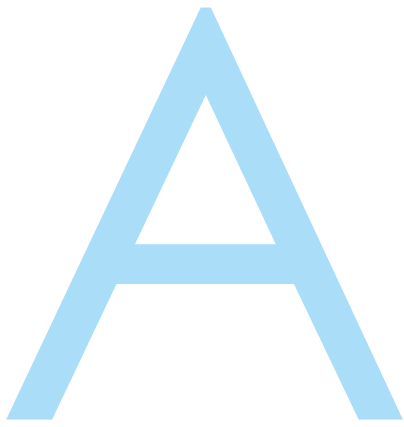


OMGEVINGSWET WATERPROOF OF NIET?



In 2018 is het zover: één nieuwe wet moet de ruimtelijke ordening in Nederland eenvoudiger en beter maken. Maar wat betekent die Omgevingswet voor de watersector? Daarover gaat het Voorjaarscongres van Koninklijk Nederlands Waternetwerk (KNW) eind april. Een vooruitblik: zijn de belangen van het water voldoende geborgd? Nou, dat is nog maar de vraag.

Tekst Dorine van Kesteren | Beeld iStockphoto



De grootste wetgevingsoperatie van na de Tweede Wereldoorlog. Zo omschrijft minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu haar inspanningen om zo'n veertig wetten op het gebied van ruimtelijke ordening samen te voegen tot één wet. Doel: de besluitvorming simpeler maken en de kwaliteit van de leefomgeving beter.

Dit is niet alleen een technisch-juridische exercitie, maar vooral een cultuurverandering. Ook voor de waterbeheerders. "De Omgevingswet vraagt alle overheden om een integrale bril op zetten", zegt Willem Wensink, coördinator bestuurlijke en juridische zaken bij de Unie van Waterschappen. "Dat betekent dat de waterschappen nog meer moeten samenwerken met gemeenten en provincies. Het is de bedoeling om burgers en bedrijven straks als één overheid te bedienen."

Ook Ineke van der Hee, bij Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de implementatie van de Omgevingswet, hamert op integraal werken. "Het is belangrijk dat de verschillende overheden de Omgevingswet niet alleen technisch uitvoeren, maar hun werkwijze ook aanpassen aan de bedoeling van de wet. Zij werken nu al goed samen, maar gemeenten, provincies, het Rijk en waterbeheerders moeten rekening houden met elkaars plannen en belangen. Op die manier wordt het mogelijk om alle aspecten van de leefomgeving goed op elkaar af te stemmen. Of het nu gaat om water, ruimtelijke ordening, bodem, natuur of milieukwaliteit."

APARTE WATERVERGUNNING

De Omgevingswet maakt het eenvoudiger vergunningen aan te vragen die te maken hebben met ruimtelijke ordening. Voortaan krijgen burgers en bedrijven te maken met één omgevingsvergunning, één aanvraag, één loket en één besluit. En ook met één uitzondering: de *watervergunning*. Deze vergunning wordt niet afgegeven en gehandhaafd door de gemeente, maar door de waterbeheerder. Wat is hiervan de achterliggende gedachte? Wensink: "Zonder zelfstandige bevoegdheid tot vergunningverlening en handhaving kunnen de waterschappen hun verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer niet waarmaken."

Frank Groothuijse, universitair hoofddocent omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht, verwacht dat straks voor dezelfde activiteiten een aparte watervergunning nodig zal zijn als nu het geval is. "Denk aan lozen op het oppervlaktewater, bouwen op of bij dijken en grondwateronttrekking en -infiltratie. Welke activiteiten precies onder de watervergunning vallen, weten we hopelijk in april, als de concepten van de algemene maatregelen van >

bestuur bekend worden. Daarin staan de nadere uitvoeringsregels van de Omgevingswet.”

Ondernemingsorganisatie VNO-NCW is niet gelukkig met de *status aparte* van de watervergunning. Een beetje integraal bestaat niet, zegt zij, en ook de watervergunning zou deel moeten uitmaken van de omgevingsvergunning van de gemeente.

Roy Tummers, directeur Water van VEMW, de vereniging van zakelijke energie- en watergebruikers, is het eens met deze theorie, maar weet dat de praktijk weerbarstig is. De bedrijven die zijn aangesloten bij zijn vereniging vragen regelmatig watervergunningen aan. “De ervaring leert dat het overhevelen van bevoegdheden naar de gemeente niet per definitie leidt tot minder administratieve lasten, en al helemaal niet tot snellere, professionelere vergunningverlening. Bovendien maakt een gemeente een lokale afwijking, terwijl de Europese waterregelgeving uitgaat van veel grotere stroomgebieden. Daarnaast kan besluitvorming op gemeentelijk niveau leiden tot verschillen tussen gemeenten: wat in de ene gemeente wel mag, mag in de andere niet. We moeten reëel zijn: de deskundigheid zit bij de waterbeheerders.”

KLANTVRIENDELIJK

Het is inderdaad een goede zaak dat de waterbeheerders aan het stuur blijven zitten, zegt ook Groothuijse. “Voor wateractiviteiten hebben we de waterschappen en dat moeten we ook willen, gelet op het grote belang van waterbeheer in ons land. Maar echt klantvriendelijk is het natuurlijk niet: twee bevoegde overheidsorganen, twee aanvragen, twee keer leges betalen. Waarom niet gekozen voor een model waarin burgers en bedrijven één omgevingsvergunning aanvragen en de waterschappen een instemmingsbevoegdheid hebben voor het watergedeelte? Achter de schermen spelen zij dan hun rol, maar daar merkt de aanvrager niets van.”

Volgens Willem Wensink van de Unie van Waterschappen komt het daar echter de facto straks ook op neer. “Juridisch zijn het twee vergunningen, maar gevoelsmatig is het er maar één. Burgers en bedrijven hoeven hun gegevens maar één keer in te vullen bij het digitale omgevingsloket, en het watergedeelte van de aanvraag wordt doorgestuurd naar het waterschap of Rijkswaterstaat. Achter het loket vindt de afstemming plaats.”

DECENTRALISATIE

Decentralisatie is een ander speerpunt van de Omgevingswet: de gemeente staat centraal bij de besluitvorming over de ruimtelijke ordening. Gemeenten mogen bijvoorbeeld

zelf aanvullende kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater en grondwater vaststellen, zolang zij maar boven de minimumnormen van de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet blijven.

Arjen Frentz, manager beleid van Vewin, de brancheorganisatie van drinkwaterbedrijven, maakt zich hier zorgen over. “Drinkwatervoorziening is afhankelijk van een goede kwaliteit grond- en oppervlaktewater. Als de waterkwaliteit straks van gemeente tot gemeente verschilt, ontstaat er een ongelijk speelveld. Dan moet het ene drinkwaterbedrijf meer moeite doen dan het andere om het vereiste kwaliteitsniveau te halen.”

Een ander kritiekpunt van Frentz betreft de ruimere mogelijkheden om te lozen op het oppervlaktewater. De Omgevingswet draait het principe bij lozingsactiviteiten om. Niet meer: het is verboden, tenzij. Maar: het is toegestaan, tenzij. “Straks is er minder vaak een vergunning nodig. En vergunningen die er niet zijn, kun je ook niet handhaven. Dat is een risico voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater.”

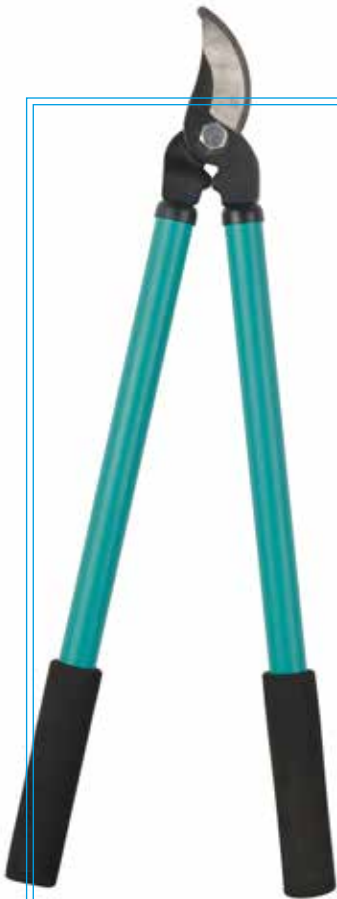
WATERTOETS

Gemeenten en provincies zijn sinds 2003 verplicht om hun ruimtelijke projecten te laten toetsen op waterhuishoudkundige aspecten. Dit moet al op het moment dat de plannen worden gemaakt, en niet pas aan het einde van de rit bij de vergunningverlening. Het doel is te voorkomen dat er bijvoorbeeld een woonwijk verrijst op een plek die kwetsbaar is voor overstromingen. In de Omgevingswet krijgt deze watertoets een andere, lichtere vorm. Hier spreekt het liberale hart van minister Schultz: niet te veel regeltjes.

Wensink: “Gemeenten en provincies hoeven hun plannen straks niet meer verplicht af te stemmen met de waterbeheerders. Wat ze wél moeten blijven doen, is uitleggen hoe ze in hun plan rekening houden met het water. Dan gaat het echt om concrete maatregelen. Bijvoorbeeld: in deze nieuwbouwwijk krijgen de straten een trechtervorm om het overtollige regenwater tijdens piekbuien af te voeren.”

Arjen Frentz van Vewin zou graag zien dat ook het drinkwater een plaats krijgt in de watertoets. “De drinkwatervoorziening is van nationaal belang. Het is dus verstandig om de belangen van de ruimtelijke ordening en die van het drinkwater af te stemmen. Zo kun je eventuele risico’s vroeg signaleren.”

Ook de wettelijke verplichting van gemeenten om samen met de waterbeheerders een *rioleringsplan* op te stellen, verdwijnt in de Omgevingswet. In zo’n plan staan afspraken over beheer en onderhoud van het rioelstelsel en het af-



PARTICIPEREND WATERBEHEER: BOMEN OP DE DIJK

De Omgevingswet wil niet alleen dat overheden onderling nauwer gaan samenwerken, maar ook dat de banden tussen de overheid en de samenleving steviger worden. Het wordt dus straks voor de waterschappen en Rijkswaterstaat nog belangrijker om de omgeving te betrekken bij het opstellen van het waterbeheerplan. Participerend waterbeheer heet dat.

In het programma 'Nu al eenvoudig beter' voeren overheden pilotprojecten uit die passen in de geest van de Omgevingswet. Waterschap Gooi- en Vechtstreek bijvoorbeeld heeft een pilot gedaan met een zogenoemd omgevingscontract. Bij dit fenomeen, oorspronkelijk afkomstig uit de Verenigde Staten, maken overheid, burgers en private partijen met elkaar afspraken over de gebiedsontwikkeling. Een klassieke win-winsituatie: de omgeving krijgt meer invloed op de omgeving en de overheid creëert draagvlak voor haar plannen.

In dit geval heeft het waterschap overlegd met bewoners, grondeigenaren, nutsbedrijven en belangenorganisaties over de versterking van de Vechtdijk tussen Weesp en Nigtevegt. Dit leidde onder meer tot afspraken over het dijkprofiel, de informatievoorziening, het tijdspad van de werkzaamheden en de compensatieregelingen. Overleg met de nutsbedrijven zorgde dat een aantal dijkbewoners werden aangesloten op het gasnet. Er zaten soms ook heel creatieve oplossingen tussen. Zo wilden de bewoners graag dat er bomen op de dijk werden geplant, maar het waterschap vond dit alleen acceptabel als deze goed werden onderhouden. Geen punt, aldus de bewoners, dan richten wij gewoon een bomenvereniging op die het onderhoud op zich neemt.

voeren en zuiveren van stedelijk afvalwater, grondwater en afvloeiend hemelwater.

Geen verstandige beslissing, aldus Wensink (Unie van Waterschappen). "Gemeenten hebben een zorgplicht voor goede riolering. Deze is nodig om de volksgezondheid en het milieu te beschermen en wateroverlast tegen te gaan. Het gemeentelijke rioleringsplan is een stok achter de deur om aan die zorgplicht te voldoen. Daarbij komt dat we in het bestuursakkoord van 2011 hebben afgesproken om tot 2020 in totaal 380 miljoen euro te besparen in de afvalwaterketen. Gaan we dit doel nog wel halen als gemeenten niet gedwongen worden om hierover na te denken in het rioleringsplan?"

STERKERE POSITIE

You win some, you lose some. In een ander opzicht krijgen de waterbeheerders juist een sterkere positie. Een projectbesluit van een waterschap of Rijkswaterstaat kan namelijk straks het omgevingsplan – voormalige bestemmingsplan – van een gemeente opzij schuiven of wijzigen.

Frank Groothuijse van de Universiteit Utrecht: "Nu moet het besluit van een waterbeheerder, bijvoorbeeld om een dijk te versterken of te verplaatsen, worden goedgekeurd door de provincie. Deze toetst daarbij onder andere of het plan planologisch aanvaardbaar is. Als het in strijd is met het bestemmingsplan, moet de gemeente ook nog toestemming geven. Onder de Omgevingswet valt de gemeente er

echter tussenuit als schakel en kan de waterbeheerder met een door de provincie goedgekeurd projectbesluit de regels van het omgevingsplan veranderen. Een waterschap kan bijvoorbeeld in het omgevingsplan zetten dat een dijk en de grond daaromheen alleen voor waterstaatkundige doeleinden gebruikt – en dus niet bebouwd – mogen worden. Die wijzigingsbevoegdheid gaat ver, want het waterschap is nu eenmaal geen ruimtelijke ordenaar." |



'Kansen voor water in de omgevingswet'. Dat is de titel van het Voorjaarscongres van Koninklijk Nederlands Waternetwerk, op vrijdag 22 april in Zwolle. Voor meer informatie zie pagina 11 of de website (voor aanmelding).

www.waternetwerk.nl

Een uitgebreid artikel over de gevolgen van de Omgevingswet voor waterbeheerders is voor H₂O-Online geschreven door Ina Kraak en Willem Wensink (beiden van de Unie van Waterschappen).

Het is te lezen door gebruik te maken van de QR-code of te kijken op

www.vakbladh2o.nl

