



Advies Beleidshuis & Beleidscyclus

Opdrachtgever: Afdelingsmanager OAR, Waterschap Zuiderzeeland

Door: _____

Datum: 2 maart 2025

Status: Definitief

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding.....	1
2 Vraagstelling	2
3 Probleemanalyse	3
3.1 Afbakening functioneel beleid	3
3.2 Staat van het Beleidshuis.....	4
3.2.1 Toegankelijkheid, vindbaarheid en gebruik.....	4
3.2.2 Actualiteit	6
3.2.3 Volledigheid	6
3.2.4 Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit.....	7
3.2.5 Beeld aan de hand van het beleidsraamwerk	9
3.3 Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus	11
3.4 Consequenties.....	11
3.5 Prioriteiten	12
3.6 Diagnose.....	12
4 Oplossingen.....	14
4.1 Visie en definitie	14
4.2 Beleidshuis	15
4.2.1 Variant 1: regisseren via visies en beleidsnota's	16
4.2.2 Variant 2: regisseren via de beleidscyclus	18
4.2.3 Stelsel Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels	19
4.3 Beleidscyclus.....	20
4.3.1 Variant 1: Beleidsacht.....	20
4.3.2 Variant 2: Omgevingswet.....	20
4.3.3 Variant 3: Rijksoverheid.....	21
4.3.4 Start van een beleidsinitiatief	22
4.3.5 Houdbaarheid van een beleidsdocument	23
4.4 Beleidsdocumenten	24
4.4.1 Eisen aan de titel	24
4.4.2 Eisen aan de colofon	24
4.4.3 Eisen aan de inhoud	24

5	Advies	25
5.1	Definitie Beleidsdocument.....	25
5.2	Architectuur Beleidshuis.....	25
5.3	Inrichting Beleidscyclus	26
5.4	Voorschriften beleidsdocument	27
5.5	Vervolgstappen	28
5.5.1	Ontvlechten Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels.....	28
5.5.2	Inrichten, besluiten en beginnen	29
5.5.3	Colofon in Beleidsdocumenten en sjabloon voor Beleidsregels	30
5.6	Overige aanbevelingen.....	30
	Bijlage 1 – Nadere uitwerking aanpak.....	32
	Bijlage 2 – Afbakening	34
	Bijlage 3 – Bepaling actualiteit per document in het Beleidshuis	35
	Bijlage 4 – Ontbrekende documenten in het Beleidshuis.....	39
	Bijlage 5 – Stelsel van Verordeningen, Waterkader en Beleidsregels	41
	Bijlage 6 – Beleidsraamwerk.....	60
	Bijlage 7 – Casuïstiek	69
	Bijlage 8 – Workshops	95
	Bijlage 9 – Beleidscyclus: triggers voor actualisatie	103
	Bijlage 10 – Reviewcommentaar concept rapportage 20 januari 2025.....	104

Samenvatting

Dit adviesrapport is het resultaat van een traject dat in de zomer van 2024 is geïnitieerd op verzoek van de afdelingsmanager OAR. Centraal staat de vraag hoe het Beleidshuis en de Beleidscyclus kunnen worden verbeterd tegen de achtergrond van de Omgevingswet en actuele beleidsontwikkelingen, zoals de beleidsbrief Water- en Bodem Sturend, de opgaven op het gebied van klimaat en biodiversiteit, en beleidsvragen die vanuit de praktijk/het veld ontstaan. Dit advies is tot stand gekomen in de periode augustus 2024-januari 2025. Daarbij is gebruik gemaakt van ruim 100 documenten en de input van ongeveer 30 medewerkers van Waterschap Zuiderzeeland.

In het eerste deel van het adviesrapport wordt de diagnose gesteld:

1. Uit de gebruiksdata blijkt dat het Beleidshuis een behoefte vervult. De gegevens bevestigen ook de goede vindbaarheid en toegankelijkheid van het Beleidshuis;
2. Door de slechte staat van het Beleidshuis is ZZL in toenemende mate kwetsbaar op het gebied van het (kunnen) waarborgen van het waterbelang, mens & organisatie en de juridische houdbaarheid van besluiten;
3. Tijdens dit adviestraject is geen vastgelegde, vastgestelde én ingeregelde Beleidscyclus gevonden. Hierdoor is het opstellen of actualiseren van een beleidsdocument een veel grotere opgave dan nodig is, gaan leerervaringen verloren en ontstaat er geen routine op de standaardonderdelen van de beleidsontwikkeling. Bovendien is het onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is waardoor niemand aanspreekbaar is en/of kan weten waarop hij/zij actie op moet worden ondernemen;
4. Vanwege verschillende interpretaties over de status van het Waterkader is het huidige stelsel van de Waterschapsverordening, Waterkader en Beleidsregels onduidelijk. Deze situatie versterkt punt 2. en wordt in stand gehouden door punt 3;
5. De Omgevingswet is op zichzelf al aanleiding om een groot aantal documenten in het Beleidshuis te herzien. Door deze herziening te combineren met het oplossen van de knelpunten kan Waterschap Zuiderzeeland “twee vliegen in één klap” slaan.

Voor een oplossing wordt in het tweede deel van het rapport het volgende geadviseerd:

1. Niet ieder document in het huidige Beleidshuis is een beleidsdocument. Dit gaat ten koste van het overzicht. Stel daarom een geoperationaliseerde definitie van beleidsdocumenten vast en bed dit in het Beleidshuis en de Beleidscyclus in;
2. Kies een variant voor de positionering van het Waterkader in het stelsel van Waterschapsverordening-Beleidsregels-Waterkader. De keuze is afhankelijk van de beleidsmatige, organisatorische en juridische voorkeuren en mogelijkheden van ZZL;
3. Kies een variant voor de architectuur van het Beleidshuis. In dit adviesrapport worden twee voorstellen gedaan. Voor een optimaal resultaat wordt geadviseerd om de keuze in samenhang met de vormgeving van de afdeling OAR, inrichting van ZZL en verbetering van portfoliomanagement te maken;
4. Kies een variant voor de Beleidscyclus en bed deze in de organisatieprocessen binnen ZZL in, met in achtneming van de keuze en context van het vorige punt (advies 3). In dit adviesrapport worden drie voorstellen gedaan. Geadviseerd wordt om bij de Beleidscyclus expliciet aandacht te geven aan het Interbestuurlijk Toezicht (IBT), het niveau van participatie (Participatieverordening), wie het beleidsdocument vaststelt

- (mandaat, volmacht en machtiging), de P&C-cyclus van Waterschap Zuiderzeeland en de (te definiëren) houdbaarheid van een beleidsdocument;
5. Stel voorschriften vast voor alle Beleidsdocumenten met betrekking tot de titel op de eerste pagina en de colofon op de tweede pagina. Specifiek voor Beleidsregels wordt geadviseerd om op basis van de aanwijzingen van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving van de Rijksoverheid (KCBR) een standaardsjabloon te ontwikkelen;
 6. Om te starten wordt een drie-sporen-aanpak (parallel) aanbevolen:
 - a. Ontvlecht het Waterkader in het stelsel Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels om de onduidelijkheid van de status van het Waterkader weg te nemen. Als het eindbeeld (advies 2) niet op korte termijn haalbaar is dan kan worden overwogen om een “spoedreparatie” uit te voeren waarbij de huidige (onduidelijke) status van het Waterkader ongewijzigd blijft;
 - b. Richt de governance in als onderdeel van de vormgeving OAR, inrichting ZZL en verbetering portfoliomanagement. Neem daarna in overeenstemming met de ingeregelde governance besluiten over definities (advies 1), Beleidshuis (advies 3), Beleidscyclus (advies 4), Beleidsdocument (advies 5) en, indien nodig, de status van het Waterkader (advies 2). Daarna kan de organisatie volgens de Beleidscyclus met het Beleidshuis en duidelijk gedefinieerde Beleidsdocumenten gaan werken;
 - c. Omdat dit eenvoudig is te implementeren wordt geadviseerd om op zo kort mogelijke termijn bij lopende en nieuwe beleidsinitiatieven de geadviseerde colofon aan het beleidsdocument toe te voegen. Hiermee kan snel een stap worden gezet in het creëren van meer overzicht en duidelijkheid. In afwachting van keuzes over de plek in het beleidshuis (advies 3) en de houdbaarheid van een beleidsdocument (advies 4) kunnen de bijbehorende velden in de colofon vooralsnog open worden gelaten.

Dit adviesrapport sluit af met een (vrijblijvende) beschouwing vanuit de auteur op het adviestraject en de resultaten: *Het op orde krijgen van het Beleidshuis is een meerjarige exercitie die aandacht en inzet vereist van vele ZZL-ers. Bestuur, directie en management moeten zorgen voor de benodigde randvoorwaarden, harmonie en voorbeeldgedrag. Deze “verbeteropgave” is een kwestie van leiderschap, prioriteit en collectieve discipline. De inspanning is groot en de beloning ook. De Beleidscyclus verdient het om een kernproces van waterschap Zuiderzeeland te zijn waarmee zij ongeveer 450.000 ingelanden voor in plaats van tegen het Waterbelang laat wonen, werken, ondernemen en recreëren.*

1 Inleiding

Dit adviesrapport is het resultaat van een traject dat in de zomer van 2024 is geïnitieerd op verzoek van de afdelingsmanager OAR. Na de eerste kennismakingsgesprekken ontstond bij de auteur het beeld dat het Beleidshuis een uitdaging was die - naar verluidt - al een tijd op tafel lag. In de loop van dit adviestraject werd dat beeld bevestigd door documenten uit de periode 2013-2015 die beschikbaar kwamen.

Over de aard van het probleem en het belang van een (spoedige) oplossing leefden bij de start van dit adviestraject verschillende beelden. Aan het ene uiterste stond het beeld dat de staat van het Beleidshuis een urgente kwestie is die structureel aandacht van de organisatie behoeft om ongelukken te vermijden. Aan het andere uiterste stond het beeld dat er niets misgaat ondanks de huidige staat van het Beleidshuis. Bij beide beelden was er consensus over de verouderde staat van het beleidshuis. Over de Beleidscyclus kwam bij de kennismakingsgesprekken geen duidelijk beeld. Daarmee had de auteur de uitdaging voor om “de vinger achter deze kwestie te krijgen”.

De auteur heeft als adviseur van buiten de watersector met 25 jaar ervaring in de (spoor)vervoersector vanuit drie verschillende perspectieven naar het Beleidshuis en de Beleidscyclus gekeken. Ten eerste met een ingenieursbril vanuit ervaring met het oplossen van civieltechnische vraagstukken in een (semi-)publieke context. Ten tweede met een bestuurskundige bril vanuit ervaring met regelgeving en governance. Ten derde en tenslotte vanuit een bedrijfskundige bril bekeken met ervaring als manager en strategisch adviseur bij organisatievraagstukken.

Als relatieve buitenstaander was het voor de auteur een stevige missie om tot de kern van waterbeheer bij Waterschap Zuiderzeeland te komen. In functionele zin is er veel samenhang tussen de deelgebieden van veilig, voldoende, gezond en gezuiverd. Op dit punt is er qua complexiteit geen verschil tussen de watersector en de spoorsector. Wel verschillend was dat er binnen het waterschap relatief weinig structuur in organisatie en governance aanwezig was. Kortweg gesteld was (en is) het onduidelijk “wie waarvan is”.

De uitdaging is overwonnen door alle documenten in het Beleidshuis – in totaal ongeveer 3.600 pagina's – te lezen en te coderen, meer dan 50 gesprekken met ZZL-ers te voeren en met enige regelmaat hulp in te roepen van enkele ervaren medewerkers van OAR, B&B en D&I. De auteur is alle betrokkenen zeer erkentelijk voor hun tijd en aandacht, gevraagde en ongevraagde bijdragen en hun betrokkenheid bij dit adviestraject. Dit geldt in het bijzonder voor

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de vraagstelling die onder dit advies ligt. In hoofdstuk 3 worden de knelpunten geïnventariseerd op basis waarvan een diagnose wordt gesteld. Voor onderdelen van de diagnose zijn meerdere oplossingen mogelijk. Deze alternatieven staan in hoofdstuk 4 beschreven. Dit rapport sluit af met een advies met aanbevelingen in hoofdstuk 5. Eerdere, tussentijdse deelrapportages zijn met dit adviesrapport komen te vervallen.

2 Vraagstelling

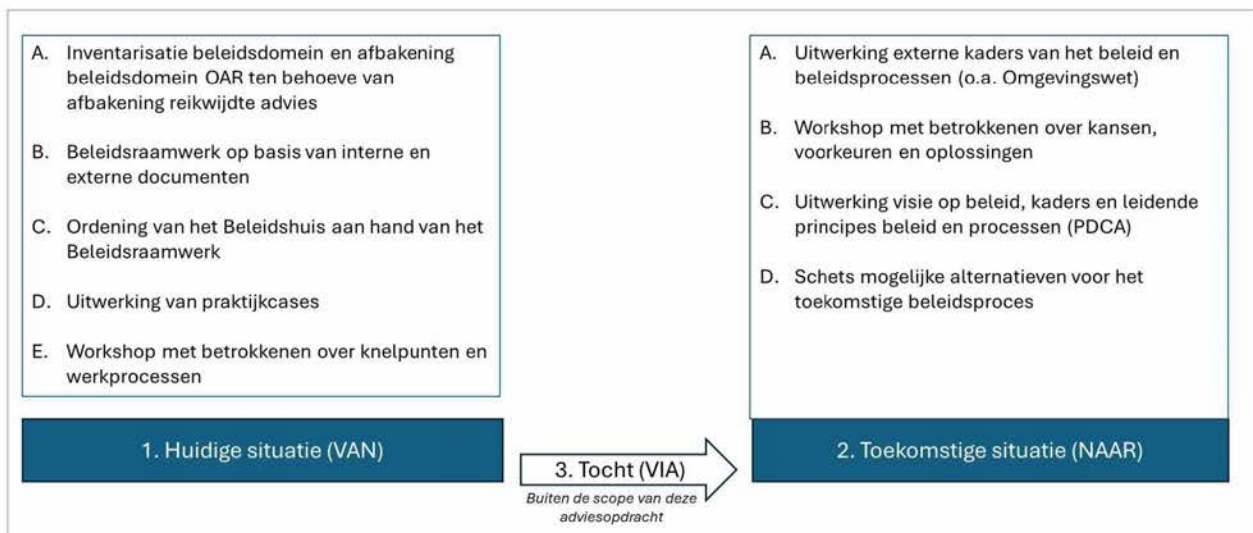
In de afgelopen jaren heeft het afdeling Ontwikkeling, Advies en Regie (OAR) van het Waterschap Zuiderzeeland (ZZL) haar actuele beleid bij elkaar gebracht en als Beleidshuis op het Intranet gepubliceerd. Met het Beleidshuis beoogt ZZL een overzichtelijk en samenhangend beeld te geven van het beleid, waaruit blijkt hoe verschillende beleidsstukken en -initiatieven op elkaar aansluiten en bijdragen aan de strategische doelen van de organisatie.

De ontwikkeling van dit Beleidshuis is gebeurd in wisselwerking met de ontwikkeling van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 (WBP). Het Beleidshuis is een onderdeel van de kennisbank binnen het kwaliteits(ont)zorgsysteem van het waterschap.

Na de publicatie van het Beleidshuis is binnen OAR de vraag ontstaan in welke mate het beleid in het Beleidshuis actueel en samenhangend is. Dit vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet (per 1-1-2024), beleidsontwikkelingen, zoals de beleidsbrief Water- en Bodem Sturend, de opgaven op het gebied van klimaat en biodiversiteit, en beleidsvragen die vanuit de praktijk/het veld ontstaan.

Daarnaast is het de vraag of de beleidscyclus voldoende is ingeregeld; dat wil zeggen of voldoende duidelijk is waarom beleid nodig is (visie), wie waarvoor verantwoordelijk is en wie beleid mag of moet creëren, muteren en/of monitoren, wanneer beleid vervalt, en wanneer mutaties en actualisaties plaatsvinden.

Dit advies is op verzoek van het MT OAR tot stand gekomen in de periode augustus 2024-januari 2025. Figuur 1 illustreert de aanpak op hoofdlijnen. Bijlage 1 geeft een nadere toelichting op de gevolgde aanpak.



Figuur 1 - Aanpak op hoofdlijnen

3 Probleemanalyse

In dit hoofdstuk worden de knelpunten geïnventariseerd op basis waarvan de diagnose is gesteld. Het hoofdstuk begint met een selectie van functioneel beleid (paragraaf 3.1). De diagnose is op deze selectie gebaseerd. In het kader van de diagnose is een analyse gemaakt van de staat van het Beleidshuis (paragraaf 3.2) en de vastgelegde en vastgestelde beleidscyclus (paragraaf 3.3). Paragraaf 3.4 beschrijft de consequenties van de beide analyses. In paragraaf 3.5 is een prioritering aangebracht die het resultaat is van discussies met betrokkenen. Dit hoofdstuk sluit af met de diagnose (paragraaf 3.6).

3.1 Afbakening functioneel beleid

Dit advies is gebaseerd op een selectie van alle documenten die op 1 augustus 2024 in het Beleidshuis waren gepubliceerd. Deze selectie richt zich in overeenstemming met de aanpak (bijlage 1) op beleid voor de primaire processen van ZZL; dus wel “veilig, schoon, voldoende”, en geen “personeelszaken, financiën, governance”. In het vervolg van dit rapport wordt deze selectie aangeduid als functioneel beleid.

Voor deze adviesopdracht zijn 64 documenten geselecteerd door alle 129 documenten in het Beleidshuis te lezen en inhoudelijk te beoordelen. De selectie is als volgt gemaakt:

1. Functioneel beleid valt binnen de scope. Functioneel houdt in dat het beleid beschrijft hoe ZZL handelt op het gebied van veilig, voldoende, gezond en gezuiverd. Met handelen wordt zowel actief als passief beheer bedoeld:
 - a. Onder actief beheer¹ worden alle activiteiten verstaan op het gebied van water(keten)beheer die Zuiderzeeland zelf uitvoert of namens haar (door derden) laat uitvoeren;
 - b. Onder passief beheer² vallen participatie in gebiedsontwikkeling, weging waterbelang, vergunningverlening en toezicht/handhaving;
2. Niet-functioneel beleid valt buiten de scope. Deze documenten zijn gecategoriseerd in “bestuur”, “financiën” en “crisisbestrijding”. Onder “bestuur” wordt alles verstaan wat nodig is om het waterschap te laten functioneren. Denk hierbij aan politiek, ambtelijk, toezicht en organisatie. “Financieel” verwijst naar alles wat te maken heeft met inkomsten en uitgaven. “Crisisbestrijding” heeft een directe link met gezuiverd (schoon), gezond (schoon), voldoende en veilig. De documenten beschrijven echter vooral de organisatie van de crisisbestrijding. Om deze reden is crisisbeleid buiten de scope van deze opdracht geplaatst.

Met 64 documenten in het Beleidshuis (zie bijlage 2) is er voldoende functioneel beleid in scope om te komen tot achtereenvolgens een valide diagnose, alternatieve oplossingen en een onderbouwd advies.

¹ Taken op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer (Art. 2.17 OW)

² Bevoegdheden die de waterbeheerder heeft om handelingen van derden te reguleren (Art. 4.1, 4.8 en 5.3 OW)

3.2 Staat van het Beleidshuis

De staat van het beleidshuis is op twee manieren in kaart gebracht. Ten eerste aan de hand van vier operationele criteria die als volgt zijn gedefinieerd³:

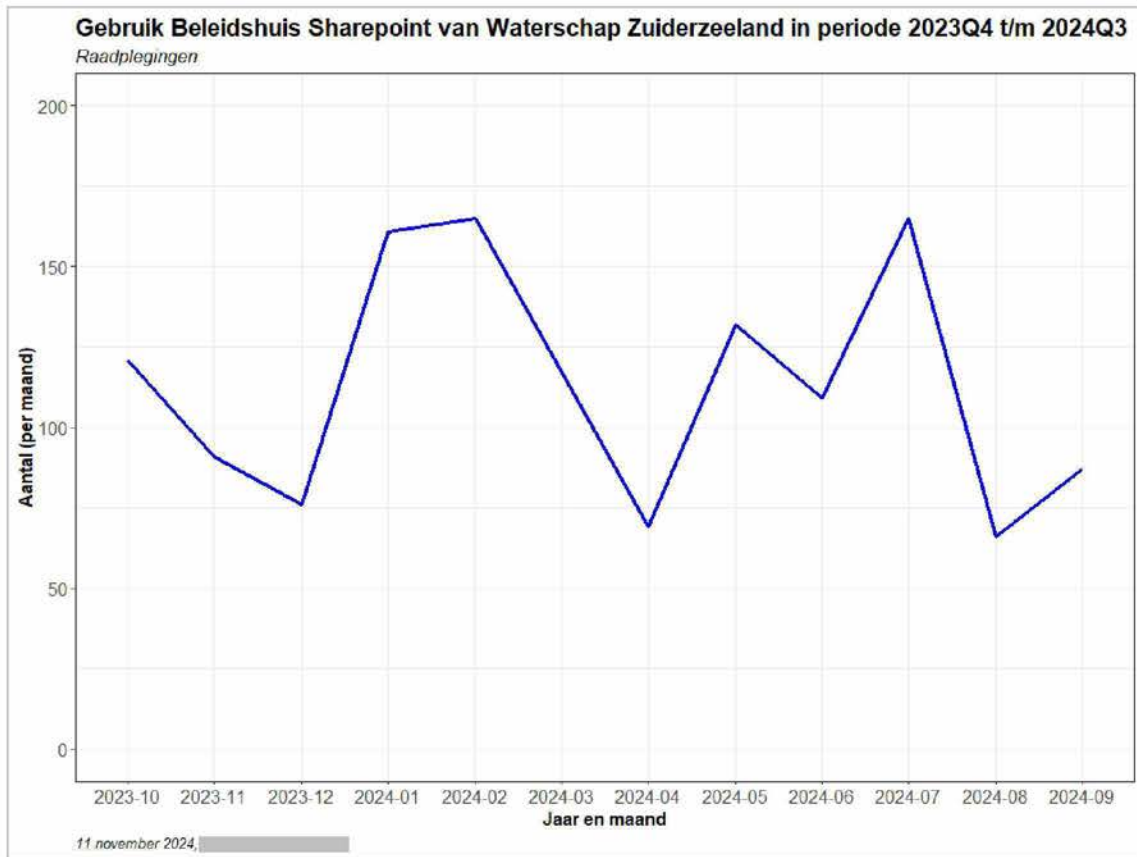
1. De **toegankelijkheid, vindbaarheid** en het **gebruik** gaan over hoe de documenten in het Beleidshuis voor interne en externe gebruikers zijn ontsloten, of beleid vindbaar is en over het gebruik van het huidige Beleidshuis;
2. De **actualiteit** gaat over de mate waarin een document actueel is. Dit is nagegaan door in het document te zoeken naar informatie die iets zegt over de actualiteit. Denk hierbij aan de vermelding van een specifieke tijdsperiode ("Collegeplan 2022-2027"), momenten van evaluatie, verwijzingen naar andere beleidsdocumenten en beschrijving van de juridische grondslag van het beleid door verwijzing naar wet- en regelgeving;
3. Bij **volledigheid** gaat het om de mate waarin alle vigerende beleidsdocumenten in het Beleidshuis zijn opgenomen. Het beoordelen van het Beleidshuis aan de hand van dit criterium kon alleen met contextuele aanwijzingen plaatsvinden. Ontbrekende documenten zaten bij de start van deze adviesopdracht immers niet in het Beleidshuis;
4. Met **eenduidigheid** wordt bedoeld of de gebruikers het (beleids)document op een vergelijkbare wijze lezen en interpreteren. **Consistentie** gaat over de mate waarin verschillende documenten in het Beleidshuis op elkaar zijn afgestemd. **Exclusiviteit** gaat over de mate waarin er geen overlap is tussen verschillende documenten.

Bij de tweede manier om de staat van het beleidshuis te beoordelen is het integrale beleidsraamwerk in bijlage 6 gehanteerd. Dit beleidsraamwerk is generiek (functioneel) bedoeld en dus niet gericht op één specifiek organisatiemodel. Met de conceptuele weergave van het beleidsperspectief in dit raamwerk wordt beoogd om aan te sluiten op de processen binnen het waterschap zoals die (volgens de auteur van dit adviesrapport) door de vele geïnterviewden wordt beschreven. Voor het juridisch perspectief - *wat mag wel/niet?* of *wat moet?* – is een inventarisatie gemaakt op basis van de relevante wet- en regelgeving.

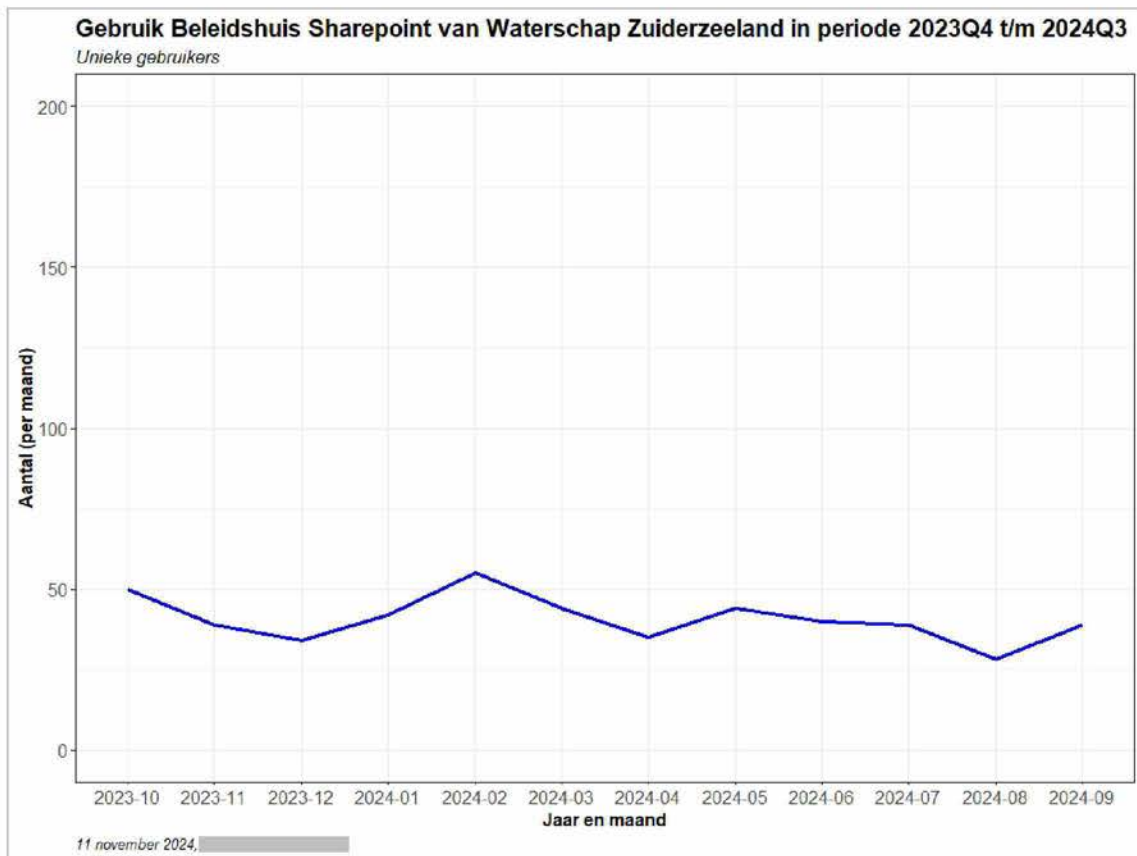
3.2.1 Toegankelijkheid, vindbaarheid en gebruik

Het Beleidshuis is voor alle medewerkers van ZZL te vinden op het Kennisplein van S!zzl (intranet). Van slechts 3 van de 129 documenten (2%) werkt de link naar het betreffende Beleidsdocument niet. Bij deze ontbrekende documenten staat de contactpersoon wel vermeld zodat de gebruiker het document alsnog via deze route kan opvragen. Het beeld is daarmee dat het Beleidshuis intern goed is ontsloten. Dit komt ook tot uitdrukking in het gebruik van het beleidshuis. Uitgedrukt in raadplegingen per maand ligt het gebruik op 75 tot 175 raadplegingen per maand (Figuur 2). Het aantal unieke gebruikers ligt rond de 40 ZZL-ers per maand (Figuur 3).

³ Criteria 3 en 4 vormen samen het MECE-concept. MECE staat voor "*Mutually Exclusive, Collectively Exhaustive*". Met dit concept wordt gecontroleerd of al het beleid consistent en volledig wordt weergegeven zonder overlap. Het betekent dat elk beleidsdocument uniek is (*mutually exclusive*) en dat alle beleidsdocumenten samen het volledige beleidsveld afdekken (*collectively exhaustive*).



Figuur 2 - Aantal raadplegingen per maand



Figuur 3 - Aantal unieke gebruikers per maand

Het Beleidshuis is niet voor externen toegankelijk. Toch is een klein, specifiek deel van het beleid wel voor externen ontsloten. De Waterschapsverordening en Beleidsregels zijn gepubliceerd op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl>. Het Waterbeheerprogramma, Waterkader en Legger staan op <https://www.zuiderzeeland.nl>. Voor beide sites moet de externe gebruiker weten waar of hoe een specifiek (beleids)document is te vinden. Er ontbreekt namelijk een overzichtspagina.

Op basis van het voorgaande wordt geconcludeerd dat de documenten in het Beleidshuis voor medewerkers van ZZL goed toegankelijk en vindbaar zijn. Dat blijkt ook uit het gebruik. Voor externen zijn beleidsdocumenten wel goed ontsloten, maar lastig vindbaar. Over het gebruik van de externe sites is geen data gevonden.

3.2.2 Actualiteit

Oud beleid is niet per definitie verouderd, oftewel niet meer actueel. Daarom is de actualiteit van de documenten in het Beleidshuis bepaald op basis van een inhoudelijke analyse van ieder document en de bijbehorende metadata in het Beleidshuis. Daarbij is in het document gezocht naar de evaluatie-/actualisatiemomenten, en verwijzingen naar wetgeving en andere documenten (bijv. het waterbeheerprogramma). In bijlage 3 is een overzicht opgenomen.

Uit het overzicht in bijlage 3 blijkt dat 13 van de 64 documenten (20%) actueel is. De overige 80% is verouderd, soms zeer sterk verouderd. Binnen deze groep zijn twee subgroepen te onderscheiden (de getalen verwijzen naar de nummers in bijlage 2):

1. Beleid waarvan een actuele én een verouderde versie in het Beleidshuis zijn opgenomen. Een voorbeeld is het actuele Waterbeheerprogramma 2022-2027 (nr. 57) en het verouderde Waterbeheerplan 2016-2021 (nr. 56). Een ander voorbeeld is de actuele Waterschapsverordening Waterschap Zuiderzeeland (nr. 63) en de verouderde Keur Waterschap Zuiderzeeland (nr. 32);
2. Beleid dat functioneel-inhoudelijk verouderd is. Voorbeelden zijn de Beleidsregel compensatie toename verharding en versnelde afvoer (nr. 13), het Beleidskader Bedrijfsafvalwater (nr. 12) en de Richtlijnen onderhoud waterkeringen (nr. 49).

Ook de meta-data in het Beleidshuis lijkt niet overal actueel. Bij enkele documenten staan bijvoorbeeld contactpersonen in die niet meer bij ZZL werken (bijv.). Bovendien zijn enkele Beleidsregels volgens het Beleidshuis niet op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl> gepubliceerd, terwijl dit in de praktijk wel het geval is (bijv. Beleidsregel Knardijk; nr. 15).⁴

3.2.3 Volledigheid

Op basis van “tussen de regels doorlezen” van de documenten in het Beleidshuis, contextuele informatie uit interne overleggen, mailings en nieuwsberichten, en via de deelnemers aan de workshops rijst het beeld dat het Beleidshuis niet volledig is. Er ontbreken ook belangrijke documenten. Denk hierbij aan het Collegeplan 2023-2027, Bestuursprogramma 2023-2027, De Uitbeelding (2013, behorend bij het Waterkader),

⁴ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR629234>

Beleidsregel grondwateronttrekkingen en infiltraties (2024). Een overzicht van de ontbrekende documenten die tijdens dit adviestraject zijn gevonden, staat in bijlage 4.

3.2.4 Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit

Met eenduidigheid wordt bedoeld of de gebruikers het beleid op een vergelijkbare wijze lezen en interpreteren. Uit de titel van een document wordt het vaak niet duidelijk om welk type beleidsdocument het gaat. Zo kan een “agenda” zowel over strategie als uitvoering gaan. Een ander voorbeeld is het Visbeleid (nr. 52) dat een Beleidsregel is. In het Beleidshuis staat geen korte beschrijving van de inhoud van het document. Ook zit er vaak geen samenvatting aan het begin van een document. Hierdoor is het vaak lastig te doorgronden waar een document precies over gaat. Dit belemmert een (potentiële) gebruiker om efficiënt en effectief te bepalen welk beleid (potentieel) op een specifieke kwestie van toepassing is.

Specifiek bij het Waterkader (nr. 59) geldt dat de status van dit document op twee manieren kan worden geïnterpreteerd, namelijk als een:

1. **zuiver informatief document (handreiking)** zonder enige juridische status, oftewel informatief. Argumenten hiervoor zijn dat dit expliciet in de inleiding van het Waterkader en het AV-voorstel van destijds staat en ook dat het Waterkader ook niet op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl> is gepubliceerd;
2. **document dat (mede) als inhoudelijke input voor de Weging Waterbelang** (voorheen Watertoets) wordt gebruikt. Argumenten hiervoor zijn de dagelijkse praktijk in combinatie met de overgang van de Watertoets naar Weging Waterbelang in het kader van de Omgevingswet, de positionering van het Waterkader in het AV-voorstel en het AV-verslag uit 2013, het recente rapport van de Rekenkamercommissie (incl. bestuurlijke reactie) en de ZZL-website.

Voor de bronnen per interpretatie wordt verwezen naar deel A van bijlage 5.

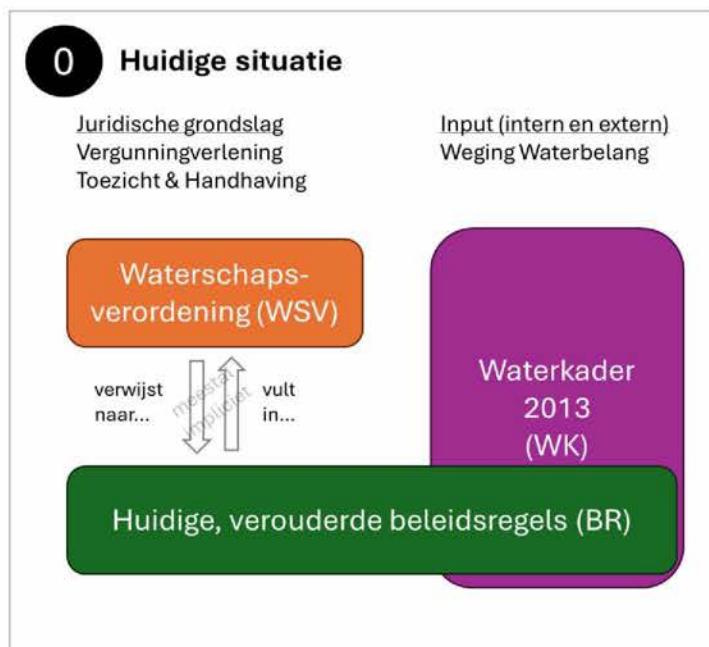
Consistentie gaat over de mate waarin verschillende documenten in het Beleidshuis op elkaar zijn afgestemd. Een lage consistentie kan intern en extern tot verwarring leiden, waardoor de zeggingskracht van belangrijke voorschriften in het geding komt.

Consistentie kan gaan over functionaliteit, inhoud of presentatie:

- Een voorbeeld van **functionele inconsistentie** heeft betrekking op klimaatverandering dat een ambitieus thema in de Watervisie (nr. 64) is. Tegelijk is de beleidsregel ‘Compensatie toename verharding en versnelde afvoer’ (nr. 13) gebaseerd op sterk verouderde klimaatscenario’s (KNMI ’06);
- Een voorbeeld van **inhoudelijke inconsistentie** is zichtbaar bij het stelsel van Waterschapsverordening (nr. 62), Onderhoudsverordening (nr. 44), Beleidsregels en Waterkader (nr. 59). Een overzicht van de gevonden inconsistenties tussen deze documenten is opgenomen in deel B van bijlage 5;
- Met betrekking tot **inconsistentie in de presentatie** van beleid ontbreekt het vaak aan expliciete verwijzingen in de Waterschapsverordening. Met uitzondering van de beleidsregel ‘Compensatie toename verharding en versnelde afvoer’ (nr. 13) wordt in de vigerende Waterschapsverordening (nr. 62) niet expliciet naar beleidsregels verwezen. Dit gebeurde in de Keur van 2011 bijvoorbeeld wel. Omgekeerd geldt dat beleidsregels niet naar het bijbehorende artikel in de Waterschapsverordening verwijzen.

Exclusiviteit gaat over de mate waarin er geen overlap is tussen verschillende documenten. Hierbij spelen twee issues:

- **Dubbele publicatie van beleid.** Vanuit “SPOT-on-ZZL” en het KwaliteitsOntzorgSysteem (KOS) stuurt ZZL op het algemene principe van één versie van de waarheid (“*Single Point of Truth*” oftewel het SPOT-principe). Vanuit dit algemene SPOT-principe is gesignaleerd dat Beleidsregels zijn gepubliceerd op zowel een externe site (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl>) als in het interne Beleidshuis. Dit kan tot gevolg hebben dat op de interne en externe situatie twee verschillende versies van een document gepubliceerd zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het “Beleid inzake maaishouw, herprofilen en dempen sloten” (nr. 10). Op de externe site staat een nieuwere versie (2020) dan in het Beleidshuis (2014). Dit kan ook tot gevolg hebben dat de interne of externe publicatie wordt vergeten. Een voorbeeld hiervan is de Beleidsregels buitendijkse regionale waterkeringen (nr. 19) die wel intern is gepubliceerd, maar niet extern;
- **Inhoudelijke overlap.** Een specifiek aandachtspunt is het Waterkader (nr. 59) dat input is voor de Weging Waterbelang (voorheen: Watertoets). In het vigerende Waterkader zijn meerdere beleidsregels (gedeeltelijk) tekstueel overgenomen (Figuur 4). Met het oog op inhoudelijke consistentie met het Waterkader vereist een actualisatie van beleidsregels idealiter ook een gelijktijdige actualisatie van het Waterkader.⁵ Dit issue kan van toepassing zijn bij de lopende actualisaties van de Beleidsregel compensatie toename verharding en versnelde afvoer (nr. 13), beleidsregels voor Waterveiligheid (nrs. 7, 8, 11, 15 en 19) en Waterschapsverordening (nr. 62).



Figuur 4 - Huidige situatie stelsel Waterschapsverordening, Waterkader en Beleidsregels

⁵ Ook de consistentie tussen Beleidsregels en de Waterschapsverordening moet hierbij goed in de gaten worden gehouden.

Met name de combinatie van overlap en inconsistenties veroorzaakt extra werk voor ZZL-medewerkers én belanghebbenden. Bovendien bestaat de kans op onduidelijkheden over beleid en beleidsregels. Dit kan intern én extern de vraag oproepen wat leidend is, wat vervolgens moet worden uitgezocht en gemotiveerd. In het uiterste geval kan deze situatie de legitimiteit van het beleid en beleidsregels aantasten.

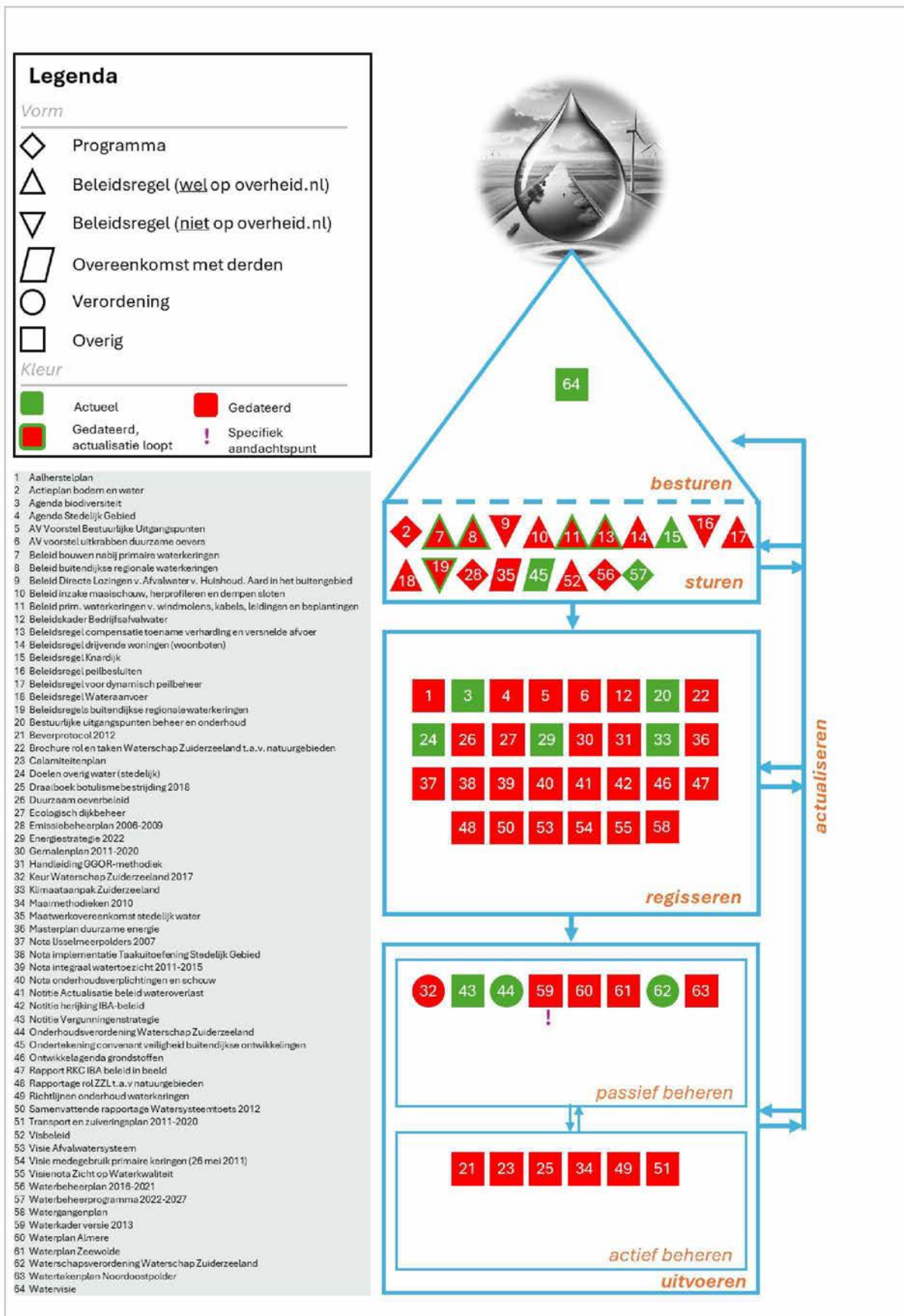
3.2.5 Beeld aan de hand van het beleidsraamwerk

Figuur 5 toont de ordening van alle documenten aan de hand van het beleidsraamwerk dat in bijlage 6 is uitgewerkt. Deze figuur bevestigt het beeld dat veel documenten verouderd zijn. Verder is duidelijk dat bij het niveau Regisseren geen structurerende werking gevonden van beleid, wetten en programma's van andere overheden. Tegelijk is er wel sprake van een groot aantal documenten dat door de auteur niet als (Be)Sturen is geclassificeerd en ook niet als Uitvoeren. Dit bevestigt de issues op het gebied van eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit.⁶

Het Beleidsraamwerk (bijlage 6) toont verder welke documenten cruciaal zijn voor de Omgevingswet en de Waterschapswet. Dit zijn:

1. Programma's
 - a. Waterbeheerprogramma
 - b. Programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde
 - c. Overige programma's
2. Ten behoeve van passief beheren
 - a. Waterschapsverordening
 - b. Onderhoudsverordening
 - c. Legger (voor waterstaatswerken)
 - d. Onderhoudslegger
 - e. Beleidsregels
 - f. Omgevingsvergunning
3. Ten behoeve van actief beheren
 - a. Projectbesluit

⁶ Hierbij wordt opgemerkt dat deze observatie aansluit bij de memo “Een concept kader voor het opstellen van tactisch beleid, Concept Versie 30 januari 2013” door Waterschap Zuiderzeeland.



Figuur 5 - Ordening van het Beleidshuis per op het beleidsraamwerk (inclusief lopende actualisaties)

3.3 Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus

Tijdens de uitvoering van deze opdracht is geen schriftelijke weergave van een Beleidscyclus bij ZZL gevonden waarin staat beschreven hoe de beleidsdocumenten in het Beleidshuis actueel, volledig, eenduidige, consistent en exclusief worden gehouden. In combinatie met het hiervoor gepresenteerde beeld van de staat van het Beleidshuis is de conclusie dan ook dat er geen formele Beleidscyclus is geïmplementeerd.⁷

3.4 Consequenties

De consequenties van de huidige staat van het Beleidshuis en de afwezige Beleidscyclus zijn in kaart gebracht door middel van 11 cases die in bijlage 7 zijn uitgewerkt. Het gaat om de volgende cases:

1. Beleidsregel compensatie toename verharding en versnelde afstroming
2. Participatie gebiedsontwikkeling
3. Weging Waterbelang
4. Verlening vergunning
5. Actualisatie Legger
6. Opgave Gezond - Kaderrichtlijn Water
7. Opgave Gezuiverd – Bedrijfsafvalwater
8. Opgave Veilig - Actualisatie beleidsregels waterveiligheid
9. Oeverbeschoeiing WBH
10. Dijkversterkingsprojecten PPM
11. Toezicht & Handhaving WBH

De bevindingen van de paragrafen 3.2 en 3.3 kunnen door middel van de casuïstiek naar de volgende drie consequenties worden vertaald voor de robuustheid van het functioneren van ZZL op het gebied van haar kerntaken:

1. **Robuustheid van het watersysteem.** Bij alle cases is in meer of mindere mate zichtbaar dat ZZL het Waterbelang minder goed kan waarborgen. Dit kan (uiteindelijk) resulteren in wateroverlast in het beheergebied dat vermeden had kunnen worden;
2. **Robuustheid van mens & organisatie.** Bij de cases 1, 2, 4, 5, 8, 10, 11 wordt duidelijk dat er veel (her)werk en/of afstemming door medewerkers van ZZL nodig is. Dit verhoogt de werkdruk en vermindert het werkplezier voor medewerkers, en verlaagt de efficiency en effectiviteit van de organisatie;
3. **Juridische robuustheid.** De cases 3, 4, 5, 8, 9 tonen dat er juridische risico's (kunnen) ontstaan door verminderde zeggingskracht van de regelgeving van ZZL en/of aansprakelijkheidsstelling door derden. Deze risico's kunnen ontstaan als gevolg van onvoldoende dragend gemotiveerde besluiten, motiveringsgebreken, precedentwerking, willekeur en/of stakeholderissues.

⁷ Hierbij wordt opgemerkt dat deze observatie aansluit bij het Briefadvies “Rondmaken beleidscyclus: samen bestuurlijke doelen realiseren, d.d. 21 april 2025” door Twynstra Gudde.

3.5 Prioriteiten

Op 2, 9 en 12 december 2024 hebben er in het kader van deze adviesopdracht drie workshops plaatsgevonden voor ZZL-medewerkers die in het beleidsdomein werken. 17 genodigden hebben aan de workshops deelgenomen (bijlage 8). Bij deze workshops is de vraag voorgelegd welke knelpunten als eerste moeten worden aangepakt.

Respondent	Positie 1	Positie 1 in top 3 (uitwerking in paragraaf)	Positie 2 in top 3 (uitwerking in paragraaf)	Positie 3 in top 3 (uitwerking in paragraaf)
1	2	Actualiteit (3.2.2)	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)
2	5	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	Volledigheid (3.2.3)	Actualiteit (3.2.2)
3	4	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)	Actualiteit (3.2.2)	Volledigheid (3.2.3)
4	4	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)	Actualiteit (3.2.2)	Volledigheid (3.2.3)
5	2	Actualiteit (3.2.2)	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	
6	5	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)	Actualiteit (3.2.2)
7	4	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	Actualiteit (3.2.2)
8	2	Actualiteit (3.2.2)	Volledigheid (3.2.3)	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)
9	2	Actualiteit (3.2.2)	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	Volledigheid (3.2.3)
10	4	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	Actualiteit (3.2.2)
11	5	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	Actualiteit (3.2.2)	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)
12	5	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	Toegankelijkheid, vindbaarheid (3.2.1)	Actualiteit (3.2.2)
13	1	Toegankelijkheid, vindbaarheid (3.2.1)	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	
14	5	Vastgelegde en vastgestelde Beleidscyclus (3.3)	Eenduidigheid, consistentie en exclusiviteit (3.2.4)	Actualiteit (3.2.2)

Figuur 6 - Prioritaire knelpunten volgens de respondenten tijdens de workshops

Uit Figuur 6 blijkt dat binnen ZZL geen gedeeld beeld bestaat over welke van de vijf knelpunten als eerste moeten worden opgepakt. Het antwoord op deze vraag hangt af van het beleidsdomein waar de betreffende medewerkers in werken. Grofweg zijn er twee stromen te onderscheiden:

- A. ZZL-ers in het passief (operationeel) beheren - weging waterbelang, vergunningverlening en toezicht/handhaving - vinden het oplossen van Actualiteit en Eenduidigheid, Consistentie en Exclusiviteit het belangrijkste. Deze groep heeft dagelijks last van overlap, inconsistenties, gaten en verouderde beleid;
- B. ZZL-ers die meer tactisch en strategisch domein geven de voorkeur aan het oplossen van de Beleidscyclus. Dit vanuit de logica dat de problematiek als eerste bij de bron moet worden aangepakt.

In aanvulling zien beide stromen Volledigheid als belangrijk. Dit wordt echter gezien als een overzichtelijke stap die een beperkte inspanning vereist.

3.6 Diagnose

Op basis van de voorgaande paragrafen wordt de volgende diagnose gesteld:

1. Door de slechte staat van het **Beleidshuis** is ZZL in toenemende mate kwetsbaar op het gebied van het (kunnen) waarborgen van het Waterbelang, mens & organisatie en de juridische houdbaarheid van besluiten. Deze kwetsbaarheid is in het bijzonder zichtbaar bij het passief beheer. Dit komt omdat dit uitvoerende deel van ZZL - participatie, weging waterbelang, vergunningverlening en toezicht & handhaving – in hoge mate afhankelijk is van vastgestelde en gepubliceerde beleidsdocumenten. Bij het actief beheer wordt in de praktijk vaak een oplossing gevonden door om de beleidscommissies heen te werken. Tegelijk zijn ook hier grenzen aan en kunnen er (onbedoeld) nieuwe problemen of risico's ontstaan;
2. Het niet aanwezig zijn van een vastgelegde, vastgestelde én ingeregelde **Beleidscyclus** zorgen ervoor dat een (beoogd) beleidsmaker (medewerker ZZL) en (beoogd) documenteigenaar (lid MT ZZL) veel handelingsvrijheid en weinig handelingsperspectief hebben. Hierdoor wordt het opstellen of actualiseren van een

beleidsdocument een veel grotere opgave dan nodig is, gaan leerervaringen verloren en ontstaat er geen routine op de standaardonderdelen van de beleidsontwikkeling. Bovendien is het onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is waardoor niemand aanspreekbaar is en/of kan weten waarop hij/zij actie op moet worden ondernemen. Verder is niet expliciet gemaakt wanneer een document een beleidsdocument is dat in het Beleidshuis thuishoort. De onder dit punt beschreven situatie versterkt het eerste punt hierboven;

3. Het huidige **stelsel van de Waterschapsverordening, Waterkader en Beleidsregels** is onduidelijk. Dit komt doordat er meerdere interpretaties over de status van het Waterkader mogelijk zijn. Dit werkt als volgt door in de eerder gesignaleerde consequenties:
- a. Met betrekking tot de **juridische robuustheid** kan worden gemotiveerd dat interpretatie 1 (handreiking) van toepassing is. Het is op basis van het juridische principe dat “nieuw beleid boven oud beleid gaat” niet waarschijnlijk dat een belanghebbende bij een zaak met een verwijzing naar het Waterkader juridisch houdbaar kan motiveren als in de Waterschapsverordening of Beleidsregels inhoudelijk iets anders staat. Deze redenering is houdbaar onder de voorwaarde dat in een besluit (bijv. een vergunning) ook naar het Waterkader als oud beleid wordt verwezen. Zonder deze motivatie kan een motiveringsgebrek ontstaan;
 - b. Met betrekking tot de **robuustheid van mens & organisatie** lijkt interpretatie 2 (inhoudelijke input) meer van toepassing. De Watertoets is met de inwerkingstelling van de Omgevingswet vervangen voor Weging Waterbelang die van toepassing is bij het vaststellen van een Omgevingsplan (art. 5.37 Bkl). In de huidige praktijk van ZZL wordt hiervoor (onder meer) het Waterkader gehanteerd. Dit betekent dat er bij wijziging van Beleidsregels zonder wijziging van het Waterkader meer wordt gevraagd van de ZZL-ers in het proces van de Weging Waterbelang om te komen tot een goed gemotiveerde reactie aan de belanghebbende en/of gemeente. De kans op fouten en discussies als gevolg van inhoudelijke inconsistenties tussen de verschillende beleidsdocumenten neemt toe. De kans bestaat dat de werkdruk toeneemt bij de ZZL-ers die in het proces Weging Waterbelang werken;
 - c. Gegeven a. en b. is het beeld vanuit perspectief van de robuustheid van het watersysteem diffuus. Het Waterkader heeft geen juridische status, terwijl het in de praktijk wel voor regulerende handelingen door ZZL wordt gebruikt. Inhoudelijke fouten, inconsistenties en onduidelijkheden kunnen indirect wel een risico worden voor de juridische robuustheid.

In aanvulling op het voorgaande geldt dat het derde punt (onduidelijke status van het WK in het stelsel WSV-WK-BRs) het eerste punt (slechte staat Beleidshuis) versterkt en deze situatie in stand wordt gehouden door het tweede punt (ontbreken Beleidscyclus).

Tegenover deze stevige diagnose staan ook twee kansen. Ten eerste blijkt uit de gebruiksdata van de interne site dat het Beleidshuis een behoefte vervult. Ten tweede is de Omgevingswet op zichzelf al aanleiding voor ZZL om een groot aantal documenten in het Beleidshuis te herzien. Door deze herziening te combineren met het oplossen van de bestaande knelpunten kan ZZL “twee vliegen in één klap” slaan.

4 Oplossingen

Dit hoofdstuk presenteert de mogelijkheden om de geconstateerde knelpunten op te lossen. Dit hoofdstuk start met een visie, inclusief definitie van beleid en een koppeling met de Omgevingswet (paragraaf 4.1). De paragrafen daarna gaan in op oplossingen voor achtereenvolgens het Beleidshuis (paragraaf 4.2), de Beleidscyclus (paragraaf 4.3) en de beleidsdocumenten (paragraaf 4.4).

4.1 Visie en definitie

De oplossingen in het vervolg van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een visie op basis van een analogie van een Beleidshuis als een bouwwerk dat onderhoud nodig heeft en waarop regels van toepassing zijn om het bouwwerk veilig te kunnen gebruiken. Dit is vergelijkbaar met een echt bouwwerk (bijv. het kantoor van ZZL) waarvoor een onderhoudscyclus (meerjarenonderhoudsplan) wordt gehanteerd en waarop de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) van de toepassing zijn.

De bovenstaande analogie bestaat uit drie onderdelen:

1. De architectuur van het **Beleidshuis** is beschreven in de bouwtekening;
2. Het onderhoudsproces staat beschreven in de **Beleidscyclus** en gaat over het functioneel houden van het Beleidshuis;
3. De voorschriften gaan over de regels die aan **Beleidsdocumenten** (de onderdelen van het bouwwerk) worden gesteld om het Beleidshuis veilig te kunnen gebruiken.

Verder is er een definitie van beleid nodig. Want documenten in het Beleidshuis zijn geen beleidsdocumenten alleen omdat ze in het Beleidshuis zijn opgenomen. Om beleidsdocumenten van andere documenten te kunnen onderscheiden moet beleid worden gedefinieerd. Deze definitie bevat twee ingrediënten:

1. Volgens Van Dale betekent beleid “*gedraglijn voor de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen*”. Meer geconcretiseerd gaat beleid over een **keuze van doelen, middelen en/of tijdspaden** (“gedraglijn”) om **specifieke resultaten** (“bepaalde doelstellingen”) te bereiken;
2. In de context van de overheid is de keuze vastgesteld volgens **vastgestelde procedures en mandateringen**.

Een beleidsregel is een specifieke vorm van een beleidsdocument. Een beleidsregel is een door een bestuursorgaan vastgestelde en gepubliceerde regel die aangeeft hoe een bepaald beleid moet worden toegepast (dragende motivering). Voor ZZL zijn alle beleidsregels die in het kader van dit adviestraject zijn gevonden, functioneel gekoppeld aan onderdelen van een verordening (Waterschaps- of Onderhoudsverordening; zie bijlage 5). De juridische basis van beleidsregels ligt in de Algemene Wet Bestuursrecht (zie bijlage 6).

Tenslotte is de Omgevingswet voor de visie van belang:

1. Het linkerdeel van Figuur 7 geeft een beschrijving van de hoofddoelen van de Omgevingswet. De voorgestelde oplossingen voor het Beleidshuis, Beleidscyclus en de Beleidsdocumenten moeten bijdragen aan deze doelen. Specifiek gaat het

hierbij om transparantie (over het beleid naar ingelanden), samenhang (in het beleid) en voortvarendheid (in de toepassing van beleid);

2. Het rechterdeel van Figuur 7 toont de kerninstrumenten per overheidsinstantie. Voor een Waterschap zijn dit het Waterbeheerprogramma, verplichte⁸ en vrijwillige programma's, de Waterschapsverordening, de Omgevingsvergunning en het Projectbesluit.

De 6 kerninstrumenten				
Kern-Instrument	Gemeente	Provincie	Rijk	Waterschap
Omgevings-visie	Gemeentelijke omgevingsvisie	Provinciale omgevingsvisie	Nationale Omgevingsvisie (NOVI)	Niet van toepassing
Programma	Actieplannen en overige programma's (vrijwillige en verplichte programma's)	Actieplannen, waterprogramma, beheerplan en overige programma's (vrijwillige en verplichte programma's)	Actieplannen, waterprogramma, ruimtelijk plan en overige programma's (vrijwillige en verplichte programma's)	Waterbeheer-programma en overige programma's (vrijwillige en verplichte programma's)
Decentrale regels	Omgevingsplan	Omgevings-verordening	Niet van toepassing	Waterschaps-verordening
Algemene rijksregels	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Omgevingswet, Bal, Bbl, Bkl, Omgevingsbesluit, Omgevingsregeling	Niet van toepassing
Omgevings-vergunning	Omgevings-vergunning	Omgevings-vergunning	Omgevings-vergunning	Omgevings-vergunning
Project-besluit	Niet van toepassing	Projectbesluit	Projectbesluit	Projectbesluit

Figuur 7 - Uitgangspunten en kerninstrumenten van de Omgevingswet (bron: [Informatiepunt Leefomgeving](#))

4.2 Beleidshuis

Deze paragraaf beschrijft twee varianten het Beleidshuis. Beide varianten zijn een doorontwikkeling van het Beleidsraamwerk (bijlage 6) waarin een oplossing is gezocht voor de niet te structureren set beleidsdocumenten bij het blok Regisseren (zie paragraaf 3.2.5). Bij Regisseren worden strategische beleidsdocumenten naar uitvoerende beleidsdocumenten vertaald. Bij variant 1 verloopt het regisseren inhoudelijk-functioneel via visies en beleidsnota's, bij variant 2 via de beleidscyclus. De kerndocumenten van de Omgevingswet vormen bij beide varianten de kern van het Beleidshuis.

Bij beide bouwtekeningen geldt dat alleen beleidsdocumenten van ZZL⁹ in het Beleidshuis worden geplaatst. Dat betekent dat:

1. De inhoud voldoet aan de definitie van beleid (zie paragraaf 4.1);

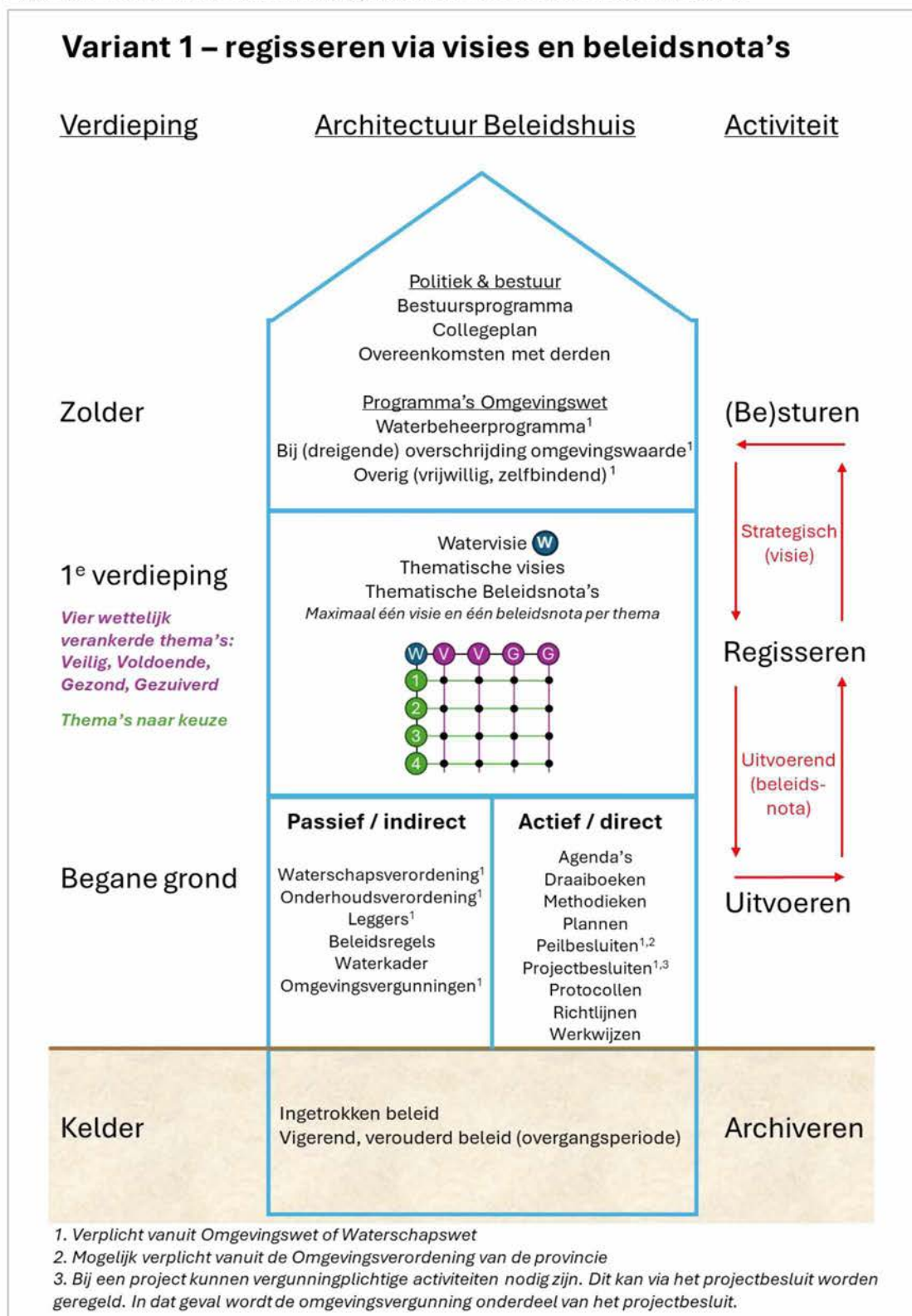
⁸ Programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde

⁹ Overeenkomsten met derden zijn per definitie door meerdere partijen opgesteld en ondertekend, waaronder ZZL. Geadviseerd wordt om dit type document wel in het Beleidshuis op te nemen als aan de definitie voor beleid wordt voldaan. Daarbij wordt voor lief genomen dat niet aan de letter van het SPOT-principe wordt voldaan omdat ook de contractpartners de overeenkomst (kunnen) publiceren. Tegelijk wordt met één publicatie binnen ZZL wel aan de geest van het SPOT-principe voldaan.

2. Het beleidsdocument door Zuiderzeeland is opgesteld. Het SPOT-principe (zie paragraaf 3.2.4) impliceert namelijk dat beleidsdocumenten van andere overheden door deze overheden worden gepubliceerd en niet door of bij ZZL.

4.2.1 Variant 1: regisseren via visies en beleidsnota's

Figuur 8 toont de bouwtekening van het Beleidshuis van variant 1.



Figuur 8 - Bouwtekening 1 van het Beleidshuis

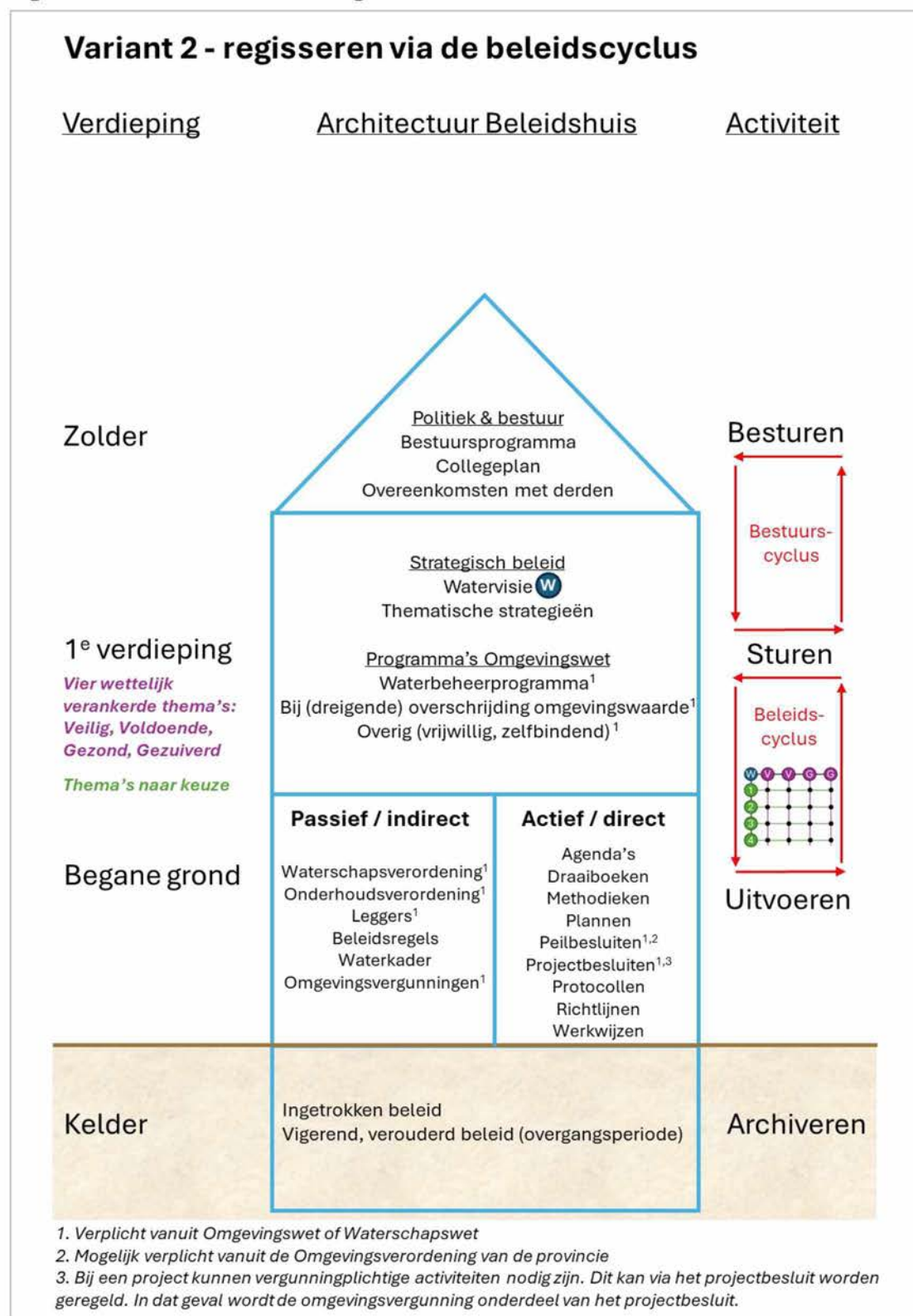
De opbouw van het Beleidshuis volgens deze variant is als volgt:

- **Zolder – strategisch beleid:** boven in het beleidshuis staan alle beleidsdocumenten met betrekking tot politiek en bestuur, en de programma's vanuit de Omgevingswet. Deze beleidsdocumenten vormen een schriftelijke weergave van de activiteit (be)sturen door het MT ZZL, het College van D&H en het Algemeen Bestuur;
- **1^e verdieping – tactisch beleid:** op de 1^e verdieping staan twee soorten beleidsdocumenten die tezamen zorgen voor regie die is gericht op een samenhangende vertaling van strategische beleid naar de uitvoering via passief en/of actief beheer (begane grond). Bij deze vertaalslag wordt ervoor gezorgd dat nieuw of aangepast beleid functioneel-inhoudelijk consistent is met het andere beleid in de matrix van de vier wettelijk verankerde thema's (horizontaal; veilig, voldoende, schoon en gezond) en de thema's naar keuze (verticaal; bijv. biodiversiteit, klimaatadaptatie). Het regisseren richting het strategische niveau gebeurt door middel van thematische visies, waarbij de Watervisie als "kapstokvisie" fungeert. Het regisseren richting de uitvoering gebeurt door middel van thematische beleidsnota's waarin de bijbehorende visie in kaders, uitgangspunten en maatregelen voor de uitvoering worden vertaald. De thematische visies en de beleidsnota's werken als duo en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bij een beleidsinitiatief wordt altijd eerst het visiedocument opgesteld of geactualiseerd. Na goedkeuring wordt het visiedocument vertaald naar een nieuwe/geactualiseerde beleidsnota. De beleidscyclus beslaat bij deze variant dus het uitvoerende, tactische én strategische niveau;
- **Begane grond – uitvoeringsbeleid:** de begane grond is ingedeeld in twee delen:
 - **Passief beheer (indirect),** oftewel alle beleidsdocumenten waarmee ZZL reguleert (van participatie t/m toezicht en handhaving). Omdat het regulering betreft is het effect indirect, namelijk via handelingen door ingelanden;
 - **Actief beheer (direct),** oftewel alle beleidsdocumenten aan de hand waarvan ZZL zelf activiteiten uitvoert of namens haar laat uitvoeren. Bij de positionering in de architectuur van het Projectbesluit wordt opgemerkt dat een Projectbesluit ook de vergunningplichtige activiteiten kan regelen (= passief beheer). Dit is echter niet verplicht en niet ieder Projectbesluit behelst per definitie vergunningplichtige activiteiten. Om deze reden is het Projectbesluit onder actief beheer geplaatst;
- **Kelder - archief:** de kelder van het Beleidshuis fungeert als archief. Op deze verdieping komt al het beleid dat is ingetrokken¹⁰. Door dit te archiveren en niet te verwijderen zorgt ZZL ervoor dat altijd de grondslag van beslissingen (bijv. oude vergunningen) kan worden teruggevonden. In een overgangsperiode staan ook vigerende, verouderde beleidsdocumenten in het archief die weinig meer worden gebruikt maar wel het enige beschikbare beleid over een thema is. Hierdoor hoeft verouderd beleid (via D&H/AB) niet te worden ingetrokken voordat een geactualiseerd beleidsdocument beschikbaar is. Tegelijk wordt op deze manier voorkomen dat een groot aantal verouderde beleidsdocumenten onduidelijkheid veroorzaakt in het nieuwe Beleidshuis met systematisch vormgegeven Beleidsdocumenten (zie paragraaf 4.4).

¹⁰ Hiermee wordt bedoeld: beleid dat in het verleden geldig was, maar op het moment van raadplegen niet meer.

4.2.2 Variant 2: regisseren via de beleidscyclus

Figuur 9 toont de bouwtekening van het Beleidshuis van variant 2.



Figuur 9 – Bouwtekening 2 van het Beleidshuis

De opbouw van het Beleidshuis volgens deze variant is als volgt:

- **Zolder – politiek en bestuur:** bij variant 2 staan alleen beleidsdocumenten met betrekking tot politiek en bestuur op de zolder;
- **1^e verdieping – strategisch en tactisch beleid:** op de 1^e verdieping staan de Omgevingswetprogramma's en het strategische beleid. In het kader van dit strategische beleid is er per thema één strategie met uitvoeringsagenda waarin de functioneel-inhoudelijke regie op zowel het strategische niveau als het uitvoerende niveau wordt genomen. De Watervisie vormt de “kapstokvisie”. De Beleidscyclus beslaat alleen het uitvoerende en tactische niveau. De cyclus van het strategische naar het tactische niveau is bij deze variant aangeduid als Bestuurscyclus omdat de scope is beperkt tot beleidsdocumenten met betrekking tot politiek en bestuur;
- **Begane grond – uitvoeringsbeleid:** idem als variant 1;
- **Kelder – archief:** idem als variant 1.

4.2.3 Stelsel Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels

Voor de positionering van het Waterkader in het stelsel van de Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels zijn meerdere oplossingen mogelijk (Figuur 10):

1. **Geen Waterkader.** Deze optie gaat uit van een Weging Waterbelang die inhoudelijk is gebaseerd op de Waterschapsverordening met (geactualiseerde) Beleidsregels. Het Waterkader heeft geen rol meer. Deze optie impliceert dat het Waterkader wordt ingetrokken (= besluit D&H);
2. **Waterkader als Handreiking.** Deze optie gaat uit van het Waterkader als informatieve bron. Deze optie sluit het meest aan bij de intentie van ZZL bij het ontwikkelen van het Waterkader. Uitgaande van de in paragraaf 4.1 beschreven definitie van beleid impliceert deze optie dat het Waterkader niet als beleidsdocument kan worden beschouwd. Bij deze optie ligt het voor de hand om het Waterkader niet als document (PDF) maar als website te publiceren waarbij bij ieder (proces)onderdeel van de Weging Waterbelang voor de inhoud wordt doorverwezen naar vigerende Waterschapsverordening en/of de Beleidsregels die op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl> zijn gepubliceerd;
3. **Waterkader als Beleidsregel.** Bij deze optie wordt het Waterkader beschouwd als een beleidsregel waarmee ZZL aangeeft hoe zij invulling geeft aan de bevoegdheden op het gebied van de Weging Waterbelang (art. 5.37 Bkl), bijvoorbeeld hoe feiten worden vastgesteld en hoe belangen worden afgewogen. Bij deze optie krijgt het Waterkader een procedureel karakter, waardoor het waarschijnlijk een zeer beknopt document wordt.



Figuur 10 – Mogelijkheden voor positionering Waterkader in het stelsel Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels

4.3 Beleidscyclus

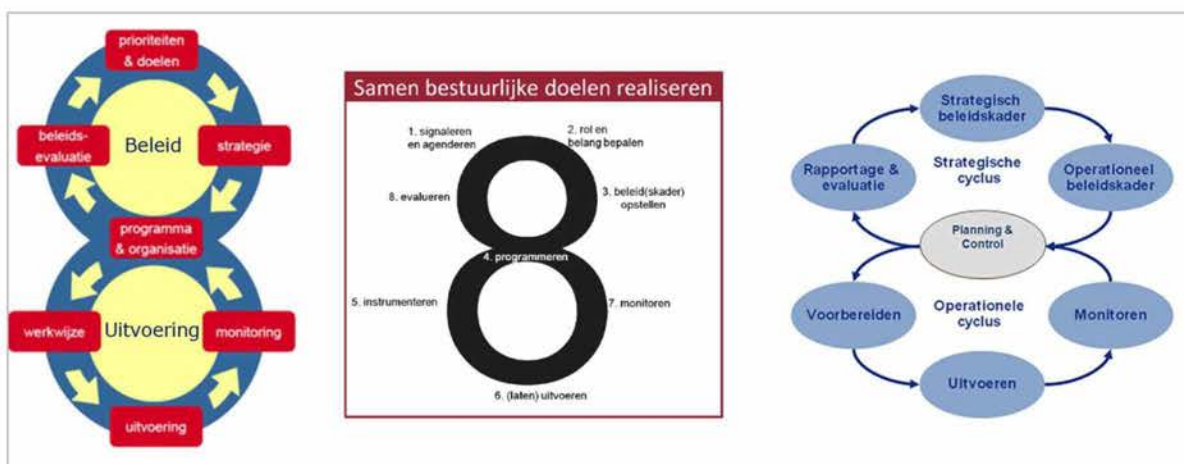
Een goede beleidscyclus is cruciaal omdat het zorgt voor een systematische aanpak van beleidsvorming, uitvoering en evaluatie. Dit helpt ZZL om haar doelen effectief en in samenhang te bereiken en aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Bovendien bevordert het transparantie en verantwoording, wat essentieel is voor het opbouwen van vertrouwen bij belanghebbenden.

In het kader van dit adviestraject zijn drie varianten voor de beleidscyclus gevonden: de Beleidsacht (paragraaf 4.3.1), de Omgevingswet (paragraaf 4.3.2) en de Rijksoverheid (paragraaf 4.3.3). Onafhankelijk van de variant zijn bij iedere beleidscyclus de start (beleidsinitiatief) en het eind (houdbaarheid) belangrijk. Deze aspecten zijn in respectievelijk paragraaf 4.3.4 en paragraaf 4.3.5 uitgewerkt.

4.3.1 Variant 1: Beleidsacht

De “Big-Eight” of Beleidsacht is model voor de beleidscyclus dat bij decentrale overheden wordt gebruikt in de context van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze beleidsacht is weergegeven in Figuur 11. Kenmerkend aan dit model is de dubbele cyclus waarin de programmering (soms ook planning & control genoemd) door de organisatie centraal staat. Tijdens de uitvoering van deze adviesopdracht zijn geen eenduidige, expliciete definities van de acht stappen gevonden.



Figuur 11 – Varianten van de Beleidsacht¹¹

4.3.2 Variant 2: Omgevingswet

De Omgevingswet is opgebouwd rondom een eigen Beleidscyclus. Deze biedt een gestructureerde aanpak om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. De beleidscyclus bestaat uit vier fasen:

1. **Beleidsontwikkeling.** Dit is de fase waarin de visie voor de fysieke leefomgeving wordt gevormd. De omgevingsvisie bevat strategische hoofdkeuzes voor de lange termijn. De monitoring en evaluatie van eerdere beleidsresultaten vormt (mede) input voor de visie;

¹¹ Bronnen: links = waterschap [Brabantse Delta](#) (2020); midden = Twijnstra Gudde voor Waterschap Zuiderzeeland (2015); rechts = [Gemeente Brunssum](#) (2019).

2. **Beleidsdoorwerking.** In deze fase wordt het beleid concreter gemaakt en juridisch vastgelegd. Dit kan door middel van omgevingswaarden, programma's en instructieregels. Programma's bevatten concrete maatregelen om de gewenste kwaliteit van de leefomgeving te bereiken;
3. **Uitvoering.** Hier ligt de focus op de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten en projecten door burgers, bedrijven en overheden. Dit gebeurt vaak via algemene regels en omgevingsvergunningen voor ingelanden en het projectbesluit voor overheden (waaronder het waterschap zelf). Alle initiatiefnemers hebben een algemene zorgplicht om de leefomgeving te beschermen;
4. **Terugkoppeling.** In deze fase worden de resultaten van de uitvoering gemonitord en geëvalueerd. De bevindingen kunnen aanleiding geven tot aanpassingen in de omgevingsvisie en het beleid, waardoor de cyclus opnieuw begint.



Figuur 12 - Beleidscyclus Omgevingswet (bron: [Informatiepunt Leefomgeving \(IPLO\)](#))

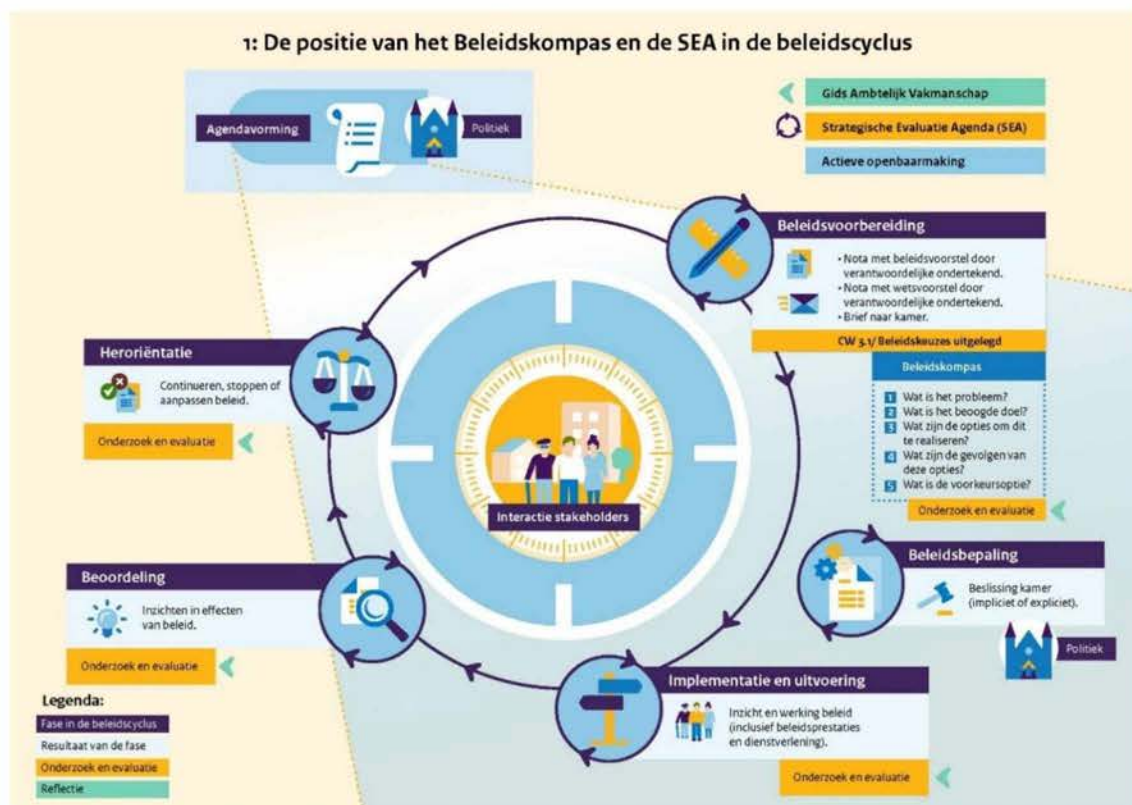
4.3.3 Variant 3: Rijksoverheid

De beleidscyclus van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (KCBR) van de Rijksoverheid bestaat uit vijf stappen (Figuur 13):

1. Bij de **Beleidsvoorbereiding** staan de beleidskeuzes centraal. Om deze expliciet te maken wordt het Beleidskompas (zie hierna) gehanteerd;
2. **Beleidsbepaling** gaat over de (politieke) besluitvorming;
3. **Implementatie en uitvoering** gaan over de uitvoering van het beleid, inclusief de monitoring;
4. Bij **beoordeling** staan de bepaling en beoordeling van de effecten van het beleid centraal;
5. **Heroriëntatie** gaat over de keuze in het continueren, stoppen of aanpassen van het beleid.

Bij de eerste stap van deze Beleidscyclus - de beleidsvoorbereiding - wordt aanbevolen om het Beleidskompas te volgen. Dit Beleidskompas (Figuur 14) is gestructureerd aan de hand van zes vragen:

1. Wat is het probleem?
2. Wat is het doel?
3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van de opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?
6. Wie zijn belanghebbenden en waarom?



Figuur 13 - Beleidscyclus van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving van de Rijksoverheid (KCBR)



Figuur 14 - Beleidskompas van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving van de Rijksoverheid (KCBR)

4.3.4 Start van een beleidsinitiatief

Het opstellen van nieuw of actualiseren van bestaand beleid wordt bij dit advies aangeduid als een beleidsinitiatief dat wordt “getriggerd”. Tijdens de inhoudelijke workshops (2, 9 en 12 december; Bijlage 8) is met de deelnemers een inventarisatie gemaakt van de triggers van een beleidsinitiatief (Bijlage 9). Deze triggers zijn als volgt gegroepeerd:

1. Ontwikkelingen in **wet- en regelgeving**, bijvoorbeeld nieuwe of aangepaste regels van de EU, Rijk en provincie;
2. **Maatschappelijke ontwikkelingen**, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, technologie en landbouw);
3. **Interne processen** bij waterschap Zuiderzeeland, bijvoorbeeld op het gebied van politiek en bestuur, beleidsevaluaties en issues bij de uitvoering van beleid.

Tijdens de workshop van 17 december 2024 met de juridische adviseurs is stilgestaan bij de vereisten bij de start van ieder beleidsinitiatief. Er zijn drie vereisten geïdentificeerd die bij de start van een beleidsinitiatief moeten worden bepaald:

1. De betrokkenheid van de **provincie** volgens het [Reglement Waterschap Zuiderzeeland](#) en de afspraken over het Interbestuurlijk Toezicht (IBT). Bij Beleidsregels is de juridische doorwerking nog niet duidelijk (zie paragraaf 5.6);
2. Het niveau van **participatie** volgens de [Participatieverordening Waterschap Zuiderzeeland](#) met het bijbehorende participatiebeleid. Ieder beleidsinitiatief vereist een besluit over het participatieniveau;
3. **Wie het beleid vaststelt** volgens het [Besluit mandaat, volmacht en machtiging Waterschap Zuiderzeeland](#).

4.3.5 Houdbaarheid van een beleidsdocument

Beleid wordt “vanzelf” ouder door een samenspel van de in de vorige paragraaf geïnterpreteerde triggers. Ieder beleidsdocument raakt hierdoor vroeg of laat gedateerd. De termijn waarop dit gebeurt kan bij ieder beleidsdocument verschillend zijn. Om deze reden is het belangrijk om de houdbaarheid van beleid te definiëren.

Tijdens de vier workshops zijn hiervoor drie mogelijke definities voor de houdbaarheid besproken, aan de hand van een analogie met de voedselindustrie:

1. **Productiedatum:** de datum waarop het beleidsdocument door D&H en/of AB is vastgesteld. De huidige werkwijze binnen ZZL sluit het meest aan bij deze variant. Het impliciet blijven van de houdbaarheid van het beleidsdocument is het belangrijkste nadeel van deze definitie;
2. **Tenminste houdbaar tot (THT):** de kwaliteit van een beleidsdocument is tenminste gegarandeerd tot de bij het besluit vastgestelde datum. Gebruik van het beleidsdocument na deze datum kan zo lang de gebruiker goed let op gewijzigde wet- en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen en gewijzigde processen binnen ZZL. Hiervoor is het vereist dat de gebruiker ook de kennis en middelen heeft om de risico's van het gebruik van een beleidsdocument dat “voorbij de houdbaarheidsdatum” is;
3. **Niet gebruiken na:** een beleidsdocument vervalt automatisch op een specifieke, bij het vaststellingsbesluit geformuleerde datum. Het gevolg is dat het beleid niet meer geldig is. Bij een verordening of beleidsregels vervalt dan de grondslag voor weging waterbelang, vergunningverlening en toezicht & handhaving.

De eerste en tweede definitie impliceren dat bij het intrekken van een verouderd beleidsdocument een nieuw besluit volgens de mandatering is vereist. Bij de derde definitie is dit al bij de vaststelling van het beleidsdocument geregeld. Het intrekking-proces van een beleidsdocument is nog niet duidelijk (zie paragraaf 5.6).

4.4 Beleidsdocumenten

Tijdens de workshops is gediscussieerd over (eisen aan) de titel (paragraaf 4.4.1), colofon (paragraaf 4.4.2) en de inhoud van een Beleidsdocument (paragraaf 4.4.3).

4.4.1 Eisen aan de titel

Aan de ene kant is het van toegevoegde waarde om het type beleidsdocument in de titel op te nemen en hier stringente voorschriften aan op te leggen. Bij de Watervisie is het immers duidelijk dat het een visie betreft, en bij de Waterschapsverordening dat het om een verordening gaat. Tegelijk kan het in de praktijk wenselijk zijn om enige vrijheid te laten in de titel van een beleidsdocument. Het is niet mogelijk om hier harde criteria bij mee te geven, dus het blijft een kwestie van voorkeur en stijl.

Een tweede ingrediënt van de titel is de houdbaarheid van het beleidsdocument (nadat de houdbaarheid eerst is gedefinieerd; zie paragraaf 4.3.5). Een voorbeeld van de toepassing van dit principe bij een bestaand beleidsdocument is het Waterbeheerprogramma 2022-2027. Argumenten om dit niet te doen, zijn niet gevonden.

4.4.2 Eisen aan de colofon

Een colofon is een opsomming van de manier waarop een document tot stand is gekomen. Voor een beleidsdocument zijn de volgende onderdelen geïnventariseerd:

- a. datum van vaststelling en datum van publicatie
- b. houdbaarheid (op basis van de vastgestelde definitie)
- c. vervangt beleidsdocument(en) (= intrekking vorige beleid (indien van toepassing))
- d. wie heeft of hebben het beleidsdocument vastgesteld (MT, D&H, AB)
- e. eigenaar (welke afdelingsmanager; Accountable¹²)
- f. opsteller(s) (functie/rol; Responsible)
- g. betrokken(en) (functie/rol, Consulted)
- h. plek in beleidshuis (verdieping; zie paragraaf 4.2)
- i. link met ander beleid (bijv. via de thematische matrix in Figuur 8 en Figuur 9).

4.4.3 Eisen aan de inhoud

Vanwege het juridische karakter van verordeningen (bijv. Waterschapsverordening) en Beleidsregels is het zeer belangrijk om de teksten in deze beleidsdocumenten zorgvuldig te formuleren. Een ondeugdelijke formulering kan immers betekenen dat gebruikers van en betrokkenen bij het beleid (intern en extern) de regels niet goed (kunnen) interpreteren. Hierdoor ontstaat het risico op verminderde zeggingskracht van de regelgeving van ZZL en/of aansprakelijkheidsstelling door derden. Het [Kenniscentrum voor beleid en regelgeving van de Rijksoverheid \(KCBR\)](#) heeft een uitgebreide website met [aanwijzingen voor de regelgeving](#) die regelmatig wordt geactualiseerd. Deze aanwijzingen zijn ook voor waterschappen bruikbaar.

¹² Aan de hand van het RACI-concept: Responsible (R) is degene die het werk uitvoert, Accountable (A) is degene die de eindverantwoordelijkheid draagt en Consulted (C) zijn de personen die geraadpleegd worden voordat een beslissing wordt genomen;

5 Advies

Dit hoofdstuk start met een advies voor de definitie van een beleidsdocument (paragraaf 5.1). Paragrafen 5.2, 5.3 en 5.4 bevatten de adviezen met betrekking tot achtereenvolgens de architectuur van het Beleidshuis, de inrichting van de Beleidscyclus en de voorschriften aan Beleidsdocumenten. In paragraaf 5.5 wordt over het proces van vervolgstappen geadviseerd. Dit hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen (paragraaf 5.6).

5.1 Definitie Beleidsdocument

Op basis van dit traject wordt geadviseerd om beleidsdocumenten van andere documenten te onderscheiden door middel van de volgende definitie.

Een document is een beleidsdocument als het voldoet aan twee criteria:

1. De inhoud van het document gaat over de **keuze van doelen, middelen en/of tijdspaden om specifieke resultaten te bereiken**;
2. Het document is vastgesteld volgens **vastgestelde procedures en mandateringen**.

Het toepassen van deze definitie heeft tot gevolg dat een aantal documenten in het huidige Beleidshuis niet als beleidsdocument worden beschouwd. Voorbeelden zijn de “Brochure rol en taken Waterschap Zuiderzeeland t.a.v. natuurgebieden” (nr. 22) en de “Samenvattende rapportage Watersysteemtoets 2012” (nr. 50).

5.2 Architectuur Beleidshuis

Voor de architectuur van het Beleidshuis zijn twee varianten uitgewerkt die zich op tactisch niveau van elkaar onderscheiden:

1. Variant 1: regisseren via visies en beleidsnota's
2. Variant 2: regisseren via de beleidscyclus

Beide varianten hebben voor- en nadelen. De voorkeursvariant hangt af van de wensen, voorkeuren en inrichting van de relevante afdelingen en teams binnen de organisatie. Centraal staat hierbij de inrichting van de regiefunctie op tactisch niveau en de verdeling van de taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen ZZL in het algemeen en binnen OAR in het bijzonder. Daarom wordt aanbevolen om de beide varianten als input te gebruiken bij het (al opgestarte) proces waarbij de afdeling OAR, de inrichting van ZZL en het portfoliomanagement verder wordt vormgegeven.

In aanvulling hierop wordt geadviseerd om een keuze te maken in de positionering van het Waterkader in het stelsel van Waterschapsverordening-Beleidsregels-Waterkader. Hiervoor zijn in paragraaf 4.2.3 drie mogelijke oplossingen gepresenteerd. De oplossingen betreffen kortweg het 1. afschaffen van het Waterkader, 2. het omzetten van het Waterkader naar een handreiking of 3. het omzetten van het Waterkader naar een Beleidsregel. De keuze is afhankelijk van de beleidsmatige, organisatorische en juridische voorkeuren en mogelijkheden van ZZL.

5.3 Inrichting Beleidscyclus

Met betrekking tot de Beleidscyclus wordt geadviseerd om de cyclus van de Omgevingswet (variant 2) te gaan hanteren. Dit om twee redenen:

1. *Less is more*-principe. Hoe groter het aantal stappen, des te complexer het proces wordt. Alle stappen moeten immers worden gedefinieerd, georganiseerd, uitgevoerd en verantwoord (transactiekosten). Een hogere complexiteit heeft alleen toegevoegde waarde als daar ook voordelen tegenover staan, bijvoorbeeld in efficiënter werken door een hogere mate van specialisatie (synergievoordelen). Naar het oordeel van de auteur leidt een hogere complexiteit bij ZZL eerder in hogere transactiekosten dan grotere synergievoordelen;
2. *Aansluiting met de Omgevingswet en omgevings(wet)partners*. Bij beide varianten voor de architectuur van het Beleidshuis staan de kerndocumenten van de Omgevingswet centraal. Ook de omgevingspartners van ZZL (bijv. provincies, gemeenten, andere waterschappen) werken met de Omgevingswet. Het hanteren van de Beleidscyclus van de Omgevingswet door ZZL maximaliseert daarmee de mogelijkheden om synchroon en vanuit dezelfde taal met de omgevings(wet)partners samen te werken. Daarmee ligt het voor de hand om ook binnen ZZL de beleidscyclus van de Omgevingswet toe te gaan passen.

De geadviseerde beleidscyclus van de Omgevingswet lijkt verenigbaar met de vigerende, P&C-cyclus van Waterschap Zuiderzeeland.

Geadviseerd wordt om in de Beleidscyclus voor te schrijven dat bij de start van een actualisatie van een bestaand beleidsdocument of het opstellen van nieuw beleidsdocument de volgende aspecten worden bepaald en (waar nodig) worden vastgesteld:

1. De betrokkenheid van de **provincie** volgens het [Reglement Waterschap Zuiderzeeland](#) en de afspraken van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT);
2. Het niveau van **participatie** volgens de [Participatieverordening Waterschap Zuiderzeeland](#) met het bijbehorende participatiebeleid. Ieder beleidsinitiatief vereist een besluit over het participatieniveau;
3. **Wie het beleidsdocument vaststelt** volgens het [Besluit mandaat, volmacht en machtiging Waterschap Zuiderzeeland](#). Bij terinzageleggingen moet met het oog op de publicatie ook duidelijk zijn wie het ontwerp-beleidsdocument vaststelt.

Met betrekking tot de houdbaarheid van een Beleidsdocument wordt geadviseerd om te gaan werken met een “Tenminste houdbaar tot”-definitie. Bij de huidige, impliciete werkwijze (productiedatum, met een facultatief evaluatiemoment in het document) raakt het overzicht verloren en loopt ZZL het risico dat het functioneel-verouderd beleid toepast (wat in de huidige praktijk ook gebeurt). Bij toepassing van de “Niet gebruiken na”-definitie bestaat het risico dat er helemaal geen beleid meer is zodra de houdbaarheidsdatum is verstreken. Met de “Tenminste houdbaar tot”-definitie wordt een goede balans tussen de twee andere definities bereikt.

Bij dit adviestraject is veel aandacht geschonken aan het in beeld krijgen van de huidige situatie. Om hierop door te bouwen wordt geadviseerd om jaarlijkse over “de staat van het Beleidshuis” te gaan rapporteren. In deze rapportage wordt aandacht besteed aan:

1. Relevante ontwikkelingen die als triggers van de Beleidscyclus zijn geïdentificeerd. Dit zijn kortweg wet- en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen en interne processen bij Zuiderzeeland (zie Bijlage 9);
2. Lopende en uitgevoerde beleidsinitiatieven;
3. De actualiteit van de beleidsdocumenten (op basis van de houdbaarheidsdefinitie), met specifieke aandacht voor de kerndocumenten voor de Omgevingswet;
4. Dilemma's en uitdagingen, bijvoorbeeld bij de samenwerking met de Omgevings(wet)partners.

5.4 Voorschriften beleidsdocument

De belangrijkste eerste stap met betrekking tot de voorschriften aan een Beleidsdocument is de controle of een voorgenomen actualisatie of het opstellen van een nieuw document voldoet aan de definitie van een Beleidsdocument.

Met betrekking tot de titel van het Beleidsdocument wordt op basis van de discussies tijdens de workshops (bijlage 8) geadviseerd om enige ruimte te geven bij het kiezen van de titel van een Beleidsdocument. Daarbij wordt geadviseerd om:

1. de houdbaarheid van het beleidsdocument in de titel te vermelden door {datum vaststelling}-{houdbaarheidsdatum} aan de titel toe te voegen;
2. een kritische blik op de titel te organiseren, zodat wordt voorkomen dat (potentiële) gebruikers op basis van de titel op het verkeerde been worden gezet;
3. goed te letten op de relaties met de Omgevingswet en Waterschapswet. De Omgevingswet spreekt bijvoorbeeld van een "Waterbeheerprogramma". Het is het duidelijkst als ZZL ook deze titel bij het betreffende programma hanteert.

Met betrekking tot de colofon wordt geadviseerd om deze als volgt vorm te geven:

- a. datum van vaststelling en datum van publicatie;
- b. houdbaarheid (op basis van de vastgestelde definitie);
- c. vervangt beleidsdocument(en) (= intrekking vorige beleid (indien van toepassing));
- d. wie heeft of hebben het beleidsdocument vastgesteld (MT, D&H, AB).
- e. eigenaar (welke afdelingsmanager; Accountable)
- f. opsteller(s) (functie/rol; Responsible)
- g. betrokken(en) (functie/rol, Consulted)
- h. plek in beleidshuis (verdieping; afhankelijk van de keuze; zie paragraaf 5.2)
- i. link met andere beleidsdocumenten

Geadviseerd wordt om de colofon standaard op de tweede pagina van ieder beleidsdocument op te nemen. Zodat een gebruiker snel kan bepalen of een beleidsdocument voor een voorliggende casus van toepassing is.

5.5 Vervolgstappen

Met het oog op het proces wordt een drie-sporen-aanpak aanbevolen die uit de volgende stappen bestaat die parallel kunnen worden uitgevoerd:

1. Ontvlechten Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels;
2. Inrichten governance, besluiten over beleidshuis en beleidscyclus en beginnen;
3. Toepassen eisen aan beleidsdocumenten.

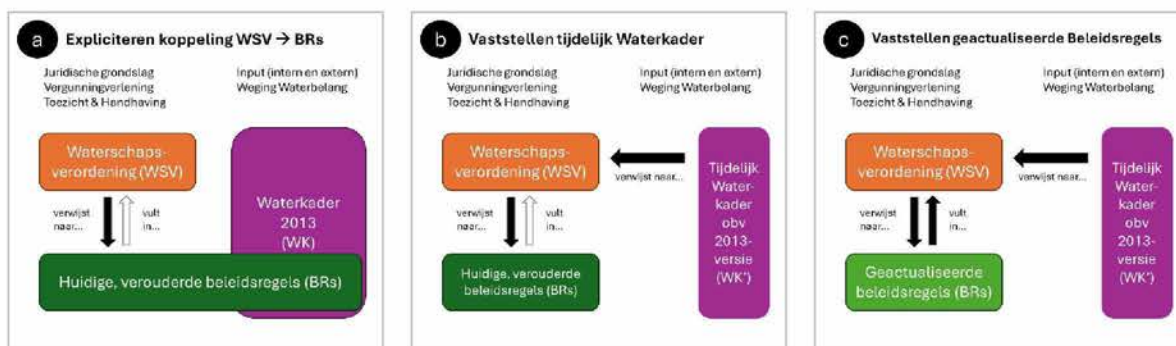
5.5.1 Ontvlechten Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels

In paragraaf 5.2 is in het kader van de architectuur van het Beleidshuis geadviseerd om een keuze te maken in de positionering van het Waterkader in het stelsel Waterschapsverordening-Waterkader-Beleidsregels. Als het eindbeeld niet op korte termijn kan worden gerealiseerd dan kan ZZL overwegen om een “spoedreparatie” uit te voeren waarbij de huidige (onduidelijke) status van het Waterkader ongewijzigd blijft.

Met deze tussenstap wordt voorkomen dat inhoudelijke inconsistenties tussen nieuwe (geactualiseerde) Beleidsregels en het Waterkader resulteren in fouten, discussies en een (ongecontroleerde) toename van de werkdruk bij de ambtelijke organisatie. Ook worden grote, korte termijn aanpassingen aan de werkwijze en procedures bij team Waterprocedures met deze tussenstap voorkomen. Tenslotte wordt met deze tussenstap ook op korte termijn invulling gegeven aan de eerste aanbeveling van het Rekenkameradvies “Water een stem geven. De Doeltreffendheid van de watertoets Zuiderzeeland (11 oktober 2024)”.

Een eventuele spoedreparatie bestaat uit drie stappen (Figuur 15):

- a. expliciet maken van de koppeling tussen Waterschapsverordening en Beleidsregels door in de lopende actualisatie van de Waterschapsverordening naar de bijbehorende Beleidsregels te verwijzen;
- b. vaststellen van een tijdelijk Waterkader (door D&H) waarin alle inhoudelijke regels uit het Waterkader zijn vervangen door verwijzingen naar de bijbehorende artikelen in de Waterschapsverordening (die op hun beurt weer doorverwijzen naar Beleidsregels, zie punt a.);
- c. vaststellen van nieuwe of geactualiseerde Beleidsregels.



Figuur 15 – Stappen spoedreparatie Waterkader

De stappen a., b. en c. kunnen parallel worden voorbereid. De implementatie van punt a. is randvoorwaardelijk voor de implementatie van punt b. Om de gesignaleerde risico's op het gebied van mens & organisatie te minimaliseren wordt geadviseerd om de vaststelling van de punten b. en c. zoveel mogelijk in volgorde te laten plaatsvinden.

Met betrekking tot de lopende actualisatie van de Waterschapsverordening (stap a.) wordt geadviseerd onder de voorwaarde dat hier voldoende doorlooptijd voor is:

1. Bepaal welke beleidsregels in de huidige praktijk nog van toepassing zijn. Zo niet, dan kan de beleidsregel worden ingetrokken, uit het Beleidshuis worden verwijderd en kan een verwijzing in de Waterschapsverordening achterwege worden gelaten. Dit besluit kan samen met de nieuwe Waterschapsverordening worden genomen;
2. Neem voor de resterende beleidsregels een verwijzing op in de geactualiseerde Waterschapsverordening;
3. Publiceer nog niet gepubliceerde beleidsregels op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl> en haal ingetrokken beleidsregels ervan af.

5.5.2 Inrichten, besluiten en beginnen

De governance moet eerst duidelijk zijn voordat keuzes over het Beleidshuis en de Beleidscyclus kunnen worden gemaakt, waarna er daadwerkelijk kan worden begonnen. Voor het proces worden de volgende vier stappen geadviseerd:

1. Bepaal tijdens de vormgeving van OAR de governance van het Beleidshuis en de Beleidscyclus, met duidelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (RACI's) en de bijhorende bij rollen in de ZZL-organisatie (gerelateerd aan de organisatiestructuur en het functiehuis). Maak bij de governance één afdelingsmanager eigenaar van het Beleidshuis en de Beleidscyclus;
2. Besluit over de geadviseerde keuzes voor de architectuur van het Beleidshuis (incl. definitie van een beleidsdocument) en de inrichting van de Beleidscyclus (incl. de definitie van de houdbaarheid van een beleidsdocument);
3. Organiseer continue aandacht van het MT ZZL, met één afdelingsmanager als voortrekker die eigenaar van het Beleidshuis is (zie 1.);
4. Richt een expertteam in die dilemma's kan ontrafelen en kan adviseren, ter beslechting door de Afdelingsmanager OAR. Als naam van het team wordt de volgende suggestie gedaan: "Waterbeleid Expertise Team (WET)".

Als het voorgaande is ingeregeld kan daadwerkelijk worden gestart met de ombouw van het beleidshuis. Op relatief korte termijn kan zichtbaar resultaat worden bereikt met de volgende stappen:

1. Doe de beleidsdocumenten weg die weg kunnen:
 - a. Verwijder documenten die niet aan de definitie voldoen en dus niet als beleidsdocumenten worden beschouwd;
 - b. Verplaats beleidsdocumenten waarvan een nieuwe versie al in het beleidshuis staat, naar het archief. De oude beleidsdocumenten hoeven niet formeel te worden ingetrokken omdat ze al zijn vervangen door een nieuwe, vastgestelde versie;
 - c. Afhankelijk van de uitkomst van een juridische analyse (zie paragraaf 5.6) kunnen verouderde beleidsdocumenten die geen functie meer hebben wellicht worden ingetrokken en daarna naar het archief worden geplaatst;

2. Plaats verouderde, weinig gebruikte beleidsdocumenten in een speciaal daarvoor “tijdelijk ingerichte kamer” het archief. Deze beleidsdocumenten blijven geldig tot er een nieuwe versie is;
3. Voeg de ontbrekende beleidsdocumenten die in het kader van dit adviestraject zijn gevonden (zie bijlage 4), aan het Beleidshuis toe (met inachtneming van de punten 1. en 2.);
4. Pas het SPOT-principe toe door de Pdf-bestanden te vervangen door permalinks van beleidsdocumenten die elders zijn gepubliceerd. Bij de Waterschapsverordening en Beleidsregels ligt de website <https://lokaleregelgeving.overheid.nl> voor de hand. Voor de Leggers is dit de [Arcgis-omgeving](#). En bij andere beleidsdocumenten kan worden verwezen naar de besluitvormingsstukken op het [iBabs-platform](#);
5. Verstevig de passief beheerprocessen door aan de hand van de Beleidscyclus te starten met een inhoudelijke controle en actualisatie van verplichte documenten Omgevingswet en Waterschapswet én de Beleidsregels;
6. Laat de eigenaar van Beleidshuis/Beleidscyclus jaarlijks aan het MT ZZL rapporteren over “de staat van het Beleidshuis”. Zo houden alle betrokkenen hetzelfde beeld over de voortgang en kunnen ze hun wensen en eisen kenbaar over het vervolg kenbaar maken.

5.5.3 Colofon in Beleidsdocumenten en sjabloon voor Beleidsregels

Het is eenvoudig te implementeren dat bij lopende en nieuwe beleidsinitiatieven de in paragraaf 5.4 geadviseerde colofon aan het beleidsdocument wordt toegevoegd. De punten b. (houdbaarheid) en h. (plek in het beleidshuis) kunnen daarbij open worden gelaten totdat de hiervoor benodigde besluiten zijn genomen.

Specifiek voor Beleidsregels wordt geadviseerd om op basis van de aanwijzingen van het [Kenniscentrum voor beleid en regelgeving van de Rijksoverheid \(KCBR\)](#) een standaardsjabloon te ontwikkelen. Met als resultaat dat deze documenten bij de eerstvolgende actualisatie wat betreft structuur vergelijkbaar worden, alle relevante verwijzingen erin worden opgenomen (bijv. naar de Waterschapsverordening) en er een eenduidige formulering van de aanhef en het besluit tot vaststelling in komen te staan. Hiervoor ligt een grote kans op synergievoordelen en korte termijnresultaten omdat op dit moment wordt gewerkt aan de actualisatie van een aanzienlijk aantal Beleidsregels.

5.6 Overige aanbevelingen

Tijdens dit adviestraject staan de volgende issues vanuit juridisch perspectief nog open:

1. Transparantie is een belangrijk onderdeel van de visie op het Beleidshuis en de Beleidscyclus (paragraaf 4.1). Dit aspect heeft ook een relatie met de Wet Open Overheid (Woo). De vraag is welke vrijheden en verplichtingen ZZL vanuit deze wet heeft met betrekking tot Beleidsdocumenten¹³;
2. De betrokkenheid van de provincie bij de actualisatie van Beleidsregels (paragraaf 4.3.4) is niet duidelijk. Valt de inhoud van Beleidsregels onder de scope van het InterBestuurlijk Toezicht (IBT; door de Provincie) als de beleidsregel gaat over een onderwerp dat is benoemd in het [Reglement voor Waterschap Zuiderzeeland](#) (art.22)

¹³ Zie bijvoorbeeld [deze publicatie](#) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

en/of Bestuursovereenkomst Interbestuurlijk Toezicht Provincie Flevoland – Waterschap Zuiderzeeland (februari 2023) (art. 4.1)?

3. Met betrekking tot het verwijderen van beleidsdocumenten die weg kunnen (paragraaf 5.5.2) en het inrichten van de Beleidscyclus (paragraaf 5.3) is het de vraag wat er vanuit juridisch perspectief nodig is om beleidsdocumenten in te trekken;
4. In het [Besluit mandaat, volmacht en machtiging Waterschap Zuiderzeeland](#) is niet altijd herleidbaar wie het mandaat heeft (gehad) om besluiten met betrekking tot Beleidsdocumenten te nemen (paragraaf 5.3). Dit geldt bijvoorbeeld voor het Waterkader uit 2013 (nr. 59), maar ook voor het vaststellen van een ontwerp-beleidsdocument dat ter inzage moet worden gelegd.

Geadviseerd wordt om juridisch advies te vragen voor de bovenstaande issues en de uitkomsten hiervan te verwerken in de architectuur van het Beleidshuis en de inrichting van de Beleidscyclus. Ook kunnen de uitkomsten van dit advies richting geven voor de prioriteitstelling bij de implementatie van overgenomen adviezen.

Dit adviesrapport sluit af met een (vrijblijvende) beschouwing vanuit de auteur op het adviestraject en de resultaten: *Het op orde krijgen van het Beleidshuis is een meerjarige exercitie die aandacht en inzet vereist van vele ZZL-ers. Bestuur, directie en management moeten zorgen voor de benodigde randvoorwaarden, harmonie en voorbeeldgedrag. Deze “verbeteropgave” is een kwestie van leiderschap, prioriteit en collectieve discipline. De inspanning is groot en de beloning ook. De Beleidscyclus verdient het om een kernproces van waterschap Zuiderzeeland te zijn waarmee zij ongeveer 450.000 ingelanden voor in plaats van tegen het Waterbelang laat wonen, werken, ondernemen en recreëren.*

Bijlage 1 – Nadere uitwerking aanpak

Fase 1: Analyseren huidige situatie (VAN)

Fase 1 heeft tot doel om de huidige situatie in kaart te brengen. Dit is als volgt gedaan:

- A. *Inventarisatie beleidsdomein en afbakening beleidsvelden voor OAR*, waarbij op basis van het Beleidshuis en door middel van interviews in kaart is gebracht welk beleid door afdeling OAR dan wel door andere onderdelen van ZZL wordt ontwikkeld en beheerd. De uitkomst van deze stap bepaalt de reikwijdte van de adviezen die uit deze opdracht volgen. Deze inventarisatie en de uiteindelijke opdracht richten zich op beleid voor de primaire processen van ZZL (dus wel “veilig, schoon, voldoende”, en geen “personeelszaken”). De afbakening is door het MT OAR vastgesteld;
- B. *Opstellen beleidsraamwerk* op basis van bestuurlijke documenten ZZL en externe documenten om binnen de reikwijdte (resultaat 1A) een beeld te maken van de overkoepelende opdracht aan de ZZL-organisatie. Denk hierbij aan het Bestuursprogramma 2023-2027, het Collegeplan 2023-2027, het Waterkader (juli '13), Watervisie (juli '21), Waterbeheerprogramma (2022-2027), de missie, visie en strategische doelen van de waterschapsorganisatie, de Omgevingswet en relevante opdrachten vanuit het Rijk. Het raamwerk is het middel om de documenten tijdens fase 1C in het Beleidshuis te ordenen;
- C. *Ordenen van de documenten in het Beleidshuis aan de hand van het beleidsraamwerk (resultaat 1B)* ter toetsing van de samenhang tussen de externe opdracht aan en het interne beleid van ZZL. Deze stap geeft inzicht in (oorzaken van) actuele knelpunten en dilemma's en legt ook de basis voor een visie op beleid;
- D. *Uitwerken cases*, door mee te kijken, mee te werken en/of mee te lopen. Op basis van de casuïstiek worden de resultaten van 1B en 1C ingekleurd zodat het uiteindelijke advies maximaal op de praktijk aansluit;
- E. *Organiseren workshop met betrokkenen over werkprocessen en knelpunten*, met als doel om samen met de betrokkenen (ZZL-breed) te komen tot een gedeeld beeld van de knelpunten die met een aangepast beleidsproces moeten worden opgelost.

Fase 2: Alternatieven voor de toekomstige situatie (NAAR)

Fase 2 heeft tot doel om mogelijke, alternatieven voor het beleidsproces te identificeren:

- A. *Uitwerking van externe kaders van het beleid en de beleidsprocessen* om het handelingsperspectief en de beleidsvrijheid van ZZL te identificeren. Denk hierbij aan de plichten en rechten met betrekking tot het beleid en/of het beleidsproces van ZZL die uit de Omgevingswet, bestuurlijke afspraken/akkoorden en convenanten/intentieverklaringen voortkomen;
- B. *Workshop met betrokkenen (ZZL-breed)* over kansen, voorkeuren en oplossingen voor de toekomstige situatie. Deze workshop heeft tot doel om samen met betrokkenen te inventariseren welke oplossingsrichtingen mogelijk, kansrijk en/of wenselijk zijn. Ook eventuele ongewenste richtingen worden bij deze workshop vroegtijdig inzichtelijk;
- C. *Uitwerking van visie, kaders en principes van beleid en beleidsprocessen (PDCA¹⁴)* op basis van het resultaat van 2A en 2B en fase 1. Met de visie, kaders en leidende

¹⁴ PDCA staat voor *Plan, Do, Check en Act* en wordt ook de Deming-cirkel genoemd.

principes wordt de basis gelegd van (mogelijke) toekomstige beleidsprocessen omdat “het waarom” van (latere) keuzes inzichtelijk wordt gemaakt;

- D. *Schetsen alternatieve invullingen van toekomstige beleidsprocessen* binnen ZZL aan de hand van de kaders en leidende principes. Op basis van de resultaten van 1A en 1B zijn criteria opgesteld om de alternatieven met elkaar te kunnen vergelijken.

Bijlage 2 – Afbakening

- 1 Aalherstelplan
- 2 Actieplan bodem en water
- 3 Agenda biodiversiteit
- 4 Agenda Stedelijk Gebied
- 5 AV Voorstel Bestuurlijke Uitgangspunten
- 6 AV voorstel uitkrabben duurzame oevers
- 7 Beleid bouwen nabij primaire waterkeringen
- 8 Beleid buitendijkse regionale waterkeringen
- 9 Beleid Directe Lozingen v. Afvalwater v. Huishoud. Aard in het buitengebied
- 10 Beleid inzake maaischouw, herprofilen en dempen sloten
- 11 Beleid prim. waterkeringen v. windmolens, kabels, leidingen en beplantingen
- 12 Beleidskader Bedrijfsafvalwater
- 13 Beleidsregel compensatie toename verharding en versnelde afvoer
- 14 Beleidsregel drijvende woningen (woonboten)
- 15 Beleidsregel Knardijk
- 16 Beleidsregel peilbesluiten
- 17 Beleidsregel voor dynamisch peilbeheer
- 18 Beleidsregel Wateraanvoer
- 19 Beleidsregels buitendijkse regionale waterkeringen
- 20 Bestuurlijke uitgangspunten beheer en onderhoud
- 21 Beverprotocol 2012
- 22 Brochure rol en taken Waterschap Zuiderzeeland t.a.v. natuurgebieden
- 23 Calamiteitenplan
- 24 Doelen overig water (stedelijk)
- 25 Draaiboek botulismebestrijding 2018
- 26 Duurzaam oeverbeleid
- 27 Ecologisch dijkbeheer
- 28 Emissiebeheerplan 2006-2009
- 29 Energiestrategie 2022
- 30 Gemalenplan 2011-2020
- 31 Handleiding GGOR-methodiek
- 32 Keur Waterschap Zuiderzeeland 2017
- 33 Klimaataanpak Zuiderzeeland
- 34 Maaimethodieken 2010
- 35 Maatwerkovereenkomst stedelijk water
- 36 Masterplan duurzame energie
- 37 Nota IJsselmeerpolders 2007
- 38 Nota implementatie Taakuitoefening Stedelijk Gebied
- 39 Nota integraal watertoezicht 2011-2015
- 40 Nota onderhoudsverplichtingen en schouw
- 41 Notitie Actualisatie beleid wateroverlast
- 42 Notitie herijking IBA-beleid
- 43 Notitie Vergunningenstrategie
- 44 Onderhoudsverordening Waterschap Zuiderzeeland
- 45 Ondertekening convenant veiligheid buitendijkse ontwikkelingen
- 46 Ontwikkelagenda grondstoffen
- 47 Rapport RKC IBA beleid in beeld
- 48 Rapportage rol ZZL t.a.v natuurgebieden
- 49 Richtlijnen onderhoud waterkeringen
- 50 Samenvattende rapportage Watersysteemtoets 2012
- 51 Transport en zuiveringsplan 2011-2020
- 52 Visbeleid
- 53 Visie Afvalwatersysteem
- 54 Visie medegebruik primaire keringen (26 mei 2011)
- 55 Visienota Zicht op Waterkwaliteit
- 56 Waterbeheerplan 2016-2021
- 57 Waterbeheerprogramma 2022-2027
- 58 Watergangenplan
- 59 Waterkader versie 2013
- 60 Waterplan Almere
- 61 Waterplan Zeewolde
- 62 Waterschapsverordening Waterschap Zuiderzeeland
- 63 Watertakenplan Noordoostpolder
- 64 Watervisie

Bijlage 3 – Bepaling actualiteit per document in het Beleidshuis

Toelichting op de afkortingen in de kop van de tabel: BR = Beleidsregel, A = Actueel, Act? = loopt er een actualisatie?

Nr.	Naam document over functioneel beleid (Beleidshuis d.d. 1-8-'24)	BR	Jaar	A	Toelichting actualiteit	Act?
1	Aalherstelplan	0	2017	0	Loopt tm 2022 (evaluatie)	
2	Actieplan bodem en water	0	2014	0	Loopt tm 2020, evaluatie in 2016	
3	Agenda biodiversiteit	0	2021	1	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar)	
4	Agenda Stedelijk Gebied	0	2019	0	Pre-Omgevingswet. Gekoppeld aan oud Waterbeheerplan (2016-2021)	
5	AV Voorstel Bestuurlijke Uitgangspunten	0	2015	0	Gericht op doeljaar 2020. Opgevolgd door Bestuurlijke uitgangspunten beheer en onderhoud (2023)	
6	AV voorstel uitkrabben duurzame oevers	0	2015	0	Gericht op tijdvak 2016-2019	
7	Beleid bouwen nabij primaire waterkeringen	1	2008	0	Onderdeel van actualisatie beleid Waterveiligheid vanwege verouderd(e) Beleid(sregels)	Ja
8	Beleid buitendijkse regionale waterkeringen	1	2013	0	Onderdeel van actualisatie beleid Waterveiligheid vanwege verouderd(e) Beleid(sregels)	Ja
9	Beleid Directe Lozingen van Afvalwater van Huishoudelijke Aard in het Buitengebied	1	2007	0	Wvo (1970) is vervangen door Waterwet die grotendeels is vervangen door Omgevingswet	
10	Beleid inzake maaischouw, herprofileren en dempen sloten	1	2014	0	Nieuwe versie is door ZZL gelubliceerd (WSB2020-4594)	Ja
11	Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels, leidingen en beplantingen	1	2009	0	Onderdeel van actualisatie beleid Waterveiligheid vanwege verouderd(e) Beleid(sregels)	Ja
12	Beleidskader Bedrijfsafvalwater	0	2018	0	Gekoppeld aan oud waterbeheerplan (2016-2021)	
13	Beleidsregel compensatie toename verharding en versnelde afvoer	1	2013	0	Gebaseerd op verouderde klimaatscenario's (KNMI'06). Op basis van rapport Rekenkamercommissie van 11-10-2024.	Ja
14	Beleidsregel drijvende woningen (woonboten)	1	2013	0	Gekoppeld aan Waterwet die is vervangen door Omgevingswet	
15	Beleidsregel Knardijk	1	2019	1	Onderdeel van actualisatie beleid Waterveiligheid vanwege verouderd(e) Beleid(sregels)	Ja

Advies Beleidshuis & Beleidscyclus |
Definitief | 2 maart 2025

Nr.	Naam document over functioneel beleid (Beleidshuis d.d. 1-8-'24)	BR	Jaar	A	Toelichting actualiteit	Act?
16	Beleidsregel peilbesluiten	1	2018	0	Verordening fysieke leefomgeving is vervangen door Omgevingsverordening. Gekoppeld aan oud Waterbeheerplan (2016-2021)	
17	Beleidsregel voor dynamisch peilbeheer	1	2009	0	Gekoppeld aan Nationaal Bestuursakkoord Water 2003	
18	Beleidsregel Wateraanvoer	1	2009	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar).	
19	Beleidsregels buitendijkse regionale waterkeringen	1	2014	0	Onderdeel van actualisatie beleid Waterveiligheid vanwege verouderd(e) Beleid(s)regels)	Ja
20	Bestuurlijke uitgangspunten beheer en onderhoud	0	2023	1	Opvolger van Bestuurlijke Uitgangspunten (2015) - Beheer en onderhoud afvalwaterketen en watersysteem. Gekoppeld aan Waterbeheerprogramma 2022-2027	
21	Beverprotocol 2012	0	2012	0	Flora en Faunawet is vervangen door Wet Natuurbescherming die op haar beurt is vervangen door Omgevingswet	
22	Brochure rol en taken Waterschap Zuiderzeeland t.a.v. natuurgebieden	0	2011	0	Gekoppeld aan oud waterbeheerplan (2010-2015)	
23	Calamiteitenplan	0	2016	0	Jaarlijkse evaluaties niet gevonden. Gekoppeld aan Waterwet die is vervangen door Omgevingswet	
24	Doelen overig water (stedelijk)	0	2021	1	Evaluatie vermeld voor 2026. Gekoppeld aan oud Waterbeheerplan (2016-2021).	
25	Draaiboek botulismebestrijding 2018	0	2012	0	Jaarlijkse actualisatie oa ivm contactgegevens niet in Beleidshuis (incl. aanvullingen) gevonden	
26	Duurzaam oeverbeleid	0	2004	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Lijkt inhoudelijk zeer gedateerd	
27	Ecologisch dijkbeheer	0	2013	0	Flora en Faunawet is vervangen door Wet Natuurbescherming die op haar beurt is vervangen door Omgevingswet	
28	Emissiebeheerplan 2006-2009	0	2006	0	Lijkt zeer gedateerd (betreft periode 2006-2009). Verwijst naar Waterbeheerprogramma 2002-2005 en verouderde wet- en regelgeving	
29	Energiestrategie 2022	0	2022	1	5-jaarlijkse evaluatie vermeld voor 2027	
30	Gemalenplan 2011-2020	0	2010	0	Gaat over periode 2011-2020. Inhoudelijk op basis van oude klimaatscenario's (waarschijnlijk 2006)	

Advies Beleidshuis & Beleidscyclus |
Definitief | 2 maart 2025

Nr.	Naam document over functioneel beleid (Beleidshuis d.d. 1-8-'24)	BR	Jaar	A	Toelichting actualiteit	Act?
31	Handleiding GGOR-methodiek	0	2010	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Oude peilbesluiten en verouderde wet- en regelgeving	
32	Keur Waterschap Zuiderzeeland 2017	0	2017	0	Is vervangen door Waterschapsverordening 2024 (gekoppeld aan Omgevingswet)	
33	Klimaataanpak Zuiderzeeland	0	2022	1	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar).	
34	Maaimethodieken 2010	0	2010	0	Flora en Faunawet is vervangen door Wet Natuurbescherming die op haar beurt is vervangen door Omgevingswet	
35	Maatwerkovereenkomst stedelijk water	0	2010	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Lijkt te zijn vervangen door latere afspraken	
36	Masterplan duurzame energie	0	2016	0	Eerste mijlpaal was in 2020. SMART evaluatiemoment(en) ontbreken. Gekoppeld oud Waterbeheerplan (2016-2021)	
37	Nota IJsselmeerpolders 2007	0	2007	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Lijkt zeer gedateerd. Doeljaar onduidelijk (2015,2021,2027)	
38	Nota implementatie Taakuitoefening Stedelijk Gebied	0	2006	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Lijkt zeer gedateerd. Gaat over rolverdeling gemeenten-ZZL	
39	Nota integraal watertoezicht 2011-2015	0	2011	0	4-jaarlijks evaluatie in 2015. Evaluatie niet gevonden. Gekoppeld aan oud waterbeheerplan (2010-2015)	
40	Nota onderhoudsverplichtingen en schouw	0	2010	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Lijkt gekoppeld aan de (in 2020 vervangen) beleidsregel maaien, herprofilieren en dempen)	
41	Notitie Actualisatie beleid wateroverlast	0	2014	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Genoemde horizonnen (KT = 2018, LT = 2024, met doorkijk naar 2050) zijn verouderd	
42	Notitie herijking IBA-beleid	0	2011	0	Gekoppeld aan begroting 2012-2015	
43	Notitie Vergunningenstrategie	0	2023	1	Verwijst naar Omgevingswet, Waterschapsverordening en WBP2022-2027	
44	Onderhoudsverordening Waterschap Zuiderzeeland	1	2023	1	Vigerende verordening volgens lokaleregelgeving.overheid.nl	
45	Ondertekening convenant veiligheid buitendijkse ontwikkelingen	0	2020	1	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Evaluatie in 2023 uitgevoerd?	
46	Ontwikkelagenda grondstoffen	0	2017	0	Doelen zijn voor 2021, en aangekondigde update in 2021	
47	Rapport RKC IBA beleid in beeld	0	2010	0	Betreft een audit op het IBA-beleid van destijds	

Advies Beleidshuis & Beleidscyclus |
Definitief | 2 maart 2025

Nr.	Naam document over functioneel beleid (Beleidshuis d.d. 1-8-'24)	BR	Jaar	A	Toelichting actualiteit	Act?
48	Rapportage rol ZZL t.a.v natuurgebieden	0	2012	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Lijkt inhoudelijk zeer gedateerd	
49	Richtlijnen onderhoud waterkeringen	0	2005	0	Gericht op tijdvakken 2007-2010, 2011-2014 en 2015-2020	
50	Samenvattende rapportage Watersysteemtoets 2012	0	2012	0	Gericht op Wateropgave voor doeljaar 2024 obv klimaatscenario's KNMI'06	
51	Transport en zuiveringsplan 2011-2020	0	2010	0	2-jaarlijkse updatecyclus met horizon tot 2020	
52	Visbeleid	1	2014	0	Op basis van evaluatie in 2012 van beleid uit 2006. Gekoppeld aan oud Waterbeheerprogramma (2010-2015) en verouderde wet- en regelgeving	
53	Visie Afvalwatersysteem	0	2014	0	Input voor transport en zuiveringsplan en verouderd Waterbeheerprogramma (2016-2021)	
54	Visie medegebruik primaire keringen (26 mei 2011)	0	2011	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Is logischerwijs onderdeel van actualisatie beleid Waterveiligheid vanwege verouderd(e) Beleid(s)regels	
55	Visienota Zicht op Waterkwaliteit	0	2018	0	Geldt voor periode 2018-2021, met evaluatie in 2019	
56	Waterbeheerplan 2016-2021	0	2015	0	Is vervangen door Waterbeheerprogramma 2022-2027	
57	Waterbeheerprogramma 2022-2027	0	2022	1	Vigerend Waterbeheerprogramma	
58	Watergangenplan	0	2010	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Gekoppeld aan verouderde wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken	
59	Waterkader versie 2013	0	2013	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar). Watertoets is vervangen door Weging Waterbelang (Omgevingswet). Op basis van rapport Rekenkamercommissie van 11-10-2024.	
60	Waterplan Almere	0	2017	0	Gericht op tijdvak 2017-2022	
61	Waterplan Zeewolde	0	2011	0	Gericht op tijdvak 2011-2021	
62	Waterschapsverordening Waterschap Zuiderzeeland	1	2022	1	Vigerende verordening volgens lokaleregelgeving.overheid.nl	Ja
63	Watertakenplan Noordoostpolder	0	2018	0	Op basis van aanname: vanaf 2019 = actueel (5-jaar).	
64	Watervisie	0	2021	1	Vigerende Watervisie	

Bijlage 4 – Ontbrekende documenten in het Beleidshuis

Tijdens het adviestraject heeft de auteur documenten gevonden of ontvangen die niet in het Beleidshuis zijn opgenomen. Deze documenten zijn in de onderstaande lijst benoemd. Hierbij zijn dezelfde categorieën gebruikt als bij Figuur 17 (bijlage 3). Bij deze lijst wordt opgemerkt dat deze lijst waarschijnlijk niet compleet is. Want het bestaan van ontbrekende documenten is (voor de auteur) niet bekend.

Programma (volgens definitie Omgevingswet)
-
Beleidsregel
Beleid inzake maaishouw, herprofilen en dempen sloten (2020)
Beleidsregel grondwateronttrekkingen en infiltraties (2024)
Beleidsregel versterking of reconstructie van de primaire waterkeringen (Standaard Ontwerp Richtlijnen) (2021)
Overeenkomst met derden
Afvalwaterakkoord gemeente Almere en Waterschap Zuiderzeeland (2024)
Bestuursovereenkomst waterverdeling regio IJsselmeergebied (2022)
Overeenkomst samenwerking IJsselmeergebied 2024-2028 (2024)
Rijkswaterstaat - Waterakkoord Noord (1997)
Strategische Agenda Flevoland - Governance (2024)
Strategische Agenda Flevoland Deel I - Perspectief, ontwikkelpijlers (2023)
Strategische Agenda Flevoland Deel II - Uitvoeringsagenda (2023)
Waterakkoord NOP-ZZL-Reest en Wieden-provincie (2010)
Waterakkoord RWS-ZZL-Flevoland Addendum (2018)
Verordening
Participatie Waterschap Zuiderzeeland (2024)
Reglement voor het Waterschap Zuiderzeeland (2008)
Overig
Aanpak van invasieve exoten voor Waterschap Zuiderzeeland (2022)
Advies Twynstra Gudde Rondmaken beleidscyclus (2015)
Adviesnotitie analyse waterbeschikbaarheid ZZL (2022)
Beleidskader Legger Waterschap Zuiderzeeland (2024)
Bestuurlijke uitgangspunten beheer en onderhoud (2023)
Bestuursprogramma 2023-2027 (2023)
Blauwalg Hoe gaan we ermee om (2020)
Collegeplan 2023-2027 (2023)
Evaluatie beleid voor primaire en regionale waterkeringen (2022)
Evaluatie persleidingbeheer 2019-2022 (2023)
Exotenaanpak (2022)
Handelingskader toetsing afvalwater (2024)
Nota onderhoudsverplichtingen en schouw (2010)
Notitie Voorkeursbeslissing IJsselmeerdijk (2022)
Participatie- en samenwerkingsstrategie (2023)
Programma schoon, gezuiverd water - integrale aanpak afvalwater Zuiderzeeland (2022)
Regionale Adaptatiestrategie Flevoland (2023)

Strategisch asset management plan (2020)
Vergunningenbeleid Heemraadschap Fleverwaard (1990)
Visie Waterschap Zuiderzeeland ontwikkeling Oosterwold (2024)
Waterveiligheidsrapportage (2023)
Waterverdeling regio IJsselmeergebied (2021)
ZZL-kader tactisch beleid opstellen (2013)

Let op: de ontbrekende documenten zijn vergelijkbaar met documenten die in het huidige Beleidshuis zijn opgenomen. Het betekent dus niet dat alle documenten in deze bijlage voldoen aan de geadviseerde definitie voor beleidsdocumenten (zie paragraaf 5.1).

De documenten zelf zijn bij oplevering van dit rapport in een separate Zipfile aan de opdrachtgever aangeleverd.

Bijlage 5 – Stelsel van Verordeningen, Waterkader en Beleidsregels

Deel A bevat de bronnen per interpretatie van de status van het Waterkader.

In deel B is per Beleidsregel een inventarisatie gemaakt van de impliciete of expliciete koppelingen met de Waterschapsverordening (WSV) of Onderhoudsverordening (OHV), en het Waterkader (WK). Deze analyse is gemaakt vanuit beleidsperspectief (het expertisegebied van de auteur). Aanbevolen wordt om deze analyse door specialisten vanuit juridisch perspectief te controleren voordat definitieve conclusies worden getrokken.

Deel A – Bronnen bij verschillende interpretaties van het Waterkader (2013)

Interpretatie 1: Waterkader als handreiking (= zuiver informatief)	Interpretatie 2: Waterkader als basis voor Watertoets (= inhoudelijke input)
In de inleiding van het Waterkader staat “<i>Het Waterkader geeft richting en houvast voor waterzaken binnen ruimtelijke plannen. Samen met De Uitbeelding¹ is het bedoeld als gids en inspiratie voor het verbond tussen water en ruimte.</i>” [...] “Dit Waterkader gaat verder dan de watertoets, ook worden handreikingen gedaan voor de inrichtings- en ontwerpfasen van het watersysteem. Het waterschap geeft streefbeelden, uitgangspunten, randvoorwaarden en ontwerprichtlijnen voor de thema’s veiligheid, voldoende water en schoon water. [...] De randvoorwaarden zijn gebaseerd op bestaand beleid en ambities van Waterschap Zuiderzeeland en regelgeving op nationaal en regionaal niveau. [...] Het Waterkader wordt periodiek aangevuld met nieuw beleid en overige ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening en water. Daarmee is het Waterkader een groeidocument waarvan jaarlijks beoordeeld wordt of een herziening nodig is.”	Sinds 1 januari 2024 is de wettelijke basis van de Weging Waterbelang (voorheen Watertoets) art. 5.37 Besluit Kwaliteit Leefomgeving, onderdeel van de Omgevingswet. Bij de Weging Waterbelang gebruikt ZZL het Waterkader in de dagelijkse praktijk als één van de brondocumenten. Zie bijlage 3 = casus 3 in bijlage 7 van het adviesrapport). In het behandelvoorstel van de AV van 29 oktober 2013 (stukdatum: 7 oktober 2013) staat onder het kopje Samenvatting: “<i>Het Waterkader wordt gebruikt door initiatiefnemers, adviseurs en ruimtelijk ordenaars die betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen in het beheergebied van Waterschap Zuiderzeeland. Binnen het waterschap zorgt het Waterkader voor eenduidige adviezen.</i>” Het Waterkader vormt de leidraad bij het digitaal doorlopen van het watertoetsproces. [...] Op grond van het Waterkader wordt dan automatisch een uitgangspuntennotitie met de relevante wateraspecten gegenereerd en wordt de te volgen procedure voor het plan bepaald. Het herziene Waterkader wordt actief onder de aandacht van belanghebbenden gebracht.” In het verslag van de AV van 29 oktober 2013 staat: “Heemraad [...] antwoordt dat dit document periodiek wordt herzien. Bij de herzieningen wordt ingespeeld op tussentijds herziene regelgeving. De herzieningen worden geïmplementeerd op het moment dat het rechtskracht heeft. Bij een volgende versie kunnen wijzigingen opgenomen worden.”

In het behandelvoorstel AV 29 oktober 2013 (stukdatum: 7 oktober 2013) staat onder het kopje Voorstel: “<i>Kennis te nemen van het herziene Waterkader 2013.</i>” Onder het kopje Samenvatting staat: “<i>Het Waterkader:</i> • <i>is het kader voor advies en toetsing door Waterschap Zuiderzeeland bij de watertoets van alle ruimtelijke plannen;</i> • <i>geeft ontwerprichtlijnen voor nieuwe wateren, die volgens de regionale Bestuursovereenkomst Stedelijk Water Flevoland, door het waterschap in beheer en onderhoud worden overgenomen;</i> • <i>beschrijft de te volgen procedure voor de watertoets op grond van de aard van het plan;</i> • <i>bevat geen nieuw beleid, maar vertaalt de bestaande kaders naar streefbeelden, uitgangpunten, randvoorwaarden en ontwerprichtlijnen voor de beleidsthema’s veilig, voldoende en schoon.</i>	In het rapport “<i>Water een stem geven. De Doeltreffendheid van de watertoets Zuiderzeeland (11 oktober 2024)</i>” van de Rekenkamercommissie over de watertoets staat: “<i>de watertoets is géén beleidsvormend maar een beleidsuitvoerend instrument. Hierdoor kan in de watertoets dus niet ingespeeld worden op actuele zaken, zoals klimaatverandering, water-beschikbaarheid of de toenemende ruimtedruk die om nieuw beleid vragen. Dit knelt het meest bij de wet- en regelgeving voor compensatie, die dateert uit 2013. Ook het Waterkader, waarin alle beleid voor de watertoets is opgenomen, dateert uit 2013. Beide zijn aan actualisatie toe. Deze actualisatie is nodig, waarbij op de juiste plaats – lees het Algemeen Bestuur – een nieuwe afweging van belangen gemaakt kan worden, op basis van de veranderde (klimatologische en ruimtelijke) omstandigheden.</i>” In haar reactie heeft het DB van ZZL aangegeven het eens te zijn met deze conclusie.
Het Waterkader is niet gepubliceerd op https://lokaleregelgeving.overheid.nl	Het Waterkader is gepubliceerd op de website van Zuiderzeeland, met de mededeling “<i>Het Waterkader is vastgesteld op 29-10-2013 door de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland</i>”. Zie Figuur 16.

[Home](#) | [Actueel](#) | [Over ons](#) | [Regelen en aanvragen](#) | [Contact](#)





[Home](#) > [Over ons](#) > [Beleid en regels](#) > [Waterkader](#)

Waterkader

 Lees voor 

Het Waterkader is vastgesteld op 29-10-2013 door de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland.

Bekijk het beleid

Het beleidskader: [Waterkader](#) 

Voor meer informatie: [Weging van het waterbelang \(voorheen watertoets\)](#) of stel je vraag via waterbelang@zuiderzeeland.nl.

 Watercompensatie - Waterschap Zuiderzeeland



 Bekijk op  Youtube

 Link kopier...

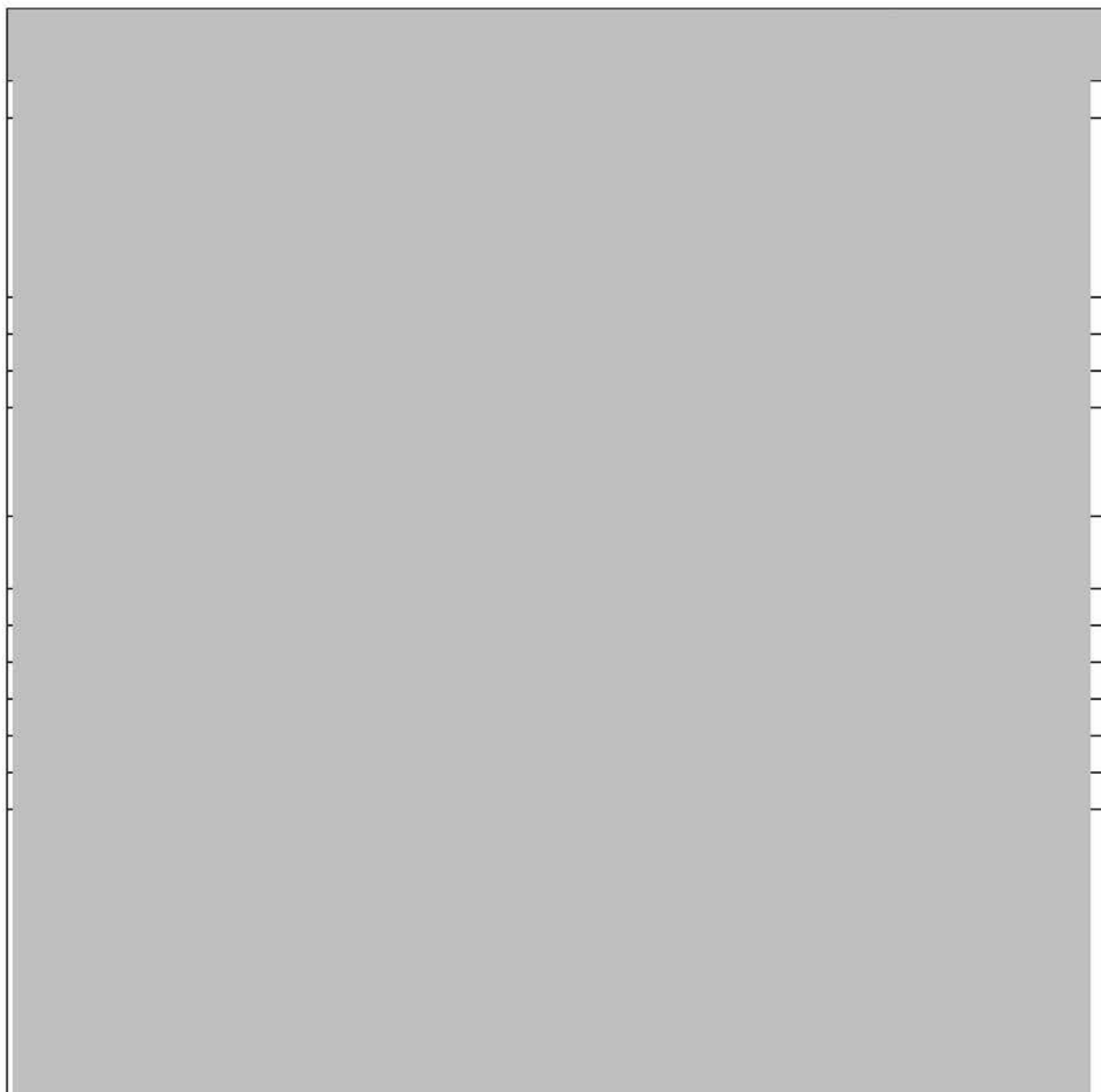
Download

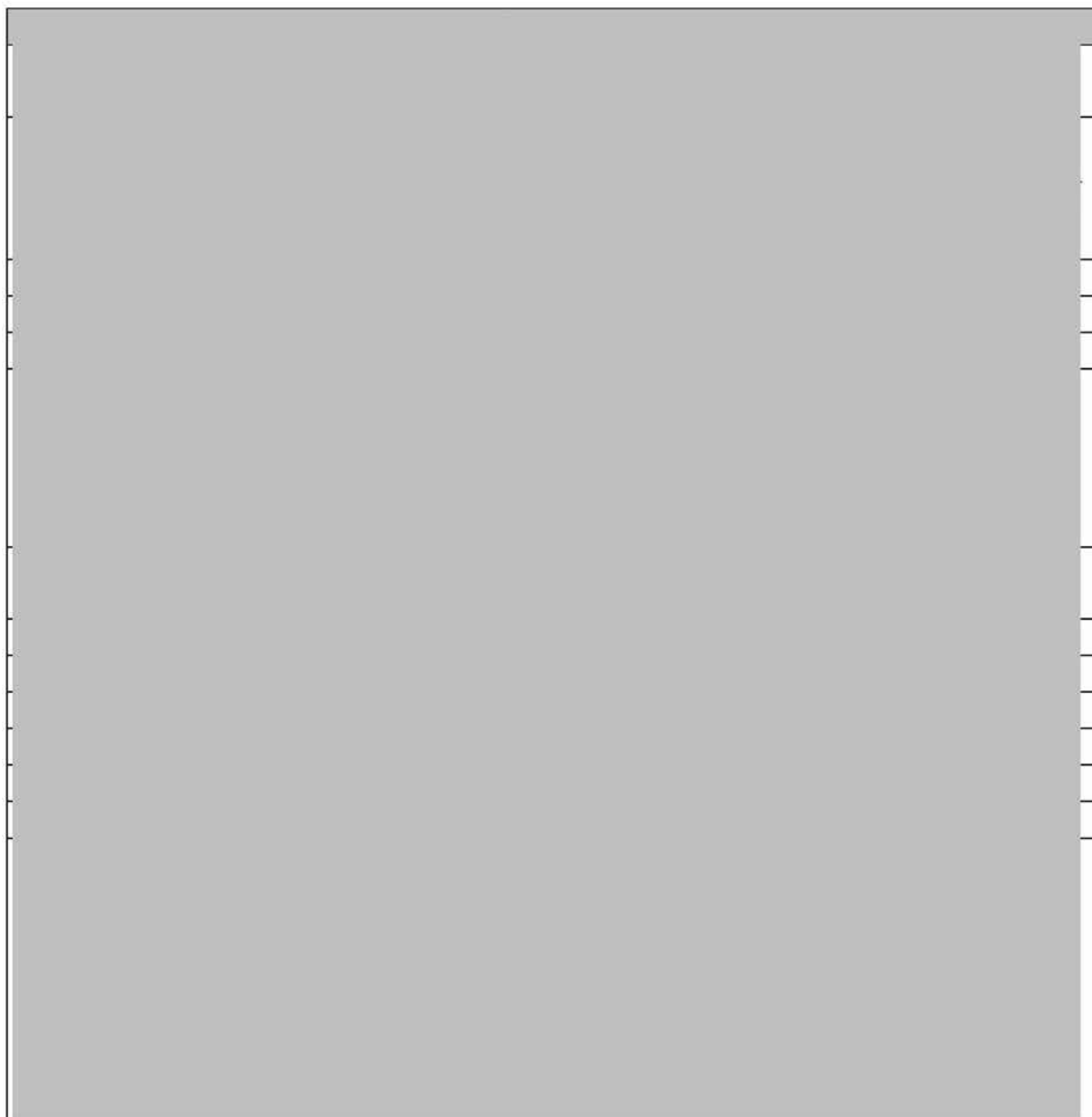
 De Uitbeelding
(PDF, 2 MB)
 Lees voor 

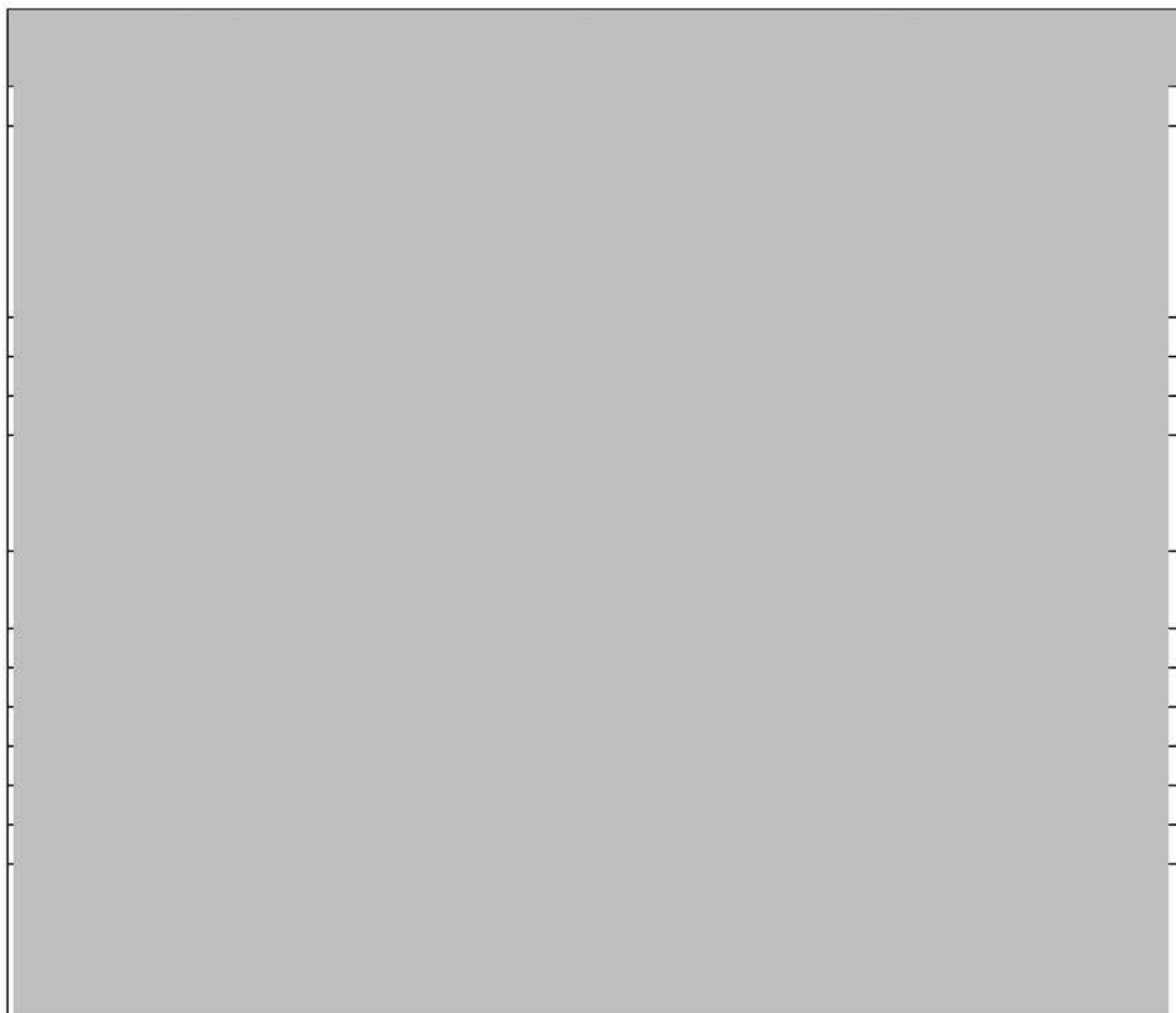
Figuur 16 - Schermafdruck Website Zuiderzeeland (datum 13 februari 2025)

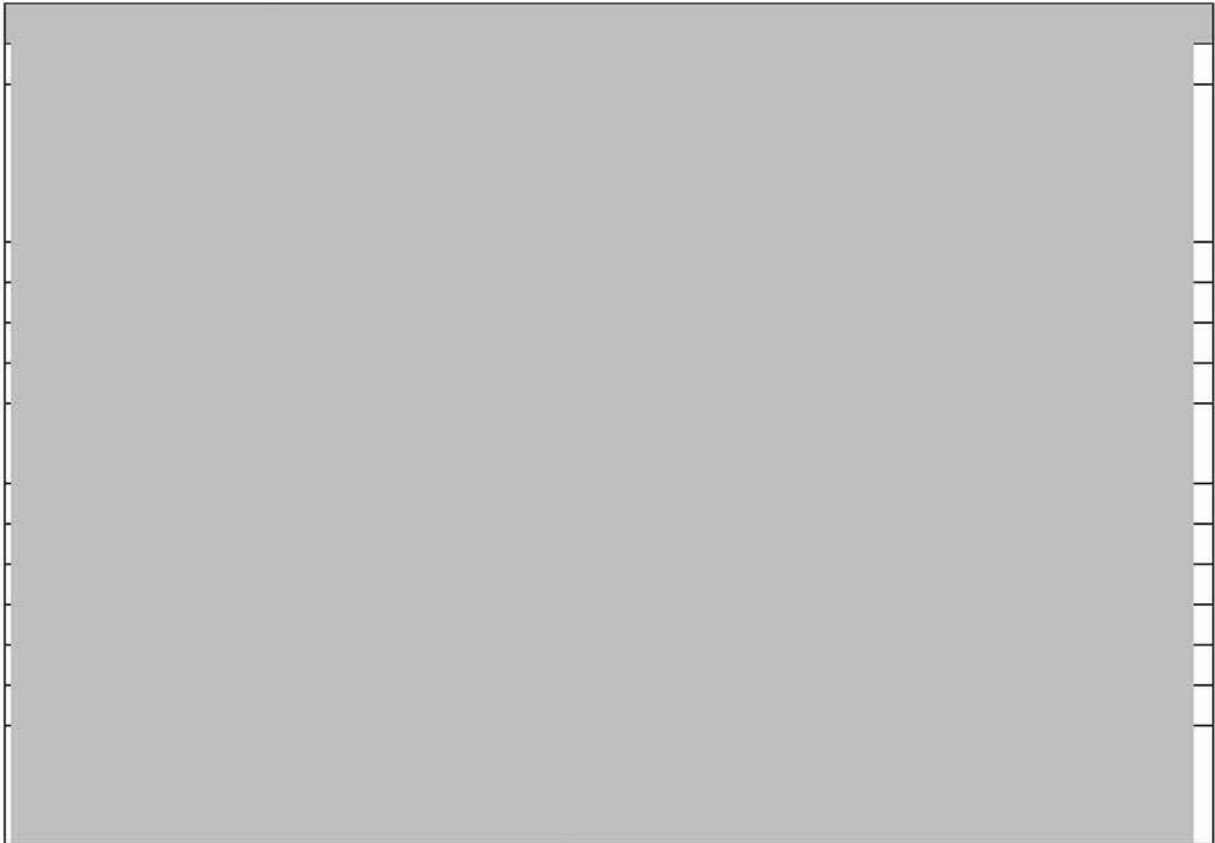




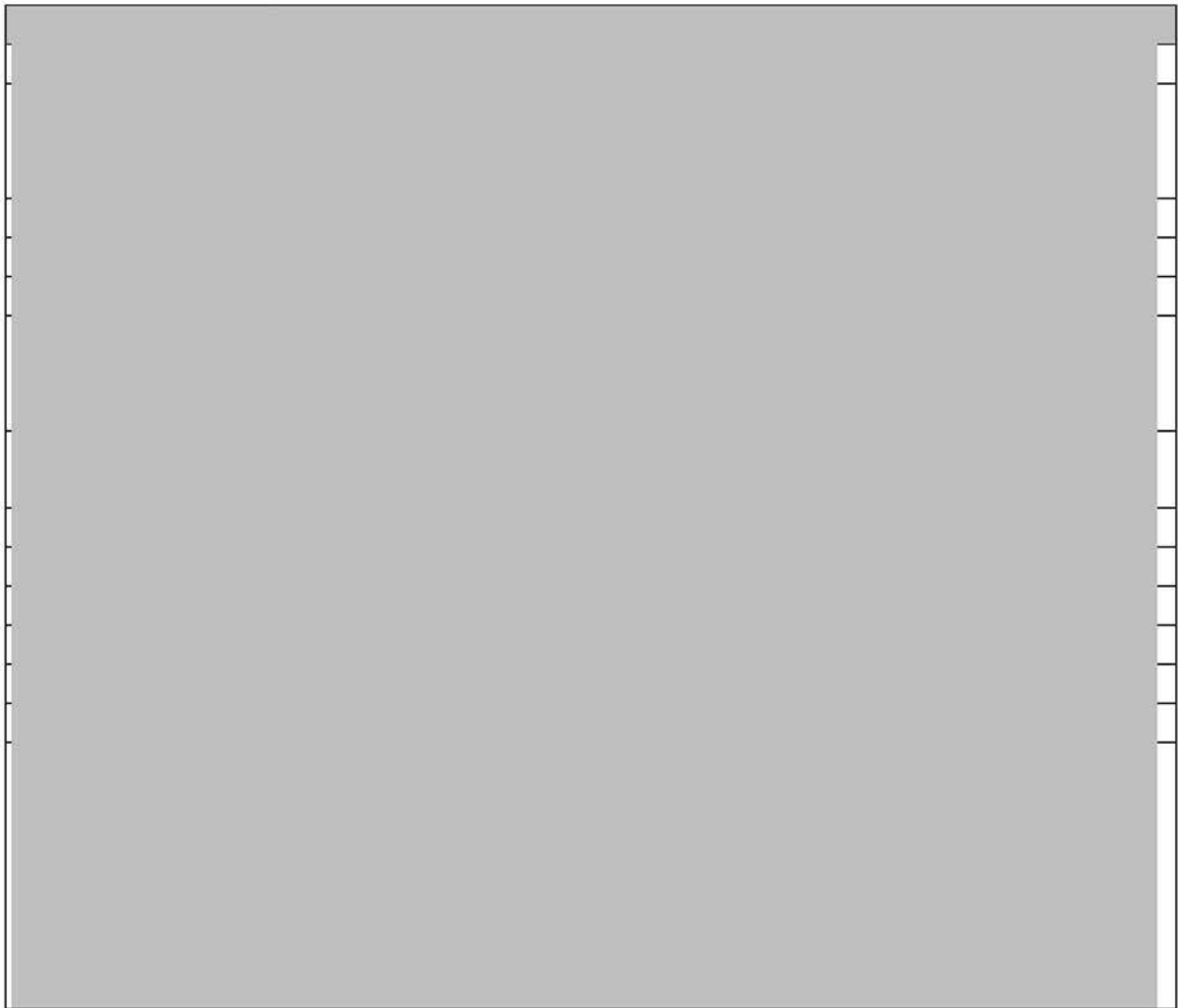


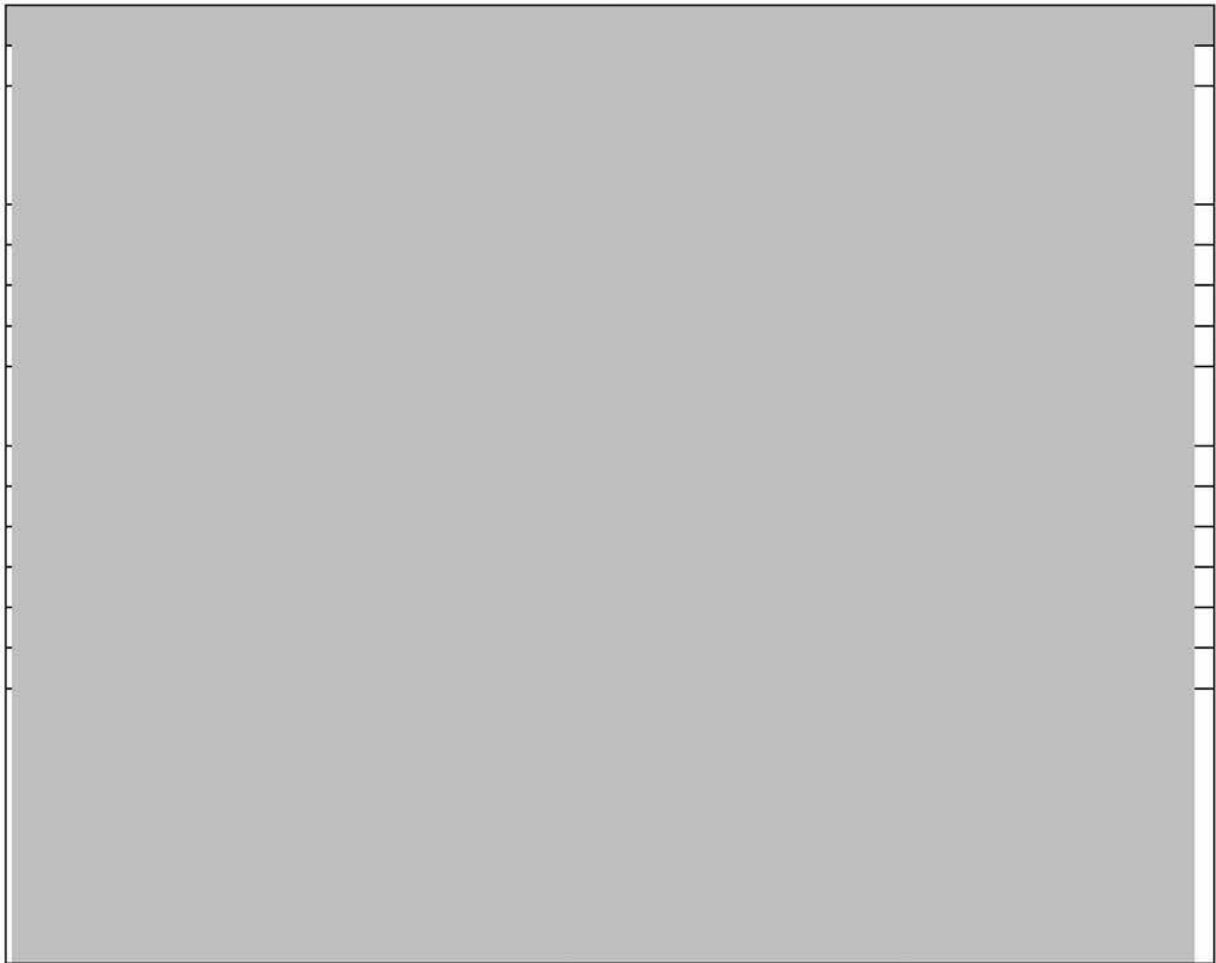




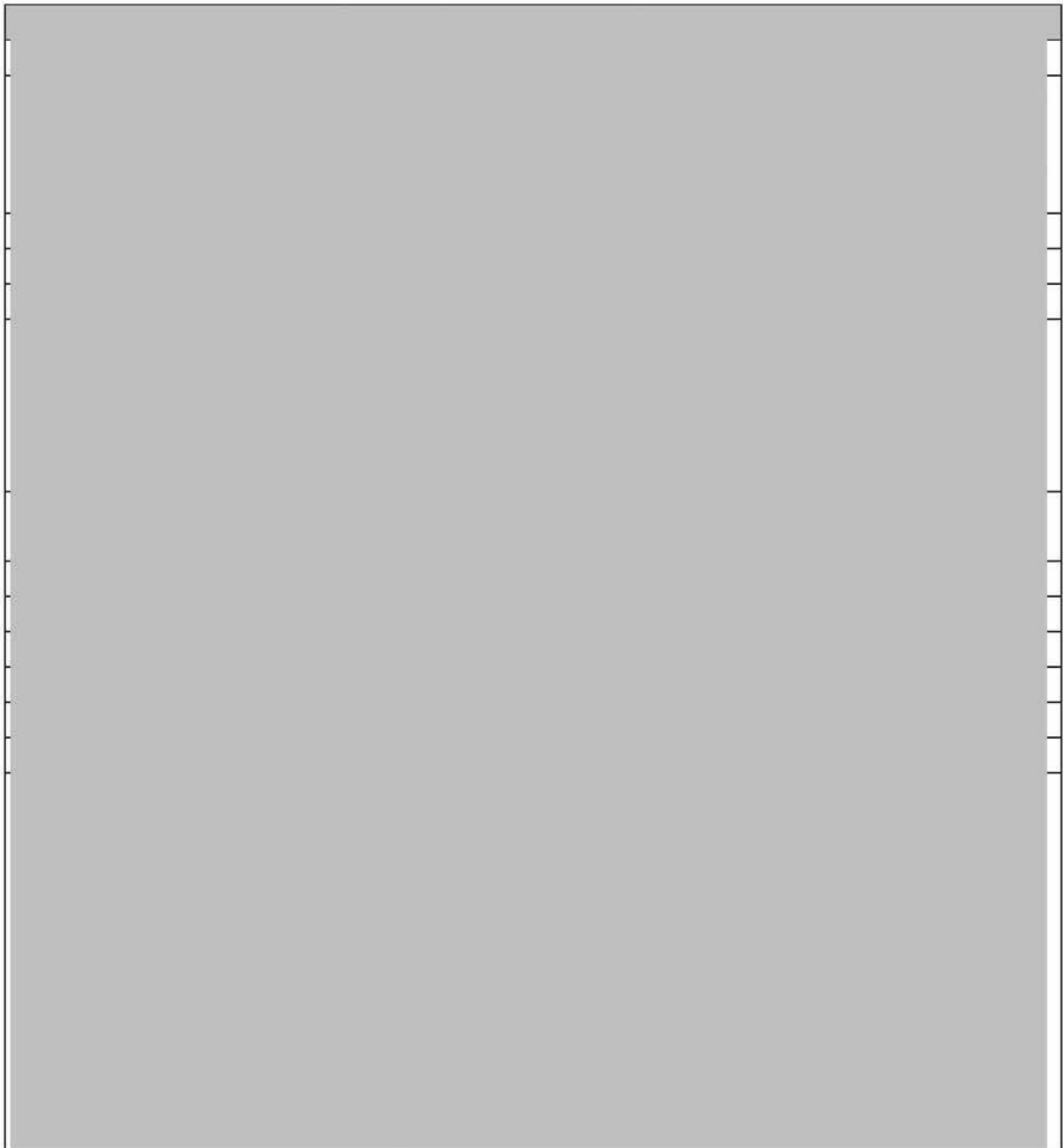






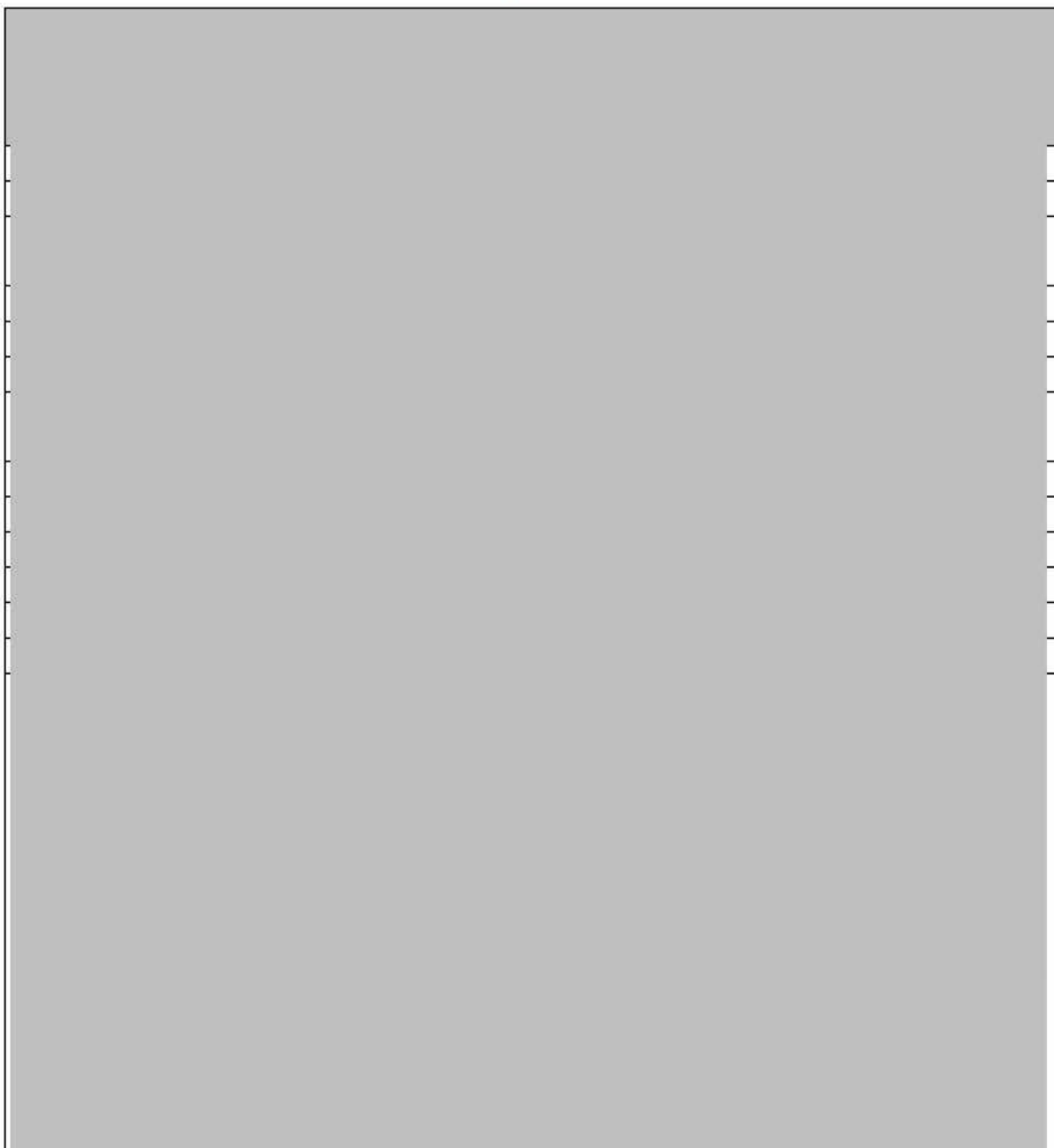






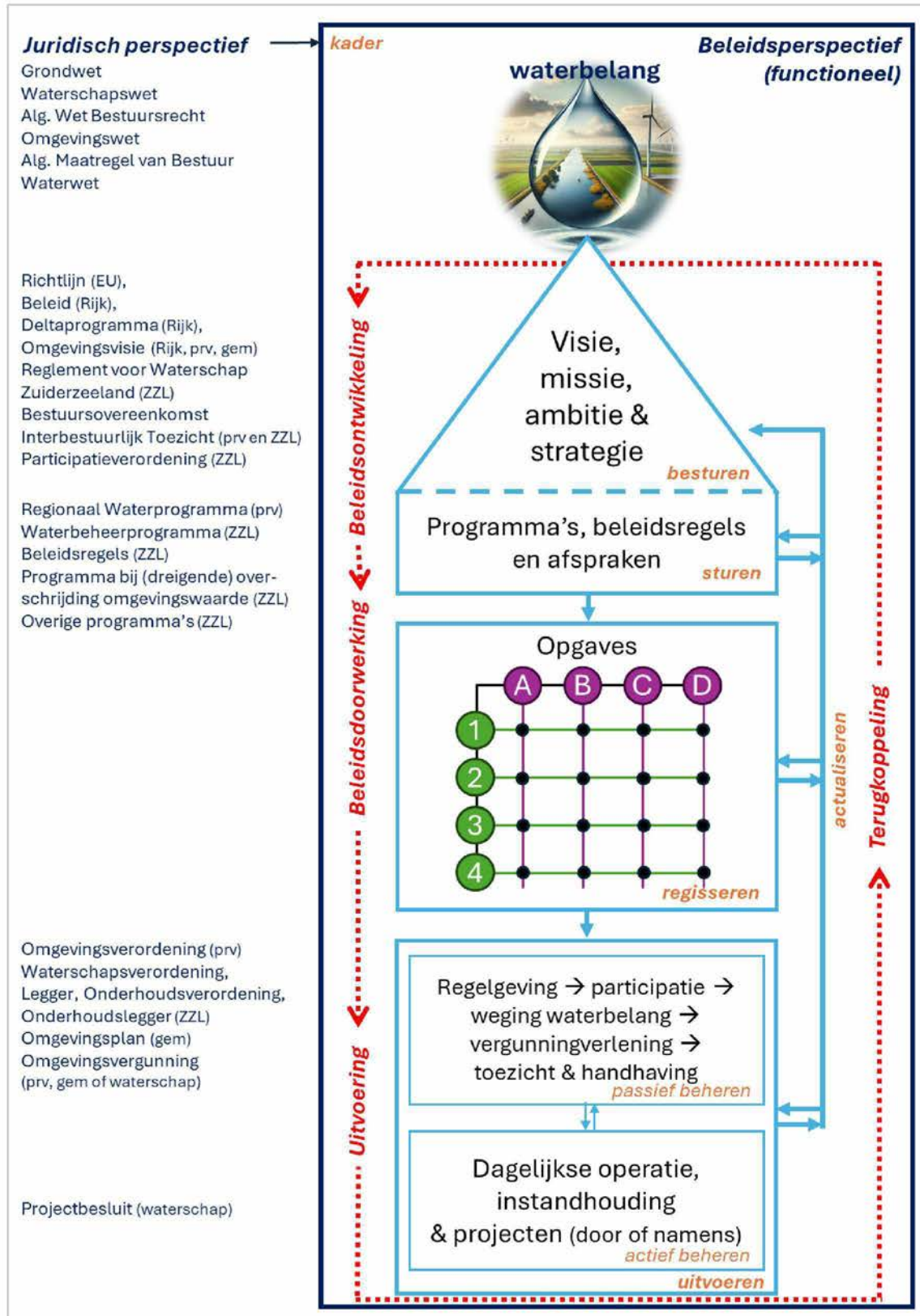






Bijlage 6 – Beleidsraamwerk

De onderstaande figuur (Figuur 17) toont het integrale beleidsraamwerk dat in de volgende paragrafen staat uitgewerkt.



Figuur 17 - Beleidsraamwerk ten behoeve van de ordening van het Beleidshuis

Toelichting op het beleidsperspectief

Het beleidsperspectief start bij het *Waterbelang* als bestaansgrond van het waterschap. De borging van het waterbelang wordt achtereenvolgens *bestuurd en gestuurd*, *geregisseerd*, *uitgevoerd* en *geactualiseerd*.

Waterbelang

Het waterschap is verantwoordelijk voor de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied. Deze taak omvat de zorg voor het watersysteem – waterveiligheid, voldoende en gezond water - en het zuiveren van afvalwater. Het waterschap treedt op als de vertegenwoordiger van dit “Waterbelang”.

Besturen en sturen

De borging van het waterbelang vindt plaats door *besturen*, oftewel het bewegen van een organisatie in de gewenste richting. Dit gebeurt vanuit achtereenvolgens een visie, missie, ambitie en strategie. Bij de visie staat de buitenwereld centraal. Belangrijk zijn de trends en ontwikkelingen die relevant zijn voor de koers van het waterschap. Voorbeelden zijn klimaatverandering, maatschappelijke ontwikkelingen of veranderd beleid en regelgeving. De missie beschrijft op een inspirerende manier waar het bestuur met de organisatie naar toe wil. De ambitie is de meetlat waarmee wordt bepaald wanneer de missie is bereikt. De strategie bestaat uit de keuzes om de ambitie te realiseren, hun onderlinge, functionele samenhang en het stappenplan op hoofdlijnen naar realisatie.

Sturing gaat over de planning en uitvoering van activiteiten binnen de strategie. Dit gebeurt door middel van programma's, beleidsregels en afspraken. Voorbeelden van afspraken zijn bestuursakkoorden en convenanten met andere overheden.

Regisseren

Na de besturing en sturing komt het regisseren van een complex opgaveveld. Er is sprake van een matrix tussen gerichte en brede opgaves. De gerichte, functionele opgaves zijn:

1. **Waterveiligheid**, oftewel het voorkomen van overstromingen. Op dit moment staat deze opgave binnen ZZL bekend als “Veilig”;
2. **Waterkwantiteit**, oftewel het voorkomen van situaties met te veel of te weinig water. Op dit moment staat deze opgave binnen ZZL bekend als “Voldoende”;
3. **Waterkwaliteit**, oftewel het zorgen voor water met tenminste een acceptabele chemische en ecologische kwaliteit. Op dit moment staat deze opgave binnen ZZL bekend als “Gezond”, als onderdeel van “Schoon”;
4. **Waterzuivering**, oftewel het schoon maken van afvalwater. Op dit moment staat deze opgave binnen ZZL bekend als “Gezuiverd”, als onderdeel van “Schoon”.

Naast de gerichte opgaves zijn er ook meerdere brede opgaves:

- A. **Klimaatadaptatie**, oftewel het aanpassen aan klimaatverandering;
- B. **Biodiversiteit**, oftewel het vergroten van de verscheidenheid van leven binnen het lokale, regionale of landelijke ecosysteem;
- C. **Klimaatmitigatie**, oftewel het voorkomen van klimaatverandering door het vervangen van fossiele door fossielvrije energie (energietransitie).

Ook andere functionele thema's zoals Bodem & Water, Drinkwater en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen als brede opgave worden gezien.

Bij alle opgaves wordt beleid gemaakt, binnen de kaders van de visie-missie-ambitie-strategie en de programma's-plannen-afspraken. Het doel is zoveel mogelijk, gelijktijdige verticale én horizontale samenhang (matrix) binnen de kaders.

Uitvoeren

Uitvoeren gaat over de implementatie van de programma's plannen en afspraken in overeenstemming met het beleid. Uitvoeren valt uiteen in actief en passief beheer:

1. Onder **actief beheer** vallen alle activiteiten op het gebied van water(keten)beheer (dagelijkse operatie, instandhouding en projecten) die het waterschap zelf uitvoert of namens haar (door derden) laat uitvoeren;
2. Onder **passief beheer** vallen het opstellen van beleid met daaruit voortvloeiende regelgeving (binnen de bevoegdheid), participatie in ruimtelijke projecten, weging waterbelang, vergunningverlening en toezicht/handhaving.

Tussen actief en passief beheer zit wederzijdse interactie. Zo kan actief beheer uit activiteiten bestaan waarop regelgeving (= passief beheer) van toepassing is. Andersom geldt dat het belangrijk is dat het handelen van het waterschap zelf (= actief beheer) in lijn is met wat het waterschap van derden via regelgeving (= passief beheer) verlangt.

Actualiseren

Actualiseren gaat over het bepalen of het geheel of onderdelen nog actueel en relevant zijn en bijdragen aan de hogere doelen. Dit kan continu gebeuren (monitoring), maar ook periodiek (evaluatie). Waar relevant kunnen op alle niveaus in het beleidsraamwerk actualisaties plaatsvinden, met terugkoppeling naar het hogere niveau in het beleidsraamwerk.

3. Toelichting op het juridische perspectief

In het beleidsraamwerk staat het juridisch perspectief naast het beleidsperspectief. Dit perspectief wordt op hoofdlijnen geschetst met als doel om de kaderstellende raakvlakken tussen het Beleidshuis en de Beleidscyclus en het juridische domein te identificeren.

Waterbelang

In de Grondwet (art. 133) is geregeld dat er in Nederland Waterschappen zijn. In de Waterschapswet (art. 1) staan de taken van het waterschap beschreven. De taken van een waterschap zijn begrensd tot de zorg voor het watersysteem en het zuiveren van afvalwater (functionele overheid). Hiervoor heeft het waterschap een eigen bestuur, kan het belasting innen en heeft het juridische bevoegdheden.

De Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) regelt dat een waterschap beleidsregels kan vaststellen (art 1.3, lid 4 en titel 4.3: art. 4.81, 4.82, 4.83 en 4.84). Beleidsregels gaan over het gebruik van de wettelijke bevoegdheid van het waterschap. Met beleidsregels maakt het waterschap duidelijk hoe ze met open normen in de Waterschapsverordening omgaat, bijvoorbeeld hoe ze belangen afweegt (zowel inhoud als proces), hoe ze feiten

vaststelt en hoe ze voorschriften uitlegt. Met Beleidsregels kan worden voorkomen dat het waterschap bij ieder besluit een dragende motivering moet geven. Er kan worden volstaan met een verwijzing naar de Beleidsregel (art. 4.82 Awb).¹⁵

In de Omgevingswet (Ow) zijn algemene regels beschreven die de grondslag vormen voor de instrumenten taken en bevoegdheden van (onder meer) waterschappen. Taken op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer zijn beschreven in artikel 2.17. In het beleidsraamwerk wordt dit aangeduid met “actief beheer”. De bevoegdheid van het waterschap om handelingen van derden te reguleren (“passief beheer”) staat beschreven in de artikelen 4.1, 4.8 en 5.3. De Omgevingswet wordt verder uitgewerkt in de paragrafen *besturen en sturen* en *uitvoeren*.

Naast de Omgevingswet zijn de volgende, aan deze wet gekoppelde Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) relevant:

- **Omgevingsbesluit** bevat vooral procedures. In de context van de beleidscyclus is hierbij de participatie relevant. Artikel 5.3 regelt de participatie van het waterschap in het algemeen, die bij ZZL is uitgewerkt en vastgelegd in de Participatieverordening. In aanvulling daarop regelen de artikelen 10.3a en 10.8 de participatie bij respectievelijk de Waterschapsverordening en programma's waaronder het Waterbeheerprogramma;
- Het **Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)** beschrijft onder meer wat er in een Waterschapsverordening moet staan en welke algemene omgevingswaarden vanuit het Rijk gelden;
- Het **Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)** beschrijft onder meer algemene regels voor milieubelastende activiteiten, activiteiten in een beperkingengebied of activiteiten met gevolgen voor de natuur. Denk hierbij aan lozingen, (bescherming van) natuurgebieden, landinrichting en grondwateronttrekking;
- Het **Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)** beschrijft algemene regels met betrekking tot instandhouding, verbouw, nieuwbouw, sloop en het gebruik van bouwwerken. Denk hierbij aan waterkerende bouwwerken;
- De **Omgevingsregeling** heeft een meer technisch en administratief karakter, waarbij delen van de voorgaande AMvB's nader worden uitgewerkt. Er staan instructieregels in over Programma's en de Waterschapsverordening en regels voor het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Ook meet- en rekenmethoden voor de kwaliteit van zwemwater staan in de Omgevingsregeling beschreven.

Hoewel grote delen van de (oude) Waterwet in de Omgevingswet zijn opgegaan is de Waterwet nog steeds van toepassing. De huidige Waterwet regelt namelijk de Deltacommissaris (art. 3.6a), het Deltaprogramma (art. 4.9) en het Deltafonds (art. 7.22a). Waterschappen participeren in het Deltaprogramma (art. 3.6d).

¹⁵ Beleidsregels zijn gericht op het waterschap en kunnen niet rechtstreeks verplichtingen aan ingelanden opleggen.

Besturen en sturen

Bij *besturen* worden de juridische kaders verder ingevuld door middel van verschillende instrumenten vanuit meerdere overheidslagen.

De EU werkt met Richtlijnen die door het Rijk in de Omgevingswet en bijbehorende AMvB's zijn of worden geïmplementeerd. Enkele actuele voorbeelden aan de hand van de gerichte opgaves zijn:

- **Waterveiligheid:** Richtlijn Overstromingsrisico's (2007/60) die lidstaten verplicht om de risico's van overstromingen te beoordelen en te beheren;
- **Waterkwaliteit en waterkwantiteit:** Kaderrichtlijn Water (2000/60) heeft tot doel om de kwaliteit van alle waterlichamen te beschermen en te verbeteren. De richtlijn stelt eisen aan de ecologische en chemische toestand van oppervlaktewateren en grondwater;
- **Waterzuivering:** Richtlijn Stedelijk Afvalwater (91/271) heeft tot doel om de lozing van stedelijk afvalwater en bepaalde industriële afvalwateren in het milieu te reguleren. In november 2024 is binnen de Europese Unie een procedure afgerond voor herziening van de richtlijn waarbij er vanaf 2028 strengere eisen voor waterschappen gaan gelden.

Ook het Rijk ontwikkelt nieuw beleid dat (waar relevant) later in het proces wordt omgezet naar nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur. Een actueel voorbeeld is de kamerbrief "Water en Bodem Sturend" van 25 november 2022 door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast is er het Deltaprogramma dat is verankerd in de (huidige) Waterwet. Onder het Deltaprogramma vallen bijvoorbeeld de lopende Hoogwaterbeschermingsprogramma's (HWBP).

De Omgevingsvisie van Rijk – bekend als Nota Ruimte of Nationale Omgevingsvisie (NOVI) –, provincie en gemeenten geven richting. In deze documenten formuleren de voorgenomen overheden op hoofdlijnen hun ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving (art. 3.1 en 3.2 Ow), daarbij rekening houdend met de beginselen van voorzorg, preventief handelen, bronbestrijding en dat de vervuiler betaalt (art. 3.3 Ow).

Bij *besturen* zijn ook het Reglement voor Waterschap Zuiderzeeland en de Bestuursovereenkomst Interbestuurlijk Toezicht Provincie Flevoland – Waterschap Zuiderzeeland (februari 2023) relevant. Beide documenten zijn geen functioneel beleid¹⁶, maar beschrijven de link tussen de Beleidscyclus en het toezicht. Artikel 22 van het Reglement regelt welke ontwerpbesluiten ZZL aan de provincie moet melden. Met betrekking tot functioneel beleid gaat het ontwerpbesluiten met betrekking tot waterpeil (lid b), wateraanvoer (lid c), de Waterschapsverordening en Legger voor waterstaatswerken (lid d en e) en grondwater (lid f). Artikel 4.1 van de Bestuursovereenkomst regelt de toezichtinformatie die ZZL aan de provincie verstrekt. In bijlage 1 bij dit artikel worden dezelfde onderwerpen als in het Reglement benoemd, aangevuld met het Waterbeheerprogramma.

¹⁶ Zoals gedefinieerd bij deze adviesopdracht

Tenslotte is bij *besturen* de Participatieverordening van het waterschap relevant. Deze verordening is geen functioneel beleid¹⁶, maar beschrijft hoe de ontwikkeling en implementatie van beleid wat betreft participatie moet plaatsvinden. Ook hier gaat het dus om de Beleidscyclus. ZZL heeft dit uitgewerkt in het Participatiebeleid (art. 3) en besluit bij ieder beleidsvoornemen of voorbereiding, uitvoering en evaluatie van plannen en projecten vooraf en gemotiveerd of de mogelijkheid tot participatie wordt geboden en zo ja, op welk niveau dit gebeurt (art. 4).

Bij *sturen* zijn Waterschappen verplicht om een actueel waterprogramma op te stellen en uit te voeren (art. 3.7 Ow). Bij dit Waterbeheerprogramma moet ZZL rekening houden met het regionaal waterprogramma van de Provincie (art. 3.8 Ow). Daarnaast heeft ZZL een programmaplicht (art. 3.10 Ow) bij een overschrijding of dreigende overschrijding van omgevingswaarden die in het regionaal waterprogramma zijn gedefinieerd. Deze omgevingswaarden zijn een regionale vertaling van EU-richtlijnen voor onder andere grondwater, waterkwaliteit (KRW), overstromingsrisico's en zwemwater.

Naast de verplichte programma's het een waterschap ruimte om naar eigen inzicht programma's te maken. Hoewel vrijwillig zijn deze programma's niet vrijblijvend. Net als de verplichte programma's moeten ze een uitwerking zijn van het te voeren beleid en maatregelen bevatten die gekoppeld zijn aan omgevingswaarde of andere doelstellingen voor de leefomgeving (art. 3.5 Ow).

Regisseren

Bij de uitvoering van deze adviesopdracht zijn er geen richtlijnen en voorschriften gevonden die specifiek betrekking hebben op het regisseren van de opgaves. Wel dient bij het *regisseren* te worden gestuurd op de vereisten die gelden bij het uiteindelijke beoogde resultaat; bijvoorbeeld een nieuw Waterbeheerprogramma, een geactualiseerde Waterschapsverordening of een participatie bij een gebiedsontwikkeling. Belangrijk is dat hierbij de Participatieverordening met het bijbehorende Participatiebeleid wordt gevolgd (zie de paragraaf *besturen en sturen*).

Uitvoeren

Zoals eerder beschreven valt uitvoeren uiteen in passief en actief beheer. Het eerste deel van passief beheer betreft regelgeving die uiteenvalt in de Waterschapsverordening (art. 2.5 Ow) en de Legger voor Waterstaatswerken (art. 2.39 Ow). In deze legger moet het waterschap vastleggen aan welke normen waterstaatswerken dienen te voldoen wat betreft ligging, vorm, afmeting en constructie. De Waterschapswet regelt de Onderhoudslegger (art. 78, lid 2 Wsw). In deze legger legt het waterschap de onderhoudsplichtigen of onderhoudsverplichtingen vast.

In een Omgevingsverordening (provincie) of Omgevingsplan (gemeente) moet rekening worden gehouden met de gevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling voor het watersysteem, inclusief het beheer ervan. Daarbij moet de provincie/gemeente een Weging van het Waterbelang uitvoeren (art. 5.37 Bkl), waarbij zij de opvattingen van het waterschap meeweegt.

Via de Omgevingsvergunning (art. 5.1 Ow) kan het waterschap binnen haar bevoegdheden activiteiten in de leefomgeving reguleren. In bepaalde gevallen kan dit direct, door zelf de vergunning af te geven. In andere gevallen kan dit alleen indirect, door voorschriften in een vergunning van de gemeente op te (laten) nemen.

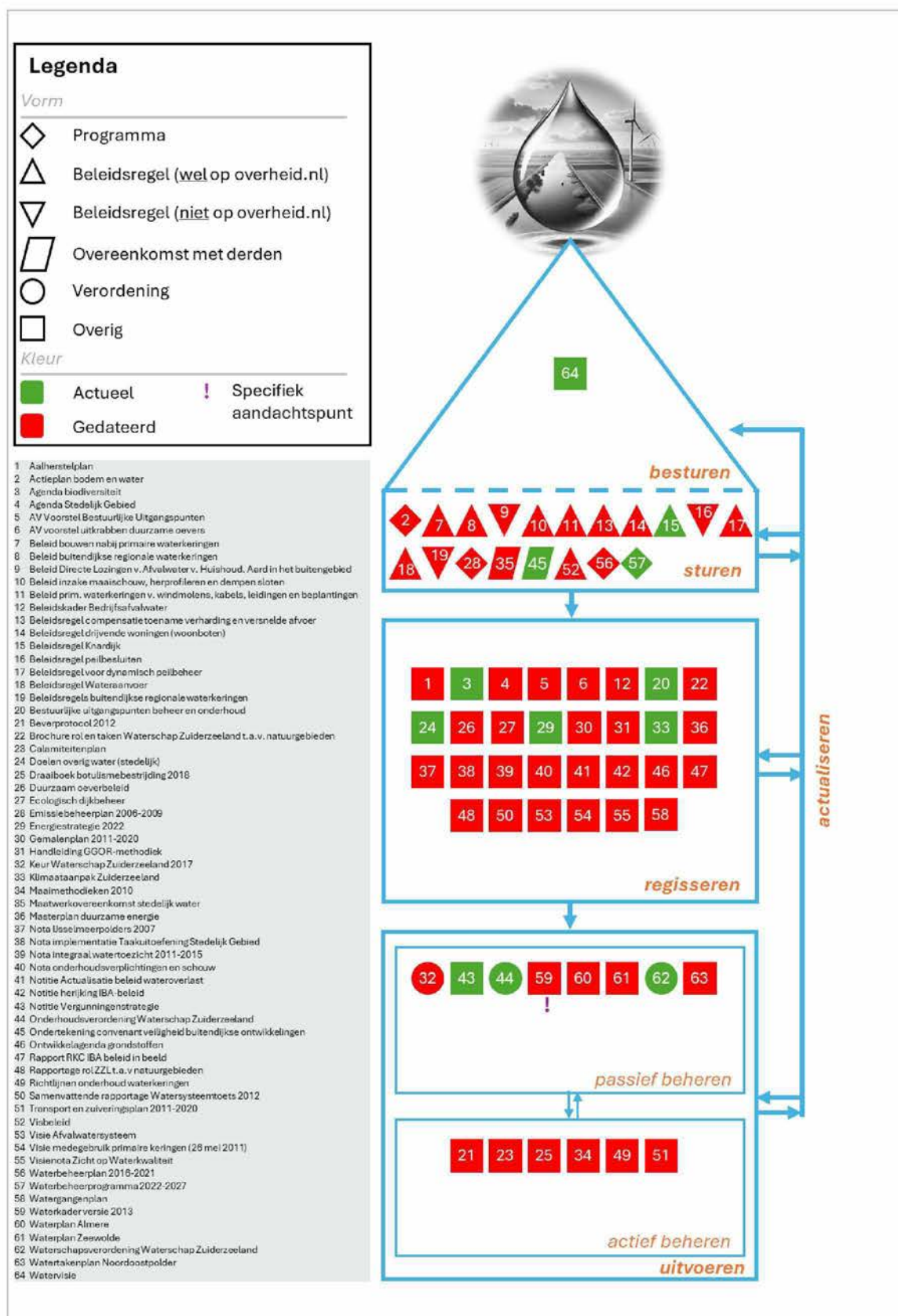
Voor actief beheer is het Projectbesluit (art. 5.44 Ow) relevant. Met het Projectbesluit regelt het waterschap de vaststelling van projecten voor het beheer van watersystemen en de waterketen. Het gaat om aanpassingen aan de leefomgeving zoals de bouw/aanleg van bouwwerken, installaties of werken, bijvoorbeeld waterkeringen, gemalen en afvalwaterzuiveringsinstallaties. Een Projectbesluit kan ook de vergunningplichtige activiteiten regelen. Dit is echter niet verplicht en niet ieder Projectbesluit behelst per definitie vergunningplichtige activiteiten.

Actualiseren

Bij de Omgevingswet wordt de beleidscyclus gevolgd (art 23.9 Ow). In het [Informatiepunt Leefomgeving](#) (IPLO) heeft deze cyclus gevisualiseerd in Figuur 12. Ter illustratie zijn de vier stappen van de beleidscyclus van het IPLO in het rood aan Figuur 17 toegevoegd.

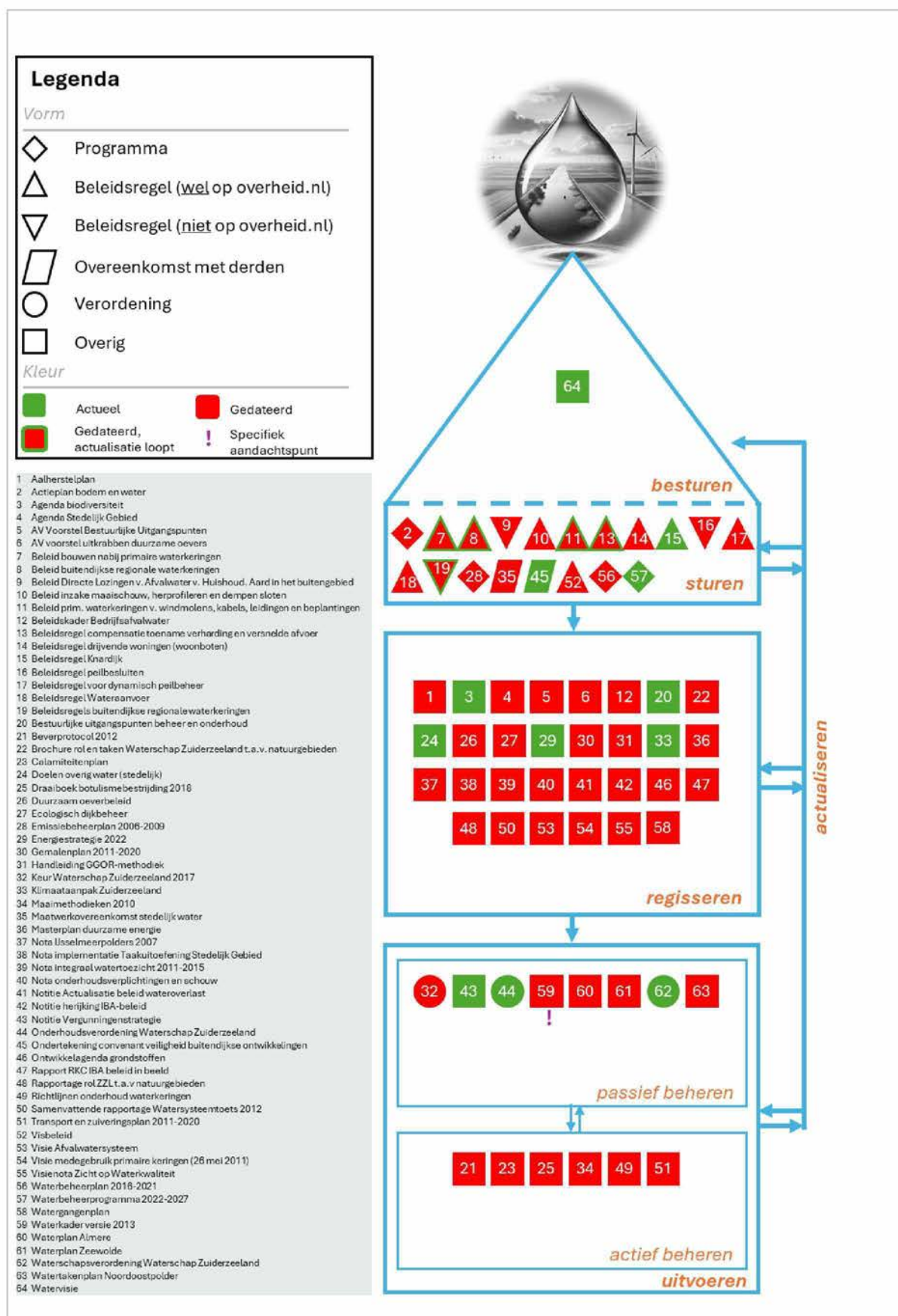
Het Beleidshuis geordend met behulp van het Beleidsraamwerk

In de onderstaande figuur (Figuur 18) zijn de 64 documenten uit het Beleidshuis binnen de scope van deze opdracht (functioneel beleid) op het beleidsraamwerk geprojecteerd.



Figuur 18 - Ordening van het Beleidshuis per op het beleidsraamwerk – exclusief lopende actualisaties

In Figuur 19 zijn de lopende actualisaties toegevoegd. Deze veranderen het beeld niet.



Figuur 19 - Ordening van het Beleidshuis per op het beleidsraamwerk - inclusief lopende actualisaties

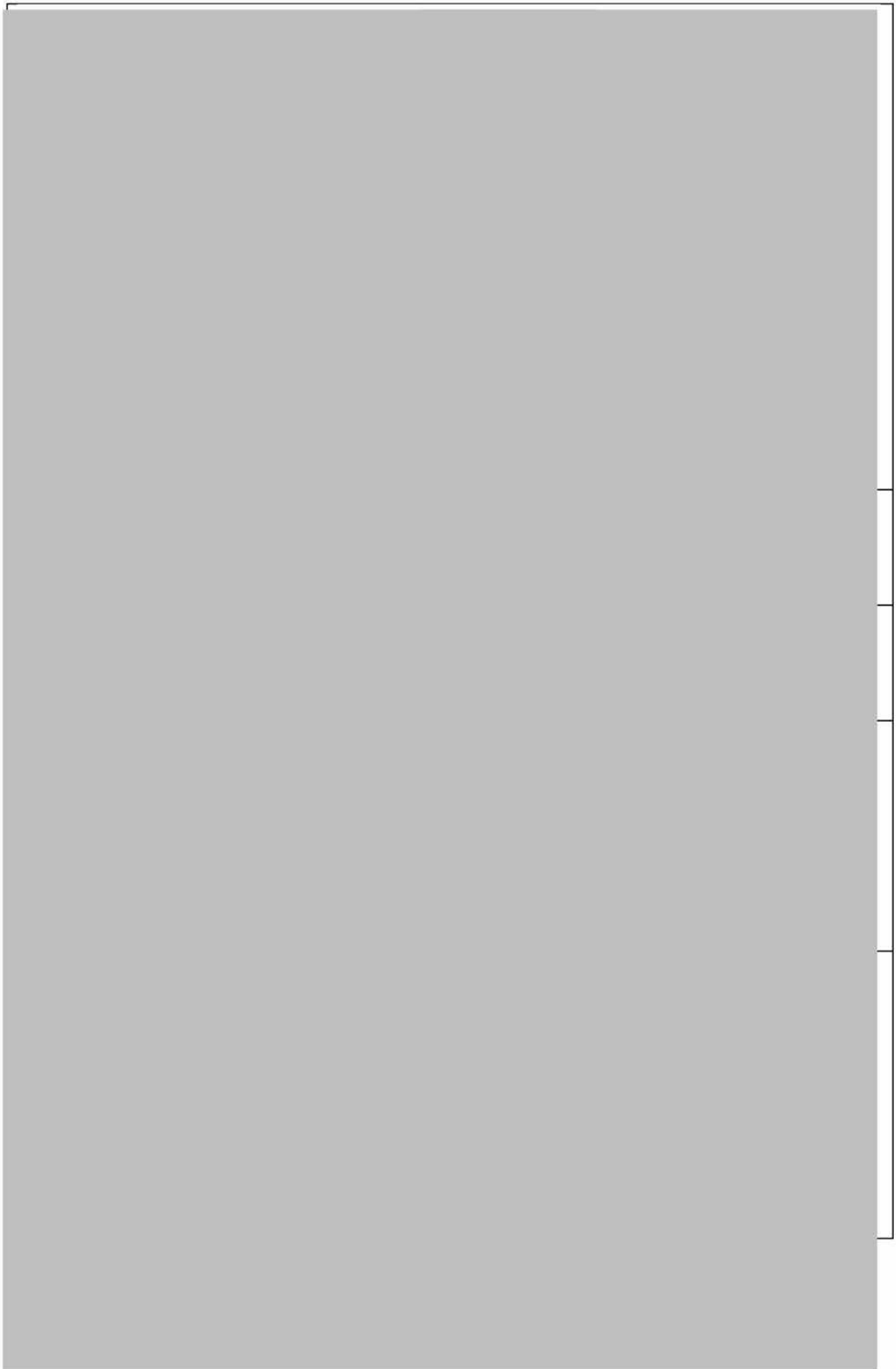
Bijlage 7 – Casuïstiek

In deze bijlage worden de volgende cases uitgewerkt:

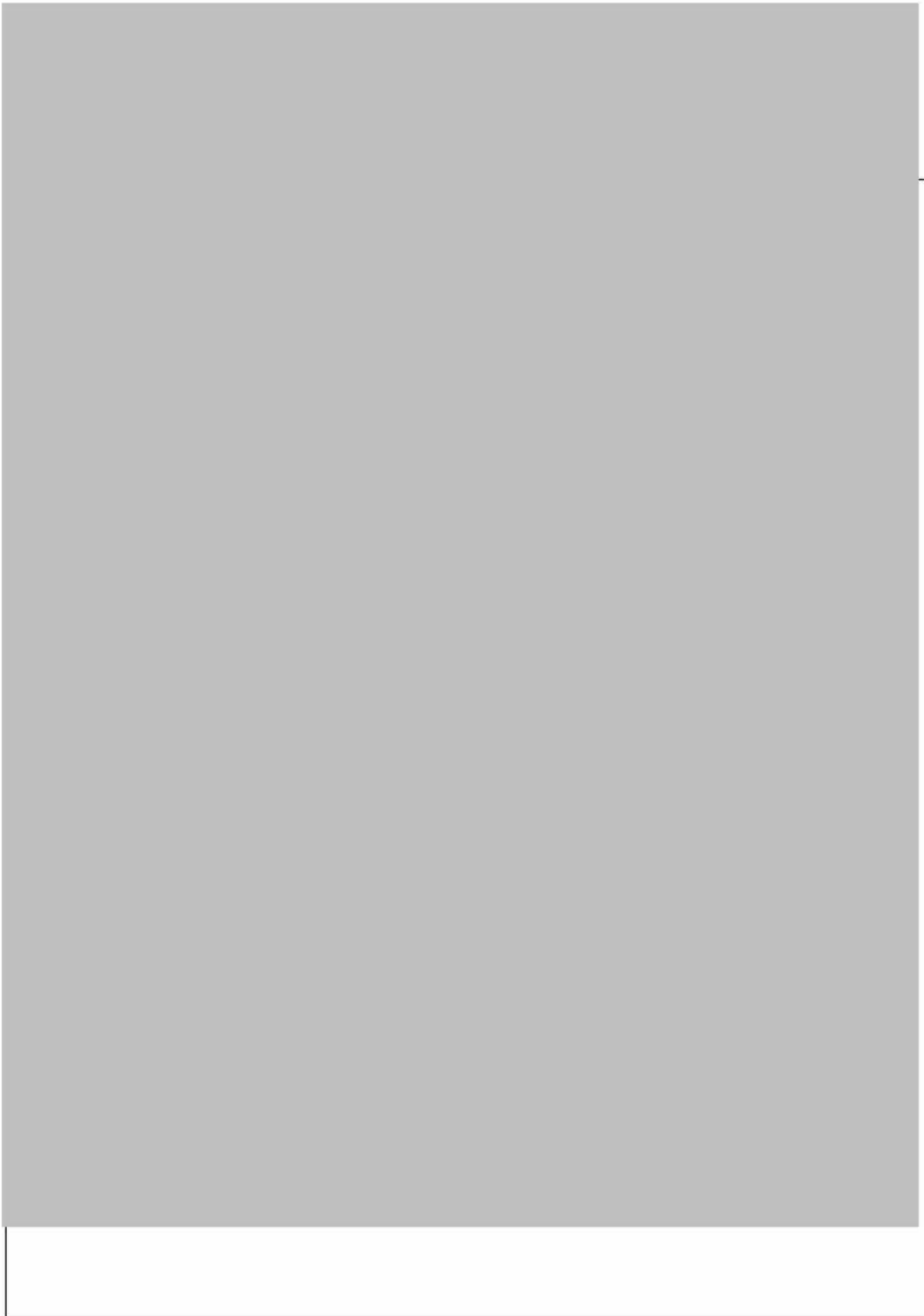
1. Beleidsregel compensatie toename verharding en versnelde afstroming
2. Participatie gebiedsontwikkeling
3. Weging Waterbelang
4. Verlening vergunning
5. Opgave Voldoende - actualisatie Legger
6. Opgave Gezond - Kaderrichtlijn Water
7. Opgave Gezuiverd – Bedrijfsafvalwater
8. Opgave Veilig - Actualisatie beleidsregels waterveiligheid
9. Oeverbeschoeiing WBH
10. Dijkversterkingsprojecten PPM
11. Toezicht & Handhaving WBH

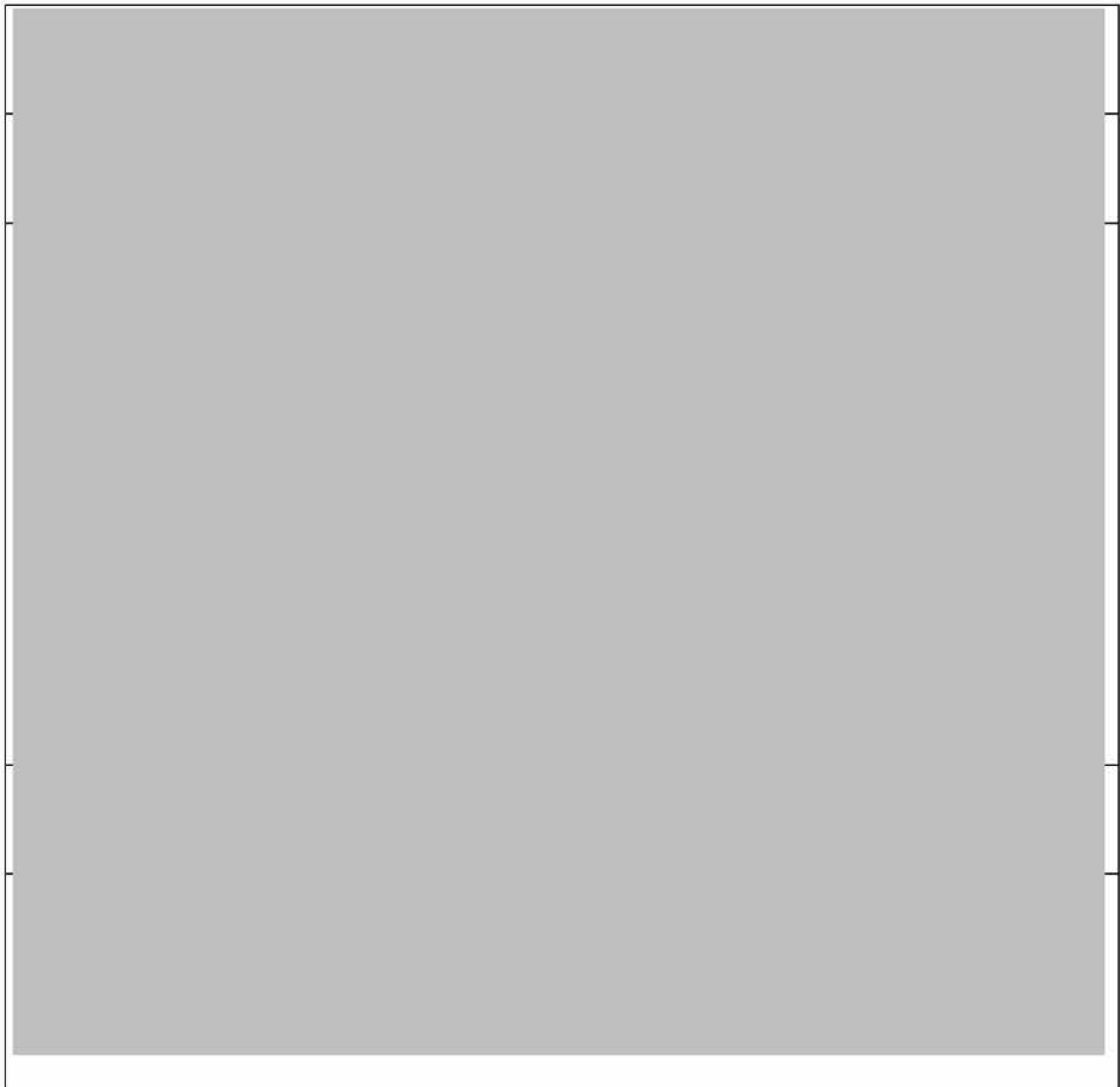
In deze beschrijving van de casus staan alleen aspecten van de casus die een relatie hebben met het Beleidshuis en de Beleidscyclus. Hierdoor is de beschrijving beperkt tot de kern van de kwestie in deze specifieke context. Aspecten die voor andere zaken relevant zijn, zijn weggelaten. Daarom wordt geadviseerd om voor een nadere duiding van de casus altijd contact op te nemen de inbrenger(s) van de casus.

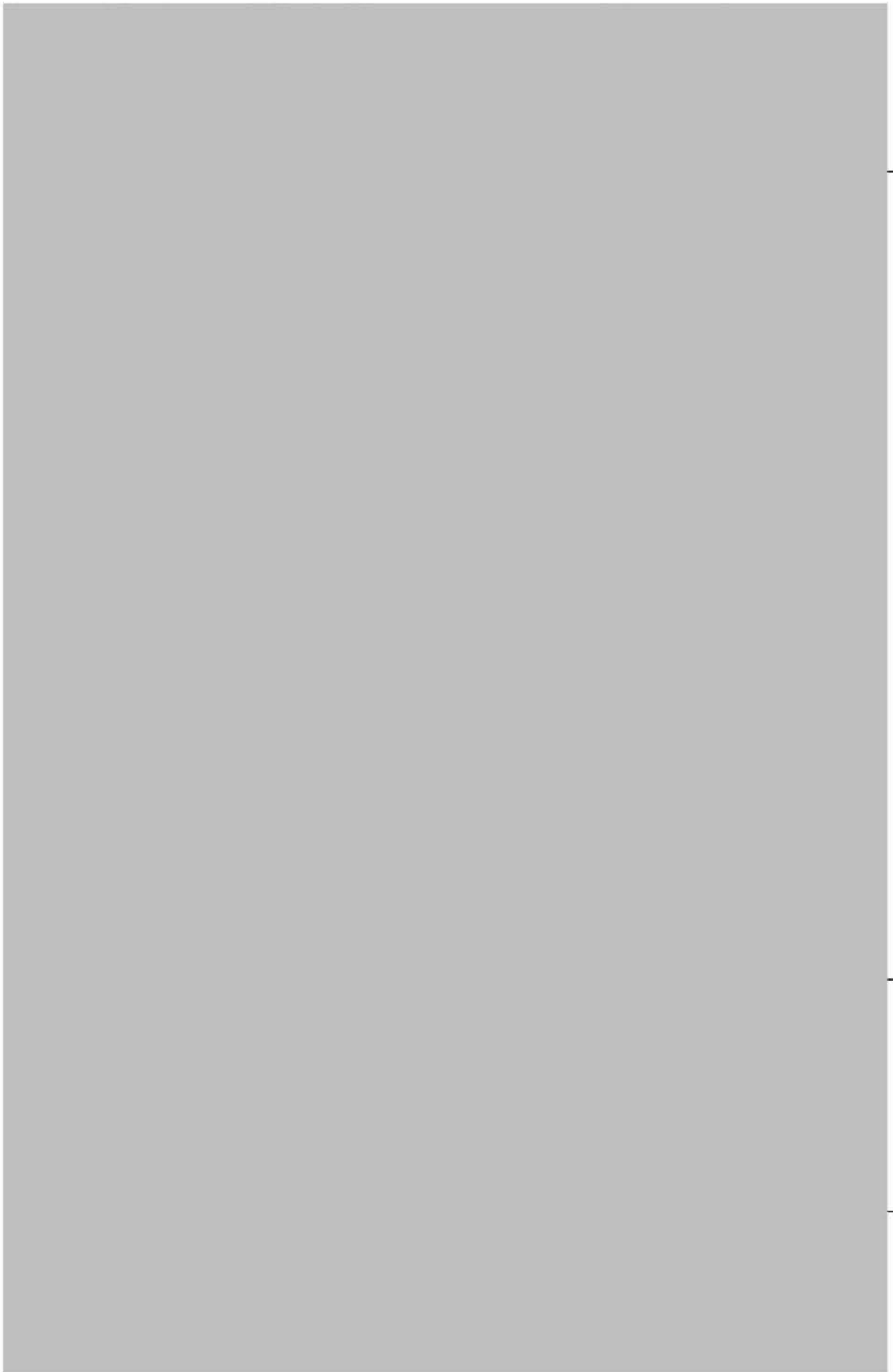


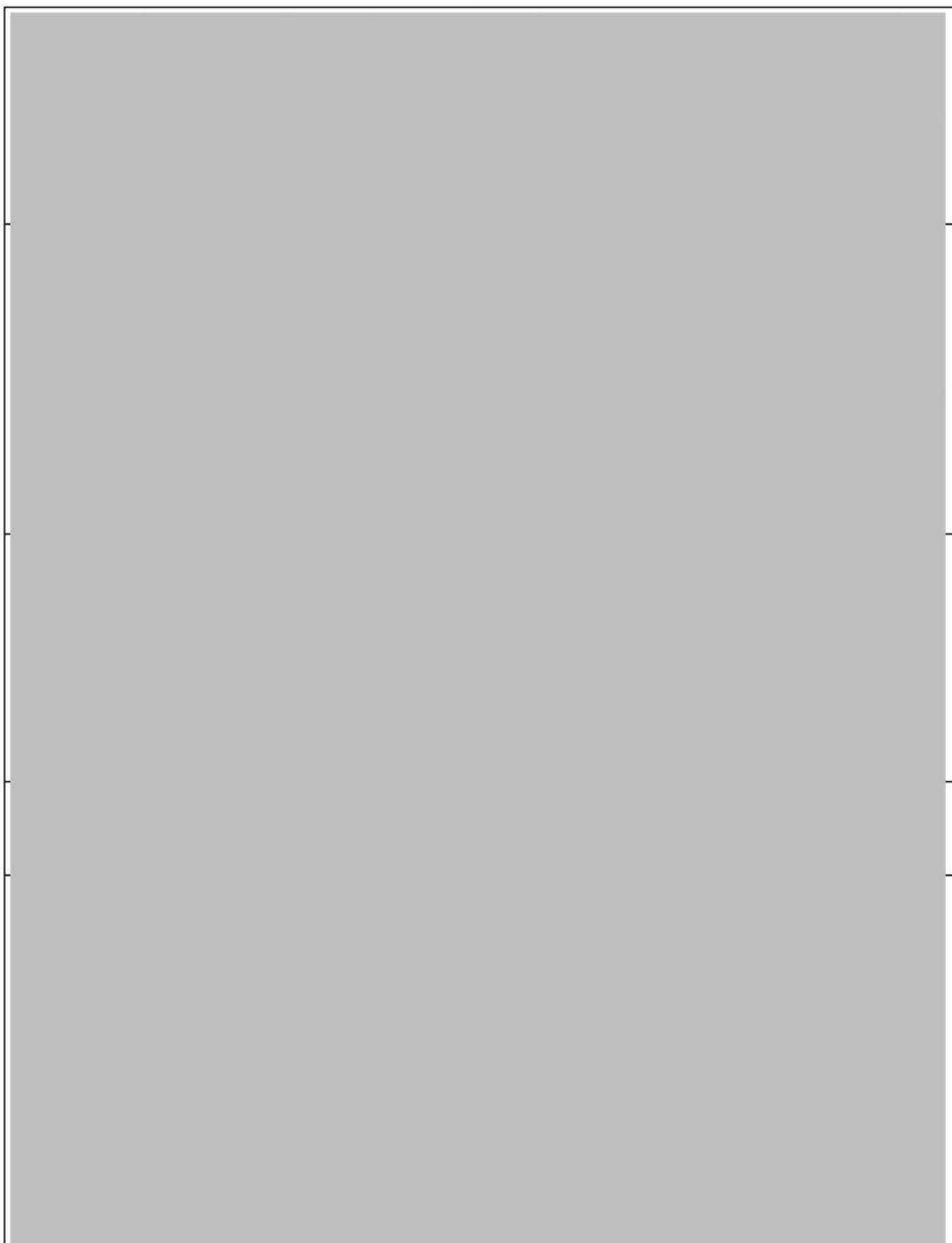


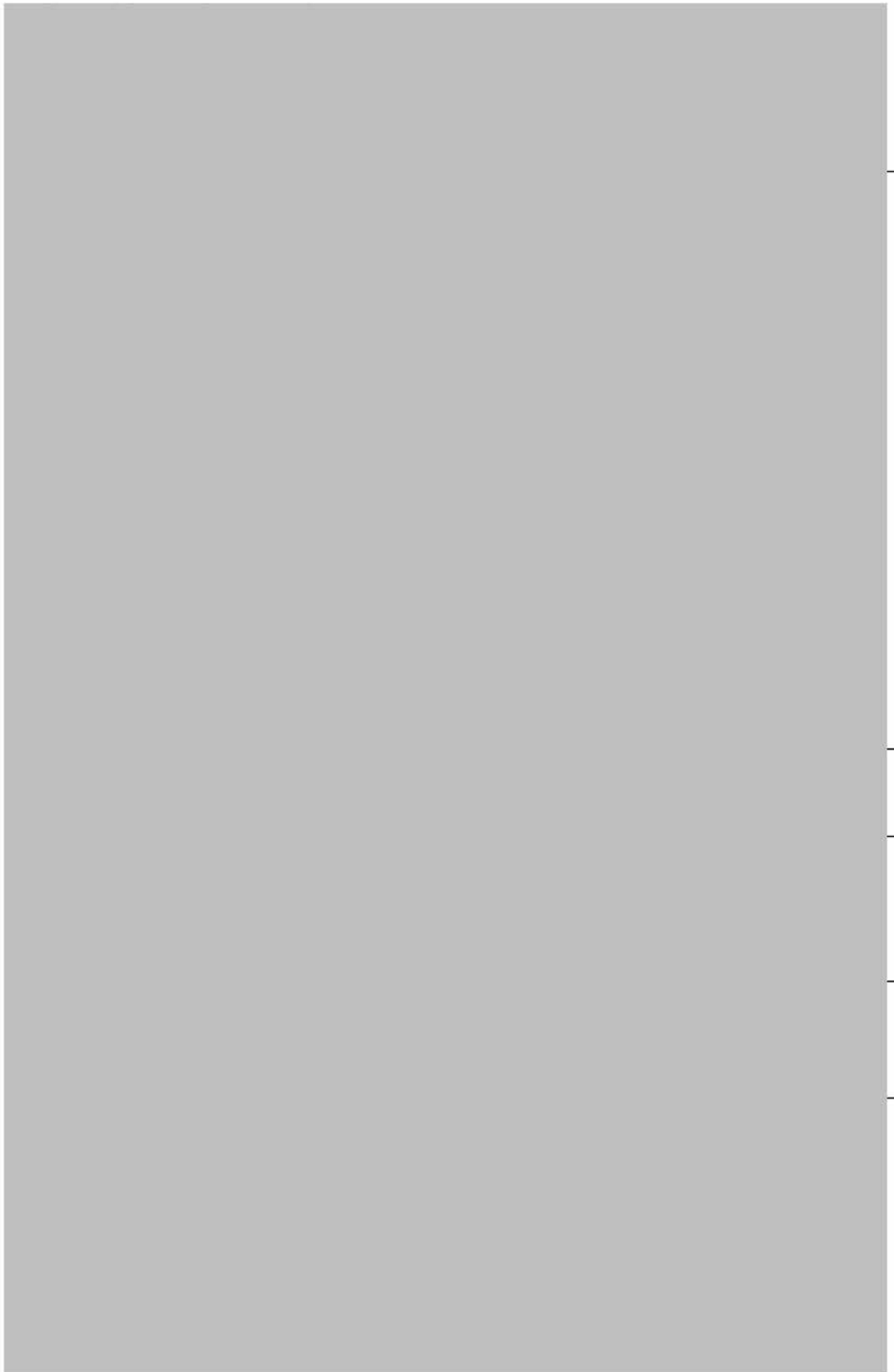


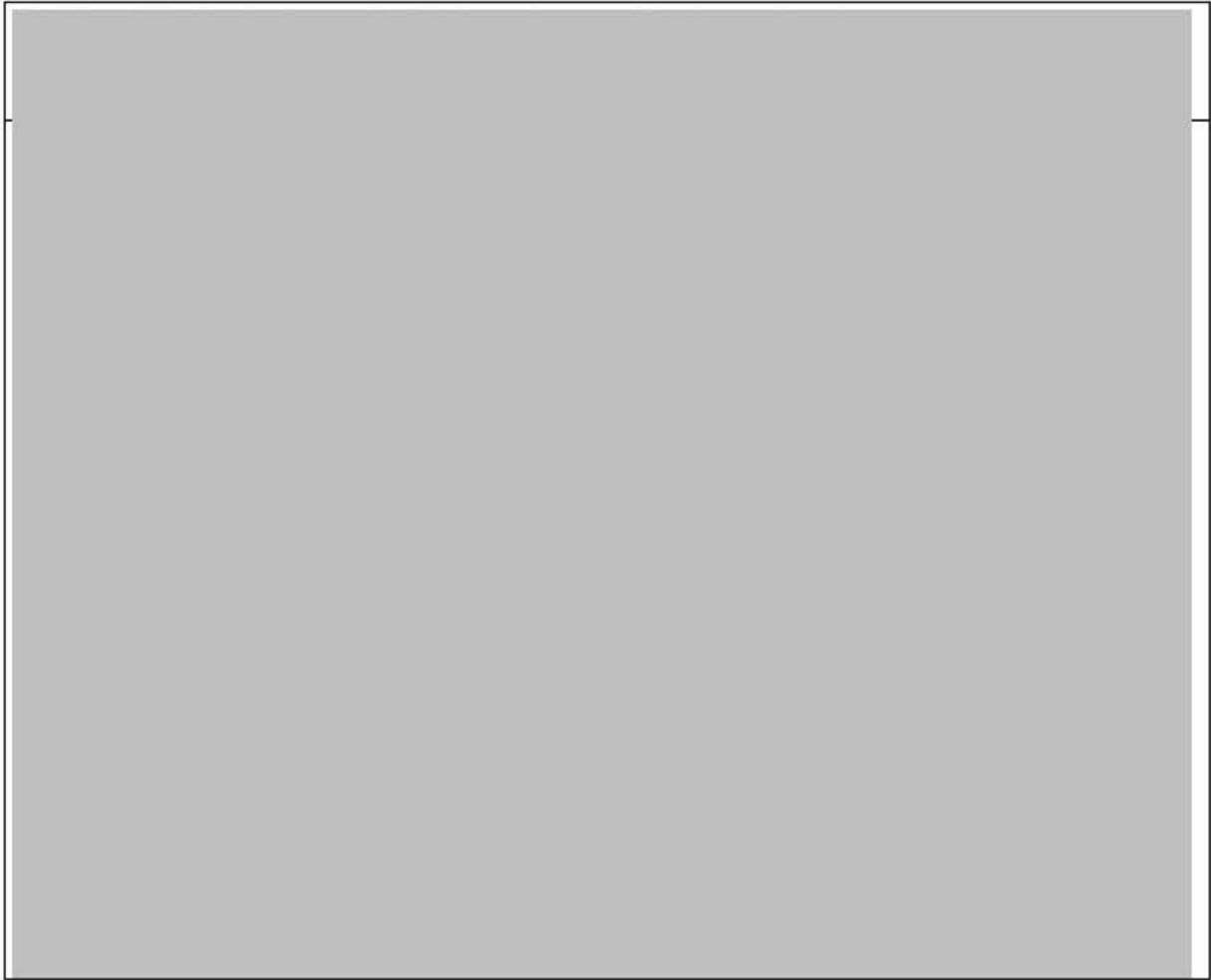


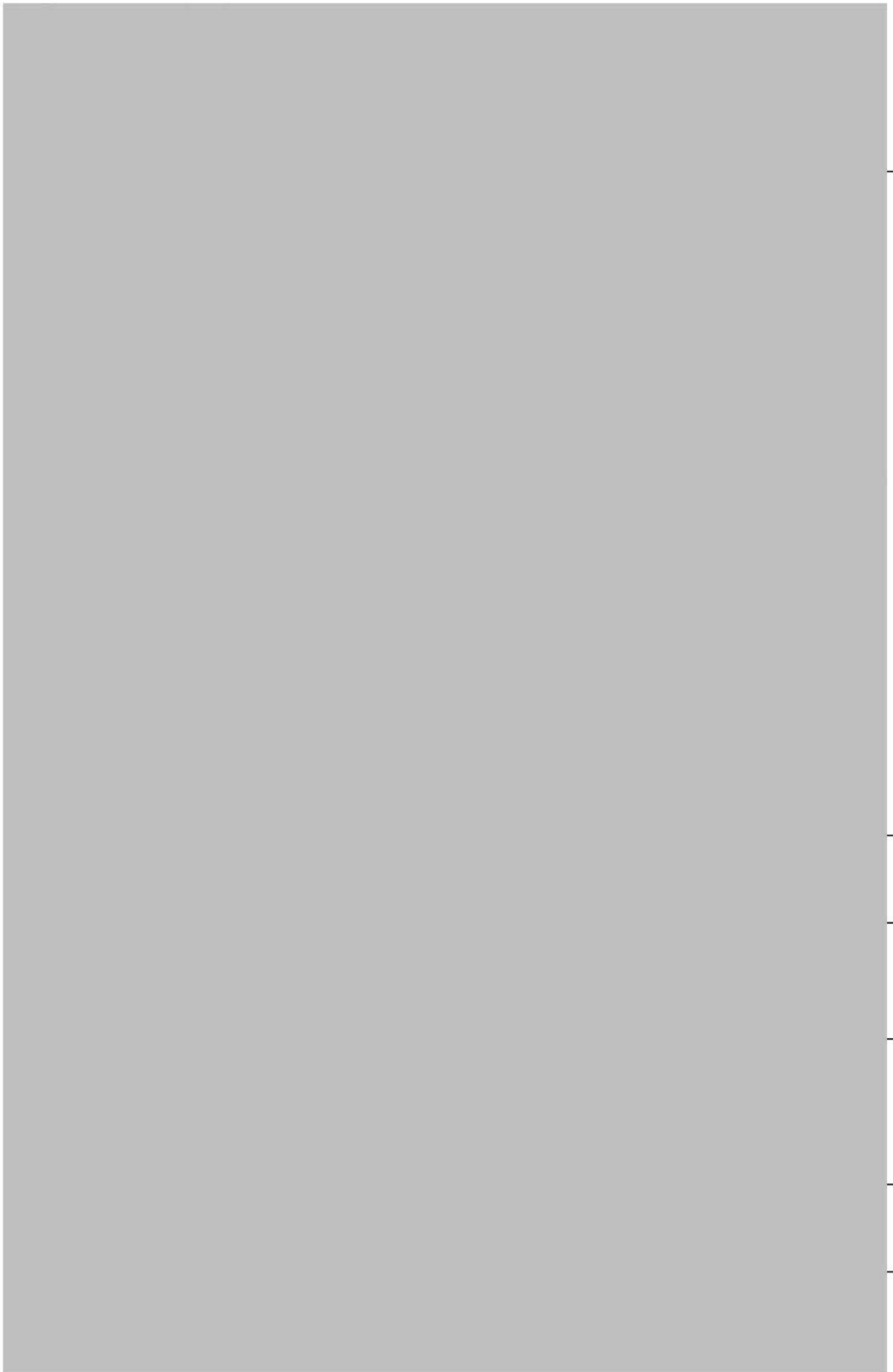




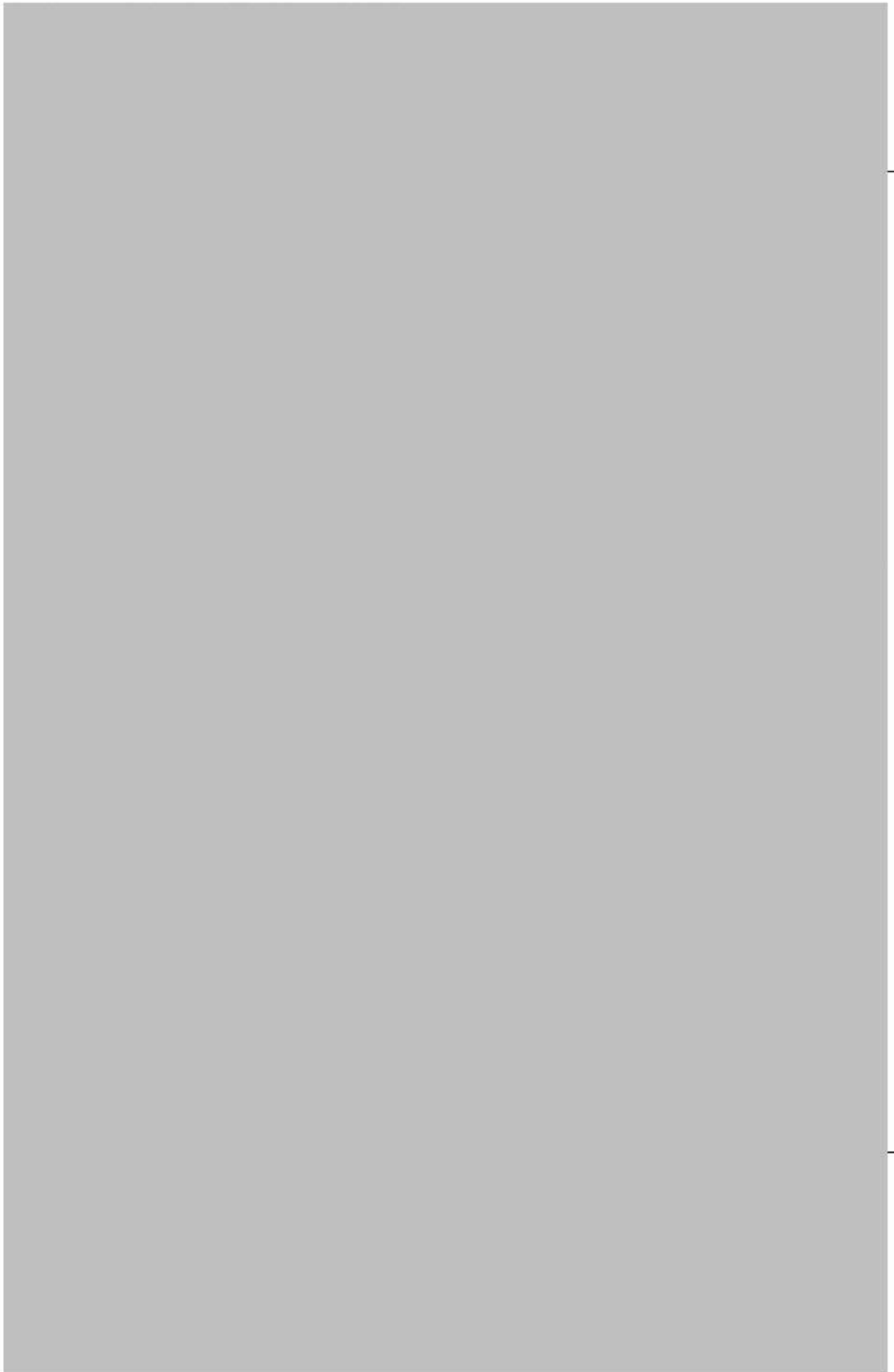


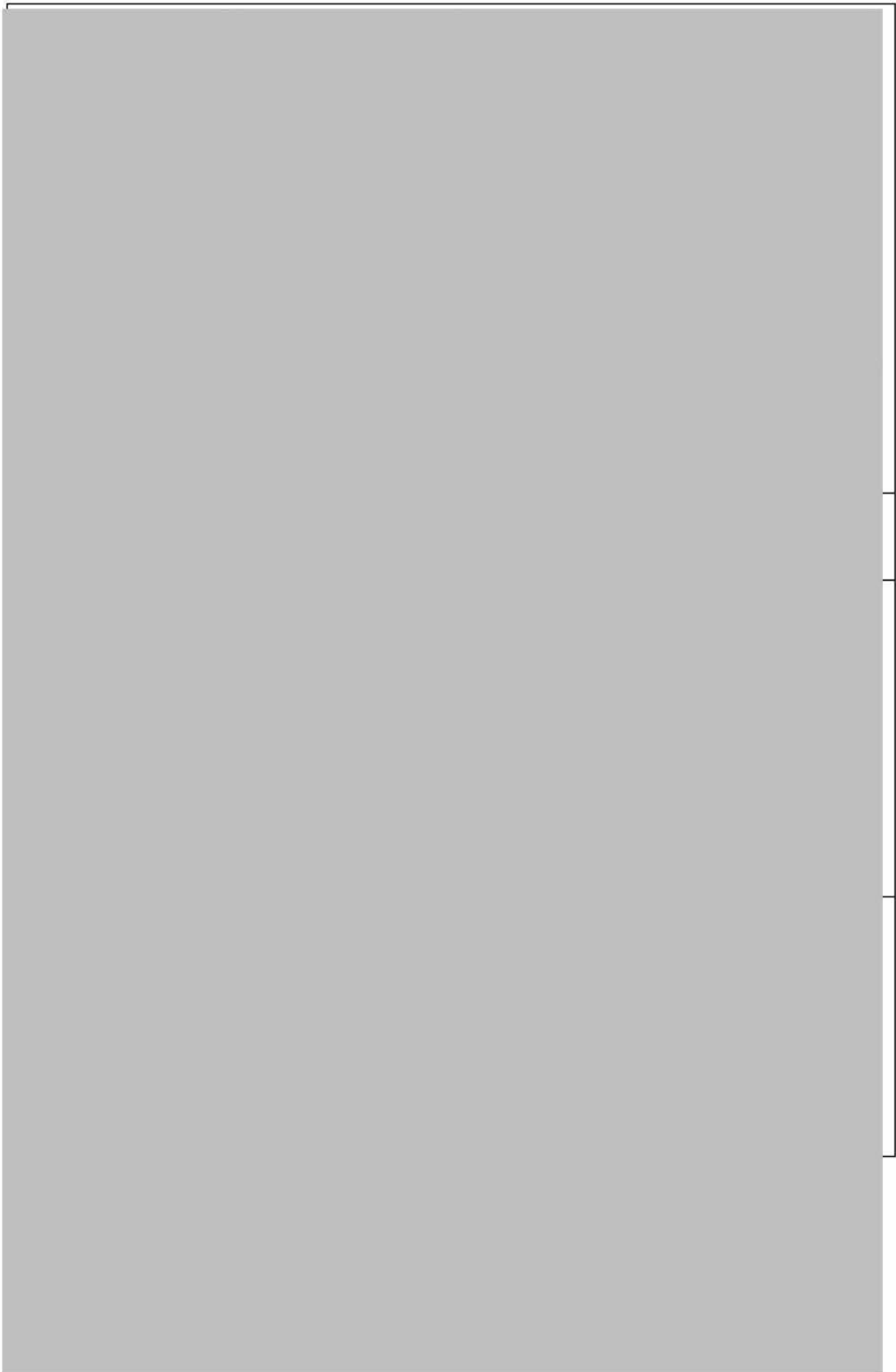






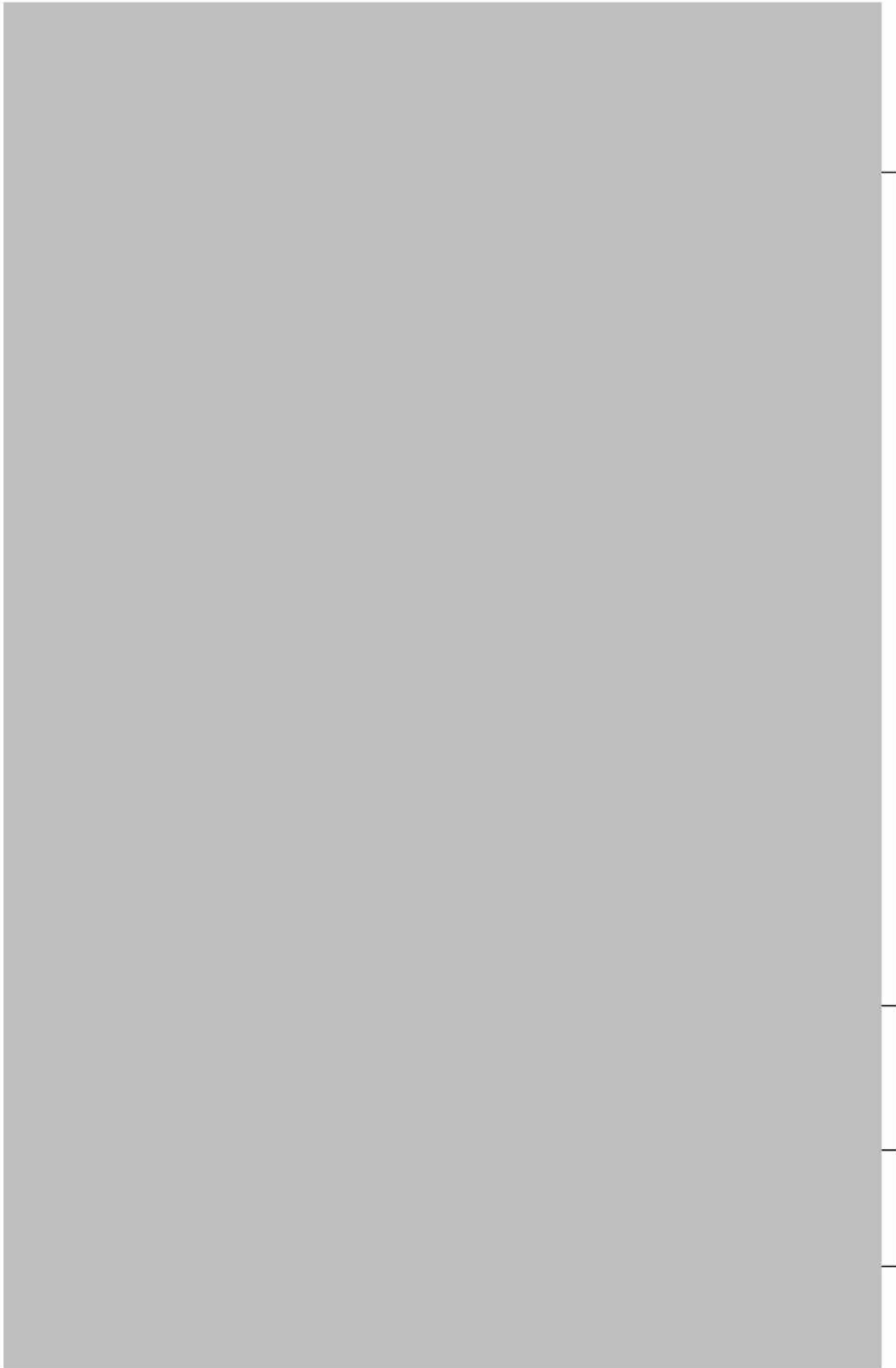




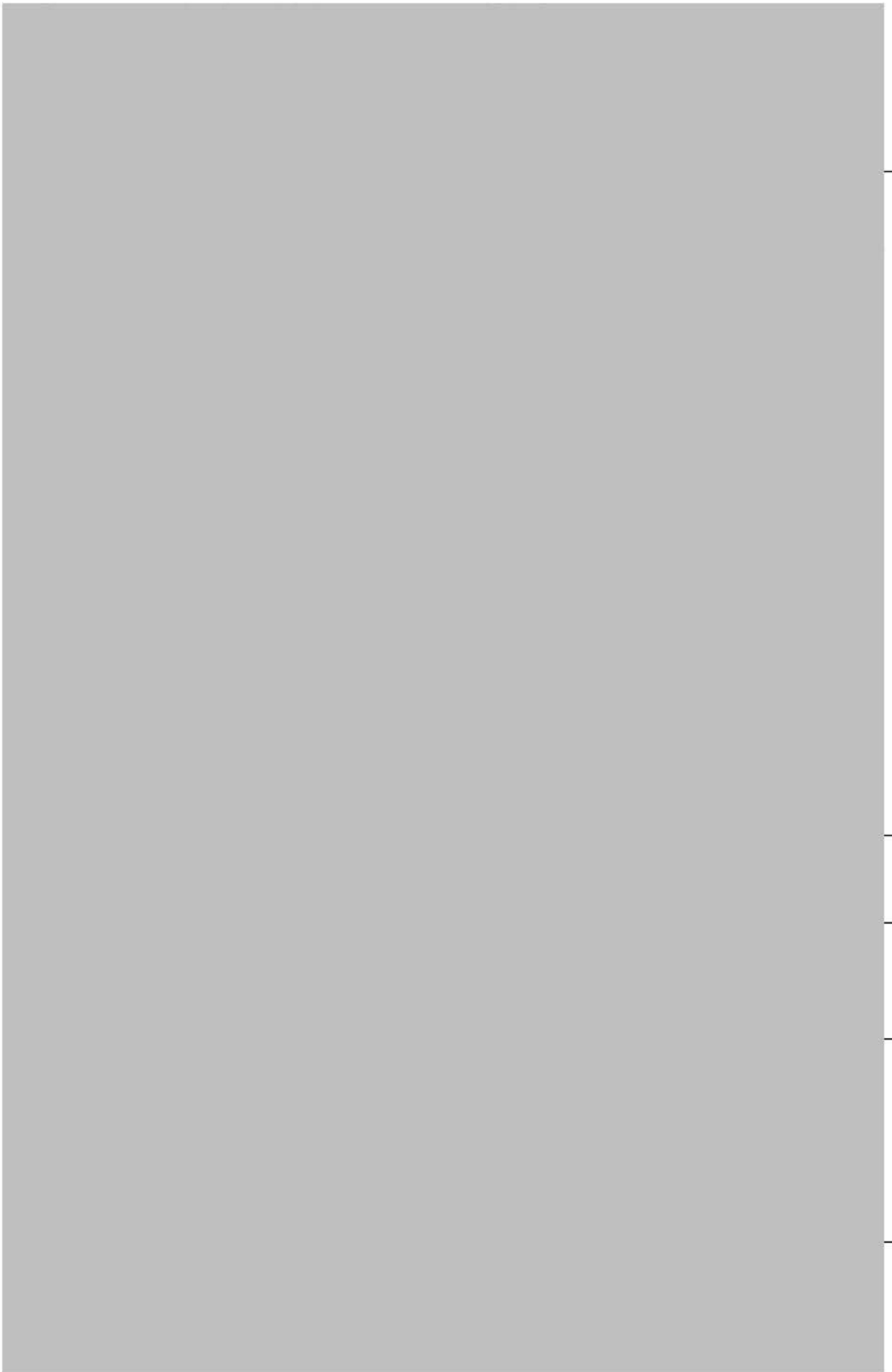




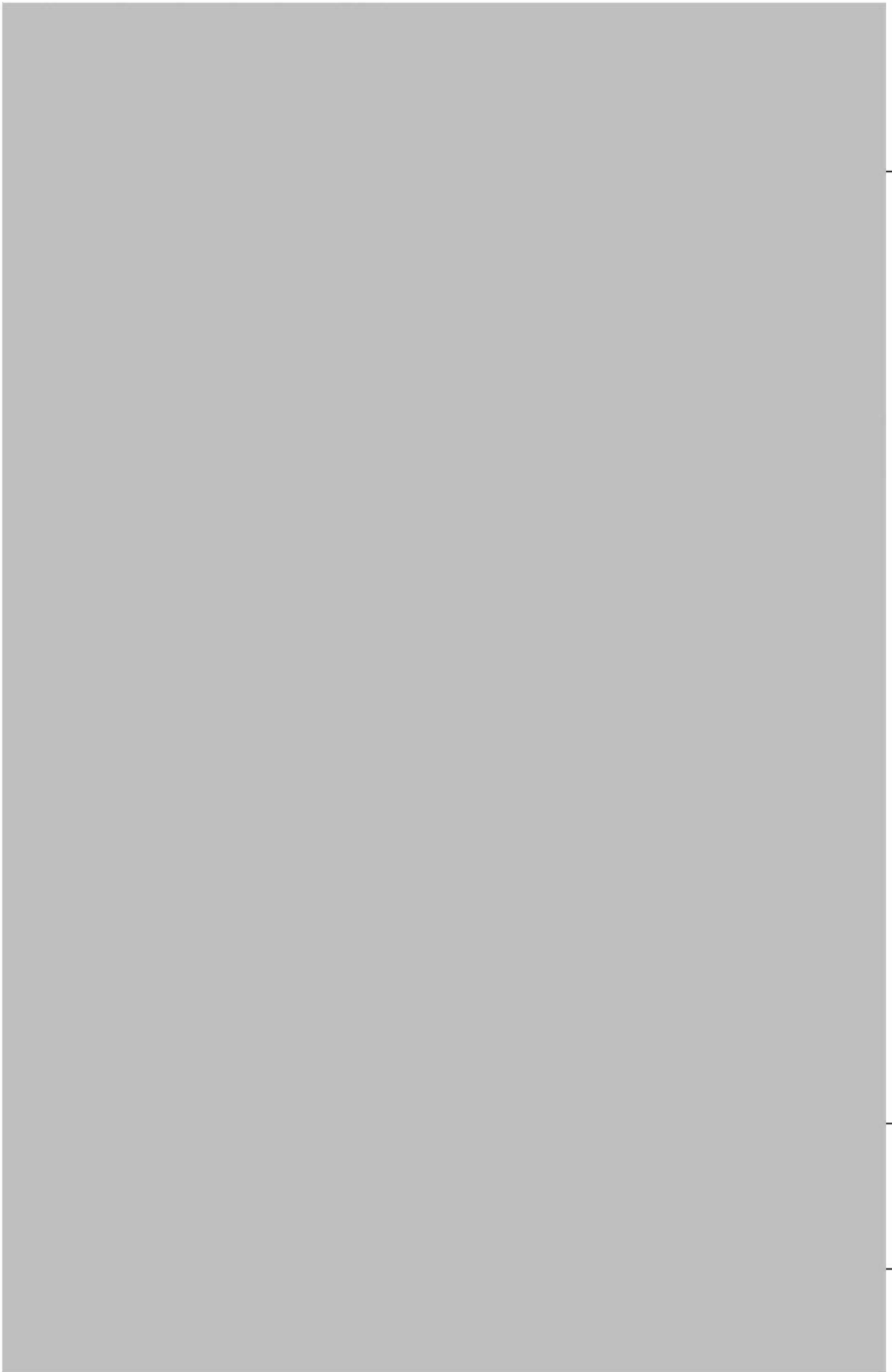


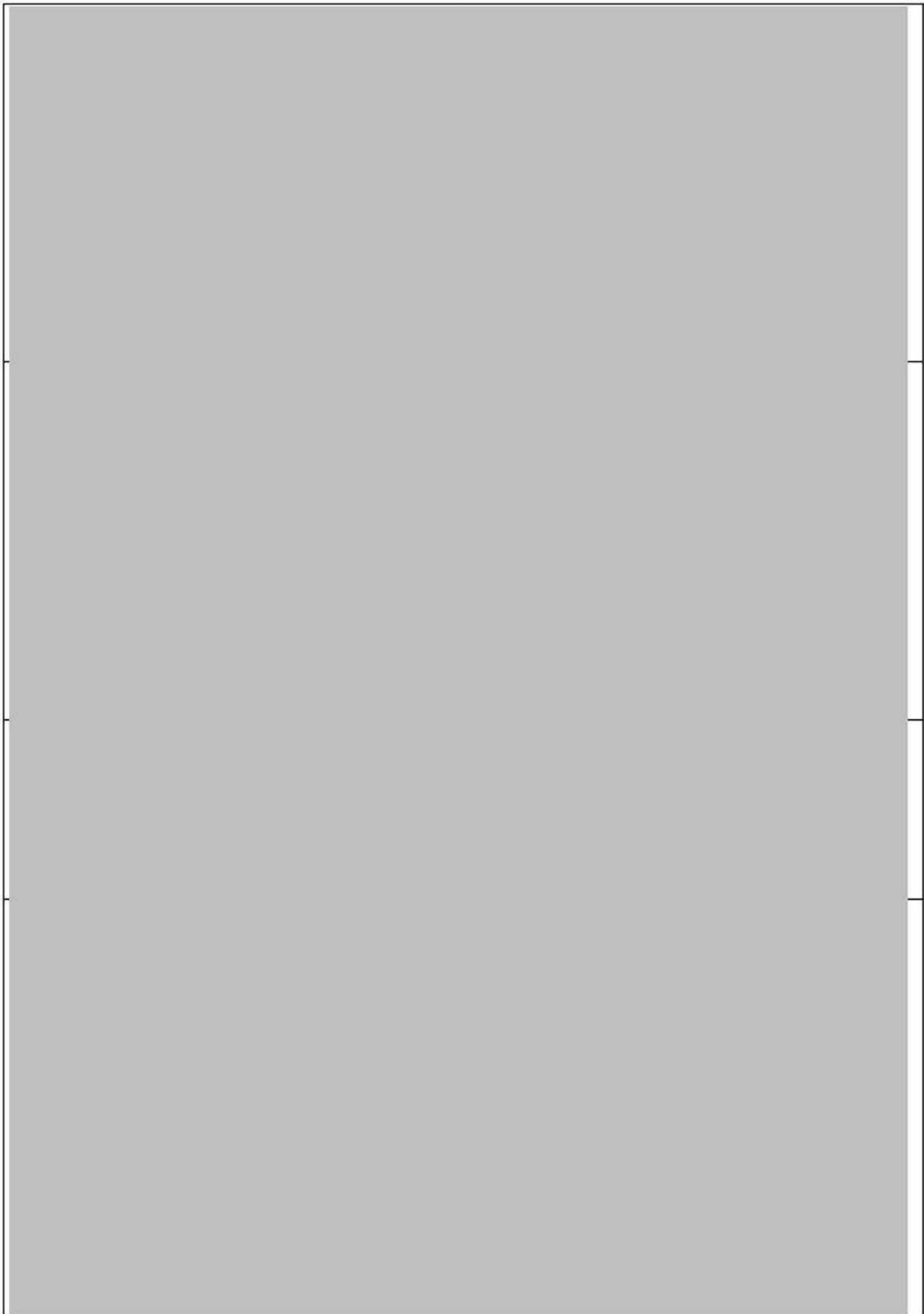


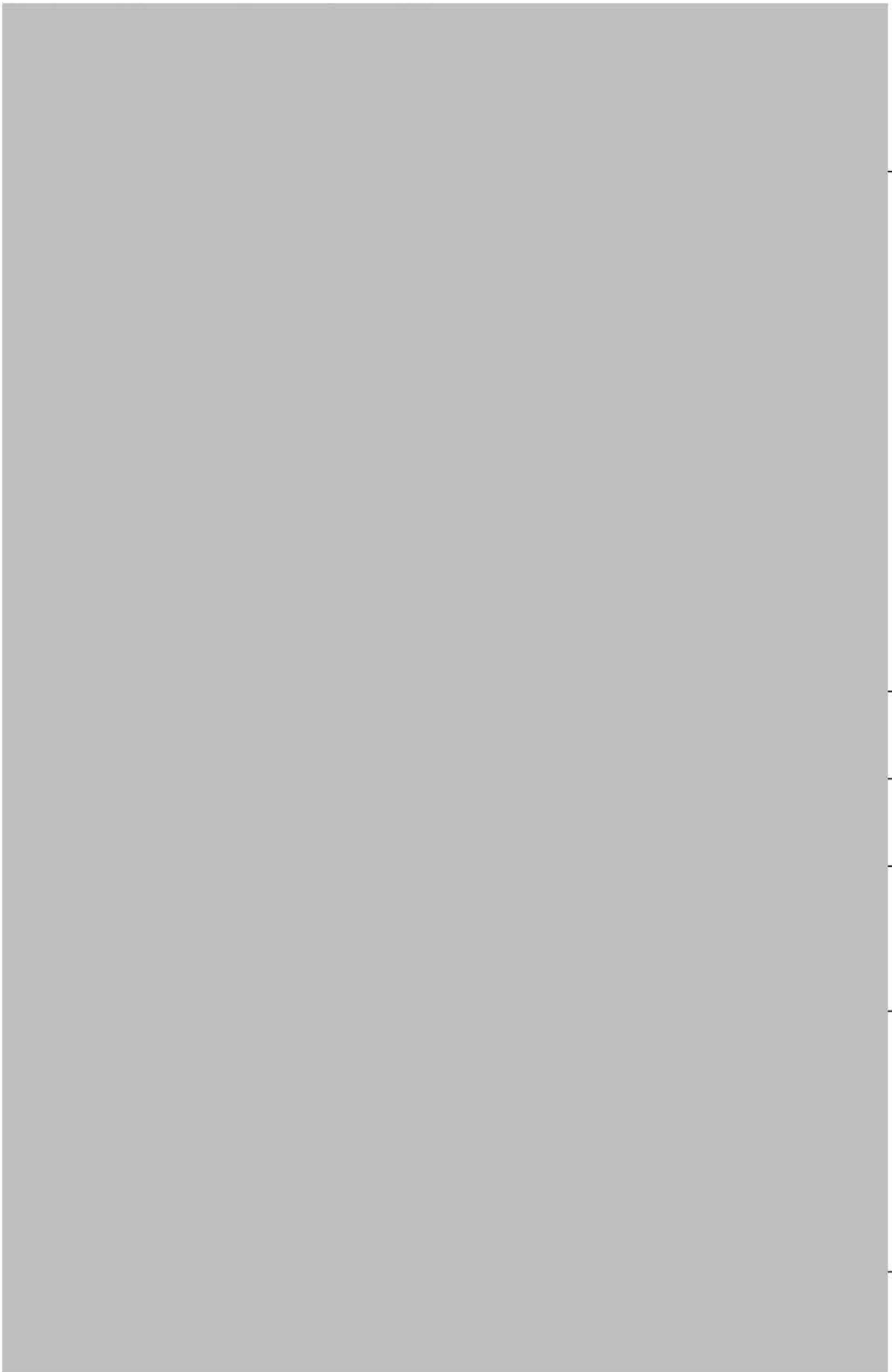


















Bijlage 8 – Workshops

Genodigden (besluit door MT OAR)

Naam	ma 2-12 13-16u	ma 9-12 13-16u	do 12-12 9-12u	di 17-12 9-12u	Totaal
		1			1
	1				1
			1		1
			1		1
		1			1
			1		1
	1				1
	1				1
			1		1
	1				1
			1		1
	1				1
		1			1
			1		1
	1				1
				1	1
				1	1
				1	1
		1			1
		1			1
		1			1
	1				1
					0
					0
					0
					0
					0

1 = wel deelgenomen en 0 = niet deelgenomen

Sheets workshops 2, 9 en 17 december 2024



Workshop Beleidshuis & Beleidscyclus

12 DECEMBER 2024

Agenda

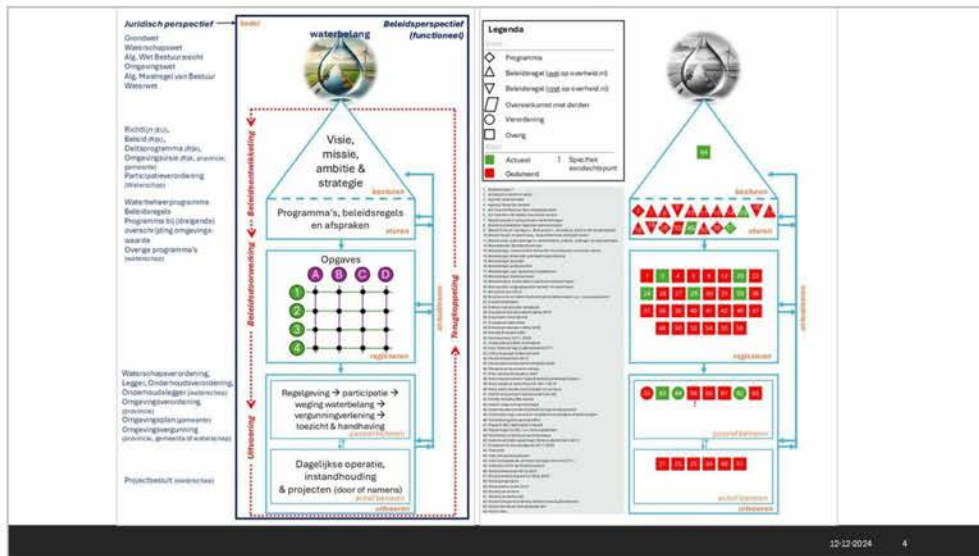
1. Opening
2. Deel 1: valideren probleemstelling en identificeren prioritaire knelpunten
3. Pauze
4. Deel 2: verkennen van de oplossingsrichtingen gebouw
 - a. Bouwtekening van het Beleidshuis
 - b. Onderhoudsproces/MJOP van het Beleidshuis (= beleidscyclus)
 - c. Bouwvoorschriften van de onderdelen van het Beleidshuis
5. Afronding, inclusief doorkijk vervolgproces

12-12-2024 2

Agenda

1. Opening
2. Deel 1: valideren probleemstelling en identificeren prioritaire knelpunten
3. Pauze
4. Deel 2: verkennen van de oplossingsrichtingen gebouw
 - a. Bouwtekening van het Beleidshuis
 - b. Onderhoudsproces/MJOP van het Beleidshuis (= beleidscyclus)
 - c. Bouwvoorschriften van de onderdelen van het Beleidshuis
5. Afronding, inclusief doorkijk vervolgproces

12-12-2024 3



Knelpunten

- Toegankelijkheid en vindbaarheid: intern goed, extern niet.
 - Intern: sharepointsite op Kennisplein van Stzz
 - Extern: Beleidsregels op overheid.nl + WBP en Waterkader op zuiderzeeland.nl
- Actualiteit: 80% is verouderd
 - Oude versie in Beleidshuis versus nieuwe versie in Beleidshuis (dubbel opgenomen)
 - Functioneel verouderd beleid.
 - Actualisatie is nodig (= oude versie is de enige versie)
 - Beleid op niet meer nodig
- Volledigheid: 30-50% ontbreekt
 - Wel beschikbaar, maar niet in Beleidshuis: 20+ documenten ontbreken
 - Nieuw beleid is nodig, maar niet beschikbaar
- Eenduidigheid (= dezelfde lezing), consistentie (= samenhangend) en exclusiviteit (= geen overlap)
 - Beleidsregels vs WBP, WSV, OHV, Waterkader
 - Onvoldoende natuurlijke structuur Regisseren
- Ontbrekende Beleidscyclus (vastgelegd & vastgesteld)

12-12-2024 5

Agenda

- Opening
- Deel 1: valideren probleemstelling en identificeren prioritaire knelpunten
- Pauze
- Deel 2: verkennen van de oplossingsrichtingen gebouw
 - Bouwtekening van het Beleidshuis
 - Onderhoudsproces/MJOP van het Beleidshuis (= beleidscyclus)
 - Bouwvoorschriften van de onderdelen van het Beleidshuis
- Afronding, inclusief doorkijk vervolgproces

12-12-2024 6

1	3	4	5	6	12	20	22
24	26	27	29	30	31	33	36
37	38	39	40	41	42	46	47
48	50	53	54	55	58		

regisseren

Nr Naam

- 1. Aaltheuilen
- 3. Aaltheuilen
- 4. Aaltheuilen
- 6. Aaltheuilen
- 12. Aaltheuilen
- 20. Aaltheuilen
- 22. Aaltheuilen
- 24. Aaltheuilen
- 26. Aaltheuilen
- 27. Aaltheuilen
- 29. Aaltheuilen
- 30. Aaltheuilen
- 31. Aaltheuilen
- 33. Aaltheuilen
- 36. Aaltheuilen
- 37. Aaltheuilen
- 38. Aaltheuilen
- 39. Aaltheuilen
- 40. Aaltheuilen
- 41. Aaltheuilen
- 42. Aaltheuilen
- 46. Aaltheuilen
- 47. Aaltheuilen
- 48. Aaltheuilen
- 50. Aaltheuilen
- 53. Aaltheuilen
- 54. Aaltheuilen
- 55. Aaltheuilen
- 58. Aaltheuilen

Legenda

- ◇ Programma
- △ Beleidsregel (niet op overheid.nl)
- ▽ Beleidsregel (niet op overheid.nl)
- Overeenkomst met derden
- Verordening
- Overig
- Actueel
- Gedateerd
- Specifiek aandachtspunt

10-12-2024 7

Agenda

1. Opening
2. Deel 1: valideren probleemstelling en identificeren prioritaire knelpunten
3. Pauze
4. Deel 2: verkennen van de oplossingsrichtingen gebouw
 - a. Bouwtekening van het Beleidshuis
 - b. Onderhoudsproces/MJOP van het Beleidshuis (= beleidscyclus)
 - c. Bouwvoorschriften van de onderdelen van het Beleidshuis
5. Afronding, inclusief doorkijk vervolgproces

10-12-2024 8



10-12-2024 9



12-12-2024 10

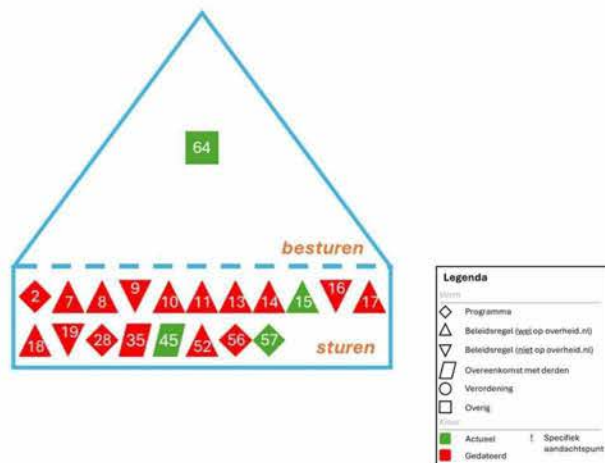


12-12-2024 11

Agenda

1. Opening
2. Deel 1: valideren probleemstelling en identificeren prioritaire knelpunten
3. Pauze
4. Deel 2: verkennen van de oplossingsrichtingen gebouw
 - a. Bouwtekening van het Beleidshuis
 - b. Onderhoudsproces/MJOP van het Beleidshuis (= beleidscyclus)
 - c. Bouwvoorschriften van de onderdelen van het Beleidshuis
5. Afronding, inclusief doorkijk vervolgproces

12-12-2024 12



12-12-2024 13

Agenda

1. Opening
2. Deel 1: valideren probleemstelling en identificeren prioritaire knelpunten
3. Pauze
4. Deel 2: verkennen van de oplossingsrichtingen gebouw
 - a. Bouwtekening van het Beleidshuis
 - b. Onderhoudsproces/MJOP van het Beleidshuis (= beleidscyclus)
 - c. Bouwvoorschriften van de onderdelen van het Beleidshuis
5. Afronding, inclusief doorkijk vervolgproces

12-12-2024 14

Oproep

Mail mij beleid dat (wellicht) niet in het Beleidshuis zit

12-12-2024 15

Vragenlijst workshop 17 december 2024 - “legal edition”

Tijdens onze workshop wil ik onderdelen [...] samen met jullie vanuit juridisch perspectief uitkristalliseren [...] aan de hand van de volgende functionele vragen en dilemma's:

1. Met betrekking tot de **scope** is de vraag relevant om te bepalen welke documenten er in het Beleidshuis moeten worden opgenomen, en welke buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Met andere woorden: wat is wel en geen beleid? Het gaat dus om een definitie die (enigszins) meetbaar/operationaliseerbaar is;
2. Met betrekking tot de **architectuur van het Beleidshuis** is de vraag
 - a. hoe de Waterschapsverordening, beleidsregels, Waterbeheerprogramma en het Waterkader zich tot elkaar verhouden. Bij de ene lezing horen de Beleidsregels bij de Waterschapsverordening, bij de andere lezing horen beleidsregels bij het Waterbeheerprogramma. Het antwoord op deze vraag is belang voor de positie van het “instrument beleidsregel” in de toolbox van ZZL en daarmee voor de “verdieping en kamer van het Beleidshuis”. Dwars over dit debat heen ligt de status van het Waterkader;
 - b. of er op tactisch niveau (Regisseren in het Beleidsraamwerk) wel sprake is van beleid. Je kunt regisseren ook zien als een activiteit die beleid genereert voor besturing en sturing aan de ene kant, of uitvoeren aan de andere kant;
3. Met betrekking tot de **beleidscyclus** liggen de volgende vragen voor:
 - a. Valt de inhoud van Beleidsregels onder de scope van het **InterBestuurlijk Toezicht** (IBT; door de Provincie) als de beleidsregel gaat over een onderwerp dat is benoemd in het Reglement voor Waterschap Zuiderzeeland (art.22) en/of Bestuursovereenkomst Interbestuurlijk Toezicht Provincie Flevoland – Waterschap Zuiderzeeland (februari 2023) (art. 4.1)?
 - b. Wat is het **participatiebeleid** van ZZL waar in de Participatieverordening naar wordt verwezen (art. 3)?
 - c. Wat moet er vanuit juridisch perspectief gebeuren om beleidsdocumenten **in te trekken**? De achtergrond van deze vraag is tweeledig: voor een eerste, grote opruimactie, en vervolgens voor beschrijving in de Beleidscyclus. Ik kan me voorstellen dat dit afhangt van het type beleidsdocument (zie Beleidsraamwerk);
 - d. Wat zijn de voor- en nadelen voor het introduceren van een **houdbaarheidsdatum** per beleidsdocument die bij de vaststelling van het beleid hoort. Hierbij zijn meerdere smaken (afgeleid van de voedingsindustrie):
 - i. Niet gebruiken na = beleid vervalt automatisch op de datum;
 - ii. Tenminste houdbaar tot = de kwaliteit van beleid is tenminste gegarandeerd tot de datum;
 - iii. Geproduceerd op = de datum waarop het beleid door D&H en/of AB is vastgesteld.

4. Met betrekking tot de minimale eisen voor de beleidsdocumenten ga ik graag tijdens de workshop per type beleidsdocument (zie Beleidsraamwerk) bepalen wat er minimaal in moet. Het gaat om de volgende onderdelen:
 - a. Titel van het document
 - b. Colofon
 - i. Type beleid (= kamer in het beleidshuis)
 - ii. Datum (zie punt 3d)
 - iii. Rol en afdeling ambtelijke opsteller(s)
 - iv. Rol en afdeling documenteigenaar
 - c. Inhoudsvereisten
 - i. Aanhef (van toepassing bij beleidsregels)
 - ii. Evaluatie wel/niet verplicht?
 - iii. Benoemen van andere beleidsdocumenten met raakvlakken

Bijlage 9 – Beleidscyclus: triggers voor actualisatie

Gedurende het adviestraject (inclusief de workshops; zie bijlage 7) zijn triggers geïnventariseerd die aanleiding kunnen zijn voor het opstellen van nieuw beleid of actualisatie van bestaand beleid. Deze zijn hieronder gegroepeerd weergegeven.

A. Wet- en regelgeving

1. EU (beleid, richtlijnen)
2. Rijk (beleid, wetten, regels)
3. Provincie (beleid, wetten, regels)

B. Maatschappelijke ontwikkelingen

1. Politiek (bijv. verkiezingen)
2. Ruimtelijke ordening (bijv. gebiedsontwikkelingen)
3. Klimaatverandering (bijv. neerslagstatistieken)
4. Landbouw
5. Energietransitie
6. Technologie (die andere oplossingen mogelijk en betaalbaar maakt)
7. Crisissituaties
8. Onderzoek (bijv. scenario's voor klimaat of bodemdaling)
9. Rechtszaken
10. Participatie (bijv. belangengroepen of individuele burgers)
11. Samenwerkingsverbanden

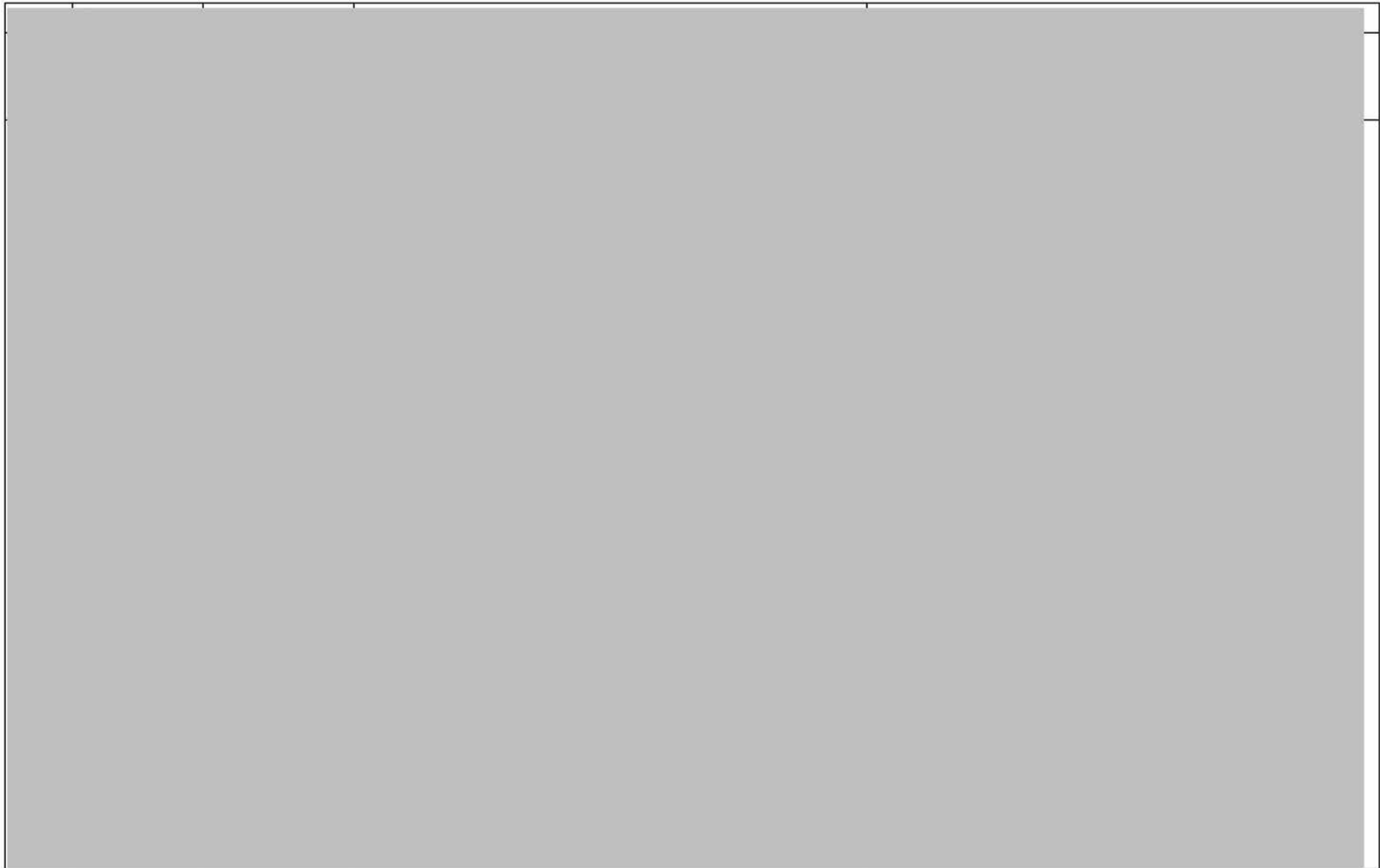
C. Processen Waterschap Zuiderzeeland

1. Aanpassing bestuurlijke koers
2. Beleidsevaluaties en/of resultaten monitoring omgevingswaarden
3. (On)balans in standaard en maatwerk bij vergunningverlening
4. Voortschrijdend inzicht en ervaring (bijv. knelpunten in de uitvoering)
5. Nieuwe initiatieven, nieuwe kennis en innovatie
6. Voorkeuren en ambities ambtelijke organisatie (binnen bestuurlijk mandaat)

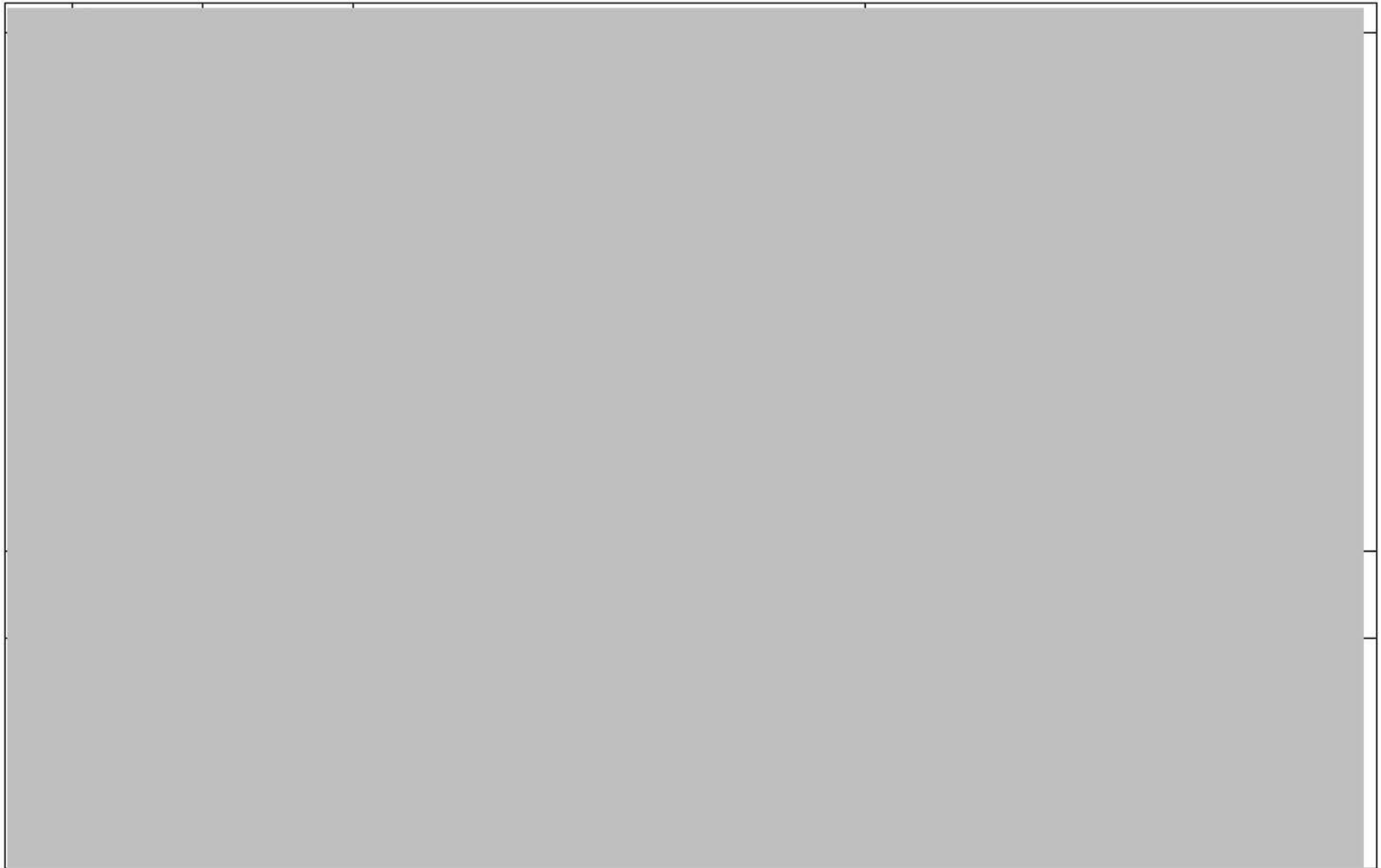
Tenslotte wordt bij dit overzicht benadrukt dat

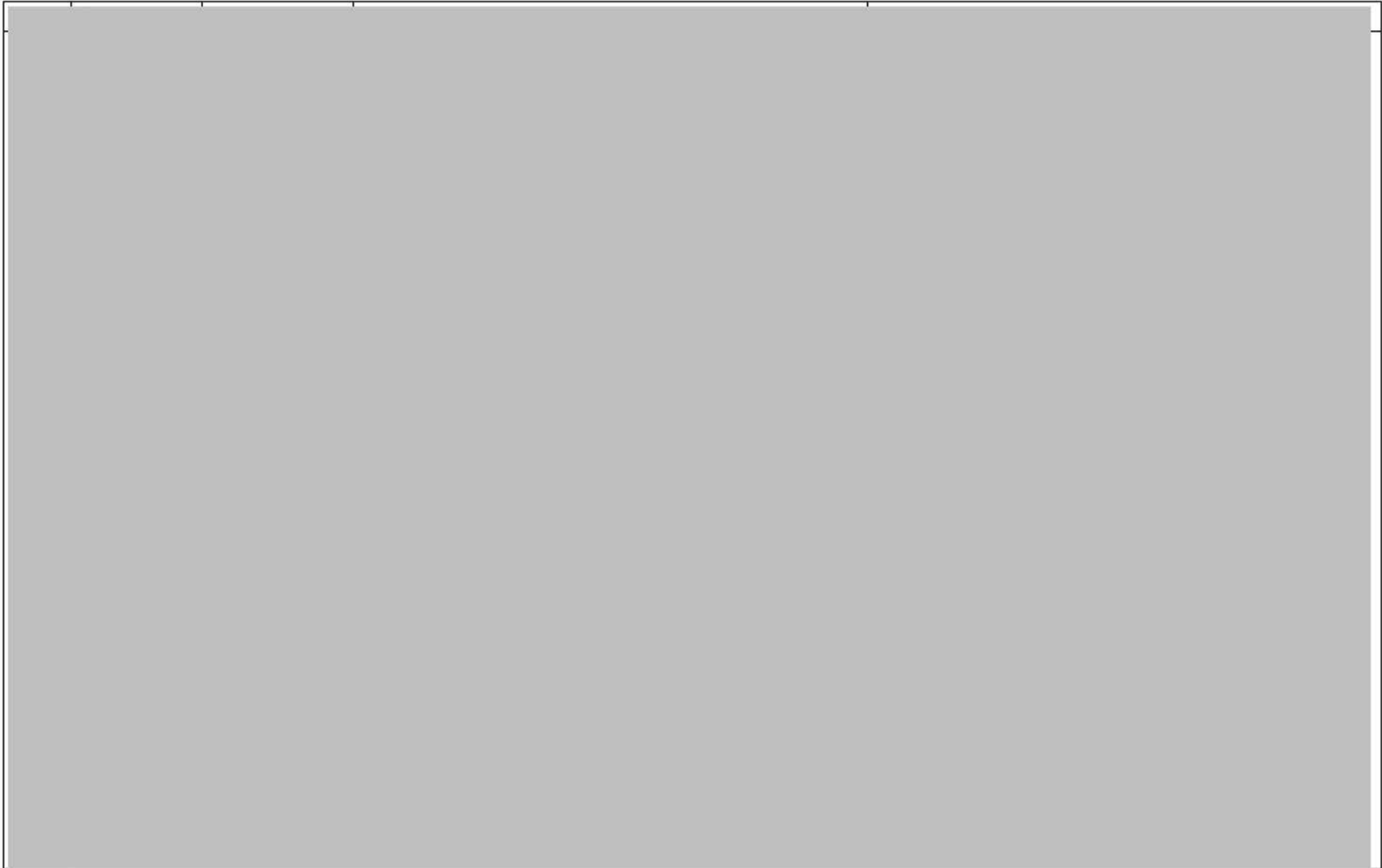
- de lijst niet limitatief is. Het is goed mogelijk dat er meer triggers zijn of in de toekomst ontstaan;
- er in de praktijk vaak samenhang zit tussen verschillende triggers en/of triggercategorieën.

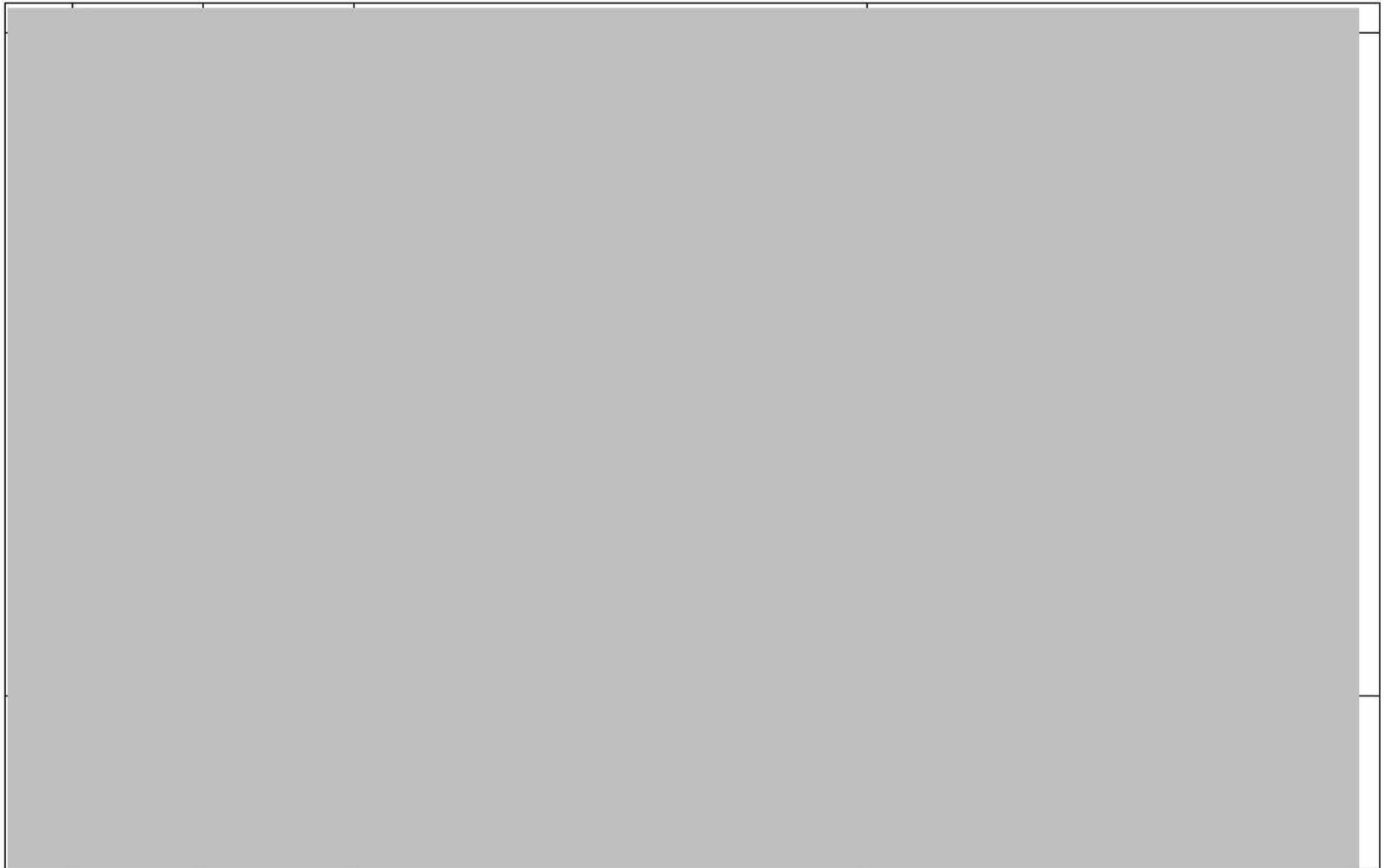


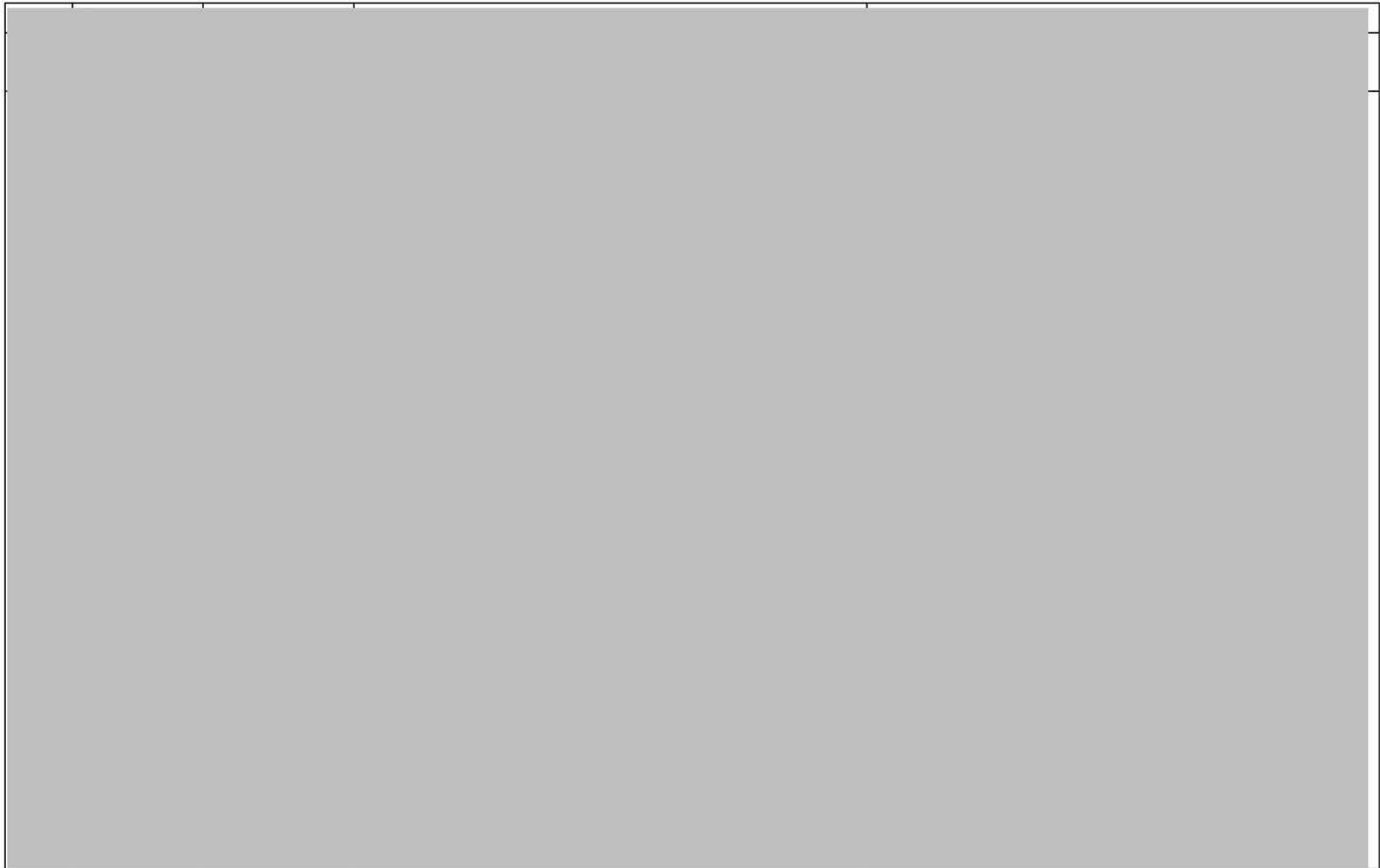


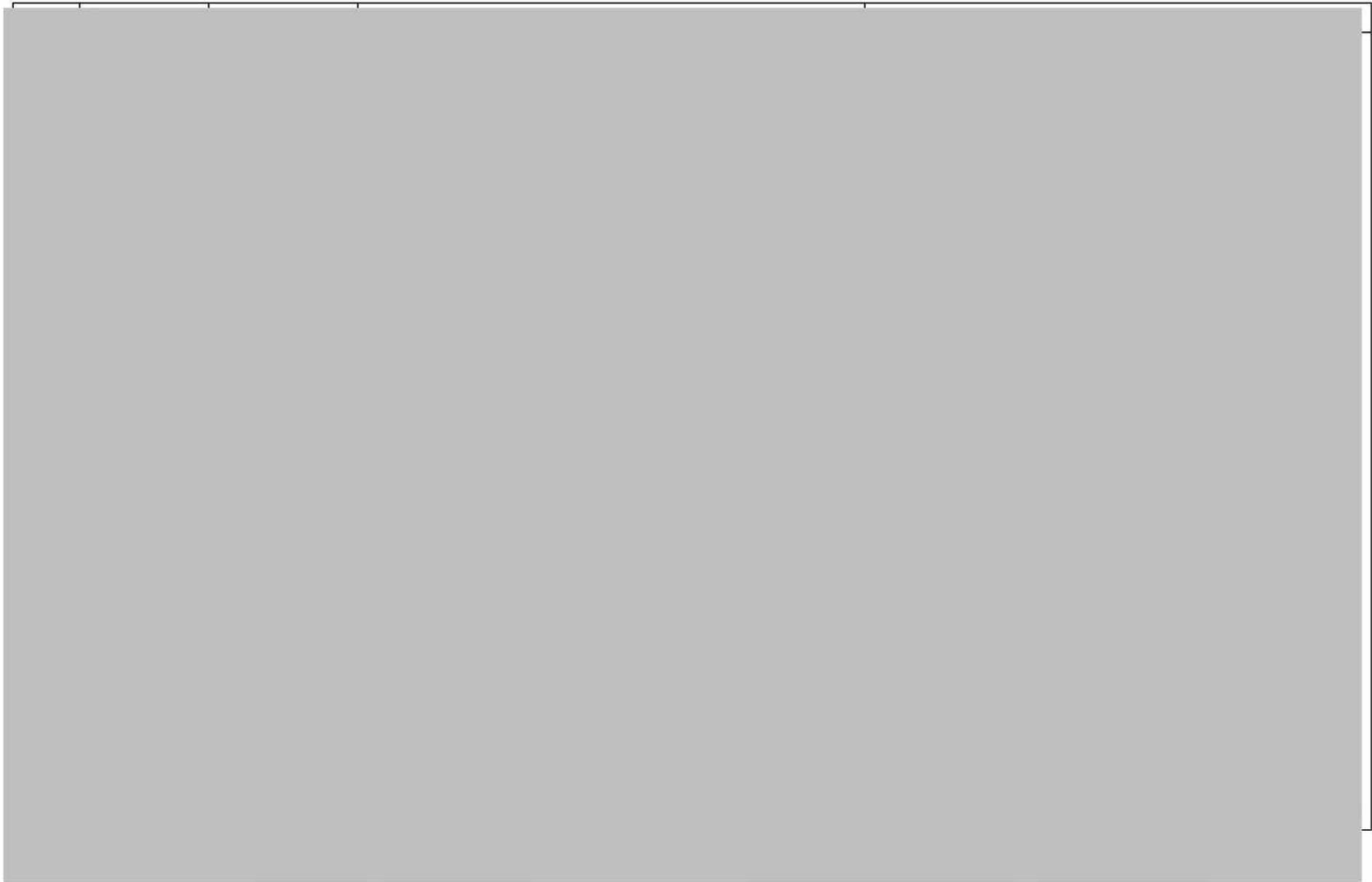
--	--

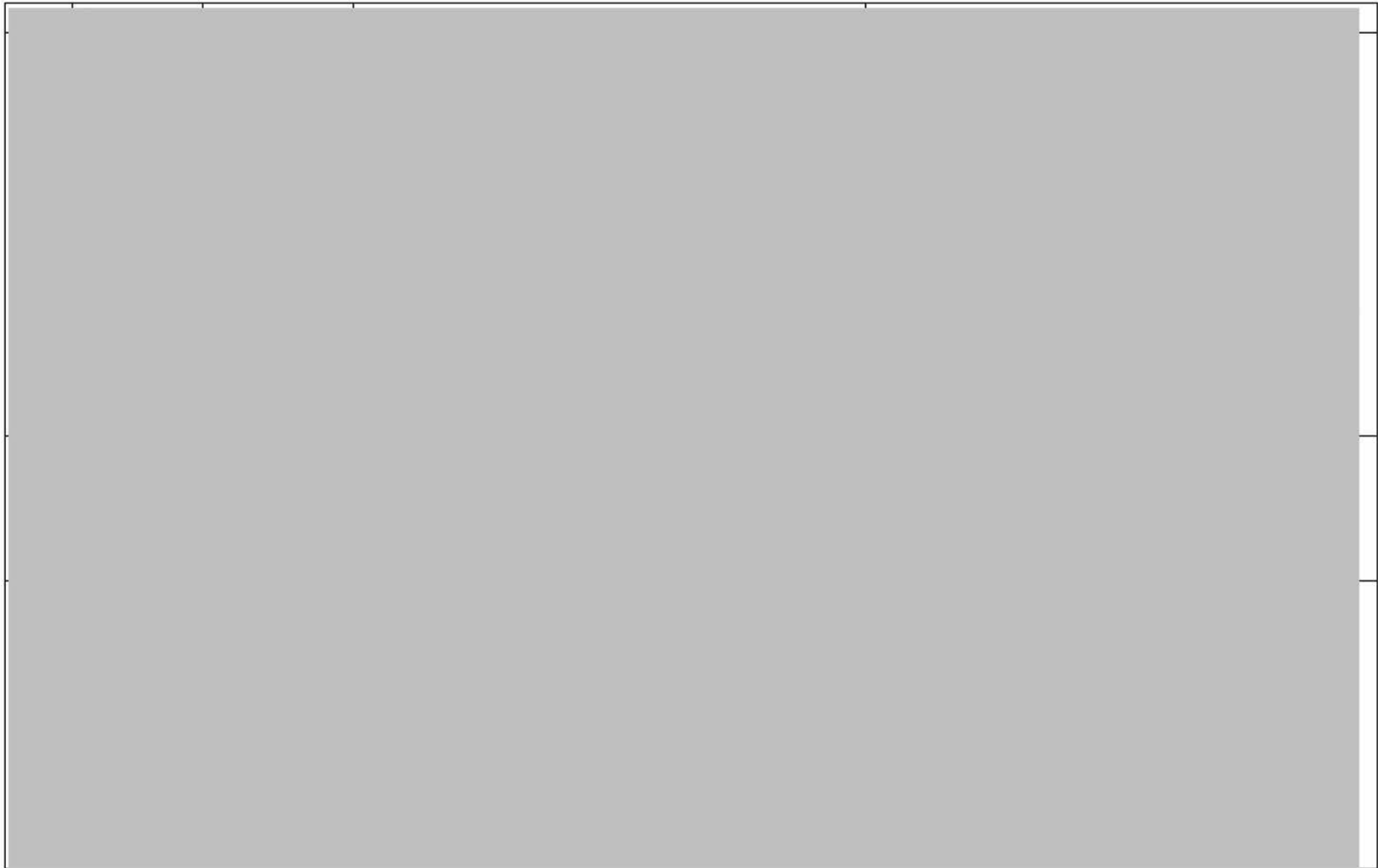


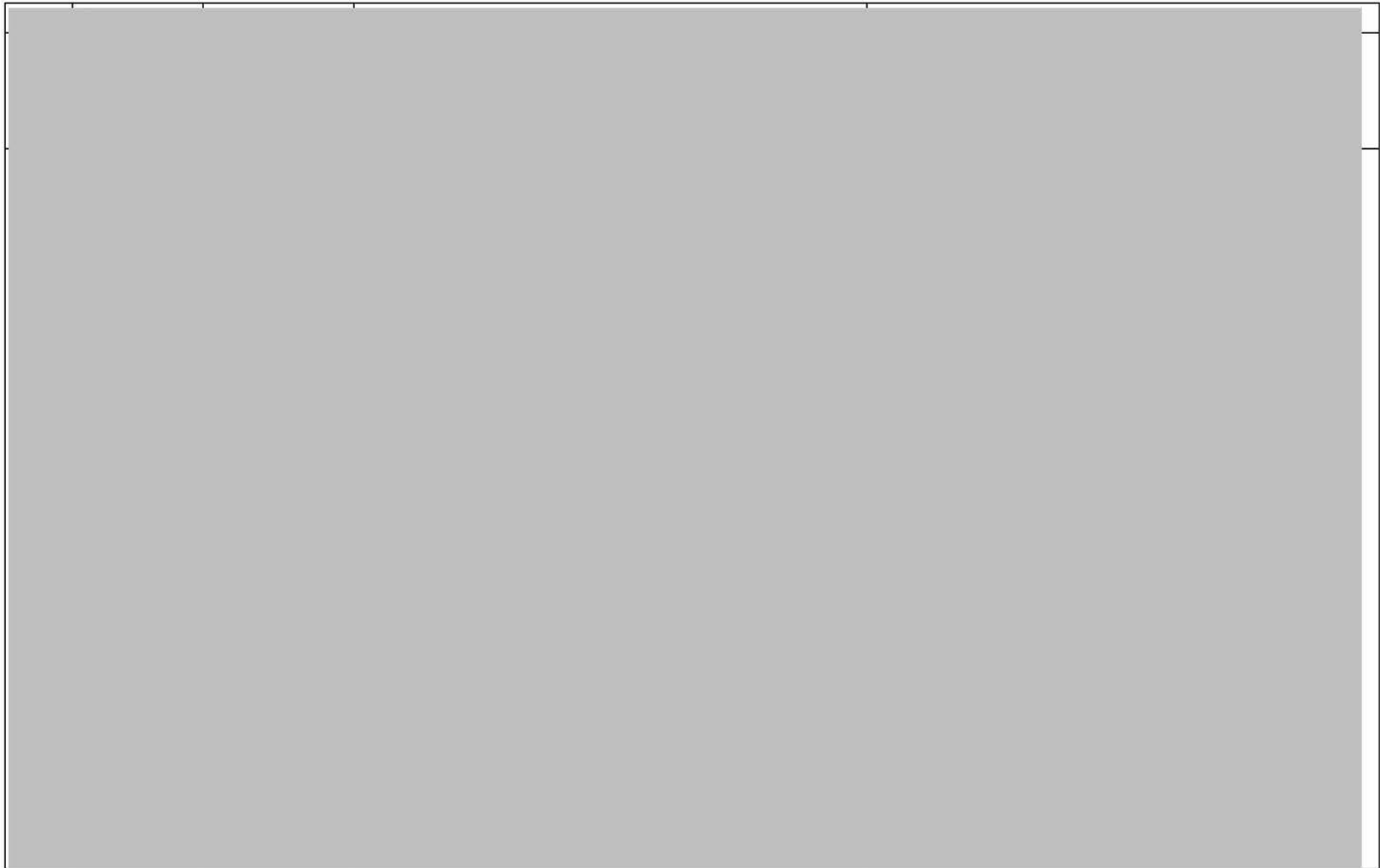


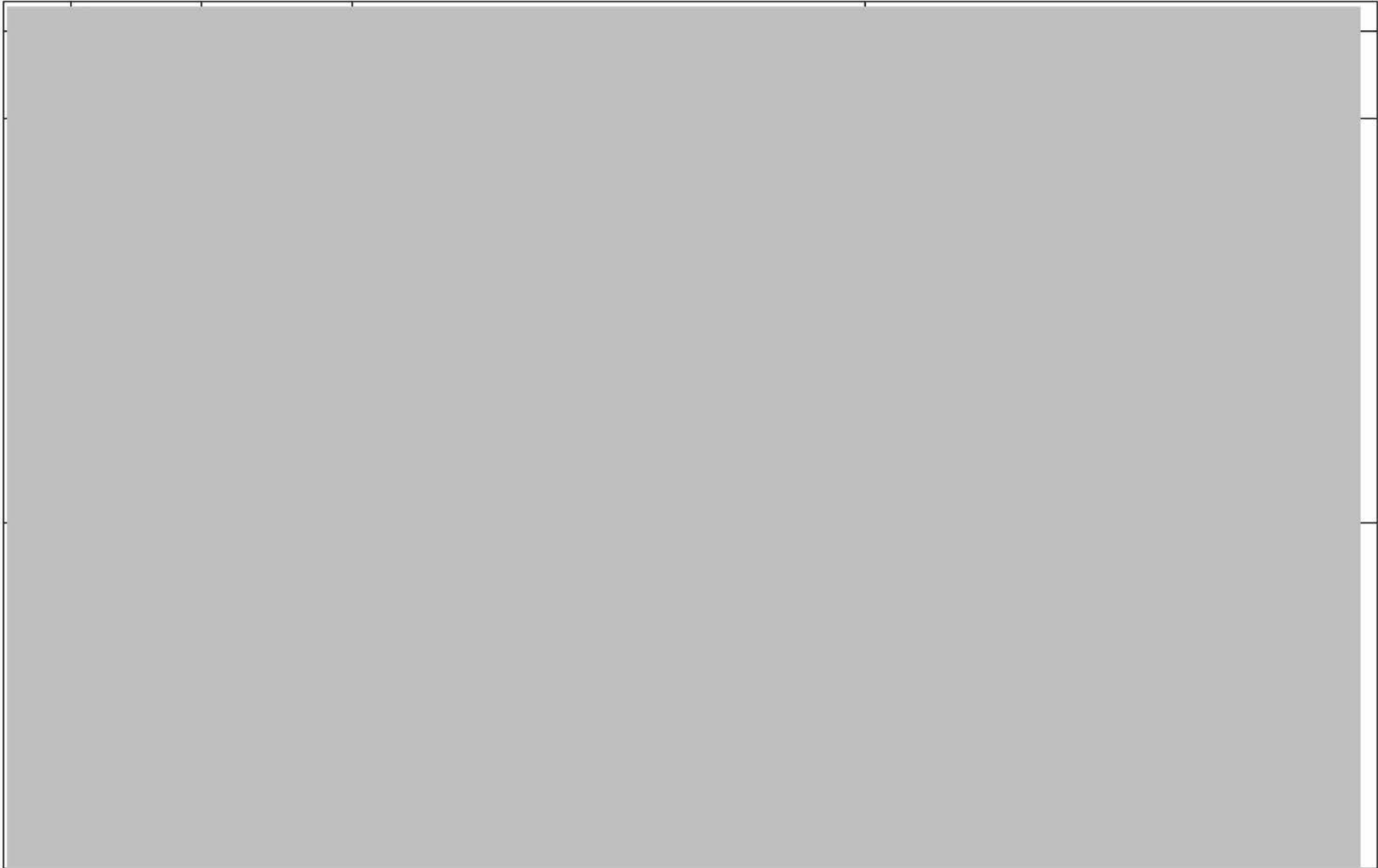


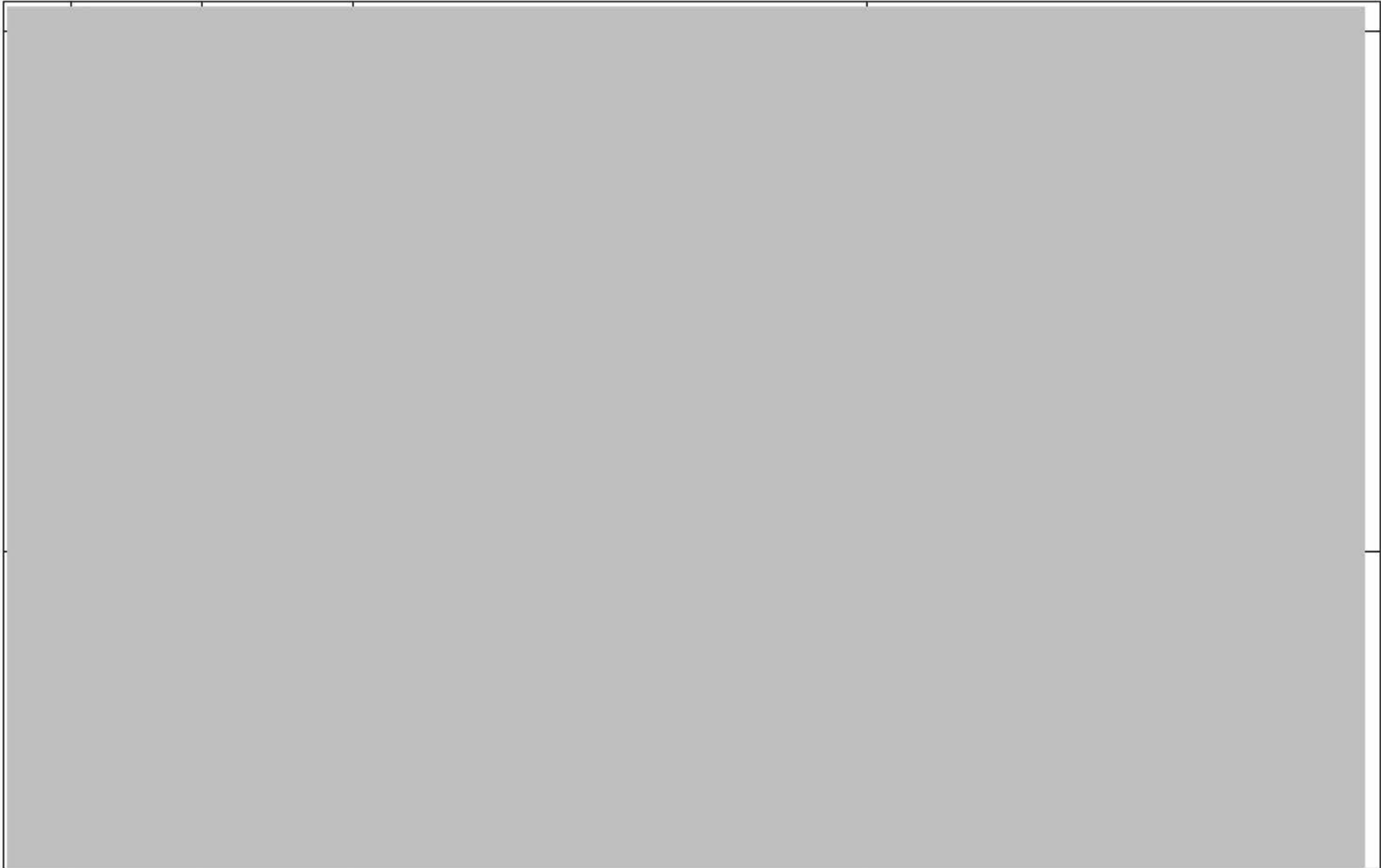














[illegible]

