

DE KADE(R)S VAN ONS WATERSYSTEEM: HOE REGELEN WE HET EENVOUDIGER EN BETER MET DE OMGEVINGSWET EN DE WATERSCHAPSVERORDENING?

Ina Kraak*

■ De Omgevingswet en de onderliggende uitvoeringsregelgeving geven de juridische kaders voor de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving. Water is daar een onderdeel van, net als ruimtelijke ordening, milieu, natuur. Eén van de kerninstrumenten van de Omgevingswet is de waterschapsverordening, de opvolger van de keur. De Unie van Waterschappen werkt aan een handreiking voor deze verordening. Deze handreiking is een hulpmiddel voor de waterschappen om hun eigen waterschapsverordening op te stellen en gaat uit van de juridische kaders en de verbeterdoelen van de Omgevingswet. In dit artikel wordt ingegaan op de juridische aspecten en de betekenis van de verbeterdoelen op de waterschapsverordening. In de case study hierna wordt u meegenomen in een uitwerking van een 'keur nieuwe stijl' door het Hoogheemraadschap van Rijnland. Dit waterschap heeft inmiddels de eerste ervaringen opgedaan met een sterk vereenvoudigde keur.

Inleiding: de verbeterdoelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet is meer dan een wet, zeg maar gerust een transitie, een frisse wind door het land van het omgevingsrecht. Een niet meer weg te denken ontwikkeling. De wet zal in 2021 in werking treden, maar het (leren) werken in de 'geest van de Omgevingswet' is nu al volop gaande en zal na de inwerkingtreding doorgaan.

Het motto van de Omgevingswet is 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Om aan dit motto een goede uitvoering te geven, kent de Omgevingswet een aantal verbeterdoelen. De nieuwe regelgeving draagt bij aan deze doelen, maar nog belangrijker is het interbestuurlijke programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'¹ dat gericht is op de implementatie van de Omgevingswet.

Het eerste verbeterdoel van de Omgevingswet is een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. In de Omgevingswet is een algemene afstemmingsverplichting opgenomen voor de overheden en de mogelijkheid om taken en bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen (art. 2.2 Omgevingswet). Het programma 'Aan de

slag met de Omgevingswet' biedt hulpmiddelen om de integrale benadering van de leefomgeving verder vorm te geven. Zo worden er bijvoorbeeld praktijkbijeenkomsten georganiseerd en zijn er praktijkvoorbeelden en handvatten voor samenwerking verzameld. Deze hulpmiddelen bieden inspiratie bij het opstellen van de waterschapsverordeningen door de waterschappen.

Een ander verbeterdoel is het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de leefomgeving, bijvoorbeeld dijkverbeteringen of de aanleg van infrastructuur. Ook op dit vlak zijn er mooie voorbeelden en uiteraard ook minder goede voorbeelden waar we van kunnen leren. Bij het opstellen van de waterschapsverordening kan met dit verbeterdoel rekening worden gehouden door bijvoorbeeld kritisch te kijken naar welke activiteiten echt vergunningplichtig moeten zijn en voor welke activiteiten een minder zwaar instrument voldoende bescherming geeft aan het watersysteem. Door meer met algemene regels te werken in plaats van vergunningplichten wordt bovendien het omgevingsrecht meer voorspelbaar en dat draagt bij aan het derde verbeterdoel.

* Ina Kraak, Unie van Waterschappen.

Het derde verbeterdoel ziet op de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. De Omgevingswet heeft hierin een eerste stap gezet door het omgevingsrecht op rijksniveau te stroomlijnen. Onder de vlag van het implementatieprogramma wordt hier vorm aan gegeven door een digitaal stelsel te ontwikkelen, waarmee regelgeving beter is te raadplegen en makkelijker zaken kunnen worden gedaan met de overheid. Voor de waterschapsverordening betekent dit verbeterdoel dat moet worden nagedacht over vereenvoudiging van de regelgeving, die bovendien digitaal wordt ontsloten. Dit vraagt van de waterschappen enige mate van uniformering in structuur en opzet van de verordening en de te hanteren begrippen. De op te stellen handreiking van de Unie van Waterschappen zal hier nadrukkelijk op ingaan.

Ook het vierde verbeterdoel heeft consequenties voor de waterschapsverordening. Dit vierde doel is gericht op meer bestuurlijke afwegingsruimte, met mogelijkheden voor (gebiedsgericht) maatwerk. De waterschapsverordening kan dit maatwerk faciliteren door in bepaalde gevallen afwijken van de verordening toe te staan met door het dagelijks bestuur vast te stellen maatwerkvoorschriften. Ook is het mogelijk bepaalde nadere regelgeving te delegeren aan het dagelijks bestuur, waardoor besluitvorming sneller en in afstemming met initiatiefnemers kan plaatsvinden. Ook aan deze onderwerpen zal de handreiking waterschapsverordening aandacht besteden.

Regels over fysieke leefomgeving

Onder de Omgevingswet zullen op verschillende niveaus regels worden gesteld over de fysieke leefomgeving. Voor initiatiefnemers, burgers, bedrijven of overheden zijn deze regels belangrijk, omdat ze aangeven aan welke verplichtingen moet worden voldaan als bepaalde activiteiten worden uitgevoerd. Zo zal bij veel activiteiten een specifieke zorgplicht gelden en zal voor sommige activiteiten een omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd. Voor bepaalde activiteiten kunnen specifieke regels gelden, eventueel in combinatie met een meldplicht. Ook kan het zo zijn dat een bepaalde activiteit in

het geheel niet mogelijk is, omdat de functie van de betreffende locatie dat niet toelaat of omdat er een algeheel verbod geldt.

Een belangrijk instrument onder de Omgevingswet is het gemeentelijke omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan en de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de hemelwaterverordening en onderdelen uit de algemene plaatselijke verordening (APV). Het omgevingsplan is breder dan het bestemmingsplan en bevat alle regels over de fysieke leefomgeving (art. 2.4 Omgevingswet). Provincies stellen een omgevingsverordening vast met daarin alle provinciale regels over de fysieke leefomgeving (art. 2.6 Omgevingswet). Voor waterschappen geldt dat al hun regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen in de waterschapsverordening (art. 2.5 Omgevingswet). Dat betekent dat de regels die waterschappen stellen ter behartiging van hun wettelijke taken op moeten worden genomen in de waterschapsverordening. Deze wettelijke taken bestaan uit het beheer van watersystemen, het zuiveren van stedelijk afvalwater en soms ook (vaar)wegbeheer.

Op rijksniveau zullen het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) de regels bevatten over te ontplooiën activiteiten in de leefomgeving. Hierbij geldt het principe ‘decentraal, tenzij’. Dus het Rijk gaat terughoudend om met het stellen van nationale regels over activiteiten in de leefomgeving. Het heeft de voorkeur, waar nodig, decentraal regels te stellen. Een voorbeeld hiervan zijn de regels over lozingen op oppervlaktewater. In de huidige situatie, onder de Waterwet en zeker ook in het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) en het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah), zijn lozingen (met verontreinigende stoffen) volledig op rijksniveau gereguleerd. Onder de Omgevingswet is dat nog maar deels het geval en zullen waterschappen met het oog op de waterkwaliteit regels moeten opnemen in de waterschapsverordening over lozingen. Grofweg kan worden gesteld dat het Blbi en het Blah op rijksniveau niet meer terugkomen en dat het dus aan gemeenten (voor lozingen op de openbare riolering en in de bodem) en waterschappen (voor lozingen op

oppervlaktewater) is hiervoor zelf regels te stellen. Denk concreet aan lozingen van huishoudelijk afvalwater, hemelwater en grondwater. Kortom, onder de Omgevingswet zullen de regels over directe en indirecte lozingen dus niet meer alleen op rijksniveau worden vastgesteld, maar ook op decentraal niveau in de waterschapsverordening en in het omgevingsplan.

Juridische kaders waterschapsverordening

De Omgevingswet stelt in artikel 2.5 dat het algemeen bestuur van het waterschap één waterschapsverordening vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Uiteraard is dat gerelateerd aan de eerder genoemde wettelijke taken die een waterschap heeft in de fysieke leefomgeving. De huidige keur en een eventuele wegenkeur of vaarwegenverordening moeten worden geïntegreerd tot één waterschapsverordening. Ook algemene regels, die in de huidige situatie vaak een vrijstelling inhouden van een algemene vergunningplicht mits voldaan is aan bepaalde voorschriften, moeten worden opgenomen in de waterschapsverordening.

Nieuw is dat de zogenaamde keurzones,² waar bepaalde regels uit de keur gelden, niet meer als overzichtskaart in de legger worden opgenomen, maar in de waterschapsverordening. Deze zones heten straks beperkingengebieden en horen thuis in de waterschapsverordening.

In de waterschapsverordening worden ook de gronden opgenomen voor verlening of weigering van een vergunning, de te verbinden voorschriften en de wijziging of intrekking van vergunningen. Deze beoordelingsregels bestaan in de huidige situatie uit de doelstellingen van de Waterwet.³

Het algemeen bestuur kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van de waterschapsverordening delegeren aan het dagelijks bestuur. Dit maakt het mogelijk de waterschapsverordening op bepaalde onderdelen flexibeler te maken c.q. sommige wijzigingen sneller door te voeren.

Algemeen geldt dat overheden bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere overheden en zo nodig afstemmen (artikel 2.2 Omgevingswet). Daarnaast kunnen provincies en het Rijk instructieregels vaststellen over de waterschapsverordening. Of en hoe de provincies in de omgevingsverordeningen hier invulling aan geven, is nog niet duidelijk. Het Rijk heeft in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) één instructieregel opgesteld over de waterschapsverordening, namelijk dat bij regulering van lozingen op Krw-oppervlaktewaterlichamen eisen uit de Krw in acht moet worden genomen.

Op de voorbereiding van een waterschapsverordening is de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Een ontwerpverordening moet ter inzage worden gelegd, waarover door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht (art. 16.32 j° 16.22 Omgevingswet). De waterschapsverordening is aangemerkt als een zogenaamd omgevingsdocument en zal digitaal ontsloten moeten worden via het digitale stelsel bij de Omgevingswet (art. 16.2, lid 3, j° 20.25 Omgevingswet). Daarbij moet de waterschapsverordening voldoen aan bepaalde ministeriële regels, bijvoorbeeld bepaalde standaarden.

Concrete uitwerking in de waterschapsverordening

De waterschapsverordening is meer dan een 'opgepoetste' keur. De juridische kaders en de verbeterdoelen van de Omgevingswet vragen om een nieuwe benadering van de waterschapsregelgeving. Met de op te stellen handreiking van de Unie van Waterschappen wordt de waterschappen een hulpmiddel geboden om deze nieuwe benadering vorm te geven. Kernelementen van de waterschapsverordening zijn ten eerste de te reguleren activiteiten. Aan welke activiteiten moeten bepaalde voorschriften worden gesteld om de belangen van het watersysteem te borgen? Binnen deze activiteiten zullen verschillende gradaties kunnen bestaan. Zo zullen er voor het werken in een waterkering zwaardere regels gelden dan voor het werken in een beschermingszone van een

waterkering. Een ander voorbeeld is het aanleggen van een dam met duiker in een watergang. In een gebied met (te) weinig waterberging zal hiervoor een zwaarder voorschrift gelden dan in een gebied met meer dan voldoende waterberging.

Een tweede kernelement zijn dan ook de voorschriften bij een activiteit. Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken heeft het de voorkeur eerst te kijken of een zorgplicht volstaat. Vervolgens kan men denken aan algemene regels, eventueel met een meldplicht. In de waterschapsverordening kan daarbij de mogelijkheid worden opgenomen dat in individuele gevallen van de algemene regels wordt afgeweken door het stellen van specifieke maatwerkvoorschriften. Ook kan een waterschap met algemene maatwerkregels voor bepaalde activiteiten generiek afwijken van algemene regels van het Rijk. Dat biedt flexibiliteit en ruimte voor maatwerk. Sommige activiteiten kunnen zo ingrijpend zijn voor het watersysteem dat een vergunningplicht nodig is. Denk bijvoorbeeld aan een groot project waarbij een waterkering of hoofdwatgang moet worden verlegd. In dergelijke gevallen is het belangrijk dat er vooroverleg plaatsvindt tussen de initiatiefnemer en het waterschap en is de vergunningplicht het geëigende instrument van regulering. In het uiterste geval kan een algeheel verbod nodig zijn, bijvoorbeeld op het onttrekken van water bij extreme droogte of de aanleg van drainage in een gebied waar dat vanwege verdroging ongewenst is.

Het derde kernelement van de verordening zijn de werkingsgebieden, waar de regels uit de verordening gelden. Het gaat hier om geografische, op een kaart weer te geven gebieden, waar bepaalde voorschriften uit de keur gelden. De eerder genoemde beperkingengebieden zijn daar het grootste voorbeeld van, maar het kan ook om andere gebieden gaan waar bepaalde regels gelden ter bescherming van het watersysteem, bijvoorbeeld regels over de activiteit uitbreiden van verhardingen in een gebied met weinig waterberging. De werkingsgebieden (en bijbehorende voorschriften) zullen worden weergegeven via het nieuwe digitale stelsel. De begrenzing van deze gebieden zal bovendien regelmatig kunnen wijzigen, bijvoorbeeld door projecten van derden of door het waterschap zelf.

Samenvattend

In deze bijdrage is de nieuwe waterschapsverordening belicht. Vanuit verschillende gezichtspunten is naar deze verordening gekeken: enerzijds met een juridische bril, anderzijds vanuit de ‘geest van de Omgevingswet’. Ook is concreet bekeken wat deze gezichtspunten kunnen betekenen voor de inhoud van de verordening. Er liggen grote uitdagingen voor de waterschappen. Geheel nieuw is dat de keur nieuwe stijl zal moeten worden uitgebreid met lozingsregels. Tegelijkertijd is er nu al veel mogelijk en zitten waterschappen al volop in de beweging van de Omgevingswet. De frisse wind in het omgevingsrechtelijke land heeft de waterschappen duidelijk al bereikt. Richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de windkracht zeker nog toenemen, maar ik ben ervan overtuigd dat met Omgevingswet een mooie slag wordt gemaakt door de waterschappen in het verder vereenvoudigen en verbeteren van de regelgeving. ■

- 1 <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>.
- 2 Waterstaatswerken, beschermingszones en het profiel van vrije ruimte.
- 3 Artikel 2.1, lid 1, Waterwet:
 - a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
 - b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
 - c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.