

STUREN OP HET OMGAAN MET REGENWATER ONDER DE OMGEVINGSWET

Gert Dekker, Kryštof Krijt*

■ De Omgevingswet treedt in 2021 in werking. Met name op nationaal niveau vervallen een aantal bestaande regelingen en regels. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de lozingsregels van regenwater in het riool, in de bodem en in het oppervlaktewater. In dit artikel willen wij laten zien wat er gaat veranderen op het gebied van de omgang met regenwater en op welke wijze de nieuwe instrumenten die de Omgevingswet biedt, door decentrale overheden benut kunnen worden om hierop actief te sturen. De omgang met regenwater is niet alleen een goed voorbeeld om de bedoeling van de herziening van het omgevingsrecht te illustreren. Het is ook een actueel vraagstuk als onderdeel van het bredere maatschappelijke thema klimaatadaptatie.

Regenwaterproblematiek vraagt om decentrale keuzes

Een van de zekerheden in het leven is dat het regent. Dat plaats burgers, bedrijven en overheden voor keuzes. Bijvoorbeeld over hoe met regenwater van daken en verhardingen wordt omgegaan, zowel op particulier terrein als in de openbare ruimte.

De overheid heeft daarbij ook de keuze te maken, in hoeverre ze de eigenaren van percelen faciliteert (ontzorgt) bij de afvoer van regenwater door de aanleg van voorzieningen voor de inzameling, het transport en het in het milieu brengen van regenwater. Daarbij heeft de overheid ook de opgave om de verantwoordelijkheden van de perceeleigenaren en van zichzelf af te bakenen. Met andere woorden: Wat is de rol van de perceeleigenaar en wat is de rol van de overheid bij het verwerken van regenwater?

Bij het maken en het uitvoeren van de keuzes rondom het verwerken van regenwater is de samenwerking tussen overheden, en met name tussen de gemeente en het waterschap, onontbeerlijk.

Bij het regenwatervraagstuk speelt ook wetgeving een belangrijke rol. Nu is die nog grotendeels ondergebracht in de Waterwet, de Wet milieubeheer,

de Wet bodembescherming en de uitvoeringsbesluiten op grond van die wetten.¹ Die wetgeving zal met de komst van de Omgevingswet ingrijpend veranderen. Dit artikel beschrijft eerst de veranderingen en geeft daarna ook een doorkijkje naar hoe door gemeenten en waterschappen de regenwaterproblematiek onder het nieuwe stelsel zou kunnen worden aangepakt. Maar eerst volgt een korte schets van de Omgevingswet zelf.

De Omgevingswet in het kort

De Omgevingswet is een reactie op veel ervaren knelpunten in het omgevingsrecht die voortkomen uit complexe en versnipperde regelgeving en een onbalans tussen zekerheid en dynamiek. Ook geeft de wet invulling aan de wens om de bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau te vergroten, zodat meer ruimte ontstaat voor het faciliteren van maatschappelijke initiatieven.

De Omgevingswet biedt ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit. Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgeving duidelijker en overzichtelijker worden opgeschreven. Dit maakt het wettelijke kader inzichtelijker voor burgers, bedrijven en overheden.

* **Gert Dekker**, adviseur stedelijk waterbeheer, Ambient, **Kryštof Krijt**, programma Eenvoudig Beter, ministerie van BZK.

Er staan twee maatschappelijke doelen centraal in de Omgevingswet:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden;
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

De Omgevingswet zelf kent vier verbeterdoelen:

- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Bij de stelselherziening zijn voor wat betreft regenwater de volgende uitgangspunten van belang:

- aansluiting bij Europees recht en internationale verdragen;
- gelijkwaardige bescherming;
- flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden);
- aansluiting bij bestaande rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid;
- aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling;
- vertrouwen.

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten. Figuur 1 geeft een samenvatting van deze instrumenten, de onderlinge relatie en de plek in de beleidscyclus.

De belangrijkste consequentie van de Omgevingswet voor het stedelijk waterbeheer is dat de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen verder toeneemt. Concreet krijgt dit vorm door:

- deregulering van regels voor lozingen in de riolering, bodem en op het oppervlaktewater;
- het vervallen van de verplichting om bij het niet rioleren van het buitengebied een ontheffing van de provincie te hebben;
- het vervallen van de wettelijke planverplichting van het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP).

Juridisch kader omgaan met regenwater: Hoe was het en hoe wordt het?

De zorgplichten van gemeenten en waterschappen in huidige regelgeving

De zorgplicht voor afvloeiend regenwater is vastgelegd in de Waterwet (art. 3.5). De perceel eigenaar is verantwoordelijk voor het verwerken van regenwater op het eigen terrein. De gemeente is verantwoordelijk voor de inzameling van afstromend regenwater van percelen, waarvan de eigenaren niet zelf kunnen voorzien in de afvoer naar het oppervlaktewater of naar de bodem. Als de gemeente het regenwater inzamelt, is ze ook verantwoordelijk voor de verdere omgang, inclusief de lozing in oppervlaktewater of bodem. Zij kan het zowel gescheiden van als gemengd met huishoudelijk en bedrijfsafvalwater inzamelen. De wet schrijft niet een bepaalde wijze voor, maar spreekt wel een voorkeur uit voor gescheiden inzameling via de voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater, vastgelegd in artikel 10.29a van de Wet milieubeheer (zie tekstkader verderop in het artikel).

Bij gescheiden inzameling en afvoer kan er een nauwe relatie zijn met de gemeentelijke zorgplicht voor het omgaan met grondwater (art. 3.6 Waterwet). Soms kan het wenselijk zijn om regenwater ter aanvulling van grondwater te gebruiken, in andere gevallen kan regenwater samen met eventueel overtollig grondwater worden afgevoerd. Bij gemengde inzameling is er een relatie met de zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater die is vastgelegd in de Wet milieubeheer (art. 10.33 Wm) en de zuiveringszorgplicht van het waterschap (artikel 3.4 Waterwet). De gemeente is verantwoordelijk voor aanleg en beheer van vuilwaterriolen, waartoe ook gemengde stelsels behoren, en voor het transport van het afvalwater naar een zuiveringstechnisch werk (rwzi). Het waterschap is vervolgens verantwoordelijk voor de zuivering van het aangeleverde water en het brengen daarvan in het oppervlaktewater.

De zorgplichten van gemeenten en waterschappen onder de Omgevingswet

Alle bovengenoemde zorgplichten worden samengebracht in de Omgevingswet. Dit zonder inhoudelijke wijzigingen. Er is wel sprake van enkele tekstuele aanpassingen, die in lijn zijn met de stijl van deze wet.

Binnen de uitgangspunten *aansluiting bij Europees recht*² en *vertrouwen*³ was het overigens op zich ook denkbaar geweest om de regenwaterzorgplicht helemaal niet meer op te nemen. Bij het vastleggen van deze zorgplicht in de Waterwet was de reden ook niet dat gemeenten te weinig zouden doen aan het inzamelen van regenwater. Het ging eigenlijk meer om het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaren van percelen. Ook was er geen sprake van Europese verplichtingen. Maar de start van het nieuwe wetgevingsproces lag zo dicht na de eerste

LOZINGSROUTES: KEUZES IN HET OMGAAN MET REGENWATER

De eerste keuze die de gemeente maakt bij de beleidsmatige invulling van de zorgplicht regenwater is, of het regenwater vanaf het perceel wel of niet wordt ingezameld. Op het moment dat regenwater wordt ingezameld, dan kan de gemeente vervolgens een aantal keuzes maken:

- de wijze waarop het regenwater wordt ingezameld (gemengd met vuil water of (gedeeltelijk) gescheiden daarvan);
- (bij gescheiden inzameling) de schaal en daarmee mede de bestemming van het regenwater;
- bij lozingen vanuit een rioolstelsel (overstorten gemengde stelsels, lozingspunten hemelwaterstelsels) is de vraag in hoeverre emissiebeperkende maatregelen nodig zijn en of maatregelen in het watersysteem om wateroverlast te voorkomen, noodzakelijk zijn.
- tenslotte geldt voor alle voorzieningen dat er keuzes moeten worden gemaakt over de vervangingstermijn en beheerwijze.

De keuzemogelijkheden bij 'niet aankoppelen' of 'afkoppelen' zijn veel groter dan bij gemengde afvoer. Bij gemengde stelsels bepaalt de locatie van de rioolwaterzuivering (rwzi) immers grotendeels de lozingsplaats.

In nieuwbouwsituaties kiezen gemeenten meestal in afstemming met waterschappen voor een

gescheiden of een verbeterd gescheiden stelsel. Daarbij wordt het regenwater apart van het vuilwater ingezameld en getransporteerd naar bijvoorbeeld een infiltratievoorziening of het oppervlaktewater.

Bij rioolvervangings van gemengde stelsels kan de gemeente kiezen voor (gedeeltelijk) gescheiden inzameling en verwerking door de aanleg van een gescheiden stelsel. In de praktijk zijn de beschikbare ruimte en de kosten bepalend voor deze keuze. Ook zonder aanpassing van het stelsel kan worden gekozen voor vrijwillig of gedwongen afkoppelen van het regenwater, om het bestaande stelsel te ontlasten.

De keuze voor (gedeeltelijk) gescheiden inzameling of afkoppelen heeft gevolgen voor zowel de rwzi, de waterkwaliteit als de waterkwantiteit. Het lozingspatroon verandert: het water (inclusief de onvermijdelijke verontreiniging) komt niet meer samen met het effluent van de rwzi in groot water terecht, maar lokaal in stedelijk gebied in het oppervlaktewater of de bodem. De keuze heeft ook gevolgen voor de verdeling van de kosten: naarmate er minder regenwater via het vuilwater-riool wordt afgevoerd kunnen de kosten voor dat vuilwaterriool en daaraan gekoppelde rwzi dalen, de kosten voor lokaal omgaan met regenwater kunnen daarentegen omhoog gaan. Dat kan zowel gevolgen hebben voor kostenverdeling tussen gemeente en waterschap als kostenverdeling tussen overheid en eigenaren van percelen.

vastlegging van de zorgplicht in de Waterwet dat het weer laten vervallen daarvan niet voor de hand lag.

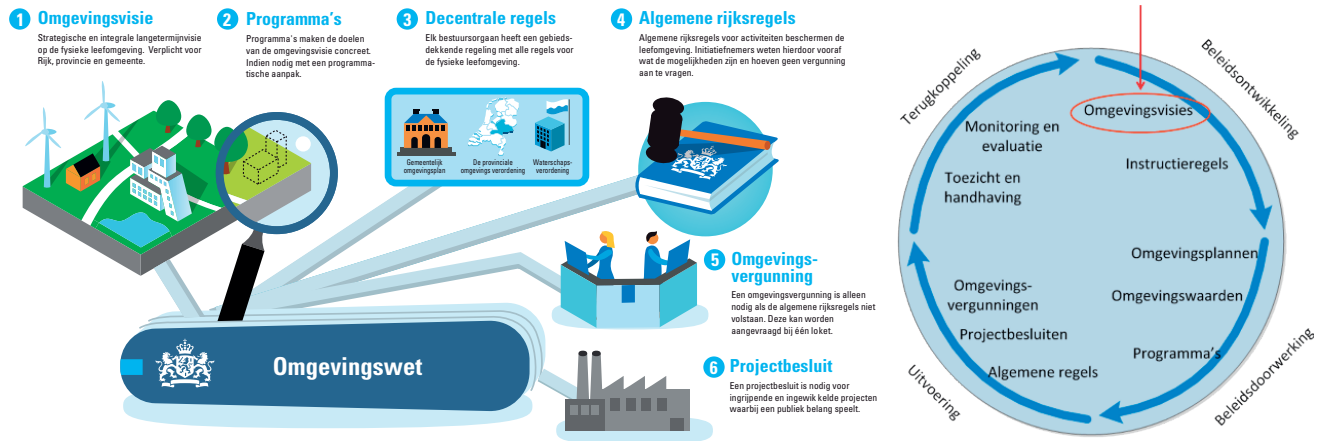
Het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) in huidige regelgeving

Het gemeentelijk rioleringsplan speelt een belangrijke rol bij het sturen op de omgang van regenwater in de huidige situatie. Het plan dient als beleidskader voor de uitvoering van de zorgplichten voor afval-, hemel- en grondwater. In het GRP geeft de gemeente per gebied aan hoe zij haar zorgplichten invult. De Wet milieubeheer verplicht de gemeente om deze keuzes in het GRP vast te leggen. Bovendien moet de gemeente bij de voorbereiding van het plan de provincie, de zuiveringsbeheerder en de waterbeheerder betrekken.

Rioleringsprogramma onder de Omgevingswet

De inhoud van het GRP sluit onder de Omgevingswet grotendeels aan bij het begrip "programma", in plaats van het begrip "plan". In het hoofdstuk "Omgevingsvisies en programma's" van de

Omgevingswet komt het GRP niet terug als een verplicht programma. Wel bepaalt artikel 3.14 dat de gemeente een (onverplicht) gemeentelijk rioleringsprogramma vast kan stellen. Binnen de uitgangspunten van de Omgevingswet is het niet verplicht van het GRP goed te verklaren. De memorie van toelichting van de wet legt de nadruk op de keuze om "de verplichting tot het opstellen van programma's te beperken tot de Europees verplichte programma's", maar benadrukt tegelijkertijd dat de onderwerpen die nu in het GRP zijn geregeld aandacht blijven vragen. Vanuit het uitgangspunt *vertrouwen* mag er ook van worden uitgegaan, dat ze die aandacht krijgen. Inhoudelijk is daarbij zeer goed voorstelbaar dat met name de visie op het omgaan met regenwater binnen de gemeente plaats krijgt in de op grond van artikel 3.1 verplichte gemeentelijke omgevingsvisie, mede vanwege de verwevenheid met de andere onderwerpen die in die visie eigenlijk niet kunnen ontbreken, zoals een visie op de inrichting van de openbare ruimte. Dat de gemeente de uit de visie



Figuur 1: **Samenvattende illustratie van de zes kerninstrumenten in de Omgevingswet en de plek in de beleidscyclus.** (Bron: www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/infographics)

voortvloeiende voorzieningen ook aanlegt en adequaat beheert zou binnen het uitgangspunt *vertrouwen* na 25 jaar wettelijke verplichting om een GRP op te stellen vanzelfsprekend moeten zijn. Dat artikel 3.14 van de Omgevingswet expliciet de mogelijkheid om een onverplicht rioleringsprogramma op te stellen noemt, moet overigens worden gezien in de context van het zoeken naar draagvlak voor de wettekst. Ook als dat artikel zou ontbreken zou de gemeente immers een rioleringsprogramma kunnen uitwerken, net als tal van andere programma's die ook niet in de wet genoemd zijn.

Regels voor lozingen in huidige regelgeving

Welke keuzes de gemeente in het rioleringsplan ook maakt, afstromend regenwater zal meestal ergens worden geloosd, tenzij er sprake is van nuttige toepassing, bijvoorbeeld als gietwater. En voor die lozingen kunnen regels nodig zijn. Soms één keer (bij directe lozingen in oppervlaktewater of bodem) en soms zelfs twee keer (bij een lozing in het rioolstelsel kunnen regels nodig zijn zowel voor lozen in het stelsel als lozen uit het stelsel).

De rijksregels voor lozingen zijn nu gebaseerd op drie verschillende wetten, maar in uitvoeringsbesluiten al wel zo veel mogelijk bij elkaar gebracht. De integratie van die regels in het huidige Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en Besluit lozing afvalwater huishoudens was een goede aanloop naar het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht. Bij die integratie bleek echter al, dat specifiek voor regenwater rijksregels eigenlijk niet veel kunnen betekenen. Regenwaterproblematiek is bij uitstek locatie specifiek, en dat wringt met het landelijk uniforme karakter van de rijksregels. Daarom ligt ook in bestaande wetgeving over regenwater de nadruk op decentrale regels. De Wet milieubeheer heeft daartoe in artikel 10.32a een bijzonder instrument in het leven geroepen: de gemeente mag bij verordening regels stellen aan hemel- en grondwaterlozingen in rioolstelsels en

bodem. Hiermee kan zij dus de landelijke lozingsregels voor hemel- en grondwater uit de lozingenbesluiten aanvullen en daarvan ook afwijken. Maar dit kan alleen als de gemeente haar beleid voor het omgaan met hemel- en grondwater goed heeft onderbouwd, bijvoorbeeld in het GRP.

De VNG heeft een modelverordening uitgebracht voor hemel- en grondwaterlozingen in de riolering. De gemeentelijke regels over lozingen moeten overigens in samenhang worden gezien met ruimtelijke regels in het bestemmingsplan, die primair bepalend zijn voor de omgang met regenwater. De keuzes over de bestemming van gronden bepalen immers of de regen direct in de grond zakt, of van verharde oppervlakken af gaat stromen. Dat laatste kan bijvoorbeeld noodzaken tot het creëren of vergroten van de waterberging, wat tot regels over waterberging in het bestemmingsplan kan leiden. Het gemeentelijk rioleringsplan en de watertoets van de waterbeheerder spelen bij de afweging over noodzaak van dergelijke regels een belangrijke rol.

Ook bij lozingen in het oppervlaktewater spelen op dit moment decentrale regels een belangrijke rol. De Waterwet maakt bij lozingen onderscheid in kwalitatieve en kwantitatieve aspecten. Het lozen van stoffen (het kwaliteitsaspect) wordt in vergunningen en algemene regels op grond van de Waterwet gereguleerd. Daarom kan het waterschap in de keur op dit moment geen kwaliteitsregels stellen en is het voor decentrale regels aangewezen op zogenaamde maatwerkvoorschriften (voorschriften voor individuele gevallen). Het lozen van water (het kwantiteitsaspect) wordt in de Waterwet alleen bij AMvB gereguleerd als het om lozingen in rijkswater gaat óf als dat nodig is met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen. Dat laatste is meestal niet het geval. Daarom kan het waterschap in de keur wel het lozen van water in regionale wateren reguleren. In de praktijk gebeurt dat ook. Vaak staat in de keur

VOORKEURSVOLGORDE

De Wet milieubeheer kent een voorkeursvolgorde voor het lozen in de bodem, het riool en het oppervlaktewater:

- a) het ontstaan van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- b) verontreiniging van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- c) afvalwaterstromen worden gescheiden gehouden, tenzij het niet gescheiden houden geen nadelige gevolgen heeft voor een doelmatig beheer van afvalwater;

d) huishoudelijk afvalwater en, voor zover doelmatig en kostenefficiënt, afvalwater dat daarmee wat biologische afbreekbaarheid betreft overeenkomt, worden ingezameld en naar een inrichting als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet getransporteerd;

e) ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d), zo nodig na zuivering bij de bron, wordt hergebruikt;

f) ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d) lokaal, zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, wordt in het milieu gebracht;

g) ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d) dat naar een inrichting als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet wordt getransporteerd.

De voorkeursvolgorde is geen dogma. De uiteindelijke afweging moet lokaal worden gemaakt. Daarbij staat doelmatigheid van de oplossing centraal.

dat voor waterlozingen in oppervlaktewater een watervergunning nodig is of dat algemene regels gelden (inclusief meldplicht). De UvW heeft een modelkeurverordening uitgebracht.

Regels voor lozingen onder de Omgevingswet

Bij de Omgevingswet is bij het opstellen van regels over activiteiten het uitgangspunt “decentraal, tenzij” leidend geweest. Omdat – zoals hiervoor is aangegeven – het zwaartepunt bij regenwater al lag bij decentrale regels, lag het voor de hand om de rijksregels over het lozen van regenwater helemaal te laten vervallen. Dit met uitzondering van regels voor het lozen op rijkswater, waarin het Rijk – in de rol van waterbeheerder – de regels stelt. De decentrale regels zijn ook doorslaggevend bij activiteiten die nog wel door het Rijk in het nieuwe Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden geregeld. Dat besluit bevat alleen bij heel specifieke activiteiten regels over omgaan met regenwater, voor het overige geldt de zorgplicht, en werken de decentrale regels door als maatwerkregels. Maatwerkregels zijn regels die decentrale overheden bij omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen stellen over activiteiten die ook het Rijk in het Bal regelt. In die zin was de hemel- en grondwaterverordening een voorloper van de maatwerkregels. Het kunnen stellen van maatwerkregels wordt in het Bal veel ruimer mogelijk gemaakt dan het kunnen werken met verordeningen op dit moment. Wat afvalwater betreft kan het voortaan bijvoorbeeld ook bij bedrijfsafvalwater en huishoudelijk afvalwater. Het Rijk oefent nog wel enige invloed uit op het opstellen van decentrale regels. Zo blijft de voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater gelden. Deze blijft nog wel in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer staan, als onderdeel van de regels over afvalstoffen.

De keuze voor decentrale regels brengt met zich mee dat de ruimtelijke regels en de gemeentelijke lozingsregels over omgaan met regenwater in het omgevingsplan bij elkaar worden gebracht, wat de inhoudelijke afstemming en overzichtelijkheid kan vergroten.

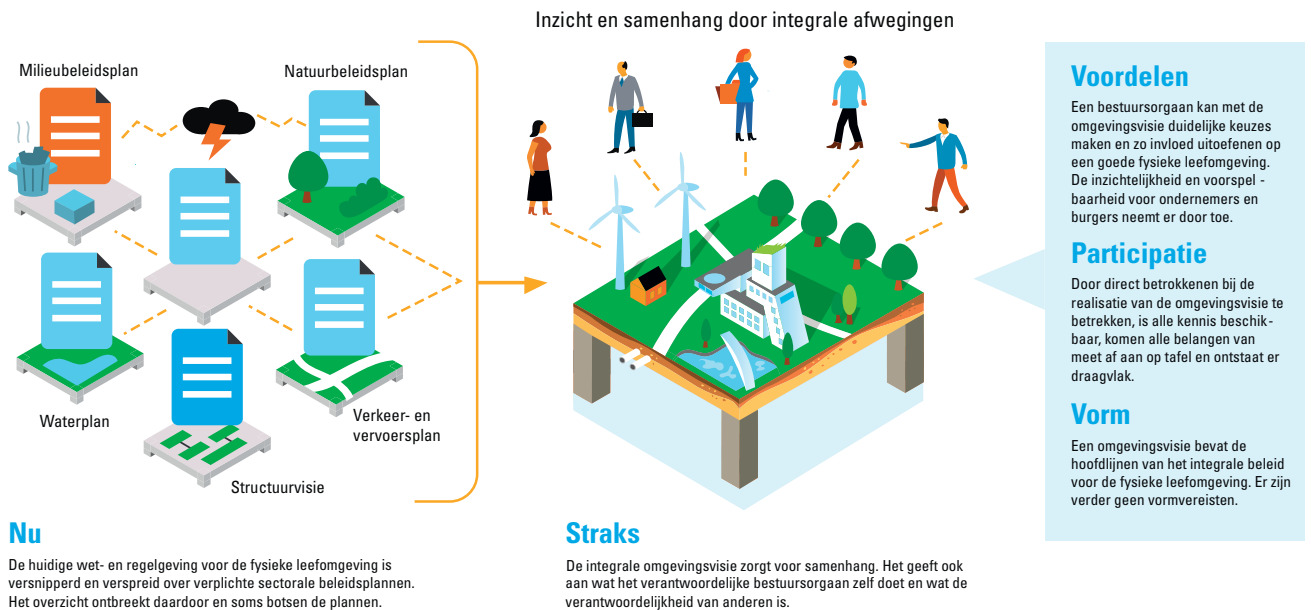
Samenwerking tussen bestuursorganen

Bij het vastleggen van de gemeentelijke zorgplichten in de Waterwet bestond al het besef, dat bij invulling van deze zorgplichten adequate samenwerking met vooral de waterschappen cruciaal is. Dat heeft geleid tot het “samenwerkingsartikel” 3.8 van de Waterwet.⁴ Ook dit artikel is in de Omgevingswet veralgemeniseerd, en wel in artikel 2.2 (afstemming en samenwerking). Daarin is naast de verplichting om rekening te houden met andere bestuursorganen en zo nodig af te stemmen ook expliciet de mogelijkheid vermeld om taken en bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen, iets wat juist in het water(keten)beheer zeker meerwaarde kan hebben.

Samenvattend

De Omgevingswet brengt een aantal substantiële veranderingen in het juridische kader met zich mee. Uit deze verandering moet echter niet worden afgeleid dat het Rijk aan de zorgplichten wil tornen, de planmatige aanpak bij de invulling daarvan wil loslaten en/of en het stellen van regels over omgaan met regenwater niet belangrijk vindt. Integendeel, juist het omgaan met regenwater zal in de komende decennia misschien nog meer aandacht van de overheid vragen dan tot nu het geval is in verband met de noodzakelijke aanpassingen aan een veranderend klimaat (o.a. extreme neerslag en droogte). De Omgevingswet biedt daartoe aan de gemeenten en waterschappen een vernieuwde gereedschapskist met instrumenten aan en kiest daarbij binnen het uitgangspunt *vertrouwen* voor minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden. In het volgende deel van het artikel wordt

In een omgevingsvisie staan de ontwikkelingen en ambities voor een grondgebied. Daarbij rekening houdend met onderwerpen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, Werelderfgoed en ander cultureel erfgoed. De visie is geen gedetailleerd plan maar toont de hoofdlijnen voor het langetermijnbeleid. Het Rijk, de provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie te maken.



Figuur 2: **Illustratie Omgevingsvisie** (Bron: www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/infographics)

nader ingegaan op de manier waarop de gemeenten en waterschappen de regenwaterproblematiek onder de Omgevingswet zouden kunnen aanpakken, gebruikmakend van de instrumenten die het nieuwe stelsel biedt.

Uiteraard zal de omslag van het oude naar het nieuwe stelsel van adequaat overgangsrecht worden voorzien, waarmee voorkomen wordt dat tijdens de ombouw de bescherming achteruitgaat.

Sturen op de omgang met regenwater via de trits: doelen, eigen maatregelen en bindende regels voor inwoners en bedrijven

OMGEVINGSVISIE

De gemeentelijke omgevingsvisie is een strategische en integrale visie voor het gehele grondgebied, waarin de gemeente aangeeft hoe zij haar taken invult en welke strategische beleidsdoelen en ambities voor verschillende geografische eenheden van de fysieke leefomgeving gelden. De omgevingsvisie is geen gedetailleerd plan, maar toont de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de voorgenomen ontwikkeling⁵ en het langetermijnbeleid. In de omgevingsvisie kunnen gemeenten onderscheid maken in deelgebieden ten aanzien van de invulling van de taken en de strategische beleidsdoelen. Figuur 2 geeft een korte illustratieve samenvatting van de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie vervangt verschillende sectorale beleidsplannen voor milieu, natuur, water, verkeer en vervoer e.d. Deze integrale aanpak vergroot de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden voor een initiatiefnemer.

PROGRAMMA'S

Een programma dient een uitwerking te bevatten van het te voeren beleid voor de bescherming, beheer, ontwikkeling, gebruik of het behoud van de fysieke leefomgeving. Een programma moet maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden⁶ te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Met een programma legt een bestuursorgaan zichzelf verplichtingen op. Anders dan de omgevingsvisie is het programma uitvoeringsgericht. Er staan dus concrete maatregelen in. Die maatregelen hoeven overigens geen (fysieke) maatregelen te zijn die door het bestuursorgaan zelf moeten worden getroffen. Onderdeel van het programma kan ook zijn het aankondigen van regels voor burgers en bedrijven, of bijvoorbeeld een andere invulling van het tariefsysteem van de rioolheffing.

Ook gezamenlijke maatregelen kunnen in een programma worden vastgelegd. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals medevaststelling van het programma, een bestuurlijke overeenkomst of een brief van het bestuursorgaan dat een maatregel zal uitvoeren aan het bestuursorgaan dat het programma vaststelt.

DECENTRALE REGELS

Gemeenten en waterschappen kunnen juridisch bindende regels stellen aan burgers en bedrijven met respectievelijk een gemeentelijk omgevingsplan en de waterschapsverordening (voormalige keur).

OMGEVINGSPLAN

Het omgevingsplan is het gemeentelijke instrument met voornamelijk bindende regels voor burgers en bedrijven. In het omgevingsplan worden per gemeente alle voor de fysieke leefomgeving relevant geachte regels ondergebracht. Het omgevingsplan zal dus een veel bredere reikwijdte kennen dan de huidige bestemmingsplannen en verordeningen.

WATERSCHAPSVERORDENING

De keur is de huidige verordening van het waterschap ter uitvoering van de waterbeheertaken. Centraal in de keur staan gebods- en verbodsbepalingen die zich richten tot onderhoudsplichtigen en diegenen die handelingen in watersystemen uitvoeren. De reikwijdte van de waterschapsverordening is breder dan de huidige Keur, omdat in tegenstelling tot de huidige situatie ook kwaliteitsaspecten van lozingen kunnen worden geregeld.

KEUZE TUSSEN REGELS VOOR HET GEHELE GRONDGEBIED EN LOCATIE SPECIFIEKE REGELS

Gelet op het uitgangspunt “decentraal, tenzij” heeft de wetgever gekozen voor een sterke deregulering op nationaal niveau en is gekozen voor het stellen van regels in het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Belangrijke redenen daarbij is, dat de gemeente en het waterschap naast de mogelijkheid om in het omgevingsplan en de waterschapsverordening regels voor het hele grondgebied te stellen, ook de mogelijkheid hebben om regels aan specifieke locaties te koppelen en direct op die locaties toe te spitsen. Daardoor wordt die regel niet alleen korter, maar ook duidelijker, en kan zo de afweging die een bedrijf of burger maakt over locatiekeuze of uitvoering van zijn activiteit vergemakkelijken. Zo weet een gemeente bijvoorbeeld welke mogelijkheden voor omgaan met regenwater er daadwerkelijk zijn en kan een regel over het lozen van regenwater in de bodem of het oppervlaktewater in overleg met het waterschap gebiedsgericht of zelfs per locatie veel concreter uitwerken, in plaats van een lastig te interpreteren regel voor het gehele grondgebied.

RELATIE OMGEVINGSVISIE EN PROGRAMMA'S

Zoals aangegeven zijn de gemeentelijke omgevingsvisies strategisch van karakter en gericht op de langere termijn. Programma's zijn meer uitvoeringsgericht met het oog op de kortere termijn. In de omgevingsvisie is vooral de integrale benadering van belang, programma's kunnen (multi)sectoraal zijn. Maatregelen in programma's zijn gericht op het realiseren van de doelen en ambities uit de omgevingsvisie. Met andere woorden:

de ambities en beleidsdoelen in de omgevingsvisie legitimeren het vaststellen van een programma.

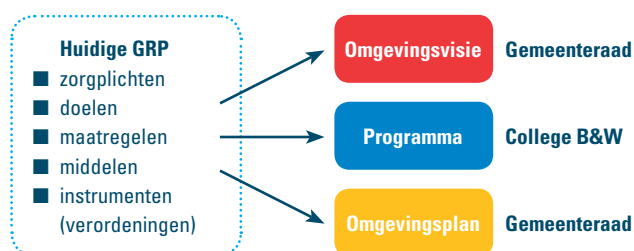
Waar de grens tussen omgevingsvisie en programma's ligt, hangt af van de lokale situatie en van de sturingsfilosofie van de gemeente. Gemeenten kunnen dus zelf bepalen wat zij in de omgevingsvisie opnemen en wat in eventuele (multi)sectorale programma's. Ook kunnen zij ervoor kiezen deze in samenhang vorm te geven en op hetzelfde moment vast te stellen.

Tabel 1 geeft een samenvattend overzicht van de kenmerken van de omgevingsvisie, programma en plan en de onderlinge relatie.

VAN GRP NAAR OMGEVINGSVISIE, PROGRAMMA EN -PLAN

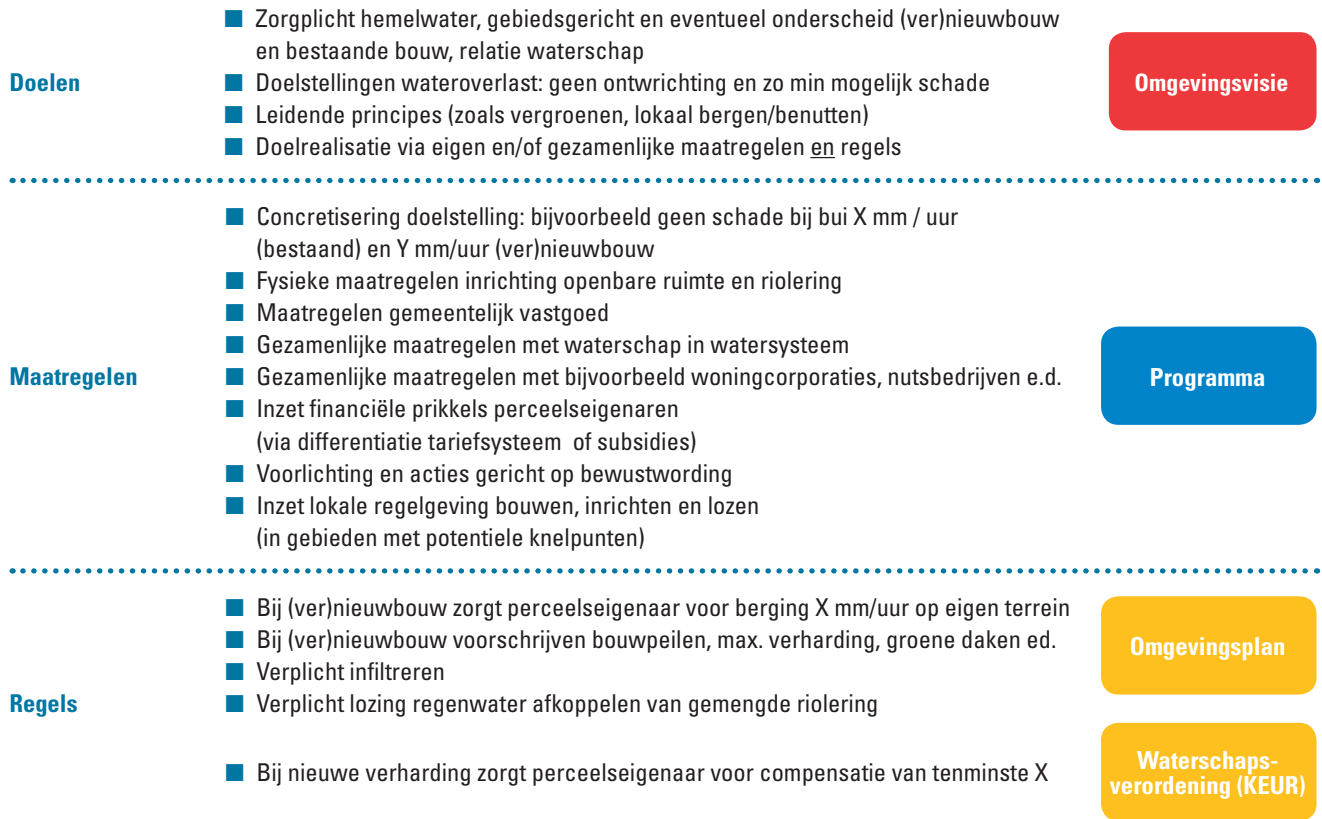
Het GRP zoals wij het nu kennen is in de praktijk een hybride planfiguur geworden, waarin veel verschillende aspecten van het riool- en stedelijk waterbeheer worden vastgelegd. Het gaat hierbij enerzijds om de gemeentelijke zorgplichten (inclusief de relatie met de zorgplichten van het waterschap), beleidsdoelstellingen (gezondheid, veiligheid, milieu en klimaat), voorzieningen (objecten-stelsel-systeem), de planmatige uitvoering van fysieke maatregelen, de lange termijn kostendekking van deze maatregelen en eventueel andere type maatregelen, zoals o.a. onderzoek, voorlichting/communicatie, financiële stimuleringsmaatregelen ed. Ook worden de afspraken met het waterschap over bijvoorbeeld de waterkwaliteit in relatie tot het gemeentelijk stelsel in het GRP opgenomen (o.a. riooloverstorten en lozingen vanuit hemelwaterstelsel).

De uitdaging voor gemeenten is om toe te werken naar een soort ontvlechting van het huidige GRP, waarbij de hoofdlijnen van de invulling van de zorgplichten en beleidsdoelen een plek krijgen in de gemeentelijke omgevingsvisie, de maatregelen worden opgenomen in een (riool of water)programma en bindende regels over bijvoorbeeld het lozen in de riolering een plek krijgen in het omgevingsplan. Het integreren in de 3 kerninstrumenten zorgt voor een stevige inbedding in het gemeentelijk beleid en -regelgeving voor de fysieke leefomgeving. En dat is de plek, waar het riool- en stedelijk waterbeheer thuis hoort. Figuur 4 geeft een voorbeeld van doelen, maatregelen en regels voor de 'sturing' op de omgang met regenwater.



Figuur 3: Illustratie ontvlechten GRP

Hoe kun je de drie kerninstrumenten benutten bij het beperken van schade bij wateroverlast bebouwde kom?



Figuur 4: Doelen, maatregelen en regels voor de “sturing” op de omgang met regenwater.

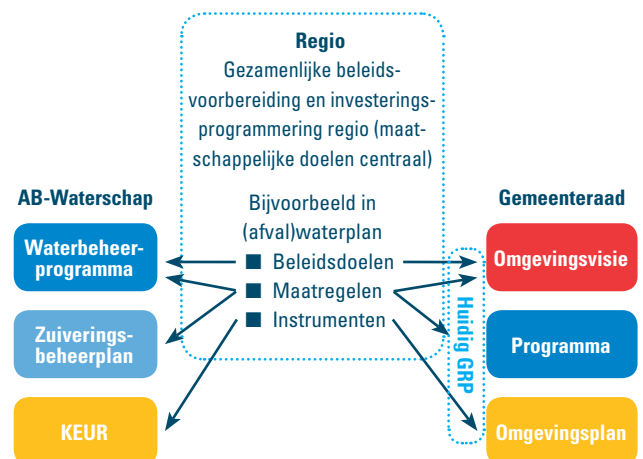
Een belangrijk deel van het huidige GRP, namelijk de planmatige uitvoering van fysieke maatregelen komt dus terug in de vorm van een programma. Dit programma kan ook het kostendekkingsplan bevatten en tevens dienst doen als onderbouwing voor de rioolheffing.

Naast de ontvlechting en de interne inbedding binnen de gemeentelijke organisatie, kan de regionale samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en het waterschap een belangrijke rol spelen bij de omslag van de huidige naar de nieuwe situatie vanaf 2021. In een regionaal samenwerkingsverband kan gezamenlijk beleidsvoorbereiding plaatsvinden en kunnen maatregelen worden ontwikkeld en op elkaar afgestemd. Bovendien kan de regelgeving van de verschillende betrokken organisatie op elkaar worden afgestemd. Figuur 5 illustreert de wijze van gezamenlijke afstemming en voorbereiding in relatie tot de inbedding in de instrumenten van de eigen organisatie.

Valkuil: niet terugvallen in oude cultuur van regulering

Ruimte voor decentrale keuzes betekent ook ruimte voor keuzes die de wetgever eigenlijk niet verstandig

vindt, bijvoorbeeld omdat ze leiden tot onnodige procedures op een verkeerd moment. Het Rijk vertrouwt er op dat de decentrale overheden verstandige keuzes maken ook zonder juridische sturing van het Rijk, die er in het verleden wel was. Zo heeft het Rijk begin deze eeuw gemeend dat het onderling aan elkaar verlenen van vergunningen bij het beheer van stedelijk afvalwater, regenwater en



Figuur 5: Illustratie gezamenlijke beleidsvoorbereiding en programmering in regionaal verband

	Omgevingsvisie	Uitwerking omgevingsvisie	
		Programma	Omgevingsplan
Karakter	Strategisch, integraal, politiek bestuurlijk	Uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, strategische elementen mogelijk	Uitvoeringsgericht en kaderstellend
Inhoud	Ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving als geheel	Uitwerking beleid voor bepaalde sector of bepaald gebied	Bindende regels voor burgers en bedrijven
Samenhang domeinen	Eén integraal ontwikkelingsbeleid voor fysieke leefomgeving	(Multi)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen	Eén integraal kader met bindende regels
Horizon	Lange termijn	Korte termijn	Korte en lange termijn
Werking	Basis voor handelen van het visie vaststellend orgaan en programma's	Basis voor inzet maatregelen van het programma vaststellend orgaan voor betreffende onderwerp	Kaderstellende basis voor initiatieven
Juridische status	Bindt enkel visie vaststellend orgaan	Bindt enkel programma vaststellend orgaan	Bindt burgers en bedrijven

Tabel 1: **Overzicht van de relatie tussen omgevingsvisie en programma**

grondwater niet doelmatig is. De consequentie was dat de Waterwet-vergunning voor lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels (o.a. riooloverstorten) werd afgeschaft.

De problematiek vraagt om samenwerking op basis van afspraken in een vroeg stadium, en niet om het elkaar bestoken met vergunningvoorschriften. Omdat alle lozingen van stoffen onder de Waterwet door het Rijk werden geregeld, heeft het Rijk alle onderlinge lozingsvergunningen afgeschaft. Onder het nieuwe Bal regelt het Rijk lozingen vanuit gemeentelijke stelsels niet meer. Het is niet nodig om aan elke lozing regels te stellen, en al zeker niet landelijk uniform. In theorie opent het voor zowel waterschappen als gemeenten mogelijkheden om aan elkaar regels te gaan stellen, of van elkaar vergunningen te eisen. Het Rijk vertrouwt er op dat de gemeenten en waterschappen zullen doorgaan op de ingezette weg van de samenwerking, in plaats van eenzijdige inzet van eigen juridisch instrumentarium.

Conclusies

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in

2021 neemt de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen verder toe. Zij krijgen een vernieuwde gereedheidskist met instrumenten, waarmee o.a. invulling kan worden gegeven aan de vraag hoe om te gaan met regenwater in de bebouwde kom. Hierbij staat een lokale en gebiedsgerichte invulling centraal.

Bij veel gemeenten is de voorbereiding voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gestart en de verwachting is dat deze dit jaar in een versnelling komt. In de aankomende college periode zal de wet worden ingevoerd en zal aan de gemeentelijke omgevingsvisies worden gewerkt. De keuzes over de regenwaterzorgplicht verdienen een plaats in die gemeentelijke omgevingsvisies. Daarom is het van belang voor de (gemeentelijke) professionals voor riolering en stedelijk waterbeheer om zich aan te sluiten bij het interne en regionale proces van de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan. Zodat de zorgplichten en beleidsdoelen op een goede manier – in onderlinge samenhang met andere deelaspecten van de fysieke leefomgeving- kunnen worden verankerd. ■

-
- 1 Ook andere wetten spelen een rol, zoals de Gemeentewet en de Waterschapswet, waarin onder meer de bekostiging is geregeld. Op deze wetten gaat dit artikel niet nader in.
 - 2 In de Omgevingswet wordt voor onderwerpen die door EU-richtlijnen en relevante internationale verdragen worden bestreken, niets anders of méér wordt vastgelegd dan wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.
 - 3 Minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden.
 - 4 Artikel 3.8 Waterwet: “Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater”.
 - 5 Naast de voorgenomen ontwikkeling wordt ook het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied in de omgevingsvisie opgenomen.
 - 6 Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die een gemeente, provincie of Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze waarden bieden duidelijkheid over: a) de staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats, b) de toelaatbare belasting door activiteiten en c) de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.