

Artikel

De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?

Mr. ir. M.J. (Ina) Kraak en mr. W.J. (Willem) Wensink*

1 Inleiding

Op 22 maart 2016 stemde de Eerste Kamer met grote meerderheid in met het wetsvoorstel Omgevingswet. Inmiddels is de Omgevingswet gepubliceerd in het Staatsblad.¹ In deze bijdrage maken wij de balans op. We bespreken en beoordelen de wet – met een doorkijkje naar de wet- en regelgeving die nog volgt – vanuit het perspectief van het waterbeheer en de positie van de waterbeheerder. De huidige Waterwet, die nu in belangrijke mate het referentiekader is voor de waterbeheerder, vormt daarbij een belangrijke toetssteen.

Eerder is in dit tijdschrift ingegaan op de vraag of de Omgevingswet waterproof is.² Die vraag is toen beantwoord op basis van de zogenoemde toetsversie van de Omgevingswet, een concepttekst waarover in 2013 een informele consultatieronde plaatsvond. De conclusie was toen dat de Omgevingswet nog niet waterproof was. Inmiddels zijn we ruim drie jaar verder en heeft de parlementaire behandeling plaatsgevonden.³

Bij aanvang van dit wetgevingstraject was er sprake van *mixed feelings* bij de waterbeheerders. Enerzijds hadden

en hebben de waterbeheerders belang bij vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Denk aan een rivierverruimingsproject of de aanleg van een bergingsgebied, waar waterbeheerders aanlopen tegen de veelheid en complexiteit aan regels in het omgevingsrecht. Anderzijds is de integrale Waterwet nog maar kort geleden – eind 2009 – in werking getreden. Deze relatief nieuwe wet functioneert in de praktijk goed en de animo om zich weer in een nieuw wetstelsysteem te verdiepen was niet vanzelfsprekend aanwezig. Daar kwam bij dat de waterbeheerders naar aanleiding van genoemde toetsversie bezorgd waren over hun bevoegdheden en instrumenten, die nodig zijn om als waterbeheerder de taken goed te kunnen uitvoeren.⁴ Van *mixed feelings* bij de waterbeheerders is intussen geen sprake meer. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de waterbeheerder zijn stevig verankerd in de wet. En waterbeheerders willen de kansen die de Omgevingswet biedt om het omgevingsrecht te vereenvoudigen, aangrijpen.

Weliswaar integreert de Waterwet in de Omgevingswet, een restantje Waterwet blijft in eerste instantie echter over. Het is namelijk de bedoeling dat de bepalingen rondom het huidige Deltaprogramma⁵ en de financiële bepalingen omtrent onder meer de verontreinigingsheffing en de provinciale grondwaterheffing niet via de eerste tranche integreren.

* Mr. ir. M.J. Kraak werkt als beleidsadviseur bestuurlijk juridische zaken bij de Unie van Waterschappen. Mr. W.J. Wensink is als coördinator bestuurlijk juridische zaken werkzaam bij de Unie van Waterschappen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. Stb. 2016, 156.

2. H.J.M. Havekes & W.J. Wensink, Omgevingswet waterproof?, TO 2013, afl. 2, p. 68-81.

3. Op 16 juni 2014 is het wetsvoorstel door de regering bij de Tweede Kamer ingediend. In minder dan twee jaar heeft het parlement het wetsvoorstel aangenomen en is het gepubliceerd in het Staatsblad.

4. Zie uitbreider J.A. Bolkestein, H.J.M. Havekes & W.J. Wensink, Laat de watervergunning bij de waterbeheerder, Het Waterschap 2011, afl. 4, p. 10-11, F.A.G. Groothuijse, Integratie van de Waterwet in de Omgevingswet, M en R 2012/81, W.J. Wensink, Omgevingswet 2.0, Het Waterschap 2013, afl. 7, p. 27 en M.J. Kraak & W.J. Wensink, Waterwet in Omgevingswet, Het Waterschap 2013, afl. 5, p. 26-27.

5. Concreet gaat het om de bepalingen uit de in de Waterwet geïncorporeerde Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (Stb. 2011, 604).

Onze focus in deze bijdrage ligt op de gevolgen voor het waterbeheer en de positie van de waterbeheerder. Allereerst gaan wij in meer algemene zin in op de gevolgen van de Omgevingswet voor het waterbeheer. Vervolgens wordt het instrumentarium dat de waterbeheerder ten dienste zal staan door ons nader onder de loep genomen. Aansluitend duiden wij meer specifiek de consequenties van de Omgevingswet voor het waterbeheer en de waterbeheerder. Ten slotte maken wij de balans op: is de Omgevingswet waterbestendig of waterdoorlatend?

2 De Omgevingswet en het waterbeheer

In deze paragraaf wordt een algemene beschouwing gegeven over de Omgevingswet met het oog op waterbeheer. Het is daarbij goed om te realiseren dat de Omgevingswet een kaderwet is. Veel zaken worden nader uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving, zoals algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's), provinciale omgevingsverordeningen, gemeentelijke omgevingsplannen en waterschapsverordeningen, waarbij de wetgever uitgaat van het principe 'decentraal, tenzij...'⁶

2.1 AMvB's

Onder de Omgevingswet komen vier AMvB's te hangen.⁷ Het Omgevingsbesluit regelt algemene en procedurele zaken en is gericht tot zowel overheden als burgers en bedrijven. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is gericht tot overheden en bevat onder andere omgevingswaarden (normen) voor de leefomgeving, zoals de normen voor primaire waterkeringen en waterkwaliteitsnormen. In het Bkl komen ook de instructieregels van het Rijk gericht tot decentrale overheden, zoals de verdringingsreeks (rangorde bij waterschaarste), regels over activiteiten bij de kust en regels over monitoring en informatie. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden regels opgenomen over activiteiten van met name burgers en bedrijven, waaronder lozingen. Dit besluit is vergelijkbaar met het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) gaat over bouwen en is vergelijkbaar met het huidige Bouwbesluit 2012.

2.2 Voortraject

Voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer op 16 juni 2014 zijn veel partijen geconsulteerd over de wet en heeft er een internetconsultatieronde plaatsgevonden. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) zijn afspraken gemaakt over de Omgevingswet. Voor het waterbeheer is het afsprakenkader tussen de UvW en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) van

5 juni 2013 van belang.⁸ Hierin is onder andere afgesproken dat de waterbeheerder bevoegd is onder de Omgevingswet voor de vergunningverlening en handhaving voor de handelingen in het watersysteem zoals nu geregeld onder de Waterwet en de keuren van de waterschappen. Daarbij is afgesproken dat via een coördinatieregeling afgestemde en gelijktijdige vergunningverlening wordt geborgd. Het digitale stelsel bij de Omgevingswet zal hierbij een belangrijke faciliterende rol vervullen. De coördinatieregeling zal worden opgenomen in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁹

Na deze algemene opmerkingen over de structuur en het voortraject van de Omgevingswet zal hierna op de doelen van de wet worden ingegaan en de mogelijkheden waarmee deze doelen kunnen worden gerealiseerd. Als we kijken naar de juridische inhoud van de Omgevingswet, dan zijn veel elementen uit de huidige Waterwet herkenbaar. Dat is ook niet zo gek, aangezien de Waterwet een redelijk nieuwe, gemoderniseerde wet is, die nu wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Zoals we zullen zien, zullen de verbeterdoelen van de Omgevingswet voor de waterbeheerder waarschijnlijk meer impact hebben.

2.3 Maatschappelijke doelen

De Omgevingswet kent een aantal maatschappelijke doelen en een aantal verbeterdoelen voor het omgevingsrecht. De maatschappelijke doelen staan in art. 1.3 en zijn richtinggevend bij de uitvoering van de wet en de uitvoeringsregelgeving. Het motto van de wet geeft in feite kernachtig de maatschappelijke doelen weer: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.¹⁰ Bij amendement¹¹ is de tekst van art. 21 van de Grondwet ingevoegd in art. 1.3. Blijkens de toelichting wordt met deze toevoeging duidelijk dat de Omgevingswet niet alleen ziet op duurzame ontwikkeling, maar ook op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Voor de waterbeheerders zijn deze twee sociale grondrechten uit de Grondwet een belangrijk kader voor de uitvoering van hun taken.

2.4 Verbeterdoelen

De verbeterdoelen van de Omgevingswet blijken met name uit de toelichting bij de wet.¹² Kortweg komen deze doelen neer op een eenvoudiger en voorspelbaarder omgevingsrecht, een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, meer bestuurlijke afwegingsruimte (flexibiliteit) en snellere en betere besluitvorming bij projecten. Deze doelen worden niet alleen met wet- en regelgeving gerealiseerd. Er is inmiddels een omvangrijk programma gestart waarmee de implementatie van de wet wordt begeleid. Ook wordt gewerkt aan een digitaal

6. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 135.

7. Daar waar in wordt gegaan op de inhoud van de AMvB's baseren wij ons op de conceptversies die op 1 juli 2016 voor consultatie zijn vrijgegeven, te raadplegen via: <www.internetconsultatie.nl>.

8. Zie <www.uvw.nl/publicatie/afsprakenkader-omgevingswet>.

9. Een wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb is nog niet ingediend bij het parlement. Een conceptversie van deze coördinatieregeling is te raadplegen via: <www.internetconsultatie.nl/coördinatieregeling>.

10. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 62 e.v.

11. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 159.

12. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 25 e.v.

stelsel, waarmee het realiseren van deze verbeterdoelen maximaal moet worden ondersteund.

2.5 Uniformering en stroomlijning

In het algemeen levert de Omgevingswet, waarin zo'n 26 wetten opgaan, met bijvoorbeeld meer uniforme begrippen en stroomlijning van procedures een bijdrage aan een overzichtelijker en eenduidiger omgevingsrecht. Ook zijn diverse instrumenten gestroomlijnd. Zo is het projectbesluit de uniforme opvolger van onder andere het inpassingplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), het tracébesluit op grond van de Tracéwet en het projectplan op grond van de Waterwet.¹³ Met dit projectbesluit wordt tevens invulling gegeven aan het verbeterdoel van een snellere en betere besluitvorming en aan een integrale benadering van het betreffende projectgebied. Een ander voorbeeld van stroomlijning vinden we in hoofdstuk 10, waarin verschillende soorten gedoogplichten uit bijvoorbeeld de Waterwet en de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn samengevoegd en waar nodig vereenvoudigd.¹⁴

2.6 Minder vergunningen, meer algemene regels

Met de Omgevingswet wordt de tendens naar meer algemene regels en zorgplichten, in plaats van vergunningen, voortgezet. Dit moet het voor initiatiefnemers gemakkelijker maken te weten wat kan en mag.¹⁵ In het waterbeheer is in de afgelopen jaren al een beweging gemaakt naar meer algemene regels, in het bijzonder met het Activiteitenbesluit. Art. 5.1, tweede lid, sub c, laat duidelijk zien dat deze tendens wordt voortgezet. Het huidige art. 6.2, eerste en tweede lid, van de Waterwet gaat uit van een verbod op lozingen, tenzij er een vergunning of vrijstelling is verleend. In de Omgevingswet wordt dit omgedraaid door alleen een vergunning voor lozingen te eisen voor zover dat bij AMvB is bepaald (art. 5.1, tweede lid, sub c) of in de waterschapsverordening is voorgeschreven (art. 5.3). Voor niet-vergunningplichtige lozingen kunnen algemene regels gelden. Daarnaast gelden voor eenieder de zorgplichten uit art. 1.6 en 1.7 en de specifieke zorgplichten die in het Bal worden gesteld. Deze algemene zorgplicht houdt in dat eenieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt.¹⁶

2.7 Interbestuurlijke samenwerking

Concreet zijn in diverse artikelen, of juist in het ontbreken ervan, de gedachten achter de Omgevingswet te herkennen. Zo is in art. 2.2 een algemene afstemmings- en samenwerkingsbepaling opgenomen voor bestuursorganen onderling. Tegelijkertijd ontbreken specifieke bepalingen over interbestuurlijke samenwerking, zoals we die nu kennen in de Waterwet. In art. 3.7 van de Waterwet is een regeling opgenomen over waterakkoorden. En in art. 3.8 van de Waterwet een regeling over de afstemming van taken en bevoegdheden van water-

schappen en gemeenten, waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater. Deze specifieke bepalingen worden vervangen door de algemene afstemmings- en samenwerkingsbepaling in art. 2.2. Hiermee wordt onnodige bureaucratie voorkomen en bestuursorganen ruimte voor maatwerkoplossingen geboden, aldus de toelichting.¹⁷ Een ander voorbeeld van deregulering en het creëren van decentrale afwegingsruimte is het schrappen van het verplichte gemeentelijke rioleringsplan (GRP). Vanaf 2020 krijgt het GRP, dat straks gemeentelijk rioleringsprogramma heet, een facultatief karakter.

2.8 Implementatie

Nu de Omgevingswet bepaalde zaken meer op hoofdlijnen regelt, zoals de algemene afstemmings- en samenwerkingsverplichting, wordt het implementatieprogramma des te belangrijker. Om in de 'geest van de Omgevingswet' te kunnen werken en de verbeterdoelen van de wet te realiseren, is veel meer nodig dan alleen wet- en regelgeving. Deze cultuurverandering wordt nu al ingezet en zal de komende jaren nog veel aandacht vragen.

Meer mogelijkheden voor bestuurlijke afwegingsruimte kan meer ruimte bieden aan bijvoorbeeld lokale ontwikkelingen. De Omgevingswet biedt hiervoor een aantal instrumenten, maar het implementatieprogramma zal hiervoor meer handvatten moeten bieden. De Omgevingswet vraagt een meer meedenkende en flexibelere overheid. Participatie is een sleutelwoord. In het waterbeheer wordt bij verschillende projecten gewerkt met participatie.¹⁸ In het kader van het implementatieprogramma is het van belang van elkaar te leren en 'best practices' met elkaar te delen.

3 Instrumenten waterbeheerder onder de Omgevingswet

In deze paragraaf worden de instrumenten van de Omgevingswet naast de bestaande praktijk van de waterbeheerder gelegd, waardoor de consequenties in beeld komen. De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten, die we achtereenvolgens langslopen.

3.1 Omgevingsvisies

Hoofdstuk 3 van de Omgevingswet gaat over omgevingsvisies en programma's. Beide kerninstrumenten worden in de wet niet nader gedefinieerd. Uit de toelichting blijkt dat een omgevingsvisie een integrale langetermijnvisie is met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving.¹⁹ Het gaat om een

13. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 54.

14. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 55.

15. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 31.

16. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 66 e.v.

17. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 74.

18. Zie bijv. A.M. Keessen, A.J.F. van Daalen & M.W. van Buuren, Participatie in watermanagement, NJB 2014/1577, afl. 30, p. 2117-2124.

19. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 22, 51 en 443 e.v.

samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen.²⁰ Art. 3.2 schetst de inhoud van een omgevingsvisie: (a) een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de leefomgeving,²¹ (b) de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en (c) de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. In art. 8.4 van het Omgevingsbesluit is opgenomen dat bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Voor zowel gemeente als provincie en Rijk is het opstellen van een omgevingsvisie verplicht (art. 3.1).²² Voor het waterschap geldt een dergelijke verplichting niet. Een omgevingsvisie is volgens de memorie van toelichting 'gelet op de reikwijdte en het integrale karakter voor waterschappen niet aan de orde'.²³ In de praktijk zullen grote delen van het huidige nationale waterplan en de provinciale waterplannen in een omgevingsvisie worden opgenomen.

3.2 Programma's

In programma's wordt een omgevingsvisie vervolgens geoperationaliseerd.²⁴ Gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk werken in programma's het te voeren beleid uit (art. 3.4). Meer concreet schetst art. 3.5 de inhoud van een programma: (a) een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan en (b) maatregelen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het programma is dus vooral uitvoeringsgericht. Net als bij omgevingsvisies geldt voor programma's een motiveringsplicht op grond van art. 8.5 van het Omgevingsbesluit. De vroegtijdige 'publieksparticipatie' moet worden beschreven bij het vaststellen van een programma.

De provincie legt haar regionale waterbeleid vast in regionale waterprogramma's (art. 3.8, tweede lid). Het Rijk stelt een nationaal waterprogramma op, stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en een actieplan mariene strategie (art. 3.9, tweede lid). Het waterschap stelt een waterbeheerprogramma vast (art. 3.7). Concreet ziet dit waterbeheerprogramma, net als in de huidige situatie, op de onder zijn beheer vallende watersystemen. Van belang is op te merken dat het waterschap hierbij *rekening moet houden* met het regiona-

le (provinciale) waterprogramma voor die watersystemen, voor zover het daarbij om uitvoering van Europese verplichtingen (kaderrichtlijn water, richtlijn overstromingsrisico's en dergelijke) gaat.²⁵ In zoverre vindt er doorwerking plaats van het regionale (provinciale) waterprogramma naar het waterbeheerprogramma van het waterschap. Dat is opvallend, want de Omgevingswet gaat niet uit van een planhiërarchie.²⁶ In het waterdomein wordt dus een uitzondering gemaakt, om de doorwerking van provinciale kaders in de waterbeheerprogramma's van de waterschappen te verzekeren.²⁷ Overigens is dit thans in de Waterwet in art. 4.6 op eenzelfde wijze geregeld.

Dat het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma (art. 3.14) in tegenstelling tot het huidige rioleringsplan een facultatief karakter krijgt, is eveneens opvallend. Juist in het waterketenbeheer vervult dit nu nog wettelijk verplichte plan een belangrijke rol in de afstemming tussen waterschap en gemeente, met name in het kader van de kostenbesparingsopgave als vastgelegd in het Bestuursakkoord Water (2011).²⁸ In de toelichting wordt het feit dat het rioleringsprogramma Europeesrechtelijk niet verplicht is als reden voor deze omslag aangegeven.²⁹ Wat ons betreft bepaald geen sterk argument. Omdat de uitvoeringspraktijk sterk hecht aan het GRP, is afgesproken gedurende de looptijd van het Bestuursakkoord Water (tot 2020) het instrument een verplicht karakter te geven.³⁰ In de Invoeringswet Omgevingswet zal dit zijn beslag krijgen. Om te anticiperen op de situatie na 2020 werken gemeenten en waterschappen momenteel gezamenlijk aan bestuurlijke afspraken. De bedoeling is de samenwerking in het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen nog verder te intensiveren.³¹

3.3 Decentrale regelgeving

Het derde kerninstrument is de decentrale regelgeving. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden regels over de fysieke leefomgeving bijebrengen in één gebiedsdekkende regeling.³² Voor de gemeente is dat het omgevingsplan, voor het waterschap de waterschapsverordening en voor de provincie de omgevingsverordening.

Vanuit het perspectief van het waterbeheer is met name het vaststellen van een waterschapsverordening (art. 2.5)

20. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 443.

21. Dit element is als gevolg van het aannemen van het amendement Dik-Faber (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 19) toegevoegd. Beoogd is nadrukkelijk ook rekening te houden met de historie van een gebied en de aanwezige kwaliteiten.

22. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het als gevolg van het aannemen van het amendement Dik-Faber/De Vries (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 97) ook voor gemeenten verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen.

23. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 114.

24. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 114-115.

25. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 131-133.

26. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 122 e.v.

27. Zie ook de gezamenlijk door partijen opgestelde Handreiking Provinciaal Waterprogramma IPO-Unie, We can work it out, aangeboden aan de Stuurgroep Water d.d. 4 maart 2014.

28. Kostenbesparingen oplopend tot € 380 miljoen per jaar in 2020 (Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190). Zie uitgebreider hierover G. Dekker & H. Havekes, Een nieuwe governance van het waterbeheer; het Bestuursakkoord Water, Water Governance 01/2011, p. 6-13.

29. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 454.

30. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 133.

31. Eerder verscheen in dat verband de gezamenlijk ontwikkelde handreiking Gezamenlijk Investeringsprogramma, te raadplegen via: <<http://samenwerkenaanwater.nl/media/vh4312/Samenwerken%20aan%20water%20handreiking-V3.pdf>>.

32. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 52 e.v.

van belang. Het algemeen bestuur van het waterschap kan regels stellen over activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1). In de huidige praktijk staat deze verordening bekend als de keur. Daarin wordt uitvoering gegeven aan de aan het waterschap opgedragen waterbeheertaken, bijvoorbeeld door het opnemen van een vergunningenstelsel en onderhoudsverplichtingen ten aanzien van waterstaatswerken. De grondslag voor de keur, en straks de waterschapsverordening, is gelegen in art. 56 jo. art. 78 van de Waterschapswet. In zoverre wordt aangesloten bij de huidige situatie.

Wat voor de uitvoeringspraktijk wel een verandering betekent, is dat in art. 2.5 wordt voorgeschreven dat een waterschap één verordening vaststelt voor alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Voor gemeenten en provincies geldt deze verplichting eveneens. Het voorgaande heeft in de eerste plaats gevolgen voor de waterschappen die wegen in beheer hebben. De vijf waterschappen die het betreft zullen keur en wegenkeur moeten integreren in één waterschapsverordening.

In de tweede plaats zijn er gevolgen voor de ingevolge art. 2.39 op te stellen legger. De regels die gelden voor activiteiten ten aanzien van natte waterstaatswerken en de bijbehorende beperkingengebieden (beschermingszones³³) worden in de waterschapsverordening opgenomen. In de legger worden ligging, vorm, afmetingen en constructie van waterstaatswerken beschreven. De daadwerkelijke vaststelling van de beperkingengebieden met het bijbehorende regime van vergunningen en algemene regels gebeurt bij of krachtens de waterschapsverordening. En dat is nieuw. Het betekent voor de praktijk dat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer openstaat tegen aanwijzing van beperkingengebieden. De modelkeur en modellegger(s) van de UvW zullen op deze nieuwe werkwijze moeten worden aangepast. Ook nieuw is dat in de waterschapsverordening regels over lozingsactiviteiten in relatie tot de waterkwaliteit zullen komen. De Invoeringswet Omgevingswet zal een overgangstermijn bieden waarbinnen de bestaande regels moeten worden samengevoegd tot één verordening.

Verder zullen de veranderingen ten aanzien van de keur naar verwachting meevallen. Dat hangt nog wel af van de inhoud van de AMvB's en de provinciale verordeningen. Hierin kunnen namelijk instructieregels worden opgenomen over de waterschapsverordening. Zo is in art. 6.1 van het Bkl een instructieregel opgenomen die het waterschap opdraagt bij het stellen van regels over lozingsactiviteiten in zijn waterschapsverordening de eisen van de kaderrichtlijn water in acht te nemen. Van de provincies is nog niet bekend of zij voornemens zijn dergelijke instructieregels over de waterschapsverordening in hun omgevingsordeningen op te nemen.

Art. 2.8 schept een delegatiemogelijkheid om de bevoegdheid tot het wijzigen van de waterschapsverordening bij het dagelijks bestuur neer te leggen. Het vaststellen en wijzigen van de keur is tot op heden een bevoegdheid die toekomt aan het algemeen bestuur (art. 83 van de Waterschapswet). Voor de uitvoeringspraktijk kan deze delegatiegrondslag voor de nodige flexibiliteit zorgen.

3.4 Algemene regels

Het vierde kerninstrument zijn de algemene regels over activiteiten in de leefomgeving. Het gaat hierbij om het reguleren van activiteiten via algemene regels, waarmee voorkomen wordt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid. In de vorige paragraaf is de tendens al aangestipt om meer via algemene regels en zorgplichten te regelen en minder met vergunningen. De Omgevingswet gaat uit van het principe dat voor een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk wordt volstaan met het stellen van algemene regels.³⁴ De vergunningplicht wordt aldus de uitzondering op de regel (art. 5.1).

Art. 4.3 biedt de grondslag om bij AMvB regels te stellen voor de fysieke leefomgeving. Het artikel biedt een grondslag voor het stellen van algemene regels voor zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige activiteiten. De bevoegdheid is geclausuleerd tot de in het artikel genoemde activiteiten. Algemene regels kunnen een verbod inhouden om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten (art. 4.4). Bij het vaststellen van algemene regels moet het subsidiariteitsbeginsel (art. 2.3) in acht worden genomen.

Vanuit het perspectief van het waterbeheer is relevant dat regels gesteld kunnen worden over lozingsactiviteiten op een oppervlaktelichaam of een zuiveringstechnisch werk (eerste lid, sub c), wateronttrekkingsactiviteiten (eerste lid, sub d), beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk (eerste lid, sub f, onder 2) of een installatie in een waterstaatswerk (eerste lid, sub f, onder 3) en over het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden (eerste lid, sub g). In paragraaf 4.3.2 wordt de Kroon opgedragen in ieder geval algemene regels te stellen ten aanzien van de uitvoering van internationale verplichtingen. Verder is in deze paragraaf ten aanzien van onder andere milieubelastende activiteiten, wateractiviteiten, beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk en gelegenheid bieden tot zwemmen en baden aangegeven met het oog op welke belangen deze rijksregels mogen worden gesteld. In het Bal en het Bbl zijn deze regels straks concreet te vinden. Uit de concepten hiervan valt af te leiden dat een groot deel van de huidige AMvB's – het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, enzovoort – hierin opgaat.

33. Overigens heten zowel de beschermingszones als de waterstaatswerken zelf straks beperkingengebieden.

34. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 53.

- *Maatwerk*

In de Omgevingswet is een aantal artikelen opgenomen waarmee juridisch vorm wordt gegeven aan maatwerk-mogelijkheden en flexibiliteit. In art. 4.5 is de mogelijkheid opgenomen voor het stellen van maatwerkvoorschriften in concrete situaties. Deze voorschriften kunnen afwijken van algemene regels van het Rijk, provincies, waterschappen of gemeenten voor zover dat in rijksregels, verordeningen of omgevingsplannen is bepaald. Als in de mogelijkheid van afwijken is voorzien, kan daarbij worden bepaald dat afwijken alleen binnen bepaalde bandbreedte is toegestaan. Daarnaast kan een termijn worden gekoppeld aan de mogelijkheid om af te wijken. Waterbeheerders zijn al bekend met deze maatwerkvoorschriften via het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer en de keur, maar met de Omgevingswet worden de mogelijkheden verruimd.

Een andere mogelijkheid voor maatwerk zijn de maatwerkregels uit art. 4.6. Provinciale omgevingsverordeningen of algemene rijksregels kunnen ruimte bieden voor afwijkende regels in omgevingsplannen of waterschapsverordeningen. Dergelijke maatwerkregels moeten in het omgevingsplan of de waterschapsverordening zelf worden vastgesteld. Hiermee kan meer gebiedsgericht invulling worden gegeven aan de doelen van de Omgevingswet.³⁵ Zo kunnen in een waterschapsverordening maatwerkregels worden opgenomen die bijvoorbeeld afwijken van de algemene regels over lozingen uit het Bal.³⁶ Dit kan zowel een versoepeling als een aanscherping zijn. Denk bijvoorbeeld aan afwijkende maatwerkregels voor lozingen in bepaalde kwetsbare gebieden.

De ontsluiting van algemene regels en maatwerkregels moet goed worden geborgd via het digitale stelsel bij de wet. Voor degene die moet voldoen aan de regels moet het in principe niet uitmaken wie de regels heeft vastgesteld. De kenbaarheid via het digitale stelsel is van groot belang om de verbeterdoelen van de Omgevingswet te realiseren.

3.5 Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning vormt een voortzetting en verdere uitbouw van de omgevingsvergunning die we kennen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De huidige watervergunning (inclusief 'keurvergunning') uit de Waterwet gaat onder de Omgevingswet omgevingsvergunning (voor een wateractiviteit) heten. Uitgangspunt is dat de vergunningplicht alleen wordt voorgeschreven wanneer: (1) dit vanuit het internationaal recht noodzakelijk is of (2) het onderwerp niet doelmatig of doeltreffend via algemene regels kan worden behartigd.³⁷

Art. 5.1 bevat de kern van de regeling van de omgevingsvergunning, namelijk het verbod om zonder omge-

vingsvergunning de in dat artikel genoemde activiteiten te verrichten. De vergunningplichtige activiteiten zijn onderverdeeld in drie categorieën. De eerste categorie ziet op activiteiten waarvoor een vergunning nodig is, tenzij bij AMvB anders is bepaald (art. 5.1, eerste lid). Onder de tweede categorie zijn activiteiten opgenomen waarvoor bij AMvB een vergunningplicht is voorgeschreven (art. 5.1, tweede lid). Het gaat dan onder andere om lozingsactiviteiten op een oppervlaktelichaam of een zuiveringstechnisch werk (sub c), wateronttrekkingsactiviteiten (sub d) en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk (sub f, onder 2) of een installatie in een waterstaatswerk (sub f, onder 5). De reikwijdte van deze vergunningplicht kan zich uitstrekken tot zowel wegen als waterstaatswerken die in het beheer zijn van het Rijk, als die in beheer zijn bij andere overheden. De derde categorie wordt gevormd door Natura 2000- en Flora- en fauna-activiteiten (art. 5.1, derde lid).

In art. 5.3, in samenhang gezien met art. 56 en 78 van de Waterschapswet, is een grondslag neergelegd voor een vergunningplicht op basis van de waterschapsverordening. Het waterschap heeft, met inachtneming van art. 59 van de Waterschapswet, de vrijheid een absoluut verbod in te stellen dan wel via het verlenen van een omgevingsvergunning een verbod op te heffen. Art. 2.12b van het Bal biedt de bevoegdheid voor provincie en waterschap om af te wijken van door het Rijk aangewezen vergunningplichtige gevallen. Zo kan het aantal in het Bal aangewezen vergunningplichtige gevallen worden uitgebreid tot meer gevallen. Ook kan een vergunningplicht worden geïntroduceerd voor een activiteit die op grond van het Bal niet als vergunningplichtig is aangewezen.³⁸

Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager betrekking hebben op één of meer activiteiten (art. 5.7, eerste lid). Een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten wordt, in bij AMvB aangewezen gevallen, los aangevraagd (art. 5.7, tweede lid). Blijkens art. 8.17 van het Omgevingsbesluit zal dat voor alle wateractiviteiten het geval zijn. De hoofdregel is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is op een aanvraag om een vergunning te beslissen als die aanvraag betrekking heeft op één activiteit (enkelvoudige aanvraag) (art. 5.8). Een belangrijke uitzondering op deze regel vormt art. 5.9. Op grond van dat artikel worden bij AMvB – in casu in het Bal – gevallen aangewezen van wateractiviteiten waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de minister van IenM bevoegd is op de enkelvoudige aanvraag om een vergunning te beslissen.

In 2013 is in het afsprakenkader tussen de UvW en IenM afgesproken dat de waterbeheerder bevoegd gezag blijft voor vergunningverlening en handhaving voor handelingen in het watersysteem, zoals nu geregeld is

35. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 272.

36. Zie par. 3.4 NvT algemeen Bal.

37. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 483 e.v.

38. Zie p. 19 e.v. NvT artikelsgewijs Bal.

onder de Waterwet.³⁹ In art. 5.9 en het Omgevingsbesluit wordt concreet uitwerking gegeven aan deze afspraak.

Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op meerdere activiteiten, dan beslist het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn te beslissen op ten minste één van die activiteiten (art. 5.12, eerste lid). De hoofdregel is dat als het college van burgemeester en wethouders bevoegd zou zijn te beslissen op ten minste één van die activiteiten, dat college beslist op de aanvraag. Tenzij bij AMvB een ander betrokken bestuursorganen wordt aangewezen (art. 5.12, tweede lid). In *samenhangsituaties*, waarbij een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit wordt verleend door een waterbeheerder en een omgevingsvergunning voor een andere activiteit door burgemeester en wethouders, geldt de verbeterde coördinatie-regeling (afdeling 3.5) uit de Awb. De procedures worden dan op elkaar afgestemd (art. 16.7). De aanpassing van de Awb zal via een afzonderlijk wetsvoorstel, maar gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden.⁴⁰ Is er sprake van *samenloopsituaties*, waarbij de aanvraag op meerdere wateractiviteiten ziet, dan geldt het principe ‘waterschap bevoegd, tenzij’.⁴¹ Aansluitend bij het decentralisatiebeginsel en de huidige praktijk wordt daarmee het thans geldende principe ‘hoogst bevoegd gezag, tenzij’ (art. 6.17 van de Waterwet) omgekeerd. In dergelijke samenloopsituaties beschikt het bestuursorgaan dat bij een enkelvoudige aanvraag van een wateractiviteit bevoegd gezag zou zijn geweest over een advies met instemming (afdeling 3.2 van het Omgevingsbesluit).

Uitgangspunt is dat de reguliere procedure (titel 4.1) uit de Awb van toepassing is, tenzij expliciet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) van de Awb van toepassing is verklaard (art. 16.62). Dat laatste wordt niet langer in de wet, maar in hoofdstuk 8 van het Omgevingsbesluit geregeld (art. 16.65). De beslistermijn is in beginsel acht weken, met eenmaal de mogelijkheid de beslistermijn met zes weken te verlengen (art. 16.64). Ten aanzien van het instellen van beroep tegen een omgevingsvergunning wordt aangesloten bij het algemeen bestuursprocesrecht, met rechtsbescherming in twee instanties.

3.6 Projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument voor het Rijk, de provincies en de waterschappen voor het toestaan van over het algemeen complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.⁴² Vanuit het perspectief van het waterbeheer is van belang dat het projectbesluit het huidige projectplan uit de Waterwet (art. 5.4 van de Waterwet) vervangt. De minister van IenM (of

de minister die het aangaat in overeenstemming met de minister van IenM) of gedeputeerde staten kunnen een projectbesluit vaststellen en kunnen daarbij de nog benodigde uitvoeringsbesluiten onder coördinatie brengen en hebben daarbij een doorzettingsmacht (art. 5.44 jo. art. 5.53, derde en vierde lid; vergelijkbare regeling als in de huidige Wro). Het waterschap *moet* projectbesluiten vaststellen voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen (art. 5.46, tweede lid). Daarnaast *kan* het waterschap projectbesluiten vaststellen met het oog op de (overige) taken die bij hem berusten, namelijk het watersysteembeheer en de zuivering van stedelijk afvalwater (art. 5.44, derde lid jo. art. 2.17, eerste lid, aanhef en onder a). Als geen projectbesluit wordt vastgesteld, geldt voor het project het reguliere regime van een vergunning of algemene regels.

Nieuw is dat het projectbesluit in voorkomende gevallen ook direct het omgevingsplan wijzigt (art. 5.52). Een integraal besluit dus. Ook kan het projectbesluit direct als omgevingsvergunning gelden voor activiteiten die nodig zijn ter uitvoering van het projectbesluit, bijvoorbeeld voor het kappen van bomen of het slopen van een bouwwerk. Een projectbesluit van het waterschap behoeft – net als nu onder de Waterwet – de goedkeuring van de provincie waarin het besluit wordt uitgevoerd (art. 16.72, eerste lid). Blijkens de memorie van toelichting ligt de focus hierbij op de ruimtelijke consequenties en de landschappelijke, natuurlijke en culturele waarden, conform het Bestuursakkoord Water.⁴³ Deze ‘planologische toestemming’ door de provincie hangt samen met het functionele karakter van het waterschap.

Op de voorbereiding van een projectbesluit is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing (art. 16.71). Vier weken nadat van de goedkeuring van het projectbesluit mededeling is gedaan, treedt het in beginsel in werking (art. 16.78). Beroep tegen een projectbesluit en bijbehorende uitvoeringsbesluiten is in eerste en enige aanleg mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 16.87).

• Overige instrumenten

Naast deze zes kerninstrumenten zijn voor de waterbeheerder ook de legger, het peilbesluit, de gedoogplichten, de regels over gevaar en calamiteiten en de rangorde bij waterschaarste van belang. Ten aanzien van deze onderwerpen verandert er inhoudelijk weinig met de komst van de Omgevingswet. Als aangegeven, worden de beperkingengebieden (keurzones) onder de Omgevingswet niet meer via de legger maar in de waterschapsverordening aangewezen. De leggers en de waterschapsverordening zullen desondanks nauw met elkaar verweven blijven. De leggers en de waterschapsverordening bepalen immers gezamenlijk wie verantwoordelijk is voor welk onderhoud en waar welke regels gelden ten aanzien van waterstaatswerken. Ook onder de Omgevingswet blijft het mogelijk de legger op grond van de Waterschapswet (onderhoud) te combineren met de leg-

39. Zie <www.uvw.nl/publicatie/afsprakenkader-omgevingswet>.

40. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 151-512. Een wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb is nog niet ingediend bij het parlement. Een conceptversie van deze coördinatie-regeling is te raadplegen via: <www.internetconsultatie.nl/coördinatie-regeling>.

41. Zie p. 5 e.v. NvT artikelsgewijs Omgevingsbesluit.

42. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 174-175.

43. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 233.

ger op grond van de Omgevingswet (normatieve toestand).

4 Consequenties voor de waterbeheerder

De Omgevingswet heeft verschillende consequenties voor de waterbeheerder. Hierna wordt aan de hand van specifieke thema's een aantal consequenties nader toegelicht.

4.1 Waterveiligheid

De Omgevingswet heeft een aantal consequenties voor het thema waterveiligheid, in het bijzonder voor de primaire waterkeringen. Dit zijn grofweg de waterkeringen (dijken, duinen) langs de kust en de grote rivieren en meren. De waterkeringen zijn voor een groot deel in beheer bij de waterschappen. De primaire keringen die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat worden op grond van art. 2.1 van het Omgevingsbesluit aangewezen in bijlage II bij dit besluit. Onder rijksbeheer vallen bijvoorbeeld de Afsluitdijk, de Oosterscheldekering en de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg. Alle primaire waterkeringen worden genormeerd door het Rijk. In de Waterwet gebeurt dat op wetsniveau, in bijlage II. Onder de Omgevingswet gaan deze normen omgevingswaarden heten, die te vinden zijn in art. 2.15, eerste lid, onder d, van het Bkl. Daarmee worden deze normen dus niet meer op wetsniveau vastgelegd. Wel is in art. 23.5 de voorhangprocedure verplicht gesteld. Dat betekent dat het ontwerp van de betreffende AMvB, en dus het ontwerp van (nieuwe) omgevingswaarden voor primaire waterkeringen, eerst moet worden voorgelegd aan het parlement. In het tweede lid van art. 23.5 is bepaald dat de Kamers de wens te kennen kunnen geven dat omgevingswaarden bij wet worden vastgesteld.

Omgevingswaarden voor waterkeringen geven de gewenste staat of kwaliteit weer (art. 2.9, tweede lid, onder a). Op grond van art. 2.10, eerste lid, onder a, zal in de betreffende AMvB moeten worden opgenomen of de omgevingswaarden voor de primaire waterkeringen een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of een andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt. In het Bkl is in art. 2.1 ruimte gereserveerd voor de omgevingswaarden voor de waterkeringen. Op dit moment ligt een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer tot wijziging van de Waterwet, waarmee nieuwe normen voor de primaire waterkeringen worden geïntroduceerd.⁴⁴ Deze nieuwe normen gaan uit van overstromingskansen per dijktraject in plaats van overschrijdingskansen per dijkkring. De tussentijdse wijziging van de Waterwet zal uiteindelijk via de invoeringswet bij de Omgevingswet en het invoeringsbesluit haar

44. Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 2. Zie ook D. van Twist, Een goed begin is het halve werk: omzetting van het wetsvoorstel nieuwe normering primaire waterkeringen naar het stelsel van de Omgevingswet, TO 2016, afl. 5, p. 144-151.

beslag krijgen in de Omgevingswet en het Bkl. In het Bkl zijn verder de ruimtelijke regels uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) overgenomen ten aanzien van primaire waterkeringen, de kust, de grote rivieren en het IJsselmeergebied (par. 5.1.3.2 t/m 5.1.3.5). Deze regels zijn instructieregels die in acht moeten worden genomen bij het vaststellen van omgevingsplannen door gemeenten.

Naast de primaire waterkeringen kent de Omgevingswet, net als nu de Waterwet, andere dan primaire waterkeringen. Deze keringen worden regionale waterkeringen genoemd en worden genormeerd door de provincies. Deze normen voor regionale keringen heten straks ook omgevingswaarden en worden in een provinciale omgevingsverordening opgenomen (art. 2.13, eerst lid, onder a). Ook deze keringen zijn voor het grootste deel in beheer bij de waterschappen, met uitzondering van de keringen die in bijlage II van het Omgevingsbesluit als 'rijkswater' worden aangewezen. De regionale keringen die onder rijksbeheer vallen, worden door het Rijk genormeerd (art. 2.15, eerste lid, onder e).

4.2 Water en ruimtelijke ordening

In de huidige situatie is in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voorzien in een regeling op basis waarvan gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen overleg moeten hebben met de waterbeheerder (art. 3.1.1 van het Bro). Dit wordt ook wel het watertoetsproces genoemd. Ook is geregeld dat in de toelichting bij een bestemmingsplan een zogenaamde waterparagraaf wordt opgenomen (art. 3.1.6, eerste lid, onder b, van het Bro). Eenzelfde regeling is van toepassing op wijzigings-, uitwerkings- en inpassingsplannen en omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Gedachte daarachter is dat waterbelangen in een vroegtijdig stadium een plaats krijgen bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen en dat gemotiveerd wordt op welke wijze hiermee rekening is gehouden. Het watertoetsproces bestaat aldus uit een (expliciete) overlegverplichting en een motiveringsverplichting bij ruimtelijke besluiten. In de praktijk vormt de combinatie van overleg en motivering de kracht van het instrument. Uiteindelijk is het aan de gemeente om in ruimtelijke besluiten gemotiveerd rekening te houden met de gevolgen voor het watersysteem.

Het watertoetsproces keert ook onder de Omgevingswet terug. In art. 5.22 van het Bkl is bepaald dat gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening moeten houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij dient de gemeenteraad, als het vaststellend orgaan, voor de duiding van die gevolgen de opvattingen van de waterbeheerder te betrekken. Verder is de algemene afstemmings- en samenwerkingsverplichting uit art. 2.2 van toepassing.⁴⁵ Ook is de regeling voor de weging van het waterbelang – zoals het watertoetsproces onder de Omgevingswet gaat heten – van toepassing op de provinciale omgevingsverordening (art.

45. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 74 en 371.

7.1 van het Bkl), projectbesluiten van waterschap, provincie of Rijk (art. 9.1 van het Bkl) en afwijkactiviteiten. Daarnaast blijven de bestuurlijke afspraken over de verbrede reikwijdte van het watertoetsinstrument ongewijzigd staan.⁴⁶ In het Bestuursakkoord Water spraken IenM, IPO, UvW, VEWIN en VNG af de reikwijdte van het watertoetsinstrument te verbreden. Afgesproken is bij alle ruimtelijke plannen, met inbegrip van structuurvisies (straks omgevingsvisies), een watertoetsproces te doorlopen.

Vanuit het perspectief van het waterbeheer is het behoud van het watertoetsinstrument onder de Omgevingswet goed nieuws. Voor de uitvoeringspraktijk zal de gewijzigde opzet evenwel een verandering met zich brengen. Enerzijds vraagt de aangescherpte motiveringsplicht van de gemeente niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk te motiveren in hoeverre rekening is gehouden met waterbelangen. Anderzijds is de overlegverplichting minder expliciet in de regeling geformuleerd. De integrale benadering van de Omgevingswet vraagt van de betrokken overheden om vroegtijdig het gesprek aan te gaan en gezamenlijk te zoeken hoe ruimtelijke ontwikkelingen en waterbelangen optimaal samen kunnen gaan. Wat dat betreft is het ons inziens een gemiste kans om het watertoetsinstrument niet verplicht in te zetten bij de totstandkoming van omgevingsvisies. Juist bij het maken van strategische langetermijnplannen is van belang dat ruimte en water nadrukkelijk aan elkaar verbonden worden. Met de wateroverlast dit voorjaar in het achterhoofd zullen partijen juist op dit punt de handen ineen moeten slaan. In art. 8.4 van het Omgevingsbesluit is een motiveringsplicht opgenomen, die inhoudt dat bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe onder andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Dit artikel biedt ons inziens mogelijk houvast voor opgaven als klimaatadaptatie, waar overheden de komende jaren voor staan. Toch blijft het jammer dat er in de Omgevingswet te weinig aandacht is besteed aan waarborgen voor een goede wisselwerking tussen waterbeheerders en gemeenten (en provincies).

Waar het watertoetsproces primair ziet op de 'bestemmingsfase' zullen we meer waterbewust moeten nadenken over de 'inrichtingsfase'. Met het oog op de klimaatveranderingen zullen we Nederland in de komende jaren meer waterrobuust moeten gaan inrichten. Tot onze teleurstelling hebben wij moeten constateren dat het Bbl in dit verband niet verder gaat dan regels te stellen over vochtwerendheid van ruimten met een verblijfsfunctie. Verder zijn in het Bkl in dit verband relevante instructieregels opgenomen ten aanzien van het omgevingsplan. Deze zijn erop gericht dat gemeenten in hun omgevingsplan een adequate bescherming van woningen en andere kwetsbare bouwwerken en locaties bewerkstelligen voor wat betreft geur, geluid, externe veiligheid en trillingen. Helaas ontbreken de aspecten

wateroverlast en waterveiligheid. Met het oog op de klimaatveranderingen zullen bij de inrichting van een gebied gronden en panden zodanig bouw- en woonrijp moeten worden gemaakt dat water zo veel mogelijk buiten de deur wordt gehouden. Hiervoor is het ons inziens essentieel dat eisen gesteld worden aan: (a) de inrichting van de locatie van het bouwwerk, (b) de waterdichtheid van het bouwwerk zelf, (c) de te gebruiken bouwmaterialen en (d) de opstelling en locatie van vitale infrastructuur binnen en buiten de bouwlocatie. Het lijkt ons dan ook verstandig de komende periode te gebruiken voor het aanscherpen van de bouwregelgeving voor wat betreft waterrobuust bouwen.

4.3 Waterschapsverordening: 'decentraal, tenzij...'

Eerder is in dit artikel al stilgestaan bij de waterschapsverordening. Hier zal nader in worden gegaan op de consequenties van het principe 'decentraal, tenzij...' voor de waterschapsverordening. Grofweg houdt dit principe in dat veel zaken niet meer landelijk geregeld zullen worden, maar in gemeentelijke omgevingsplannen en waterschapsverordeningen.

Sinds 1970, met de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), zijn er landelijke regels over het lozen op oppervlaktewater om verontreiniging tegen te gaan en te voorkomen. De Wvo is opgegaan in de Waterwet.⁴⁷ De kern van de regeling, waarmee verontreiniging moet worden voorkomen, staat in art. 6.2, eerste lid, van de Waterwet, waarin het uitgangspunt is dat lozen ('brengen van stoffen') verboden is, tenzij er een vergunning of vrijstelling is verleend. In diverse AMvB's, in het bijzonder het Activiteitenbesluit milieubeheer, is ruimschoots invulling gegeven aan deze vrijstelling. In paragraaf 2 van dit artikel is al opgemerkt dat met de Omgevingswet een omkering plaatsvindt en dat lozingen alleen verboden worden voor zover dat bij AMvB is bepaald (art. 5.1, eerste lid, onder c) of als dat is bepaald in een waterschapsverordening (art. 5.3). Uit de consultatieversie van het Bal blijkt dat er veel minder geregeld zal worden op rijksniveau ten aanzien van lozingen. Dat geldt zowel voor indirecte lozingen op de openbare riolering als voor directe lozingen op (regionaal) oppervlaktewater (of een zuiveringstechnisch werk). Dat betekent meer ruimte voor decentrale regelgeving en mogelijkheden voor maatwerkregels naast of in afwijking van het Bal. Regels over indirecte lozingen zullen op decentraal niveau een plek moeten krijgen in het omgevingsplan. Decentrale regels over directe lozingen zijn straks terug te vinden in de waterschapsverordening. In beide gevallen is dit nieuw voor de betreffende decentrale overheden.

Wat betreft waterkwantiteit nemen de waterschappen van oudsher al regels op in hun keuren. Zo is bij de meeste waterschappen een vergunning nodig voor het brengen of onttrekken van oppervlaktewater boven een

46. Zie par. 8.1.7.2 NvT algemeen Bkl.

47. Zie uitgebreider J.C. Ozinga & W.J. Wensink, Lozingen onder de Waterwet en de Wabo, M en R 2011/1.

bepaalde hoeveelheid. Ook is het mogelijk dat er geen vergunningplicht geldt, maar algemene regels met eventueel een meldplicht. In bijzondere situaties, zoals droogte of te veel water, kan er zelfs een absoluut verbod worden ingesteld op het brengen of onttrekken van oppervlaktewater. Met de Omgevingswet wordt straks uitgegaan van een zogenaamd integraal lozingsbegrip. Een lozingsactiviteit ziet op het brengen van stoffen, warmte en water (Bijlage A. Begrippen) en ziet dus op waterkwaliteit (stoffen) en waterkwantiteit (water). Lozingsactiviteiten die centraal in het Bal worden gereguleerd, zien dus op waterkwaliteit én waterkwantiteit, met daarnaast mogelijk maatwerkregels in de waterschapsverordening. Maar zoals gezegd gaat de wetgever uit van het principe ‘decentraal, tenzij’, wat betekent dat er in de waterschapsverordeningen straks niet alleen regels over waterkwantiteit komen, maar ook over waterkwaliteit. Hierbij geldt de instructieregel dat eisen uit de kaderrichtlijn water in acht moeten worden genomen (art. 6.1 van het Bkl). Voor waterschappen is de regulering ten aanzien van de waterkwaliteit een nieuwe tak van sport. Het zal dus even wennen zijn, maar het biedt goede mogelijkheden voor regionaal maatwerk.

4.4 Vergunningverlening en handhaving

Een belangrijke consequentie voor de uitvoeringspraktijk is te vinden op het terrein van vergunningverlening en handhaving, daar waar de overheid direct in contact staat met burgers en bedrijven. Een van de doelen van de Omgevingswet is het versnellen en verbeteren van besluitvorming over activiteiten en projecten in de fysieke leefomgeving.⁴⁸ Dit doel zal eerst en vooral worden gerealiseerd als de overheid werk maakt van het realiseren van de doelen van de Omgevingswet. Dat vraagt van de overheid bij besluitvorming over een vergunningaanvraag om meer samenwerking tussen de betrokken overheden ‘achter het loket’. Ook zal van zowel bestuurders als ambtenaren een meer integrale benadering worden gevraagd en zal een beroep worden gedaan op vaardigheden om lokaal flexibel met nieuwe ontwikkelingen om te gaan.⁴⁹

Voor de waterbeheerder ligt deze uitdaging er duidelijk. In eerdergenoemd afsprakenkader tussen de UvW en IenM is afgesproken dat de waterbeheerder bevoegd blijft voor vergunningverlening en handhaving voor handelingen in het watersysteem. Stel nu dat een burger een vakantiewoning wil bouwen in een beschermingszone van een waterkering. Dan is voor de bouwactiviteit een omgevingsvergunning nodig van de gemeente en voor de handeling in de beschermingszone een omgevingsvergunning van de waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat). In dergelijke situaties is van belang dat de aanvrager maximaal gefaciliteerd wordt: in dit geval of hij wel of geen toestemming krijgt om te bouwen in de beschermingszone. Van de beide betrokken overheden vraagt dit achter het loket tijdige afstemming van de besluiten. Door middel van genoemde coördinatierege-

ling wordt afgestemde en gelijktijdige vergunningverlening geborgd. Een goed werkend digitaal loket vormt eveneens een belangrijke schakel in een optimale dienstverlening aan burgers en bedrijven. De bedoeling is dat het digitale stelsel initiatiefnemers enerzijds in staat stelt om snel over de benodigde informatie te beschikken. Anderzijds moet het digitale loket ervoor zorgen dat met een eenmalige gegevensuitwisseling een dergelijke eenvoudige aanvraag kan worden ingediend.⁵⁰ In de praktijk zal de aanvrager dit dan ervaren als één aanvraag, terwijl het in juridische zin om meerdere aanvragen en daarop volgende besluiten gaat.

4.5 Digitalisering

Digitalisering is een belangrijk onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet. Een goed werkend digitaal stelsel is noodzakelijk om de verbeterdoelen van de wet te realiseren. In dit artikel is op meerdere plaatsen daar al op gewezen. In de huidige situatie kent het omgevingsrecht het Omgevingsloket online voor vergunningen, de Activiteiten Internet Module voor algemene regels over milieuactiviteiten en het doorgeven van meldingen en RO-Online (<www.ruimtelijkeplannen.nl>) voor de digitale beschikbaarheid van ruimtelijke plannen. Deze voorzieningen worden samengevoegd tot één digitaal stelsel. Om alle overheden goed aan te kunnen laten sluiten op een digitaal stelsel is het noodzakelijk dat er meer volgens dezelfde standaarden wordt gewerkt. Zo zullen veel begrippen uniform moeten worden. Het vervangen van het begrip beschermingszone door beperkingengebied is daar een voorbeeld van. De ontwikkeling van het digitale stelsel bij de Omgevingswet zal stapsgewijs plaatsvinden.

In paragraaf 16.1.1 van de Omgevingswet zijn regels opgenomen over elektronisch verkeer. In art. 16.1 is bepaald dat bij AMvB kan worden bepaald dat een aanvraag of een melding elektronisch kan worden ingediend, via een landelijke voorziening (art. 16.4). Eventueel kan dat zelfs verplicht worden. In het Omgevingsbesluit is hier invulling aan gegeven (art. 12.1) door te bepalen dat diverse aanvragen en meldingen elektronisch kunnen worden ingediend. Voor bedrijven wordt dit verplicht. In art. 12.2 van het Omgevingsbesluit is vervolgens bepaald dat bij elektronisch verkeer verplicht gebruik moet worden gemaakt van het elektronische formulier dat beschikbaar is in de landelijke voorziening. Deze landelijke voorziening is geregeld in art. 20.12.

Naast het elektronische verkeer bij aanvragen en meldingen, worden in de landelijke voorziening de zogenaamde omgevingsdocumenten beschikbaar gesteld (art. 16.3). In het tweede lid van art. 20.12 is bepaald dat deze beschikbaarstelling een geometrische verbeelding omvat van de regels en besluiten. De omgevingsdocumenten die via deze landelijke voorziening beschikbaar moeten worden gesteld, zijn aangewezen in art. 16.2. Het gaat onder andere om (waterbeheer)programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en pro-

48. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, par. 1.3 en 1.4.

49. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 18 e.v.

50. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 353 e.v.

jectbesluiten. In het Omgevingsbesluit zijn hier de leggers en peilbesluiten aan toegevoegd.

Bij amendement is art. 20.20 toegevoegd.⁵¹ Bepaald is dat er één digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving is. Zowel omgevingsdocumenten als andere gegevens of gegevensverzamelingen (over de fysieke leefomgeving) worden hierin opgenomen. Volgens de toelichting bij het amendement wordt hiermee zeker gesteld dat een samenhangend digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving tot stand zal worden gebracht. De burger kan zo zien welke regels waar gelden en welke beperkingen van toepassing zijn. De landelijke voorzieningen voor het elektronische verkeer en de elektronische beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten zullen worden geïntegreerd in het digitale stelsel.

De minister van IenM heeft in een brief aan de Eerste en Tweede Kamer aangekondigd dat met de invoeringswet het digitale stelsel verder zal worden uitgewerkt.⁵² Zo zullen er onder andere regels komen over standaarden, de kwaliteit van gegevens en de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties.

5 Conclusies

Het is tijd om de balans op te maken: is het waterbeheer straks juridisch op orde? We kunnen allereerst concluderen dat de Omgevingswet een grote impact zal hebben op eenieder die zich bezighoudt met de fysieke leefomgeving. Ook voor de waterbeheerder zal de impact groot zijn. Met name de verbeterdoelen en de digitalisering zullen de werkprocessen beïnvloeden. Daarnaast zullen nieuwe of gewijzigde instrumenten veranderingen met zich meebrengen. Denk bijvoorbeeld aan de waterschapsverordening en de gewijzigde regulering van lozingen, het projectbesluit en de coördinatie bij vergunningverlening. Gelukkig komen er ook diverse vertrouwde en voor het waterbeheer essentiële instrumenten terug, zoals waterbeheerprogramma's, peilbesluiten en gedoogplichten.

In het algemeen kan worden gezegd dat de waterbeheerder voldoende gereedschap krijgt om zijn taken uit te kunnen voeren. Toch denken wij dat op een aantal punten nog verbeteringen mogelijk en nodig zijn. We staan in Nederland bijvoorbeeld voor grote uitdagingen als het gaat om het aanpassen aan klimaatveranderingen en het voldoen aan Europese eisen voor waterkwaliteit. Om met die uitdagingen aan de slag te kunnen gaan, is bijvoorbeeld een juridische borging gewenst voor vroegtijdig overleg over de ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving. Het watertoetsproces als instrument zou daartoe als waarborg nog nader aangescherpt moeten worden. Ook lijkt het ons, met de overvloedige

regenval dit voorjaar nog vers in het geheugen, een gemiste kans dat er weinig aandacht is voor waterrobuust bouwen in het Bbl en Bkl.

De daadwerkelijke consequenties van de Omgevingswet zullen mede afhankelijk zijn van de ambities van overheden. Maar om de verbeterdoelen te realiseren ontkomen overheden er niet aan de nodige veranderingen door te voeren. Samenwerking, aansluiting op digitale voorzieningen, participatie en het meedenken met initiatiefnemers vragen aanpassingen. Een goed werkend digitaal stelsel is daarbij cruciaal, maar ook een benaderbaar, menselijk loket met verstand van zaken.

Is de Omgevingswet waterbestendig of waterdoorlatend? Concluderend kunnen we zeggen dat de Omgevingswet behoorlijk waterbestendig is. Tegelijk kan de waterbeheerder blij constateren dat de Omgevingswet ook goed waterdoorlatend is: water doet er duidelijk toe in de fysieke leefomgeving. En daar zijn we blij mee!

51. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 89.

52. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 185.