <http://www.waterschappen.nl/ontdek-ons/>
- WaterschapsTalent. (2013). Opgeroepen op februari 8, 2017, van Waterschapstalent: <http://www.waterschapstalent.nl/waterschappen.html>
- Waterschapswet Art. 2. (2017, Januari 1). Art. 2.
- Waterschapswet Art. 78. (2017, Januari 1). Art. 78.
- Waterwet Art. 5.1. (2017, Januari 1). Art. 5.1.
- Wissink, N. (2011, Oktober). *Landschappark Waterschap Rijn en IJssel*. Opgeroepen op januari 26, 2017, van <http://nicowissing.com/wp/index.php/2011/10/waterschap-rijn-en-ijssel/>

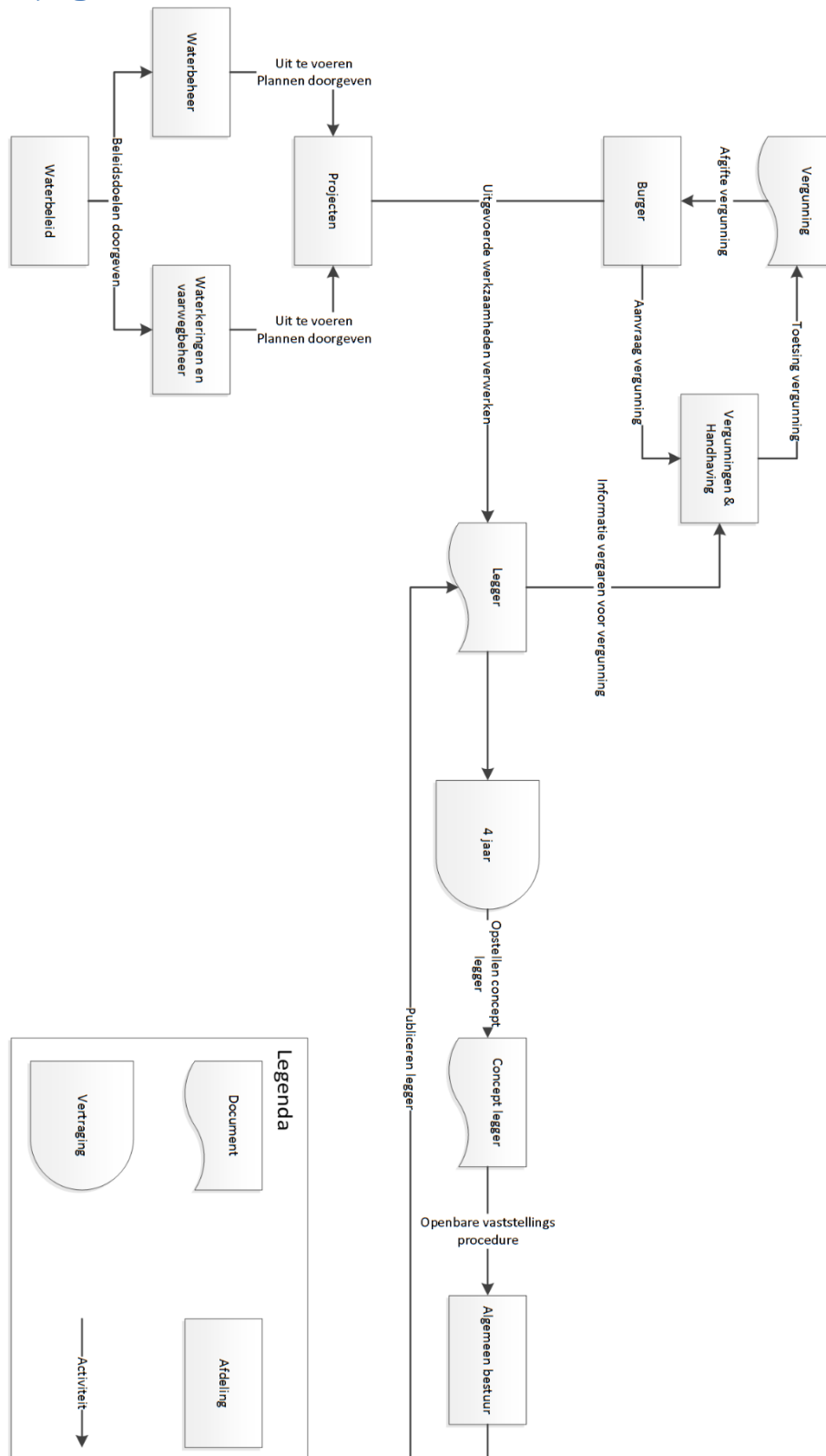
Bijlagen

Bijlage 1: Interviewpartners

Wie	Afdeling	Reden voor keuze	Geïnterviewd
Jolijn Polman	V&H	Heeft veel van doen met de burger en de juridische grondslag van de legger	Nee, geen tijdige ruimte in agenda.
Audrey Theunissen	Bestuurlijk juridische zaken	Heeft kennis van de juridische implicaties van de Omgevingswet.	Ja
Leonard Post	Waterkeringen en vaarwegbeheer	Is verantwoordelijk voor de legger bij waterkeringen.	Ja
Benjan Weener & Karel Hesselink	Waterbeheer (gebiedskenner)	Afdeling actualiseert de legger en maakt gebruik van de legger voor hun werkzaamheden.	Nee, geen tijdige ruimte in agenda.
Arjen van Zalinge	Waterbeleid	Is verantwoordelijk voor al het beleid omtrent de keur (en de legger) en de Omgevingswet. Hij heeft kijk op wat de legger betekent voor de burger wat erg belangrijk is voor een overheidsinstantie.	Ja
Sander Klarenbeek	Projecten	Is verantwoordelijk voor de uitvoering en samenstelling van projecten en is regelmatig leverancier van	Ja
Judith Janssen	ICT	De legger en het beheerregister worden digitaal bijgehouden en ICT is hier verantwoordelijk voor.	Ja
Bram de Vlieger	Waterbeheer	Is veel bezig met het verbeteren van de processen omtrent de legger en hoe deze verbeterd kunnen worden.	ja
Paul Geurts	Roer & Overmaas	Waterschap Roer & Overmaas heeft al een continu legger ingevoerd en Paul Geurts heeft een belangrijke rol gespeeld in het vormen van de processen die hier voor nodig waren.	Ja

Tabel 2: Stakeholders en reden tot interviewen

Bijlage 2: Basisoverzicht as-is model



Figuur 5: Basisoverzicht as-is model legger WRI

Bijlage 3: Interviewformat

1.1. Creëren interviewformat

Het interviewformat vormt de basis voor alle interviews, daarom is het van belang dat het format leidt tot alle benodigde informatie die, voor het onderzoek, met interviews verkregen moet worden. Om dit te waarborgen is het format systematisch opgebouwd door gebruik te maken van hoofddoelen en subdoelen die leiden tot vragen en waar nodig voor verduidelijking, subvragen.

De hoofddoelen die gehaald moeten worden vallen samen met de eerste twee hoofdvragen zoals beschreven in de inleiding en zijn als volgt:

- **Het achterhalen van de werkwijze en processen van, en binnen, het waterschap**
- **Het vergaren van informatie die gebruikt kan worden voor het invullen van het nieuwe leggerproces**

Deze hoofddoelen beslaan een groot gebied, om doelgerichte vragen te maken zijn de hoofddoelen opgesplitst in een aantal subdoelen.

Het eerst hoofddoel poogt het hele systeem binnen het waterschap en de interactie naar buiten toe vast te leggen. Om dit overzichtelijk te krijgen is dit doel opgedeeld in het achterhalen van de processen van verschillende afdelingen van het waterschap en de interacties die nodig zijn om de afdelingen goed te laten werken in het gehele systeem. Dit heeft geleid tot de volgende subdoelen:

- *Het uitzoeken van de bezigheden van afdelingen*
- *Het vinden van de interacties tussen afdelingen*
 - o *Het vaststellen van benodigheden voor bezigheden van afdelingen (input)*
 - o *Het vaststellen van de uitvoer van bezigheden van afdelingen (output)*

Interviewpartners (werknemers) hebben veel kennis over de problemen met de huidige manier van werken doordat zij hier dagelijks mee in aanraking komen. Door deze ervaringen hebben zij waarschijnlijk ook een beeld bij de problemen die ontstaan in een nieuwe situatie. Voor het achterhalen van informatie hiervoor zijn daarom de volgende subdoelen opgesteld.

- *Het achterhalen van bestaande problemen in het leggerproces*
- *Het uitzoeken van mogelijke toekomstige problemen in het leggerproces*

Aan de hand van deze subdoelen zijn vragen gemaakt die een zo'n volledig mogelijk beeld moeten schetsen van de processen en problemen binnen het waterschap. Deze vragen vormen, samen met een inleidend verhaal over dit onderzoek en een aantal functie specifieke vragen, het interviewformat dat gebruikt is in het onderzoek.

1.2. Interviewformat WRIJ

Doelen

Zie creëren interviewformat

Onderwerpen

- Achtergrond interviewpartner
- Functie interviewpartner
- Benodigheden voor uitvoeren functie
- Proces overzichtskaart
- Huidige problemen met legger
- Verwachte problemen in de toekomst

Interview

Begin van het interview:

Vertellen over achtergrond van de interviewer, de reden van het onderzoek en het doel van het onderzoek. Uitleg geven over de legger, continu legger en implicaties van de Omgevingswet.

Vragen of de interviewpartner het goed vindt dat het gesprek opgenomen wordt.

Vragen

- Wat voor achtergrond heb je?
- Wat houdt je functie in?
 - o Hoe ziet een gemiddelde werkdag er uit?
- Aan wie lever je kennis of producten?
- Van wie heb je kennis of producten nodig om je taken goed uit kunnen voeren?
- Met welke afdelingen binnen het waterschap heb je veel contact?
- Klopt deze weergave (procesoverzicht tot dan toe) volgens jou?
- Zijn er problemen met de legger waar je regelmatig tegen aan loopt?
- Wat gaat er voor jou/ in het algemeen veranderen in de nieuwe situatie?
- Zijn er nog onderwerpen waar we het niet over gehad hebben maar waarvan jij denkt dat ze wel nuttig kunnen zijn voor mij en mijn onderzoek?

Einde van het interview:

De interviewpartner bedanken en afspraken maken over terugkoppeling van de uitkomst van het interview, vervolgvragen en van de onderzoeksresultaten.

Bijlage 4: Interviewvragen - Paul Geurts (Roer & Overmaas)

Doelen

Het toetsen van de opgedane kennis en ideeën wat betreft een continu legger. Het achterhalen van de beweegredenen van Roer & Overmaas tot overgang naar een continu legger. Het achterhalen van mogelijke problemen, en eventuele oplossingen daarvoor, bij het invoeren van een continu legger bij WRIJ aan de hand van de ervaringen van Roer & Overmaas.

Vragen

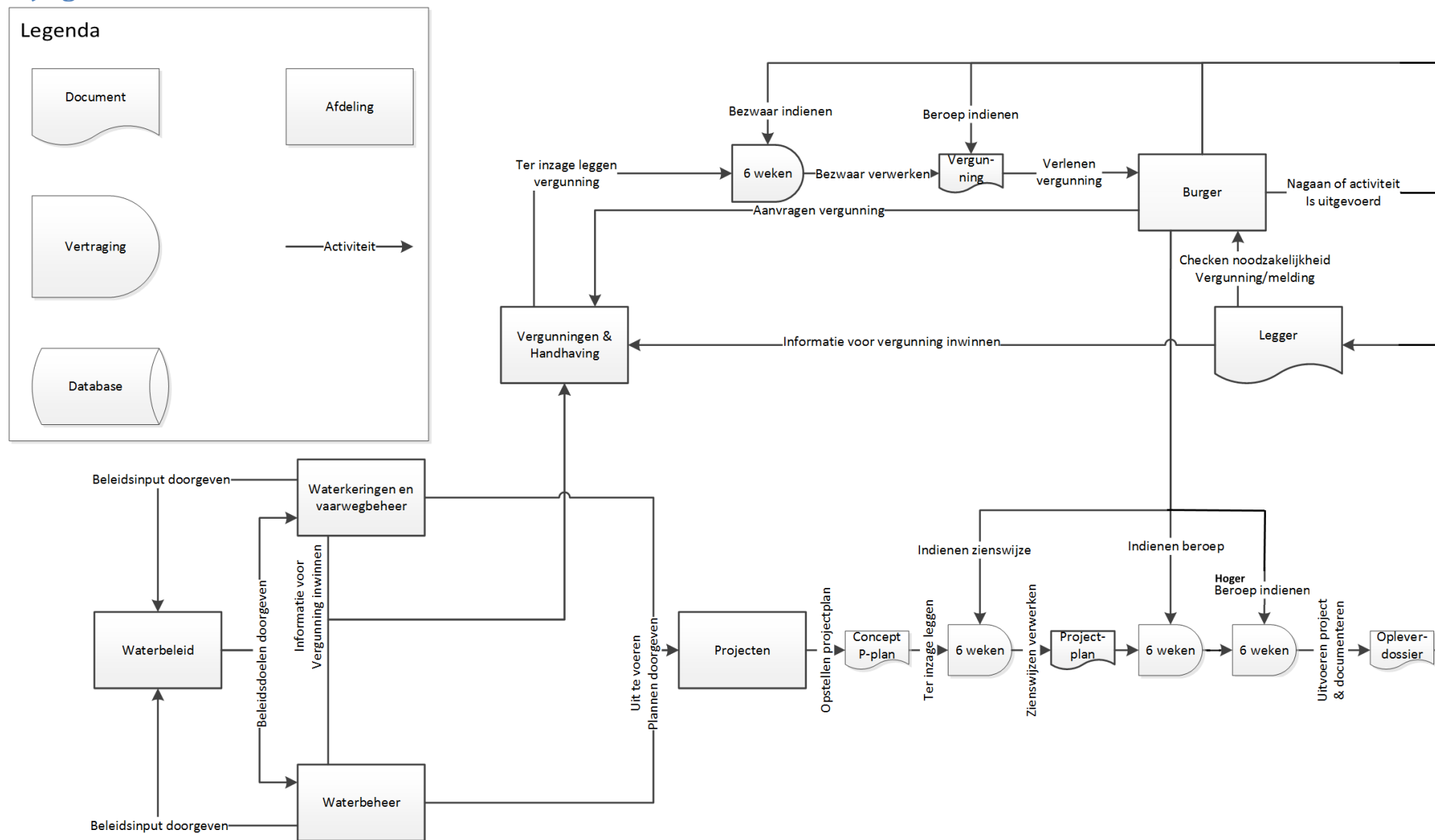
Introductie over mijn achtergrond en mijn opdracht.

- Wat is uw functie binnen Roer & Overmaas?
- Hoe lang maken jullie inmiddels gebruik van een continu legger?
- Wat heeft jullie doen besluiten om over te gaan op een continu legger?
- Hoe zag jullie legger er eerst uit?
 - o Proces
 - o Instrument
- Hoe ziet de legger er nu uit?
 - o Proces
 - o Instrument
- Werkten jullie voor de overgang al met een standaardbeschermingszone?
 - o Waarom is de keuze gemaakt om dit te veranderen?
- Wanneer stellen jullie de legger vast?
 - o Bij vergunningverlening/projectplan of ergens anders in het proces?
 - Wat als de vergunning niet wordt uitgevoerd?
 - Hoe stellen jullie vast of iets is uitgevoerd?
 - o Zijn er nog andere actualisaties van de legger die niet voortkomen uit een vergunning of projectplan?
 - o Gebruiken jullie ook nog keurkaarten om gebieden te beschermen of stellen jullie dan direct een legger vast
- Was de overgang naar een continu legger moeilijk voor de personen die er mee moeten werken?
 - o Personen die data aanleveren
 - o Personen die data uit de legger gebruiken
 - o Hoe is de verandering en de daarbij behorende veranderingen van processen gecommuniceerd?
- Is de legger nu ook echt continu en up-to-date of zijn er nog delen van jullie werkgebied waar niet alles klopt?
- Voldoet jullie huidige systeem aan de eisen die gesteld zijn in de Omgevingswet?
 - o Proces
 - o Instrument

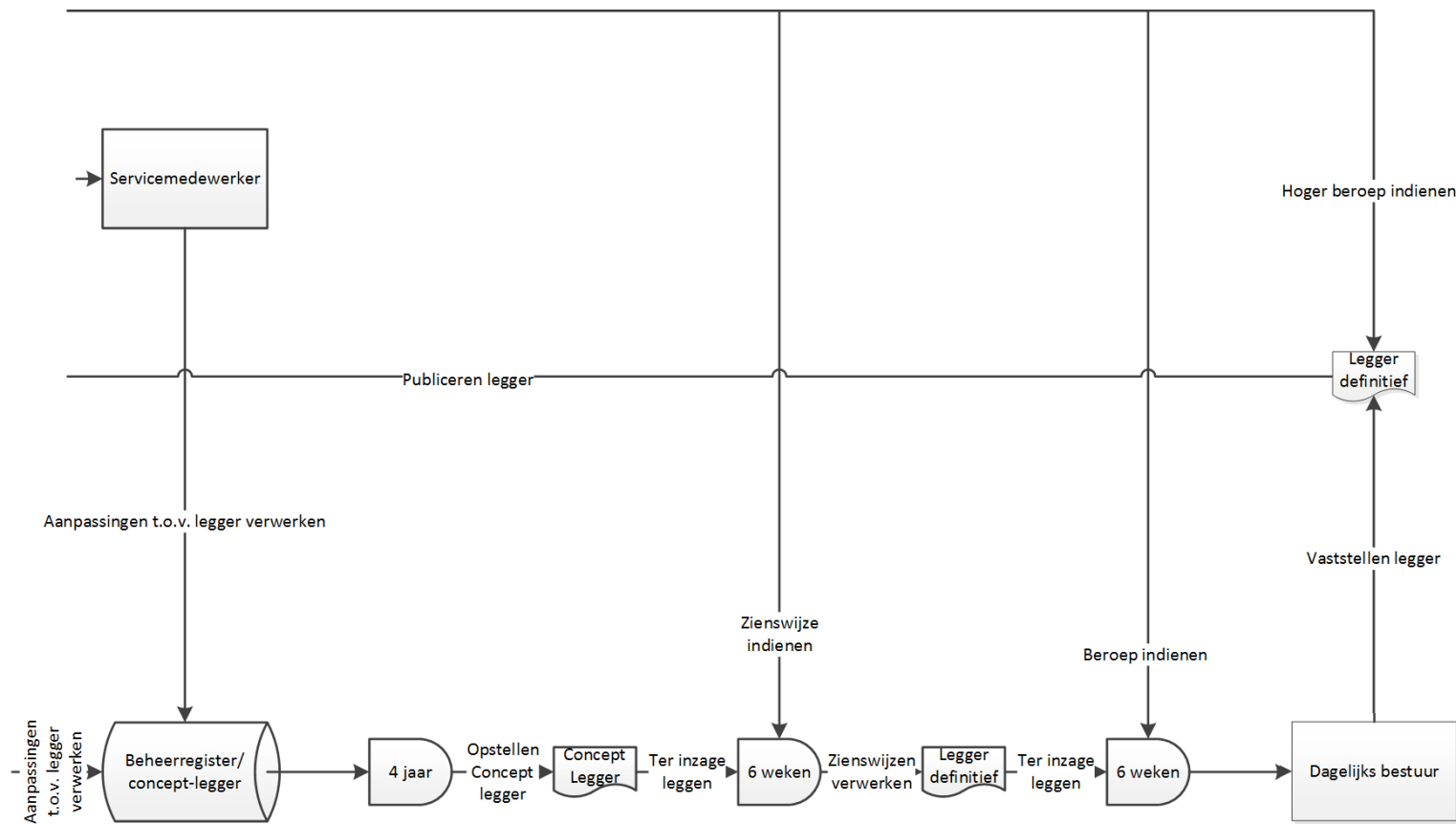
Andere onderwerpen:

- Mandatering van AB naar DB en eventueel delegeren naar één bestuurder.
- Archiefwet en versiebeheer van tekeningen.
- Basisoverzicht legger

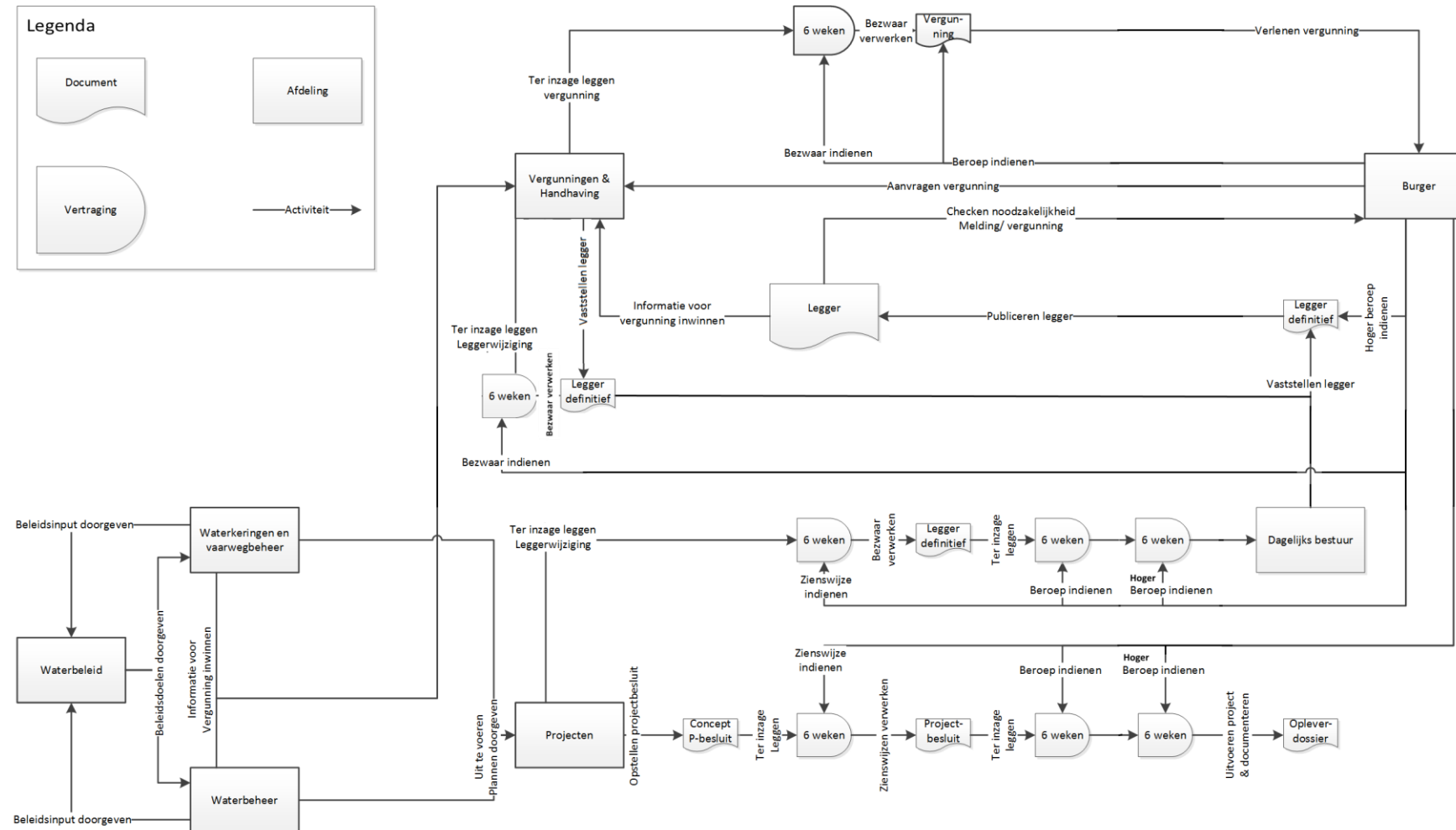
Bijlage 5: As-is model flowchart



Figuur 6: As-is model links



Figuur 7: As-is model rechts



Figuur 8: To-be model