



Hoofdstuk 2

**De waterschapsverordening:
juridisch beschouwd**

Hoofdstuk 2. De waterschapsverordening: juridisch beschouwd

2.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 van de Handreiking waterschapsverordening biedt inzicht in de juridische en digitale eisen die aan de waterschapsverordening worden gesteld en de verhouding tussen de waterschapsverordening en andere instrumenten, zowel van het waterschap zelf als van andere overheden. Naast een toelichting van de juridische aspecten zal dit hoofdstuk nader ingaan op de digitale eisen die gelden voor de aansluiting van de waterschapsverordening op het nieuwe Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).

In paragraaf 2.2 staat de verhouding tussen de waterschapsverordening en de verschillende andere instrumenten van het waterschap centraal. De paragraaf begint met een beschrijving van de overgang van de keur en algemene regels van het waterschap naar de waterschapsverordening. Daarna komen de legger, het peilbesluit en het waterbeheerplan (straks: waterbeheerprogramma) aan bod. Tot slot bevat deze paragraaf een beschrijving van de andere verordeningen van het waterschap die naast de waterschapsverordening blijven bestaan, zoals legesverordeningen.

Paragraaf 2.3 is gewijd aan de instrumenten van andere overheden die relevant zijn voor de waterschapsverordening. Dit betreft de omgevingsvisie en het regionale waterprogramma van de provincie en instructieregels over de waterschapsverordening in de provinciale omgevingsverordening. Ook het Rijk heeft regels gesteld die van belang zijn voor de waterschapsverordening: procedurele regels in het Omgevingsbesluit, omgevingswaarden en instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving en algemene regels en vergunningplichten – met maatwerkmogelijkheden voor het waterschap – in het Besluit activiteiten leefomgeving. De paragraaf sluit af met een beschrijving van het gemeentelijke omgevingsplan en de raakvlakken tussen de waterschapsverordening en het omgevingsplan.

Daarna komen enkele specifieke onderwerpen aan bod. Paragraaf 2.4 gaat over instructieregels: regels van het Rijk of de provincie over de taken en bevoegdheden van andere overheden (waaronder het vaststellen van de waterschapsverordening). In paragraaf 2.5 staat de bevoegdheid van het waterschap om regels te stellen centraal: de autonome bevoegdheid versus de bevoegdheid in medebewind. Vervolgens wordt ingezoomd op de bruidsschat (paragraaf 2.6). Dat is de verzameling regels die nu op rijksniveau van kracht zijn, maar niet terugkomen in het nieuwe stelsel. Om geen juridisch gat te laten vallen, heeft het Rijk er voor gekozen om deze regels direct bij inwerkingtreding in iedere waterschapsverordening van rechtswege en ieder omgevingsplan in te voegen. Daarvoor is de naam "bruidsschat" bedacht.

In paragraaf 2.7 is een analyse opgenomen van het type regels dat in de waterschapsverordening kan worden opgenomen. Paragraaf 2.8 gaat over werkingsgebieden en beperkingengebieden, oftewel de geografische component van de waterschapsverordening. Daarna volgt paragraaf 2.9 over de afstemming van de waterschapsverordening met de regelgeving van provincies en gemeenten. Paragraaf 2.10 beschrijft de procedurele aspecten van het vaststellen van de waterschapsverordening. Paragraaf 2.11 gaat in op de mogelijkheid tot delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan het dagelijks bestuur. Het wijzigen van de waterschapsverordening (onder andere de actualisering van beperkingengebieden, in relatie tot de huidige legger) wordt behandeld in paragraaf 2.12. Paragraaf 2.13 bevat een uitgebreide beschrijving van de digitale

standaarden voor de waterschapsverordening. Paragraaf 2.14 gaat in op het hanteren van begrippen binnen het waterdomein en de Aquo-standaard. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beknopte conclusie.

2.1.1 Doelgroep/normadressaat

Regels in de waterschapsverordening zijn altijd gericht tot een bepaalde doelgroep (ook wel de normadressaat genoemd). Bij het opstellen van de waterschapsverordening zal steeds nagedacht moeten worden wie de normadressaat precies is. Tot wie zijn de regels gericht? Wie moeten aan de norm voldoen?

De normadressaat kan per artikel (of per paragraaf of hoofdstuk) verschillen: sommige artikelen richten zich tot burgers of bedrijven, zoals algemene regels of een meldplicht, en andere artikelen (bijvoorbeeld de beoordelingsregels voor vergunningen) richten zich tot het dagelijks bestuur of het bevoegd gezag. De normadressaat kan per paragraaf of hoofdstuk worden geregeld, of in algemene zin voor de hele waterschapsverordening waarbij vervolgens de uitzonderingen (met afwijkende normadressaat) worden benoemd. Het is vanzelfsprekend van belang dat het waterschap geen doelgroep overslaat; alle relevante normadressaten moeten worden benoemd.

In de algemene rijksregels (het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving) zijn steeds artikelen opgenomen die de normadressaat aanwijzen, zie bijvoorbeeld artikel 2.10 Bal. De normadressaat voor de algemene rijksregels is “degene die de activiteit verricht”. Dat sluit aan bij de normadressaat van omgevingsvergunningen, geregeld in artikel 5.37 van de Omgevingswet. Er zijn echter ook andere normadressaten mogelijk in plaats van, of naast, degene die de activiteit verricht: bijvoorbeeld de rechthebbende van gronden, of eenieder. Het is aan te raden om in de waterschapsverordening ook expliciet aan te wijzen wie de normadressaat van algemene regels (inclusief meldplichten en informatieplichten) is. Dat voorkomt dat er bij handhavingzaken discussie ontstaat over wie precies de regels had moeten naleven, of dat het niet duidelijk is tot wie het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift kan richten. Als bijvoorbeeld een duiker is aangelegd op de grens van twee percelen, zijn dan beide perceeleigenaren aanspreekbaar of alleen degene die de duiker daadwerkelijk heeft aangelegd?

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) is de normadressaat veelal niet expliciet geregeld. De normadressaat volgt impliciet uit de strekking van de regels. Het spreekt bijvoorbeeld voor zich dat de regels van hoofdstuk 6 Bkl, over de waterschapsverordening, gericht zijn tot het bestuursorgaan dat de waterschapsverordening vaststelt. Op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet kan dat zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur zijn. En de regels over het verlenen of weigeren van omgevingsvergunningen en het verbinden van voorschriften aan die vergunningen zijn natuurlijk gericht tot het bevoegd gezag voor die vergunningen.

In de waterschapsverordening hoeft de normadressaat voor instructieregels over programma's of over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten ook niet expliciet benoemd te worden. De normadressaat blijkt wel uit de artikelen zelf.

2.2 Waterschapsverordening ten opzichte van andere instrumenten (huidig en nieuw)

2.2.1 Keur en algemene regels --> waterschapsverordening

Op grond van artikel 59, lid 1 en artikel 78, lid 1 van de Waterschapswet zijn de waterschappen bevoegd om verordeningen op te stellen. Deze verordeningen kunnen alleen gaan over de taken die specifiek aan het waterschap zijn opgedragen. De belangrijkste verordening van een waterschap is de keur, dit is een zogenaamde beheerverordening.

Het waterschap is onder meer verantwoordelijk voor de bescherming van waterkeringen (dijken), watergangen, oevers en kunstwerken zoals bijvoorbeeld sluizen en gemalen. Hiervoor hebben de waterschappen regels opgenomen in de keur. De meeste regels zijn gebodsbepalingen en verbodsbepalingen. Daarnaast staan in de keur ook regels over het onderhoud van waterstaatswerken. En verder vind je ook een aantal regels over grondwateronttrekkingen en infiltraties in de keur.

De meeste waterschappen hebben in hun keur een bepaling opgenomen op basis waarvan algemene regels kunnen worden vastgesteld. De algemene regels gaan met name over de uitzonderingen op de vergunningplicht. Bepaalde handelingen zijn daarmee vergunningvrij geworden of gebonden aan een meldplicht of informatieplicht. De algemene regels maken onderdeel uit van de keur, maar staan wel in een afzonderlijk document.

De keur verwijst voor haar werkingsgebied naar de legger van het waterschap. In de legger is alle informatie opgenomen over de ligging, vorm, afmeting en constructie van de waterstaatswerken binnen het beheergebied van het betreffende waterschap. In paragraaf 2.2.2 wordt de legger uitgebreid besproken.

Wat gebeurt er met de keur onder de Omgevingswet?

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er van rechtswege een waterschapsverordening. De keur en de algemene regels van het waterschap maken deel uit van deze waterschapsverordening. De keur en de algemene regels staan in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening. Dit is het deel dat moet worden aangepast voor het tijdstip dat bij koninklijk besluit wordt bepaald (zie artikel van de 22.15 Omgevingswet). Op dat tijdstip moet de waterschapsverordening voldoen aan het nieuwe stelsel, en de keur en algemene regels voldoen daar niet aan (onder meer doordat zij niet conform de digitale standaarden zijn opgesteld). Naar verwachting geldt voor deze transitie een termijn van twee jaar, tot 1 januari 2023. De waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat omvat ook de zogeheten bruidsschat. Dit zijn regels van het Rijk die in het huidige recht van toepassing zijn, maar in het nieuwe stelsel niet terugkomen. Om geen gat te laten vallen, worden deze regels opgenomen in iedere waterschapsverordening. De bruidsschat voor de waterschappen wordt uitgebreid behandeld in paragraaf 2.6. De bruidsschat komt in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht, en hoeft dus in principe niet voor 1 januari 2023 te worden aangepast. Maar dat mag natuurlijk wel.

Wat kan het waterschap doen tijdens de transitiefase?

Het waterschap kan ervoor kiezen om direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet, of op enig moment voor 1 januari 2023, een volledig nieuwe waterschapsverordening vast te stellen. Die waterschapsverordening moet dan in zijn geheel voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Dat betreft zowel de juridische eisen (instructieregels van het Rijk en de provincie) als digitale eisen (zie

paragraaf 2.13 over DSO, TPOD en STTR). Het is gedurende de transitiefase ook mogelijk om de waterschapsverordening gedeeltelijk te wijzigen. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet is uitgebreid beschreven hoe het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat partieel (gebiedsgericht) gewijzigd kan worden.²³ Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 22.6 lid 1 van de Omgevingswet. Dat artikel bepaalde in eerste instantie dat bij de vaststelling van een omgevingsplan, de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, alleen allemaal tegelijk kunnen komen te vervallen. Daartegen heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) tegen geprotesteerd, met als gevolg dat via de eerste nota van wijziging aan artikel 22.6 van de Omgevingswet de mogelijkheid is toegevoegd om bij Algemene Maatregel van Bestuur te bepalen dat de regels ook gedeeltelijk kunnen vervallen. Dit maakt (volgens de toelichting bij de nota van wijziging) de themagerichte wijziging van het omgevingsplan mogelijk.

Voor de waterschapsverordening bestaat er geen vergelijkbaar artikel als artikel van de 22.6 Omgevingswet. Daaruit valt af te leiden dat de wetgever de waterschappen niet wil limiteren in de mogelijke wijzigingen van de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat. Het is dus mogelijk om een partiële wijziging van de waterschapsverordening vast te stellen, waarbij bepaalde artikelen uit het tijdelijke deel worden geschrapt en nieuwe artikelen aan het nieuwe deel worden toegevoegd. Zo kan het waterschap bijvoorbeeld een afzonderlijke regel over het aanleggen van een brug uit het tijdelijke deel schrappen en een vervangende regel over bruggen toevoegen aan het nieuwe deel van de waterschapsverordening, zonder dat het daarbij gelijk de hele waterschapsverordening conform de standaarden²⁴ en instructieregels moet vaststellen. De nieuwe regels die worden toegevoegd, moeten vanzelfsprekend op zichzelf wel aan de juridische en digitale eisen voldoen.

2.2.2 Legger --> legger en onderhoudslegger

Een legger is van oorsprong veelal een register waarin is opgenomen wie een water of een dijk onderhoudt, vaak vergezeld van een verzameling kaarten met de eigenschappen van de te onderhouden wateren of dijken.

In het huidige waterrecht zijn er twee typen leggers. Op grond van artikel 5.1 van de Waterwet is de beheerder van waterstaatswerken verplicht om in de legger gegevens op te nemen over de ligging, vorm, afmeting en constructie van de waterstaatswerken in het beheergebied. Een overzichtskaart waarop de ligging van waterstaatswerken en eventueel daaraan grenzende beschermingszones staan aangegeven, maakt onderdeel uit van de legger. Bepaalde waterstaatswerken in het beheer van waterschappen kunnen door de provincie zijn vrijgesteld van de leggerplicht. Bijvoorbeeld voor wateren die van geringe afmeting zijn. De legger bevat een technisch beheersregister voor primaire waterkeringen en waterkeringen waarvoor de provincie een veiligheidsnorm heeft vastgesteld. In dit beheersregister zijn gegevens opgenomen van de constructies en feitelijke toestand die nodig zijn voor het behoud van het waterkerend vermogen van de waterkeringen.

Naast de bovengenoemde legger is er ook nog een zogenoemde onderhoudslegger. Dit is een legger op grond van artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet. In de onderhoudslegger, wordt aangegeven wie welke waterstaatswerken moet onderhouden en/of welke onderhoudsverplichtingen daarvoor gelden.

De procedures voor voorbereiding en vaststelling van de waterwetlegger voor waterschappen zijn niet bepaald in de Waterwet of het Waterbesluit. Bij of krachtens provinciale verordening of in een

²³ Kamerstukken II 2017/2018, 34 986, nr. 3, p. 100.

²⁴ STOP/TPOD staat voor STandaard voor Officiële Publicaties/ToePassingsprofiel OmgevingsDocumenten.

inspraakverordening van het waterschap zijn vaak nadere regels gesteld ten aanzien van deze procedures. Vaak is daarin bepaald dat de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van de beide leggers van waterschappen.²⁵

Tegen een waterwetlegger staat in de huidige wetgeving beroep open voor zover daarbij de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone wordt vastgesteld. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat voor de overige onderdelen van de waterwetlegger geen beroep open staat. Voor wijzigingen van de onderhoudslegger staat wel beroep open.

Wat gebeurt er met de leggers onder de Omgevingswet?

In de Omgevingswet wordt een legger op grond van de Waterwet gelijkgesteld met een legger op grond van de Omgevingswet, voor zover het de normatieve toestand betreft. Het gaat hier om dat deel van de legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen (zie artikel 2.39 Omgevingswet). Ook is in de Omgevingswet bepaald dat de provincie in de omgevingsverordening vrijstelling kan verlenen van deze leggerplicht, bijvoorbeeld voor wateren van geringe afmetingen.

Ook blijft het technisch beheerregister voor primaire waterkeringen en waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld onderdeel van de legger. In het beheerregister worden de gegevens opgenomen van de constructie en de feitelijke toestand, die nodig zijn voor het behoud van het waterkerend vermogen van de waterkeringen.

De overzichtskaart van de waterwetlegger met de *zoning* van waterstaatswerken en beschermingszones is onder de Omgevingswet geen onderdeel meer van de legger. Deze gebieden moeten als beperkingengebieden worden opgenomen in de waterschapsverordening.

Beperkingengebieden omvatten in dit geval het waterstaatswerk zelf en de huidige beschermingszones en profielen van vrije ruimte. De reden dat beperkingengebieden over gaan naar de waterschapsverordening komt voort uit de wens om alle burgerbindende regels in één verordening te concentreren.

De onderhoudslegger op grond van artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet wordt niet in de waterschapsverordening opgenomen. De onderhoudsplichten die met deze legger aan derden worden opgelegd, worden van oudsher gezien als een “belasting in natura”. Hoewel de aanwijzing van onderhoudsplichten of onderhoudsplichtigen ook betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, is toch bepaald dat deze bepalingen geen onderdeel uitmaken van het stelsel van de Omgevingswet. In artikel 2.2, lid 2, sub a, van het Omgevingsbesluit wordt daarom bepaald dat onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen. De regels over onderhoud (algemeen verbindende voorschriften) moeten in een aparte verordening worden opgenomen. Denk daarbij aan de onderhoudsverplichtingen, de schouw, een strafbepaling om strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken (zie artikel 81 Waterschapswet) en mogelijkheden tot afwijken (vergunning of ontheffing).

Veel waterschappen hebben de beide leggers gecombineerd in één document met een digitale overzichtskaart. Dit is meestal geen probleem, zolang maar wordt voldaan aan de afzonderlijke

²⁵ L.C.E. Augustinus en S. Handgraaf, Het juridische instrumentarium voor actief waterbeheer, *TO* 2017, nr. 3, p. 119.

wettelijke voorschriften. De waterschappen vinden het daarom wenselijk dat de onderhoudslegger met de daarin opgenomen onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen ook digitaal beschikbaar wordt gesteld in het Digitaal Stelsel Omgevingswet-Landelijke Voorziening (hierna: DSO-LV) als niet-verplichte informatie. De Unie heeft daarom in haar reactie op de consultatieversie van het Invoeringsbesluit aangegeven met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover in gesprek te willen gaan. De minister heeft hier positief op gereageerd, deze gesprekken vinden plaats in de periode tot eind 2019.²⁶

Beroep

De legger op grond van de Omgevingswet is uitgesloten van beroep. De Omgevingswetlegger is opgenomen op de zogenoemde negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht.

Ook tegen de aanwijzing van de beperkingengebieden in de waterschapsverordening staat in principe geen beroep open (op grond van de Algemene wet bestuursrecht staat geen beroep open tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften zoals de waterschapsverordening). Maar omdat de waterschapsverordening ook de aanwijzing van beperkingengebieden bevat, zou het kunnen dat de rechter dit deel van de waterschapsverordening aanmerkt als concretiserend besluit van algemene strekking. Dan zou er wel beroep tegen de waterschapsverordening open kunnen staan.²⁷ Voor wijzigingen van de onderhoudslegger staat wel beroep open.

Tabel 1.H2

Leggers nu	Legger Omgevingswet
De overzichtskaart waarop de ligging van waterstaatswerken en eventueel daaraan grenzende beschermingszones staan aangegeven.	De overzichtskaart met de zonering van waterstaatswerken en beschermingszones worden aangewezen als beperkingengebieden in de waterschapsverordening.
Gegevens over de ligging, vorm, afmeting en constructie waaraan de waterstaatswerken in het beheergebied moeten voldoen.	Gegevens over de ligging, vorm, afmeting en constructie waaraan de waterstaatswerken in het beheergebied moeten voldoen.
De legger bevat een technisch beheersregister voor primaire waterkeringen en waterkeringen waarvoor de provincie een veiligheidsnorm heeft vastgesteld.	De legger bevat een technisch beheerregister voor primaire waterkeringen en waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld.
De provincie kan in de waterverordening vrijstelling verlenen van de leggerplicht.	De provincie kan in de omgevingsverordening vrijstelling verlenen van de leggerplicht.
De onderhoudslegger, waarin wordt aangegeven wie welke waterstaatswerken moet onderhouden en/of welke onderhoudsverplichtingen daarvoor gelden kan samengevoegd zijn met de waterwetlegger.	De onderhoudslegger, waarin wordt aangegeven wie welke waterstaatswerken moet onderhouden en/of welke onderhoudsverplichtingen daarvoor gelden kan niet worden opgenomen in de legger Omgevingswet.
Tegen een waterwetlegger staat beroep open tegen vaststelling van ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone. Voor de overige onderdelen van de waterwetlegger staat geen beroep open.	De legger op grond van de Omgevingswet is uitgesloten van beroep. Tegen de aanwijzing van de beperkingengebieden in de waterschapsverordening staat in principe ook geen beroep open. Maar is nog onduidelijk.
Voor wijzigingen van de onderhoudslegger staat wel beroep open.	Voor wijzigingen van de onderhoudslegger staat wel beroep open.

²⁶ Dit is onderwerp van interbestuurlijke besluitvorming. Voor het vrijwillig beschikbaar stellen van informatie in het DSO-LV (waaronder de onderhoudslegger) zijn geen regels nodig in het Invoeringsbesluit. Dergelijke informatie over de fysieke leefomgeving die elders al in bruikbare vorm digitaal beschikbaar is, kan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet via de landelijke voorziening vindbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld door een technische koppeling (link) met de vindplaats.

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 351.

2.2.3 Peilbesluit --> peilbesluit

Op grond van artikel 5.2 van de Waterwet wijst de provincie wateren aan waarvoor het waterschap een peilbesluit moet vaststellen. Peilbesluiten hebben grote invloed op de fysieke leefomgeving, want de hoogte van het waterpeil is van invloed op bijvoorbeeld de natuur, de landbouw, de ontwateringsdiepte in het stedelijk gebied, etc. En ook is het van belang voor de ecologische kwaliteit van het water en voor bepaalde functies zoals de scheepvaart. Een peilbesluit is dus gericht op veiligheid, kwantiteit en kwaliteit.

In een peilbesluit worden de gewenste waterstanden of bandbreedten daarvan vastgesteld. Vaak worden verschillende waterstanden voorgeschreven voor bijvoorbeeld de zomer- en winterperiode. De waterbeheerder moet zich inspannen om te zorgen dat het waterpeil zoveel mogelijk op het aangegeven niveau blijft. Soms is het niet goed mogelijk om een vast peil aan te houden, bijvoorbeeld als door natuurlijke omstandigheden sprake is van grote fluctuaties in het waterpeil. Die wateren worden door de provincie niet aangewezen als wateren waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld. Wel kan in een waterbeheerplan een streefpeil worden opgenomen.

Wat gebeurt er met het peilbesluit onder de Omgevingswet?

Het peilbesluit onder de Omgevingswet blijft in grote lijnen hetzelfde als onder de Waterwet. De provincie wijst in de omgevingsverordening aan voor welke watersystemen de waterschappen een peilbesluit moeten vaststellen. Een verschil is wel dat de voorbereidingsprocedure voor peilbesluiten nu op nationaal niveau is geregeld. Artikel 16.32a Omgevingswet bepaalt dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van peilbesluiten. In het huidige recht bepaalt de provincie wat de voorbereidingsprocedure is in de provinciale waterverordening. Provincies hebben nu afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ook al van toepassing verklaard, dus wat dat betreft verandert er niets.

Een peilbesluit hoeft niet in de waterschapsverordening te worden opgenomen.

2.2.4 Projectplan --> projectbesluit

Inleiding

Waterschappen dienen in de huidige praktijk bij de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, gebruik te maken van een projectplan overeenkomstig artikel 5.4 van de Waterwet. Met de komst van de Omgevingswet zal dit instrument komen te vervallen. Het projectplan maakt plaats voor een nieuw instrument: het projectbesluit.

In deze paragraaf volgt een korte uiteenzetting van het projectbesluit zoals deze voor de waterschappen van belang is, met vooraf eerst een beschrijving van het projectplan onder de huidige regelgeving. Dit specifieke onderwerp krijgt een nadere uitwerking in een aparte handreiking "Projectbesluit Omgevingswet" voor de waterschappen.²⁸

Projectplan

Als regionale beheerders van watersystemen voeren waterschappen in de praktijk zeer regelmatig beheer en onderhoud uit ten aanzien van eigen waterstaatswerken. Enkele voorbeelden daarvan zijn het versterken of verleggen van een waterkering of het weer vrij laten stromen van een beek. Om deze eigen aanleg- of wijzigingswerkzaamheden uit te kunnen voeren is op grond van artikel 5.4 Waterwet een projectplan vereist.

²⁸ Deze wordt opgesteld door de projectgroep projectbesluit Omgevingswet, onder leiding van de Unie van Waterschappen en is naar verwachting eind 2019 gereed.

Een projectplan bevat een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop het werk tot uitvoering zal worden gebracht. Daarnaast dient het projectplan een beschrijving van de te treffen voorzieningen te bevatten, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk.

Door een waterschap geïnitieerd project zal onder de huidige wetgeving, wat besluitvorming betreft, vorm krijgen via het projectplan met daarbij een projectprocedure (paragraaf 5.2 Waterwet) voor coördinatie van de besluitvorming. In het model-projectplan Waterwet van de Unie van Waterschappen is de procedure nader omschreven en kan voor achtergrondinformatie daar op nageslagen worden.

Projectbesluit

Waterschappen hebben, net als het Rijk en de provincies, straks onder de Omgevingswet de beschikking over een nieuw instrument: het projectbesluit. Het is een instrument voor het toestaan van veelal complexe projecten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Daarbij moet er sprake zijn van een publiek belang. Het projectplan zoals de waterschappen dat nu kennen, wordt vervangen door het projectbesluit. Het projectbesluit is echter omvangrijker want het vervangt meerdere instrumenten, zoals het inpassingsplan (Wet ruimtelijke ordening) en het Tracébesluit (Tracéwet). De grondslag voor het projectbesluit is gelegen in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet. Voor de waterschappen bouwt het projectbesluit echter voort op het projectplan van de Waterwet. Het is een instrument dat een uniforme procedure biedt voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de overheidsverantwoordelijkheid uit verschillende lagen. Ook de waterschappen hebben hierin een verantwoordelijkheid. Voorbeelden van die ontwikkelingen zijn de aanleg van een weg, een windmolenpark of de verhoging van een waterkering.²⁹

Concreet gezien is het projectbesluit voor waterschappen een instrument voor het uitvoeren, in werking hebben en instandhouden van projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.

Daarbij is het van belang scherp te hebben wat de Omgevingswet onder een project verstaat. Een project in de zin van de Omgevingswet is 1) het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, en 2) andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen.³⁰

In tegenstelling tot het projectplan is niet voor iedere aanleg of wijziging van waterstaatswerken een projectbesluit nodig. Het dagelijks bestuur van het waterschap is verplicht om een projectbesluit vast te stellen in geval van de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk. Voor de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken door of vanwege de waterbeheerder, kan vrijwillig voor vaststelling van een projectbesluit worden gekozen.

Als het waterschapsbestuur er niet voor kiest om in die gevallen een projectbesluit te nemen, zijn er de opties van de zogenaamde vergunning eigen dienst of een vrijstelling op grond van de waterschapsverordening. Een vergunning eigen dienst is een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, voor zover een vergunningplicht geldt op grond van het Besluit activiteit leefomgeving of de waterschapsverordening.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 54.

³⁰ Bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, onderdeel A. Begrippen (herleidbare geconsolideerde versie).

De Omgevingswet maakt het dus mogelijk om bij bepaalde activiteiten of projecten te kiezen voor een projectbesluit of niet. Het alternatief is een vergunning eigen dienst of een vrijstelling. Het is daarom van belang dat het waterschapsbestuur keuzes maakt en van te voren bepaalt welke instrumenten wanneer worden ingezet (facultatief projectbesluit, vergunning eigen dienst, vrijstelling). Bijvoorbeeld met behulp van een afwegingskader. De handreiking “Projectbesluit Omgevingswet” voor de waterschappen bevat straks een afwegingskader die waterschappen als blauwdruk kunnen gebruiken.

Belangrijkste verschillen projectplan – projectbesluit

De verschillen tussen beide instrumenten zitten in de opzet, de reikwijdte en de doorwerking. Hieronder is schematisch weergegeven wat de belangrijkste verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit zijn in relatie tot het waterbeheer.

Tabel 2.H2

	Projectplan (Waterwet)	Projectbesluit (Omgevingswet)
Reikwijdte	Alle projecten aanleg/wijziging watersystemen ³¹	Projecten watersystemen en waterketenbeheer ³² Verplichte toepassing waterschap: In ieder geval voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen (artikel 5.46 lid 2 Omgevingswet)
Bevoegd gezag	<ul style="list-style-type: none"> - Minister van Infrastructuur en Waterstaat - Algemeen bestuur, tenzij gedelegeerd aan het dagelijks bestuur van het waterschap <p><i>Goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie(s) is vereist in geval de projectprocedure van artikel 5.5 Waterwet e.v. wordt gevolgd</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Minister van Infrastructuur en Waterstaat of de minister van Economische Zaken en Klimaat - Dagelijks bestuur van het waterschap - Gedeputeerde staten van de provincie <p><i>Goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie(s) is vereist</i></p> <p><i>Bij gezamenlijke uitvoering project kan de bevoegdheid anders liggen</i></p>
Procedure	<p>Geen verplichte voorbereidingsprocedure bij een ‘regulier’ projectplan dat geen betrekking heeft op primaire waterkeringen</p> <p>In geval sprake is van de projectprocedure van artikel 5.5 Waterwet, paragraaf 2: toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)</p>	<p>Afdeling 5.2 Omgevingswet</p> <p>Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) op de voorkeursbeslissing voor en de voorbereiding op een projectbesluit, artikelen 16.70 en 16.71 Omgevingswet</p>

³¹ Voor de omvang van deze plicht, zie het model-projectplan Waterwet van de Unie van Waterschappen.

³² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 511.

	Projectplan (Waterwet)	Projectbesluit (Omgevingswet)
Participatie	Participatie is niet geborgd in de projectplanprocedure	Participatie is geborgd en een verplicht onderdeel van de procedure; verkenningfase (artikel 5.46 Omgevingswet)

Relatie projectbesluit – waterschapsverordening

De regels over het projectbesluit en de projectprocedure zijn uitputtend geregeld in de Omgevingswet en toepassing van dit instrument wordt in individuele gevallen bepaald. Dit betekent dat in de waterschapsverordening geen regels kunnen worden opgenomen over projectbesluiten. Het is daarom van groot belang dat waterschappen voor bepaalde beheeractiviteiten door of namens het bestuur, regels in de waterschapsverordening opnemen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht. Die specifieke beheeractiviteiten kunnen dan worden toegestaan zonder omgevingsvergunning of projectbesluit. In bijlage V van deze handreiking zijn ook voorbeeldteksten opgenomen in de vorm van bepalingen die specifiek zien op dit onderdeel.

2.2.5 Waterbeheerplan --> waterbeheerprogramma

Op grond van artikel 4.6 Waterwet stelt het waterschap met betrekking tot de watersystemen onder zijn beheer een waterbeheerplan vast. Dit is een beleidsdocument waarin de te behalen strategische doelstellingen zijn opgenomen. Daarbij zijn ook de voorwaarden en maatregelen opgenomen die ervoor moeten zorgen dat de beoogde doelstellingen worden gehaald. In het tweede lid van artikel 4.6 van de Waterwet staat specifiek wat in het waterbeheerplan moet worden opgenomen. Het waterbeheerplan heeft een plancyclus van zes jaar.

Onder het watersysteembeheer in het kader van de waterbeheerplannen vallen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen, waterkeringen, bergingsgebieden en ondersteunende kunstwerken. Verder maakt ook het beheer bij calamiteiten onderdeel uit van het beheerplan en kunnen aanvullende functietoekenningen in het beheerplan worden opgenomen. Dit laatste is alleen mogelijk als het regionale waterplan van de provincie deze mogelijkheid biedt. Het waterbeheerplan van de waterschappen wordt vastgesteld door het algemeen bestuur van een waterschap. Als er sprake is van samenhang tussen verschillende watersystemen, moet het waterbeheerplan worden afgestemd op de beheerplannen van andere waterbeheerders.

Wat gebeurt er met het waterbeheerplan onder de Omgevingswet?

Onder de Omgevingswet heet het waterbeheerplan een waterbeheerprogramma. Hieronder wordt uiteengezet wat dit programma inhoudt.

Verplicht programma

Op grond van artikel 3.7 van de Omgevingswet is het voor waterschappen verplicht om een waterbeheerprogramma te laten vaststellen door het algemeen bestuur. Daarbij moet het waterschap rekening houden met het regionale (provinciale) waterprogramma voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn. Dit komt voort uit de verplichtingen die gelden op grond van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn en andere EU-richtlijnen over water. Hier is dus sprake van doorwerking van het regionale (provinciale) waterprogramma naar het waterbeheerprogramma van het waterschap. Het



waterbeheerprogramma heeft een zes-jaarlijkse cyclus. Het eerste waterbeheerprogramma onder de van de Omgevingswet wordt eind 2021 vastgesteld, voor de planperiode 2021-2027.³³

De inhoud van het waterbeheerprogramma verschilt vrijwel niet van de inhoud van het beheerplan onder de Waterwet. Het beschrijft de resultaten die het waterschap wil bereiken op strategisch en tactisch niveau en de maatregelen die nodig zijn om dat te realiseren.

Het programma bestaat uit de volgende onderdelen:

- Programma van de maatregelen en voorzieningen, in aanvulling op en ter uitwerking van wat in het rijks- of regionale waterprogramma is opgenomen over maatregelen, onder vermelding van de bijbehorende termijnen.
- Aanvullende toekenning van functies aan regionale wateren, voor zover het regionale waterprogramma voorziet in de mogelijkheid daartoe.
- De uitwerking van de waterbeheeraspecten van het regionale watersysteem.

Naast het bovenstaande waterbeheerprogramma is het waterschap op grond van artikel 3.10 van de Omgevingswet ook verplicht om een programma vast te stellen als sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde met betrekking tot water. Dit gaat dan om een omgevingswaarde die door het Rijk of de provincie is vastgesteld, aangezien het waterschap zelf geen omgevingswaarden kan vaststellen. Zie voor meer informatie daarover paragraaf 2.3.3.

Vrijwillig programma

Waterschappen kunnen onder de Omgevingswet ook vrijwillige programma's opstellen. Daarbij kun je denken aan bijvoorbeeld waterplannen die samen met een of meer gemeenten worden opgesteld. Onder de Omgevingswet wordt een dergelijk plan als programma aangemerkt.

Motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma

Op grond van artikel 10.8 Omgevingsbesluit moet bij het vaststellen van een waterbeheerprogramma worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De manier waarop het waterschap invulling geeft aan het participatieproces is ter eigen beoordeling en kan verschillend zijn per waterschap. Het gaat hier om maatwerk waarbij de aard, de omvang en de invloed van het waterbeheerprogramma op het betreffende deel van de fysieke leefomgeving een rol spelen.

Toetsingskader

Omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten die gevolgen hebben voor het watersysteem moet het waterschap op grond van artikel 8.84, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving onder andere toetsen aan het waterbeheerprogramma, en aan de programma's van de provincie en het Rijk die betrekking hebben op het betreffende watersysteem. Hiermee wordt geborgd dat een omgevingsvergunning er niet toe kan leiden dat maatregelen, die in die programma's zijn opgenomen om de doelstellingen van onder andere de kaderrichtlijn water te halen, worden doorkruist.

Afstemming en samenwerking

In artikel 2.2 van de Omgevingswet is opgenomen dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere

³³ Naar verwachting verschijnt eind 2019 de (nieuwe) Handreiking waterbeheerprogramma van de Unie van Waterschappen.

bestuursorganen. Dat houdt in dat zij met elkaar afstemmen en met elkaar samenwerken. Voor wat betreft waterschappen wordt hiermee bewerkstelligd dat het waterbelang in een vroeg stadium in het instrumentarium van andere bestuursorganen kan worden geborgd. Andersom moeten waterschappen de andere overheden betrekken bij het opstellen van het waterbeheerprogramma.

Ook de watertoets keert (enigszins aangepast) terug onder de Omgevingswet. Op grond van artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Deze wettelijke verplichting tot weging van het waterbelang moet worden gezien als een concretisering van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

In dit verband is ook het sluiten van waterakkoorden nog van belang. Op grond van de Waterwet is een waterakkoord een vrijwillig instrument waarin waterbeheerders afspraken vastleggen. Doel daarvan is een samenhangend en doelmatig waterbeheer waarbij de grensoverschrijdende aspecten van dit beheer ten opzichte van elkaar worden geregeld. Onder de Omgevingswet keert het waterakkoord niet terug. Het is dan dus geen wettelijk instrument meer en er gelden ook geen specifieke eisen meer voor bijvoorbeeld de vorm. De waterakkoorden die al zijn gesloten, blijven echter wel van kracht en ook blijft het onder de Omgevingswet gewoon mogelijk om een waterakkoord te sluiten. Daarvoor is immers geen specifieke wettelijke grondslag nodig. Gelet op de hierboven genoemde afstemming en samenwerking worden waterakkoorden naar alle waarschijnlijkheid zelfs nog belangrijker dan nu al het geval is. Door een intensieve afstemming en samenwerking is het immers makkelijker om gezamenlijk de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zo goed mogelijk te verwezenlijken. Een waterakkoord is daarvoor een geschikt instrument. In een waterakkoord worden wel afspraken gemaakt maar geen maatregelen uitgewerkt. Een waterakkoord moet dus worden gezien als aanvullende afspraken op onder andere het waterbeheerprogramma.

2.2.6 Leges- en heffingsverordeningen

Op grond van artikel 110 Waterschapswet hebben waterschappen een aantal verordeningen met betrekking tot waterschapsbelastingen vastgesteld. In artikel 113 en de daaropvolgende artikelen van de Waterschapswet staat voor welke zaken het waterschap belastingen mag heffen. Die belastingen raken op zich wel aan de fysieke leefomgeving, maar zien niet in hoofdzaak op de gevolgen van de betreffende activiteit voor de fysieke leefomgeving. Dit is de reden dat de wetgever in artikel 2.2 van het Omgevingsbesluit³⁴ heeft bepaald dat regels over waterschapsbelastingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen. Ook van belang is dat tegen besluiten over belastingen een andere rechtsgang openstaat dan de rechtsgang tegen besluiten op grond van de Omgevingswet. En tot slot kan opname van regels over waterschapsbelastingen in de waterschapsverordening tot gevolg hebben dat bijvoorbeeld instructieregels ook van toepassing worden op deze financiële regels. Dit kan leiden tot ongewenste situaties.

Alle leges- en heffingsverordeningen van de waterschappen worden dus niet opgenomen in de waterschapsverordening. Deze financiële verordeningen blijven op grond van de Waterschapswet in dezelfde hoedanigheid bestaan. Wel is het noodzakelijk om de terminologie in deze verordeningen aan te passen naar de terminologie die ook in de waterschapsverordening zal worden gebruikt. Een

³⁴ Voorhangversie Invoeringsbesluit Omgevingswet - deel 4 - Wijzigingen Omgevingsbesluit. Te vinden op <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.

legesverordening gaat bijvoorbeeld over het heffen van rechten voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van diensten door het waterschap. Indien daar dan bijvoorbeeld de term 'watervergunning' wordt gebruikt, moet deze term worden gewijzigd in 'omgevingsvergunning'.

2.2.7 Overige verordeningen

Op grond van artikel 78, eerste lid, van de Waterschapswet kan het waterschap verordeningen opstellen die het nodig acht voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen. Dit kunnen dus allerlei verschillende verordeningen zijn, zo lang het de behartiging van de waterschapstaken betreft. Voorbeelden daarvan zijn: een subsidieverordening, een stimuleringsregeling, een aansluitverordening, een inspraakverordening, een verordening met betrekking tot elektronische bekendmaking, een vaarwegverordening, etc.

De meeste van deze verordeningen gaan niet over naar de waterschapsverordening. Immers, de waterschapsverordening is bedoeld voor regels over de fysieke leefomgeving. De waterschapsverordening moet in ieder geval alle regels bevatten over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen (artikel 2.2 lid 1 Omgevingsbesluit). Die regels mogen niet in een andere verordening van het waterschap worden opgenomen.

Verordeningen van het waterschap over onderwerpen die niet de fysieke leefomgeving betreffen, kunnen dus in dezelfde hoedanigheid blijven bestaan. Er is geen overgangsrecht nodig, want de grondslag voor deze verordeningen (artikel 78, lid 1 van de Waterschapswet) wordt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet niet gewijzigd. Wel is het noodzakelijk om de terminologie in deze verordeningen aan te passen naar de terminologie die ook in de waterschapsverordening wordt gebruikt en om verwijzingen naar ingetrokken wetten of besluiten aan te passen.

Een gedeelte van de vaarwegverordening komt eventueel wel in aanmerking om te worden opgenomen in de waterschapsverordening. De vaarwegverordening is vaak mede gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet, in beginsel zijn deze regels nautisch van aard. Een waterschap kan deze regels alleen stellen als hij door provinciale staten is aangewezen als nautisch beheerder in een afzonderlijk besluit. In de praktijk blijkt echter dat de regels in vaarwegverordeningen niet altijd slechts nautisch zijn maar ook betrekking kunnen hebben op het vaarwegbeheer. Deze laatste categorie regels hoort thuis in de waterschapsverordening. Overigens wel voor zover het niet gaat om het regelen van de onderhoudsverplichtingen en onderhoudsplichtigen, aangezien die bepalingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen. De regels die echt nautisch van aard zijn, moeten achterblijven in de vaarwegverordening van het waterschap aangezien de Scheepvaartverkeerswet niet overgaat naar de Omgevingswet. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 2.5.

Een aantal waterschappen maakt op grond van artikel 56 van de Waterschapswet nog gebruik van een zogenaamde aansluitverordening. In een dergelijke verordening regelt het waterschap de aansluiting van de gemeentelijke riolering op de zuiveringstechnische werken van het waterschap door middel van het verlenen van een aansluitvergunning aan de gemeente. In het Bestuursakkoord Water van 2011 is echter afgesproken dat waterschappen de aansluitverordening niet meer toepassen. In aanvulling daarop richten gemeenten en waterschappen hun verordeningen zo in dat de wederzijdse taakuitoefening niet belemmerd wordt en doelmatig plaats kan vinden. Dit is ook geheel in lijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet. Het is dus de bedoeling dat de nog bestaande aansluitverordeningen door de waterschappen worden ingetrokken.

2.3 Waterschapsverordening ten opzichte van instrumenten andere overheden onder de Omgevingswet

2.3.1 Omgevingsvisie provincie

De Omgevingswet voorziet in een aantal verschillende wettelijke instrumenten. Voor de waterschappen is dit de waterschapsverordening. Voor de provincies zijn er meerdere instrumenten beschikbaar om de taken voor de fysieke leefomgeving uit te voeren, zoals onder meer de omgevingsvisie, de omgevingsverordening of de instructie. Deze paragraaf geeft specifiek een nadere beschrijving van de provinciale omgevingsvisie en de samenhang van dit instrument met de waterschapsverordening.

Wat is het?

In de provinciale omgevingsvisie zijn de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving verankerd. De provincie stelt één samenhangende omgevingsvisie vast voor de lange termijn en voor het gehele grondgebied. Deze strategische visie gaat in op de samenhang tussen de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving:

- ruimte
- water
- milieu
- natuur
- verkeer en vervoer
- infrastructuur
- cultureel erfgoed

In de omgevingsvisie is ook vastgelegd hoe de provincie invulling geeft aan de taken om haar ambities en beleidsdoelen te behalen. De Omgevingswet schrijft in artikel 3.2 voor, wat de inhoud van de omgevingsvisie in ieder geval moet zijn:

- de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het *grondgebied*;
- de hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving.

Het begrip grondgebied omvat de onder- en bovengrond, waaronder ook het water.³⁵ Hierin ligt de relatie met de waterschapsverordening van de waterschappen.

Samenhang en verbinding

De provinciale omgevingsvisie onder de Omgevingswet is één omgevingsvisie die in de plaats komt van de volgende instrumenten onder de huidige wet- en regelgeving:

- gebiedsdekkende structuurvisies
- de relevante delen van de natuurvisies
- verkeers- en vervoersplannen
- strategische gedeeltes van provinciale waterplannen
- milieubeleidsplannen

³⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/provincie/omgevingsvisie/staat-erin/inhoudelijke-eisen>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.



Het is niet alleen een samenvoeging van verschillende beleidsterreinen binnen de fysieke leefomgeving. De provincie maakt één samenhangende omgevingsvisie én verbindt de verschillende beleidsterreinen ook met elkaar. Dit stelt de provincie in staat om zo de tegengestelde of juist gelijke belangen te herkennen.³⁶

Water in de omgevingsvisie

Bij het opstellen van de omgevingsvisie moet de provincie in hoofdlijnen de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied opnemen. Het watersysteem is hier een belangrijk onderdeel van.

De Omgevingswet schrijft in artikel 2.2 voor dat de provincie, als bestuursorgaan, rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dit betekent dat het waterbelang moet worden betrokken in de omgevingsvisie. Hoe? Door in de omgevingsvisie specifieke accenten en prioriteiten te leggen op het thema water. Dit is een beschrijving in hoofdlijnen, zoals eerder al genoemd. Een nadere uitwerking hiervan vertaalt zich in de omgevingswaarden, ofwel waterwaarden in de omgevingsverordening van de provincie. Paragraaf 2.3.7 gaat nader in op de omgevingsverordening.

Een omgevingswaarde bepaalt de gewenste staat of kwaliteit, de belasting door activiteiten en de concentratie of depositie van stoffen, die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, toelaatbaar zijn. Dit wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden, of in andere objectieve termen.³⁷ Voor de waterschappen is het van belang proactief op te treden en zogenaamde 'waterwaarden' te benoemen en deze te koppelen aan opgaven.³⁸

Ter inspiratie

Op grond van artikel 3.1 van de Omgevingswet is het opstellen van een omgevingsvisie verplicht voor het Rijk, de provincies en gemeenten. Deze verplichting geldt niet voor waterschappen. Waterschappen kunnen geen omgevingsvisie vaststellen. Het staat waterschappen echter wel vrij om als waterbeheerder de eigen ambities en beleidskeuzes vast te leggen in een visie of ander beleidsdocument, zoals een Wateragenda die een integraal beeld geeft van de waterbelangen.³⁹ Waterschap Vallei en Veluwe heeft bijvoorbeeld een soortgelijke visie opgesteld: de Blauwe Omgevingsvisie 2050 (BOVI2050).⁴⁰ De waterschappen staan voor belangrijke en ook forse opgaven zoals klimaatadaptatie, circulaire economie en energietransitie. Waterschap Vallei en Veluwe heeft daarom een eigen visie hierover opgesteld om kennis en ervaring vroegtijdig in te brengen bij de omgevingsvisies van de provincies, als ook bij de omgevingsplannen van de gemeenten. De BOVI2050 dient ter inspiratie voor maatschappelijke partners (zoals gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat, natuurorganisaties, LTO).

³⁶ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/provincie/omgevingsvisie/verandert>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

³⁷ Artikel 2.9 van de Omgevingswet.

³⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/waterschap/rol-waterschappen>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

³⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/waterschap/rol-waterschappen>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

⁴⁰ <https://bovi2050.nl/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

2.3.2 Regionaal waterprogramma provincie

Het programma is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Programma's spelen een belangrijke rol bij de operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisie.⁴¹ In de programma's werken bestuursorganen het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uit. Daarnaast kan een programma maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen te bereiken.⁴²

De provincie is onder andere verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van de taken en bevoegdheden door waterschappen, het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden en voor het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen.⁴³ Het regionaal waterprogramma is één van de Omgevingswet instrumenten van de provincie om deze taken vorm te geven.

Verplicht programma

In een aantal situaties verplicht de wet tot het vaststellen van bepaalde programma's. Dit is alleen gebeurd als dit nodig is voor de implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen.⁴⁴ Het regionaal waterprogramma is een voorbeeld van een wettelijk verplicht programma. Gedeputeerde staten hebben de verplichting gekregen om ter uitvoering van de verschillende EU-richtlijnen (de Grondwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn water, de Richtlijn overstromingsrisico's, de Zwemwaterrichtlijn) een regionaal waterprogramma op te stellen.⁴⁵ Het regionale waterprogramma is niet beperkt tot de uitvoering van EU-richtlijnen, het programma kan bijvoorbeeld ook provinciaal beleid bevatten ter uitwerking van de hoofdlijnen van het regionale waterbeleid dat in de omgevingsvisie is opgenomen. Elk waterschap zal een waterbeheerprogramma moeten opstellen (zie paragraaf 2.2.5), hierbij moet rekening worden gehouden met de regionale waterprogramma's van de betreffende provincies. Dit is voorgeschreven met het oog op de implementatie van Europees recht.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving staat wat er in het regionaal waterprogramma moet staan.⁴⁶ In het regionaal waterprogramma moet in ieder geval de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking worden toegekend aan de regionale wateren. Er kunnen ook andere maatschappelijke functies worden toegekend (bijvoorbeeld scheepvaart, zwemwater en recreatie e.d.). Daarnaast wijst het regionaal waterprogramma regionale oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen en waterwinlocaties aan en staan er een aantal maatregelen in die verplicht zijn gesteld volgens de Europese richtlijnen. Hierbij gaat het om maatregelen voor de waterkwaliteit (grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen) en de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Tot slot staat er in het regionaal waterprogramma in bepaalde gevallen een beschrijving voor de monitoring.

Regionaal waterprogramma -> waterschap

In het regionaal waterprogramma staan voor de regionale wateren de doelen en, voor zover het grondwaterlichamen betreft, de maatregelen voor de Kaderrichtlijn water. Dit programma heeft

⁴¹ Stb. 2018, 292, p. 292.

⁴² Stb. 2018, 292, p. 292.

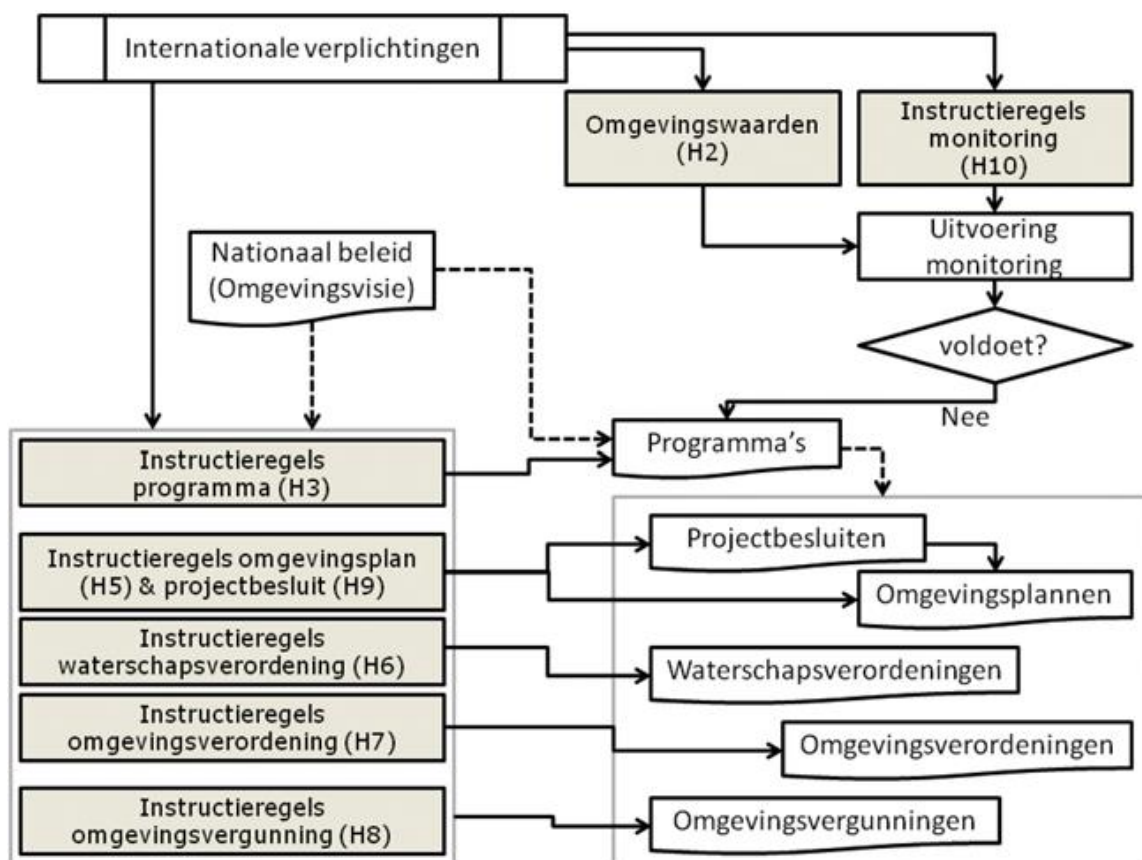
⁴³ Artikel 2.18 van de Omgevingswet.

⁴⁴ Stb. 2018, 292, p. 292.

⁴⁵ Artikel 3.8 van de Omgevingswet.

⁴⁶ Zie artikel 4.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

betrekking op de regionale oppervlaktewaterlichamen en de regionale grondwaterlichamen die zijn aangewezen als “krw-waterlichamen”. De provincie is voor de regionale krw-waterlichamen verantwoordelijk voor het voldoen aan de omgevingswaarden en andere doelstellingen van de Kaderrichtlijn water.⁴⁷ Voor het nemen van de beheersmaatregelen voor regionale krw-oppervlaktewaterlichamen staan de waterschappen aan de lat. Tezamen met de omgevingsvisie en de omgevingsverordening is het regionaal waterprogramma van belang voor de waterschapsverordening. Er is geen juridische doorwerking van beleid uit het regionaal waterprogramma naar de waterschapsverordening. De inhoud uit het regionaal waterprogramma is wel kaderstellend voor de waterschapsverordening (zie figuur 1)⁴⁸.



Figuur 1.H2. Schematische weergave van de verhouding tussen het Besluit kwaliteit leefomgeving (grijs gekleurde velden) en instrumenten van de wet.

Een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving mag enkel verleend worden als die activiteit verenigbaar is met het belang van de vervulling van de op grond van de wet aan het desbetreffende watersysteem toegekende maatschappelijke functies (artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).⁴⁹ Het vaststellen van deze maatschappelijke functies vindt onder andere plaats in het regionaal waterprogramma.⁵⁰ Het is

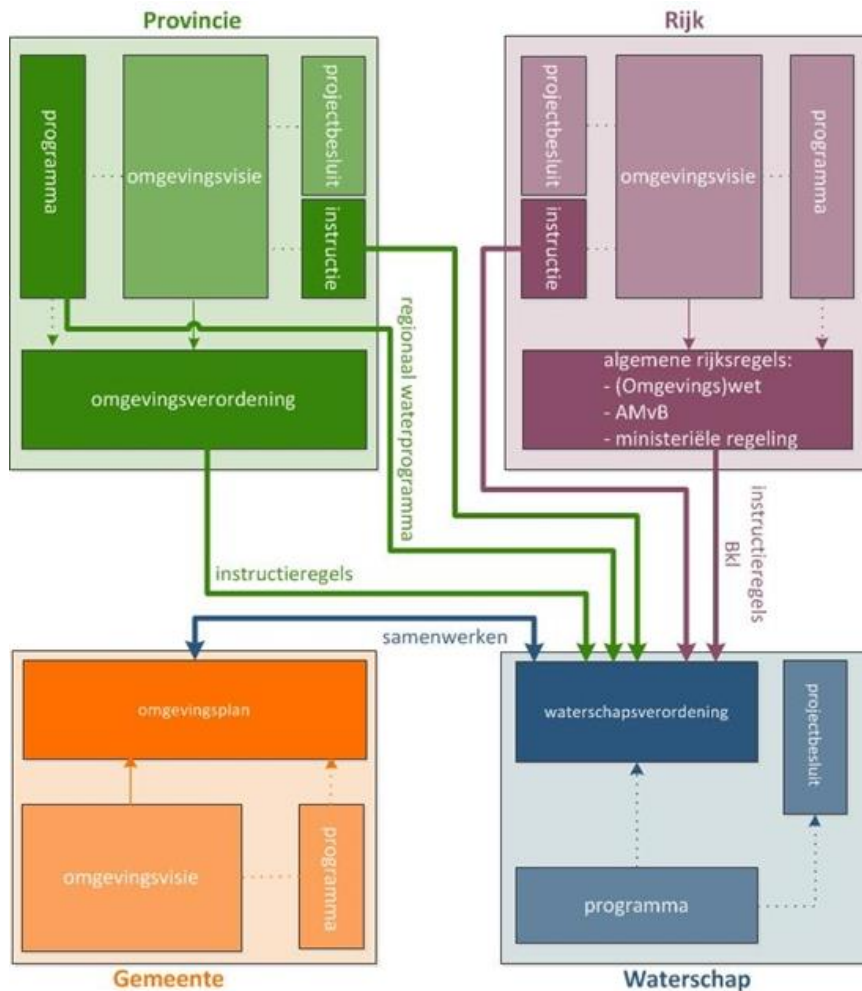
⁴⁷ Stb. 2018, 292, p. 275.

⁴⁸ Afkomstig uit de Nota van Toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p. 191. De pijlen met doorbroken lijnen symboliseren dat er geen juridische doorwerking van beleid is, maar dat beleid wel een belangrijke betekenis heeft voor de besluiten.

⁴⁹ Stb. 2018, 292, p. 296.

⁵⁰ Afdeling 4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

te verwachten dat waterschappen een vergelijkbare beoordelingsregel opnemen in de waterschapsverordening, voor de vergunningplichten voor wateractiviteiten die in die verordening worden ingesteld. Zie voor een samenhang tussen alle kerninstrumenten van de Omgevingswet figuur 2.⁵¹



Figuur 2.H2. Het regionaal waterprogramma van de provincie bevat belangrijke informatie om de waterschapsverordening op te stellen. Het waterschap moet deze informatie verder uitwerken in zijn instrumenten.

2.3.3 Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Op grond van afdeling 2.3 van de Omgevingswet worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet. Dat houdt in dat de maatschappelijke doelen uit artikel 1.3 van de Omgevingswet met het vaststellen van omgevingswaarden wettelijk worden gespecificeerd. Dit is dus een concretisering van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving.

⁵¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/waterschap/verordening/invloed-instrumenten-overheden/>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.

Omgevingswaarden kunnen betrekking hebben op drie onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- gewenste staat of kwaliteit;
- toelaatbare belasting door activiteiten;
- toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

Een omgevingswaarde gaat over een specifieke kwaliteit die op een bepaalde locatie en tijdstip moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden. Een omgevingswaarde kan een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting inhouden (of een andere verplichting, als die termen voor de implementatie van een Europese richtlijn niet passend zijn). Omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of in andere objectieve bewoordingen. Omgevingswaarden kunnen voortkomen uit internationale of Europese regelgeving en uit nationale, provinciale of lokale beleidsdoelen.⁵² Voor de Kaderrichtlijn water -doelen en waterveiligheid is het Rijk verplicht om omgevingswaarden vast te stellen.

Zowel het Rijk, de provincie als gemeenten kunnen omgevingswaarden vaststellen, waterschappen dus niet. De reden daarvan is dat omgevingswaarden juridisch vastgelegde beleidsdoelen zijn, en het regionale waterbeleid wordt door de provincie vastgesteld.

Omgevingswaarden leggen op zichzelf geen verplichtingen op aan burgers, bedrijven of andere overheden. Alleen het bestuursorgaan dat de omgevingswaarden vaststelt, is hieraan gebonden. Er is dus ook geen automatische doorwerking naar besluiten. Als een provincie of het Rijk een omgevingswaarde vaststelt en wil dat andere bestuursorganen in actie komen, zullen zij instructieregels moeten stellen. Zo heeft het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving de instructieregel opgenomen dat het waterschap de omgevingswaarden ter implementatie van de kaderrichtlijn water moet betrekken bij het vaststellen van de waterschapsverordening, als daarin vergunningplichten worden opgenomen. En ook de provincie kan in de omgevingsverordening een dergelijke instructieregel opnemen.

Er zijn twee rechtsgevolgen verbonden aan de vaststelling van omgevingswaarden:

1. Er moet gemonitord worden of de omgevingswaarde wordt gehaald.
2. Als duidelijk is dat de omgevingswaarde niet is gehaald of niet zal worden gehaald, moet een programma worden vastgesteld.

Bij het vaststellen van de omgevingswaarde moet worden bepaald wie de monitoring uitvoert. De programmaplicht ligt in principe bij de gemeente of, als het om water gaat, bij de waterbeheerder.⁵³ Bij de vaststelling van de omgevingswaarde kan van deze hoofdregel worden afgeweken.

Het Rijk

In artikel 2.15 van de Omgevingswet zijn de omgevingswaarden opgesomd die het Rijk in een algemene maatregel van bestuur moet vaststellen. Het betreft omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit, de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater, de kwaliteit van zwemwater en voor de waterveiligheid. Het Rijk heeft deze omgevingswaarden verankerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarmee zijn de richtlijnen luchtkwaliteit, de National Emission Ceilings (NEC) -richtlijn, de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn geïmplementeerd. Het Rijk kan daarnaast ook andere omgevingswaarden vaststellen, maar dan moet wel het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3, derde lid, in acht worden genomen. Dat houdt in dat het vaststellen van dergelijke

⁵² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 4.2.5.

⁵³ Zie artikelen 20.2 en 3.10 van de Omgevingswet.

omgevingswaarden alleen mogelijk is met het oog op een nationaal belang en dat belang kan niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur worden behartigd. En ook kunnen rijksomgevingswaarden nodig zijn vanwege een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of vanwege de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

De omgevingswaarden van het Besluit kwaliteit leefomgeving ter implementatie van de Kaderrichtlijn water (hierna: KRW) lijken sterk op de milieukwaliteitseisen die waren opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Alleen de chemische doelen en de goede ecologische toestand zijn als omgevingswaarden vastgelegd. De meeste KRW-waterlichamen in Nederland zijn geclassificeerd als sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen. Voor die waterlichamen geldt niet de goede ecologische toestand, maar het goede ecologische potentieel (hierna: GEP). Het GEP wordt voor regionale wateren vastgelegd in het regionale waterprogramma van de provincie, en is dus ook geen omgevingswaarde.

De provincie

De provincie kan omgevingswaarden vaststellen in de omgevingsverordening. Deze kunnen alleen gaan over de gevolgen van activiteiten of bronnen op de kwaliteit van de provinciale fysieke leefomgeving. Als het Rijk al omgevingswaarden heeft vastgesteld voor een bepaald onderdeel, kan de provincie daarover geen omgevingswaarden meer vaststellen. Wel heeft het Rijk in een aantal gevallen (waaronder waterkwaliteit) bepaald dat de provincie aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kan stellen. De provincie is verplicht om omgevingswaarden vast te stellen over de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen en over de gemiddelde kans op overstromingen per jaar in bepaalde gebieden. Dit zijn normen die nu ook al in de provinciale waterverordeningen staan en die in het nieuwe stelsel als omgevingswaarde worden vastgelegd. Dit is geregeld in artikel 2.13 van de Omgevingswet. Ook hier geldt het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3 van de Omgevingswet, in dit geval het tweede lid.

De gemeente

Gemeenten kunnen omgevingswaarden vaststellen in het omgevingsplan. Dit kan alleen voor zover het Rijk of de provincie voor het betreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving geen omgevingswaarde heeft vastgesteld. Het is nog onduidelijk of gemeenten daadwerkelijk omgevingswaarden zullen gaan stellen en zo ja, waarover. Een gemeentelijke omgevingswaarde in relatie tot het waterbeheer zou bijvoorbeeld kunnen gaan over het beperken van wateroverlast. Dat raakt zowel gemeenten als waterschappen. In dergelijke gevallen zal de gemeente moeten overleggen over de wisselwerking tussen het gemeentelijke rioolbeheer en het watersysteembeheer van het waterschap.

2.3.4 Omgevingsbesluit (wat moet en mag niet in waterschapsverordening)

Het Omgevingsbesluit is een van de vier algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet en bevat algemene en procedurele regels over verschillende onderwerpen. Voor wat betreft de waterschapsverordening is het Omgevingsbesluit met name van belang omdat daarin is opgenomen wat verplicht in de verordening moet worden geregeld en wat niet in de verordening mag worden geregeld. De Omgevingswet zelf geeft geen specifieke onderwerpen die het waterschap verplicht moet opnemen in de waterschapsverordening. De wet verplicht het waterschap wel om alle regels over de fysieke leefomgeving in de waterschapsverordening op te nemen. Als het waterschap over een onderwerp dat de fysieke leefomgeving betreft algemene regels wil stellen, moeten die dus in de

waterschapsverordening worden opgenomen. Een apart besluit van het dagelijks bestuur met algemene regels is niet meer mogelijk.

In artikel 2.2 van het Omgevingsbesluit⁵⁴ wordt bepaald wat wel en niet in de waterschapsverordening mag worden opgenomen.

Verplichting

Regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, mogen alleen in de waterschapsverordening worden opgenomen. Die regels mogen niet in een andere verordening van het waterschap worden opgenomen (artikel 2.2, eerste lid, Omgevingsbesluit).

Verbod

Wat expliciet niet in de waterschapsverordening mag worden opgenomen (artikel 2.2, tweede lid, Omgevingsbesluit):

- regels over onderhoudsverplichtingen en de aanwijzing van onderhoudsplichtigen, deze regels moeten in de legger op grond van artikel 78, tweede lid, Waterschapswet worden opgenomen (de onderhoudslegger);
- strafbepalingen, artikel 81 Waterschapswet;
- bepalingen over waterschapsbelastingen, artikel 110 Waterschapswet.

Via de Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld dat overtredingen van de waterschapsverordening strafrechtelijk handhaafbaar zijn op grond van de Wet op de economische delicten. Vandaar dat strafbepalingen niet in de waterschapsverordening mogen worden opgenomen.

2.3.5 Besluit kwaliteit leefomgeving (twee instructieregels)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) is een van de vier algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet. Dit besluit bevat regels voor de bestuursorganen van het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap en is dus niet gericht op burgers en bedrijven. Het Besluit kwaliteit leefomgeving is voor wat betreft de waterschapsverordening met name van belang omdat hierin twee instructieregels voor het waterschap zijn opgenomen. Deze worden hieronder uiteengezet.

In artikel 6.1 Bkl is bepaald dat het waterschap bij het opnemen van regels over lozingen in de waterschapsverordening moet voldoen aan de eisen van artikel 10 en artikel 11, derde lid, aanhef en onder g, van de kaderrichtlijn water. Deze artikelen gaan over de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse lozingen en over het vereiste van voorafgaande regulering voor lozingen door puntbronnen die waterverontreiniging kunnen veroorzaken. Er zijn geen lozingen uitgezonderd, alle lozingen van verontreinigde stoffen die onder de kaderrichtlijn water vallen, vallen hier onder.

In artikel 6.2 Bkl is bepaald dat als in de waterschapsverordening vanwege de kaderrichtlijn water bepaalde wateractiviteiten vergunningplichtig zijn gesteld, hierbij het generieke toetsingskader van artikel 8.84 Bkl moet worden toegepast. Art 8.84 toetst onder meer op het kunnen vervullen van maatschappelijke functies zoals de drinkwatervoorziening en op het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Het waterschap voldoet aan deze instructieregels als het dat artikel van overeenkomstige toepassing verklaart.

⁵⁴ Voorhangversie Invoeringsbesluit Omgevingswet, zie deel 4, Wijzigingen Omgevingsbesluit. Te vinden op <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.

2.3.6 Besluit activiteiten leefomgeving

Het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) is een van de vier algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet. Voor wat betreft de waterschapsverordening zijn met name de hoofdstukken 2 tot en met 5 uit dit besluit van belang. Deze hoofdstukken bevatten de rijksregels over milieubelastende activiteiten en de daarmee samenhangende lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk.

Maatwerkregels

Op grond van artikel 2.12 Bal kan het waterschap maatwerkregels stellen in de waterschapsverordening over de specifieke zorgplicht, afdeling 2.7 en de regels in hoofdstuk 3 tot en met 5 Bal. Daarbij moeten wel de belangen uit artikel 2.2 Bal in acht worden genomen. In het Bal is specifiek opgenomen waarover het waterschap wel of niet maatwerkregels mag stellen en in welke gevallen het waterschap mag afwijken van de algemene regels in het Bal. Afwijken kan inhouden dat een algemene regel wordt aangescherpt of wordt versoepeld. Verder kan het waterschap in veel gevallen ook met maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften van de algemene regels in het Bal afwijken of deze regels aanvullen.

Maatwerkregel met meldplicht

Artikel 2.14 Bal biedt het waterschap de mogelijkheid om een meldplicht in te stellen voor activiteiten uit hoofdstuk 2 tot en met 5 uit het Bal. Een dergelijke meldplicht is dus een maatwerkregel. Van de meldplichten die al in het Bal zelf zijn geregeld, kan het waterschap niet afwijken; er kunnen dus alleen aanvullende meldplichten worden ingesteld.

Afwijken vergunningplicht en aanvullende vergunningplicht

In artikel 2.15 Bal is de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de vergunningplichten voor lozingsactiviteiten die op rijksniveau zijn geregeld. Daarmee kunnen meer gevallen als vergunningplichtig worden aangewezen, maar er kan ook een nieuwe vergunningplicht worden ingesteld. Het waterschap kan echter niet een vergunningplicht die op rijksniveau is geregeld, buiten werking stellen.

Een aanvullende vergunningplicht kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het debiet van de lozing. Het nieuwe lozingsbegrip in de Omgevingswet omvat (anders dan de Waterwet) zowel waterkwaliteit als waterkwantiteit. Er zijn in hoofdstuk 2 van het Bal echter geen inhoudelijke regels gesteld over waterkwantiteit; het debiet van lozingen valt uitsluitend onder de specifieke zorgplicht. Het waterschap kan de aanvullende vergunningplicht gebruiken om voor specifieke wateren te regelen dat er niet zonder vergunning mag worden geloosd als een bepaald debiet wordt overschreden. Het Rijk heeft dat zelf ook gedaan, zie artikel 6.55 lid 1 onder b Bal.

Het instellen van een aanvullende vergunningplicht is overigens geen maatwerkregel. Maatwerkregels worden gebaseerd op hoofdstuk 4 van de Omgevingswet (algemene regels over activiteiten), aanvullende vergunningplichten op hoofdstuk 5 van de Omgevingswet (omgevingsvergunning en projectbesluit).

2.3.7 Provinciale omgevingsverordening

De omgevingsverordening van de provincie is voor wat betreft de waterschapsverordening met name van belang vanwege de instructieregels en de rechtstreeks werkende regels die in de omgevingsverordening kunnen staan. Dit wordt hieronder toegelicht.

Instructieregels

De provincie kan in de omgevingsverordening instructieregels opnemen die het waterschap in acht moet nemen bij het opstellen van de waterschapsverordening. Deze instructieregels hebben als doel dat het waterschap de onderwerpen met een provinciaal belang goed in de waterschapsverordening verwerkt. Instructieregels voor de waterschapsverordening kunnen alleen gaan over de wettelijk aan het waterschap toegedeelde taken. Een voorbeeld van een provinciale instructieregel is dat de provincie het waterschap opdraagt om bij verordening te regelen dat het verboden is om zonder vergunning permanent grondwater te onttrekken of permanent water te infiltreren binnen een grondwaterbeschermingsgebied.

Het is de bedoeling dat de omgevingsverordeningen van de provincies klaar zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit betekent dat er op dat moment al nieuwe instructieregels zouden kunnen gaan gelden voor de waterschappen. Naar verwachting is het niet voor ieder waterschap mogelijk om direct te voldoen aan nieuwe instructieregels. Daarom moeten de provincies in hun omgevingsverordening een termijn opnemen wanneer de waterschappen de betreffende instructieregels moeten hebben geïmplementeerd. Het ligt voor de hand dat de provincies daarbij rekening houden met de termijn die waterschappen volgens de Invoeringswet Omgevingswet krijgen voor het opstellen van de eerste waterschapsverordening (namelijk twee jaar na inwerkingtreding).

Ook in het huidige recht staan er al instructieregels over het toepassen van juridische instrumenten (zoals de keur, de legger of een peilbesluit) in de provinciale waterverordening. Het is te verwachten dat de provincie die instructieregels voortzet. Veel provincies hebben namelijk te kennen gegeven dat zij in eerste instantie hun huidige verordeningen zoveel mogelijk beleidsneutraal zullen omzetten naar de omgevingsverordening.

Verder is nog van belang te constateren dat er tegenstrijdigheden kunnen zijn in de gevallen dat waterschappen met meerdere provincies en dus met meerdere omgevingsverordeningen te maken hebben. Dit hoeft in principe geen probleem te zijn omdat het goed mogelijk is om gebiedsgericht verschillende regels te stellen in de waterschapsverordening. Bij een aantal onderwerpen is echter extra aandacht vereist, bijvoorbeeld bij grondwateronttrekkingen. In die gevallen zullen provincies dan ook onderling moeten overleggen hoe zij willen omgaan met eventuele tegenstrijdigheden in instructieregels, en het betreffende waterschap daarbij moeten betrekken. In dit verband kan ook aansluiting worden gezocht bij de handreiking die wordt opgesteld voor de provinciale omgevingsverordeningen door het Interprovinciaal overleg (IPO).

Rechtstreeks werkende regels

De provincie kan in de omgevingsverordening ook rechtstreeks werkende regels opnemen over wateractiviteiten. De provincie is bevoegd gezag voor de wateronttrekkingsactiviteiten als bedoeld in artikel 16.3 Bal (het onttrekken van grondwater voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³/jaar water of voor de openbare drinkwatervoorziening). Op grond van artikel 16.5 Bal kan de provincie in de omgevingsverordening de grens van 150.000 m³/jaar gebiedsgericht aanpassen, zowel naar boven als beneden. Daarmee verschuift ook de bevoegdheid van het waterschap om over de onttrekkingen onder die grens regels te stellen in de waterschapsverordening. Het spreekt voor zich dat de provincie, als zij gebruik maakt van deze bevoegdheid, eerst overlegt met het waterschap.

2.3.8 Gemeentelijk omgevingsplan

Gemeenten moeten in het nieuwe stelsel één omgevingsplan vaststellen, waarin alle regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Het omgevingsplan vervangt daarmee alle huidige bestemmingsplannen/beheersverordeningen, maar ook delen van de algemene plaatselijke verordening (APV), de bouwverordening, bomenverordeningen, erfgoedverordeningen, etc.

Het oogmerk van het omgevingsplan is een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit brengt tot uitdrukking dat de gemeente bij het stellen van regels alle aspecten van de fysieke leefomgeving in samenhang regelt. Het is daarbij niet verplicht om aan alle locaties binnen de gemeente daadwerkelijk een functie toe te delen. Het evenwicht staat voorop, niet het toedelen van functies. Evenwicht kan ook worden bereikt door alleen regels over activiteiten te stellen, een functie toedelen is niet op iedere locatie nodig. Gemeenten hebben hier echter wel beleidsvrijheid, indien gewenst kunnen zij in het omgevingsplan aan alle locaties een functie toedelen.

Net als het waterschap, kan de gemeente in het omgevingsplan werken met vergunningplichten, meldplichten, informatieplichten, maatwerk mogelijkheden en regels over gelijkwaardigheid. Zo kan de gemeente maatwerkregels stellen waarmee de algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten van hoofdstuk 2 tot en met 5 Bal worden aangevuld, of waarmee van die rijksregels wordt afgeweken. Gemeenten kunnen (anders dan het waterschap) ook omgevingswaarden vaststellen, voor zover het Rijk en de provincie die ruimte hebben gelaten. Uiteraard kunnen gemeenten in het omgevingsplan ook algemene regels stellen. Dit zijn direct werkende regels waaraan degene die de activiteit uitvoert zich moet houden. Een gemeente kan algemene regels stellen die een vrijstelling van de vergunningplicht inhouden, maar ook algemene regels die zowel voor vergunningvrije als vergunningplichtige gevallen gelden (net als in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving).

Volgens de Omgevingswet kan van iedere regel in het omgevingsplan worden afgeweken met een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Een absoluut verbod bestaat dus niet in de gemeentelijke regels; er is altijd een mogelijkheid om met een vergunning af te wijken van een verbod in het omgevingsplan. Deze buitenplanse omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als is voldaan aan een evenwichtige functietoedeling en aan eventuele instructies/instructieregels van het Rijk en de provincie (zie afdeling 8.1 Bkl).

Overgangsfase

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er voor alle gemeenten een omgevingsplan van rechtswege. Dit omgevingsplan bestaat uit twee delen: een tijdelijk deel en een nieuw deel.

Nieuw deel:

Alle wijzigingen die de gemeente na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het omgevingsplan doorvoert.

Tijdelijk deel:

- Alle huidige ruimtelijke regelgeving (bestemmingsplannen/beheersverordeningen en vergelijkbare besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening) plus een eventuele Verordening afvoer hemel- en grondwater (op grond van artikel 10.32a Wet milieubeheer);
- Bruidsschatregels: rijksregels die gedecentraliseerd worden (zie voor meer informatie over de bruidsschat paragraaf 2.6).

Relatie waterschapsverordening - omgevingsplan

Voor het opstellen van de waterschapsverordening is de ontwikkeling van het nieuwe deel van omgevingsplannen van groot belang. Een goede samenwerking tussen het waterschap en gemeenten in een vroeg stadium is in dat kader erg belangrijk. Op die manier kan het waterschap ervoor zorgen dat de waterbelangen goed worden geborgd in het omgevingsplan van de gemeente. En ook biedt dit de mogelijkheid om het omgevingsplan en de waterschapsverordening goed op elkaar af te stemmen. Daarmee worden ongewenste overlap en tegenstrijdigheden voorkomen. Deze afstemming vergt vervolgens continue aandacht. Gemeenten hebben namelijk tot 2029 de tijd om hun omgevingsplannen volledig te laten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Over een langere termijn kunnen er dus wijzigingen en aanvullingen zijn in de gemeentelijke regels, die invloed hebben op de waterschapsverordening. En naar mate gemeenten meer verschillen gaan aanbrengen in bijvoorbeeld de lozingsregels, zal het waterschap de regels in de waterschapsverordening meer gebiedsspecifiek moeten maken.

Een voorbeeld van overlap tussen het omgevingsplan en de waterschapsverordening is het eisen van compenserende waterberging. Gemeenten kunnen compenserende waterberging nu als regel hebben opgenomen in het bestemmingsplan of een hemelwaterverordening. Waterschappen hebben veelal een regel over compenserende waterberging in de keur of algemene regels staan. Al deze regels maken bij inwerkingtreding onderdeel uit van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat en de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat. Het is aan te raden dat gemeenten en waterschappen samen bekijken wat het gewenste resultaat is. Kan een initiatiefnemer met de compenserende waterberging op grond van het omgevingsplan ook voldoen aan de regel over waterberging in de waterschapsverordening (waarbij hij instemming met een gelijkwaardige maatregel aanvraagt)? Of is het juist de bedoeling dat beide regels cumulatief gelden? In dat laatste geval is het aan te raden om dat expliciet in de regels van de waterschapsverordening en het omgevingsplan duidelijk te maken.

Overigens keert ook de watertoets (in gewijzigde vorm) terug onder de Omgevingswet. Op grond van artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Deze wettelijke verplichting tot weging van het waterbelang moet worden gezien als een concretisering van artikel 2.2 van de Omgevingswet waarin is opgenomen dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen.

2.4 Instructieregels

Een instructieregel is een regel waarmee het Rijk of de provincie aan een ander bestuursorgaan, in dit geval de waterschappen, aangeeft hoe het waterschap een bepaalde taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Deze doorwerking kan voortkomen uit een wettelijke bepaling, uit de behartiging van een nationaal of provinciaal belang of uit internationale verplichtingen. Voorwaarde voor het stellen van een instructieregel vanwege een provinciaal of nationaal belang is dat dit belang niet doelmatig en doeltreffend aan de waterschappen kan worden overgelaten.

Instructieregel versus instructie

Instructieregels zijn bedoeld voor zich herhalende situaties. Een instructieregel kan gaan over de inhoud van besluiten, over de toelichting of motivering van besluiten of over de taakuitoefening van het waterschap. De instructieregels van het Rijk staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de instructieregels van de provincie staan in de omgevingsverordening. In de Omgevingswet zijn de besluiten en taken waarover het Rijk of de provincie instructieregels mag geven limitatief opgesomd. Instructieregels kunnen dwingend en uitputtend van aard zijn maar ook juist een ruime afwegingsmogelijkheid geven. Dit is afhankelijk van het te beschermen belang.

Een instructie is bedoeld voor specifieke gevallen die zich eenmalig voordoen. Hiervan kan sprake zijn in situaties waarbij snel moet worden gehandeld of in situaties met weinig geadresseerden. De instructie concretiseert een bepaalde wettelijk aan het waterschap toegedeelde taak of bevoegdheid en is een beschikking op grond van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Zowel het Rijk als de provincie hebben de mogelijkheid om een instructie te geven aan het waterschap.

Ontheffing instructieregel

Op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet is het mogelijk om ontheffing van een instructieregel te krijgen. De mogelijkheid om tot ontheffing over te gaan moet wel expliciet in de instructieregel zelf zijn genoemd. Het Rijk heeft de ontheffingsmogelijkheden opgenomen in afdeling 5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De provincie moet de eventuele ontheffingsmogelijkheden bij de betreffende instructieregel in de omgevingsverordening opnemen. Een ontheffing is alleen mogelijk voor bijzondere omstandigheden. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de betreffende instructieregel in een bepaald geval onevenredige gevolgen heeft. Daarbij kun je denken aan specifieke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die redelijkerwijs niet te voorzien waren. Of bijvoorbeeld als bepaalde ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven ook in overeenstemming kunnen worden gebracht met de belangen waar de instructieregel op ziet. In alle gevallen zal altijd een belangenafweging moeten worden gemaakt door het Rijk respectievelijk de provincie.

Termijn

Instructieregels zijn gebonden aan een termijn. Dat houdt in dat het waterschap binnen de gestelde termijn de betreffende instructieregel correct moet hebben uitgevoerd. Als het waterschap hier niet aan voldoet, kan de provincie of het Rijk het interbestuurlijke toezichtinstrumentarium inzetten (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, schorsing en vernietiging).

In het Bkl is voor veel instructieregels geen termijn opgenomen. Dit komt doordat die instructieregels voortzetting zijn van bestaande instructieregels. Aan die instructieregels wordt dus bij

inwerkingtreding van de Omgevingswet al voldaan. Immers, de waterschappen hebben deze instructieregels al geïmplementeerd in hun huidige regelgeving.

Soorten instructieregels

De formulering van instructieregels kan keuzevrijheid laten of juist heel dwingend zijn. Het Rijk hanteert vaste formuleringen voor de mate van dwingendheid van instructieregels:

- Betrekken bij: het waterschap moet aandacht schenken aan bepaalde feiten of aan bepaalde verwachtingen van feiten.
- Rekening houden met: het waterschap kan zelfstandig een beslissing nemen over het betreffende onderwerp, maar alleen binnen de contouren die de instructieregel daarvoor geeft.⁵⁵
- In acht nemen: het waterschap is verplicht om aan de betreffende instructieregel te voldoen.

Instructieregels Rijk

Instructieregels van het Rijk die gericht zijn op besluiten, kunnen gaan over een verplicht programma van het waterschapsbestuur en over regels in de waterschapsverordening. Daarnaast kan het Rijk ook instructieregels stellen over een projectbesluit van het waterschap, de legger, het peilbesluit en het calamiteitenplan van de beheerder van een waterstaatswerk. Instructieregels over de waterschapsverordening kunnen alleen gaan over de wettelijk aan het waterschap toegedeelde taken. Dit kan ook betrekking hebben op de omgevingsvergunningplichten en over de maatwerkregels in de waterschapsverordening. Verder kan het Rijk ook instructieregels geven over de uitoefening van de in afdeling 2.4 aan het waterschap toegedeelde taken. Dit kan tot gevolg hebben dat de taken verder worden geconcretiseerd, van een nieuwe taak is echter geen sprake. Voor wat betreft de waterschapsverordening heeft het bovenstaande geleid tot twee instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, te weten artikel 6.1 en artikel 6.2. Zie paragraaf 2.3.5 voor meer informatie over de inhoud van deze instructieregels.

Instructieregels provincies

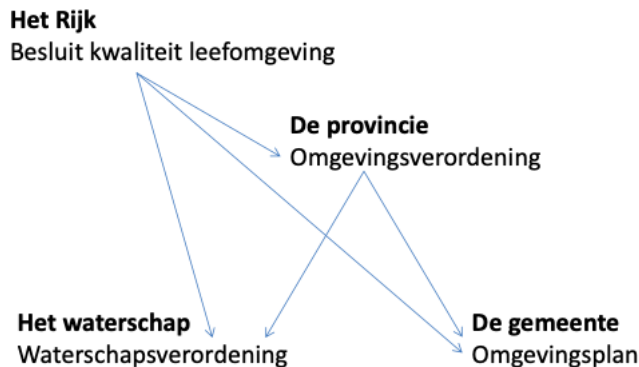
Ook de instructieregels van de provincie met betrekking tot besluiten, kunnen gaan over een verplicht programma van het waterschapsbestuur en over regels in de waterschapsverordening. Daarnaast kan de provincie ook instructieregels stellen over een projectbesluit, de legger en het peilbesluit. En ook hier geldt dat instructieregels over de waterschapsverordening alleen kunnen gaan over de wettelijk aan het waterschap toegedeelde taken.

Naar verwachting zullen veel provincies de bestaande instructieregels uit hun huidige provinciale waterverordening willen voortzetten in de omgevingsverordening. De tijd zal echter leren of er op dit punt aanpassingen of aanvullingen zullen zijn. Meer informatie over de provinciale instructieregels staat in paragraaf 2.3.7.

Gemeenten en waterschappen kunnen geen instructieregels stellen over elkaars bevoegdheden.

⁵⁵ Overigens staat in het Bkl een instructieregel voor gemeenten dat zij in haar omgevingsplan rekening moet houden met de gevolgen voor het watersysteembeheer (weging van het waterbelang).

Schematische weergave instructieregels



Figuur 3.H2. Schematische weergave instructieregels.

2.5 Verordenende bevoegdheid

De verordenende bevoegdheid van het waterschap vindt haar grondslag in twee sporen. In het ene geval wordt het waterschap door de wet opgedragen om een bepaalde verordening te maken en in het andere geval kan het waterschap zelf beslissen om voor een bepaald onderwerp een verordening op te stellen. Onder de Omgevingswet blijft dit onderscheid bestaan.

Het vaststellen van de waterschapsverordening is een door de wet opgedragen verplichting. Immers, de Omgevingswet bepaalt dat waterschappen één waterschapsverordening vaststellen die de regels over de fysieke leefomgeving bevat. Daarnaast kan het waterschap zelf andere verordeningen opstellen, bijvoorbeeld een subsidieverordening. Het waterschap kan zelf beslissen of hij een dergelijke verordening nodig vindt. Er is geen wetgeving op rijksniveau die hiertoe verplicht. Deze verordenende bevoegdheid van het waterschap is gebaseerd op artikel 78 lid 1 Waterschapswet. Daar staat dat het algemeen bestuur de verordening maakt die het nodig acht voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen.

Overigens speelt het bovengenoemde onderscheid in het omgevingsrecht niet altijd een grote rol. Dit komt omdat bepaalde taken en bevoegdheden die in de waterschapsverordening worden vormgegeven, zich kenmerken door een grote mate van beleidsvrijheid. Het maakt dan niet zo veel uit of de verordening wel of niet is gebaseerd op een wettelijke verplichting. In het hiernavolgende komt de taakstelling van het waterschap aan de orde en wordt in dat kader specifiek ingegaan op het wegenbeheer en het vaarwegbeheer.

Taakstelling

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Waterschapswet stellen provinciale staten een waterschapsreglement vast. In dit reglement (een provinciale verordening) draagt de provincie taken op aan de waterschappen, te weten het regionale watersysteembeheer en de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater. De taakstelling in het waterschapsreglement kan worden gezien als een

nadere specificering van de taken die in de Waterschapswet en in de Waterwet zijn opgenomen.⁵⁶ Bij interprovinciale waterschappen is het waterschapsreglement een gemeenschappelijk besluit van verschillende provincies.

Het waterschapsreglement regelt ook de instelling van het waterschap, dit betreft een afzonderlijk besluit van de provincie. Het bestaansrecht en de inrichting van het waterschap zijn dus gebaseerd op het waterschapsreglement. Dit blijft hetzelfde onder de Omgevingswet.

Wegenbeheer

Op grond van artikel 2.5 van de Omgevingswet stelt het algemeen bestuur van het waterschap één waterschapsverordening vast waarin alle regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Regels over wegen die in beheer zijn bij een waterschap behoren ook tot de fysieke leefomgeving. In Nederland zijn er 6 waterschappen die wegen in beheer hebben: waterschap Scheldestromen, hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, waterschap Rivierenland, waterschap De Dommel en waterschap Hollandse Delta. Op dit moment hebben zij het wegenbeheer geregeld in de algemene keur, een specifieke wegenkeur dan wel in een aparte wegenverordening. Onder de Omgevingswet moeten alle bepalingen met betrekking tot wegen die in beheer zijn bij het waterschap worden opgenomen in de waterschapsverordening.

Overigens is een aantal waterschappen bezig om het wegenbeheer over te dragen aan gemeenten.⁵⁷ Dit is niet onlogisch aangezien gemeenten veel wegen buiten de bebouwde kom in beheer hebben. Verder is nog van belang op te merken dat wegen een bron zijn van geluid. Via de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid worden geluidsregels toegevoegd aan de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor wat betreft waterschapswegen zal in het nieuwe stelsel ook gebruik worden gemaakt van de systematiek van de geluidproductieplafonds. Een geluidproductieplafond geeft de toegestane geluidproductie weer vanwege een weg of spoorweg. Geluidproductieplafonds gelden op bepaalde referentiepunten langs wegen en spoorwegen.

Vaarwegbeheer

Voor wat betreft vaarwegen heeft een aantal provincies naast het waterschapsreglement een specifieke verordening gemaakt voor het beheer van regionale vaarwegen. In die verordeningen hebben zij dan het vaarwegbeheer verdeeld tussen de provincie, de gemeente en het waterschap. De grondslag voor deze aparte verordening wordt gevonden in artikel 3.2, eerste lid, Waterwet. Het gaat hier bijvoorbeeld om de provinciale waterverordening of de provinciale vaarwegenverordening. Onder de Omgevingswet gaan de provinciale waterverordeningen en de provinciale vaarwegenverordening op in de omgevingsverordening. Het waterschapsreglement blijft echter als zodanig bestaan want deze is gebaseerd op de Waterschapswet en die gaat niet over naar de Omgevingswet. In artikel 2.18, tweede lid, van de Omgevingswet is daarom een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt om af te wijken van de hoofdregel dat het beheer van vaarwegen via het waterschapsreglement aan waterschappen wordt toegedeeld. Op basis van dit artikel kan het vaarwegbeheer ook via de omgevingsverordening aan de waterschappen worden toegekend. Daarnaast wordt ook de toedeling van het regionale waterbeheer aan andere openbare lichamen in dit artikel mogelijk gemaakt (zoals de toedeling van het beheer van een haven aan de gemeente).

⁵⁶ W. van der Woude, Commentaar op artikel 133 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 (www.nederlandrechtsstaat.nl).

⁵⁷ <https://www.schielandendekrimpenerwaard.nl/actueel/nieuws/resultaten-onderzoek-overdracht-wegenbeheer-bekend>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

Regels over vaarwegen zijn bij de waterschappen vaak mede gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet; deze regels zijn dan nautisch van aard. De Scheepvaartverkeerswet gaat niet over naar de Omgevingswet. Nautisch betekent in dit kader het zorgen voor een goed verloop van het scheepvaartverkeer, het waarborgen van de veiligheid van het scheepvaartverkeer en het voorkomen van risico's en schade door het scheepvaartverkeer. Een waterschap is hiertoe alleen bevoegd als hij door provinciale staten is aangewezen als nautisch beheerder in een afzonderlijk besluit. De regels in vaarwegverordeningen van waterschappen zijn echter niet alleen nautisch van aard. Vaak zijn regels die eigenlijk over het vaarwegbeheer gaan, verweven met de regels voor nautisch beheer. Juridisch gezien vinden regels die het vaarwegbeheer betreffen op dit moment hun grondslag in de Waterwet. Deze regels gaan over het in stand houden van de vaarweg voor de scheepvaart door te baggeren, door het zorgen voor een goede doorstroming en door het onderhouden van oevers en kunstwerken. Regels over de fysieke leefomgeving dus, die in de waterschapsverordening moeten landen.

Gelet op het bovenstaande, is het van belang om de vaarwegverordening nauwkeurig te analyseren en de regels die specifiek over het vaarwegbeheer gaan over te hevelen naar de waterschapsverordening. De regels die alleen nautisch van aard zijn, blijven achter in de vaarwegverordening van het waterschap. Het onderscheid tussen de verschillende regels zal niet altijd evident zijn. Het is denkbaar dat er sprake is van een sterke verwevenheid tussen de regels of een samenloop van beide. Het is raadzaam om dit projectmatig op te pakken in samenwerking met specifieke vakinhoudelijke medewerkers, en daarbij ook te kijken naar de beoordelingsregels en niet alleen naar de doelstellingen van de Scheepvaartverkeerswet.

2.6 Bruidsschat

2.6.1 Algemeen

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er van rechtswege een waterschapsverordening. Deze waterschapsverordening bevat de keur en algemene regels (met uitzondering van de onderhoudsbepalingen), de eventueel aanwezige wegenverordening, vaarwegverordening en aansluitverordening en de zonerings (beperkingengebieden) die nu in de legger staan. Deze waterschapsverordening voldoet nog niet aan de eisen van het nieuwe stelsel. Waterschappen krijgen twee jaar de tijd om hun waterschapsverordening volledig te laten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze termijn biedt waterschappen ook de tijd om eventuele instructieregels van provincies aan de waterschappen uit de provinciale omgevingsverordening te verwerken. Ook moet het nieuwe beleid uit de waterbeheerprogramma's, die eind 2021 worden vastgesteld, worden vertaald in regels die in de waterschapsverordening landen. Deze programma's bevatten onder andere maatregelen voor het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit. In het nieuwe stelsel komen in de waterschapsverordening ook bepalingen ter bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit te staan.

De keur, algemene regels, zonerings en eventuele andere verordeningen van het waterschap vormen samen het tijdelijke deel van de waterschapsverordening. Het is de bedoeling dat het waterschap het tijdelijke deel binnen twee jaar intrekt⁵⁸ en vervangt door regels in het nieuwe deel van de waterschapsverordening.

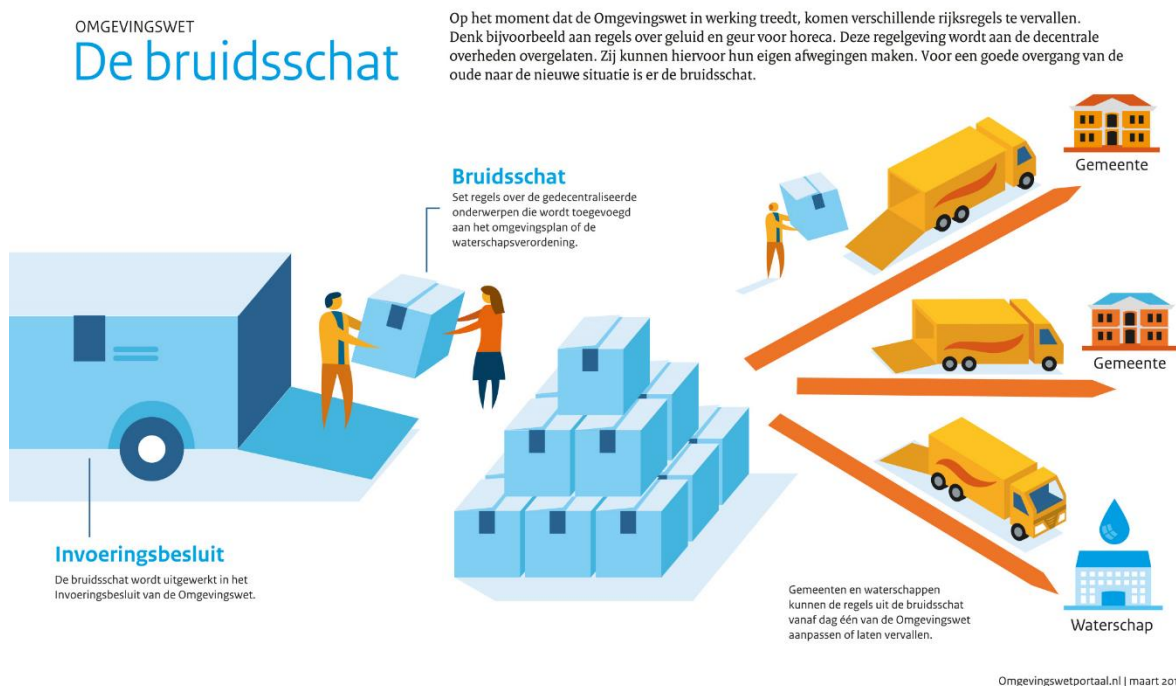
⁵⁸ Kamerstukken II 2017/2018, 34 986, nr. 3, p. 112.

2.6.2 De bruidsschat als overgangsrecht

In lijn met het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3 Omgevingswet, heeft het Rijk, bij het maken van de Algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet, bekeken welke regels nog op rijksniveau gesteld moeten worden. Er zijn verschillende bestaande regels die in het nieuwe stelsel niet terugkeren. Om te zorgen dat er geen gat valt, voorziet het Rijk in overgangsrecht voor deze vervallen regels. Dit overgangsrecht voor voormalige rijksregels wordt de bruidsschat genoemd.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Figuur 4.H2. De bruidsschat.

De bruidsschat voor de waterschappen wordt bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel aan iedere waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat, toegevoegd. De Invoeringswet Omgevingswet maakt het mogelijk om de bruidsschat voor de waterschappen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening te plaatsen, of in het nieuwe deel. Het tijdelijke deel komt op enig moment te vervallen (namelijk op het tijdstip dat op grond van artikel 22.15 van de Omgevingswet bij koninklijk besluit wordt bepaald), het nieuwe deel niet. In overleg met de Unie van Waterschappen heeft het Rijk de bruidsschat in het nieuwe deel geplaatst. Dit betekent dat de bruidsschatregels geen einddatum hebben; ze blijven gelden zo lang het waterschap ze niet aanpast.

Ook gemeenten krijgen een bruidsschat in ieder omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat. Voor provincies is er geen bruidsschat; de provincies hebben beloofd dat zij hun omgevingsverordening op 1 januari 2021 klaar hebben inclusief de opvolging van de voormalige rijksregels, zodat er geen overgangsrecht nodig is.

2.6.3 Inhoud bruidsschat

De bruidsschat voor waterschappen bestaat voor een groot deel uit lozingsregels die nu nog op rijksniveau zijn gesteld in het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling, het Besluit en de Regeling lozen buiten inrichtingen en het Besluit en de Regeling lozing afvalwater huishoudens. Verder staat in de bruidsschat voor waterschappen nog de meldingsplicht voor vergunningvrije grondwateronttrekkingen, de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten en de indieningsvereisten voor deze omgevingsvergunningen (voor lozingsactiviteiten, beperkingengebiedactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten). Je kunt de volledige bruidsschat vinden in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.⁵⁹

Bij het opstellen van de lozingsregels in de bruidsschat heeft het Rijk (in overleg met de Unie van Waterschappen) er voor gekozen om aan te sluiten bij de beleidskeuzen en opbouw van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal). De artikelen in paragraaf 2.1 Algemeen van de bruidsschat bevatten, net als hoofdstuk 2 van het Bal, een toepassingsbereik, een normadressaat, een specifieke zorgplicht, de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, algemene indieningsvereisten voor het verstrekken van gegevens en bescheiden en een informatieplicht bij ongewone voorvallen. De specifieke zorgplicht voor lozingsactiviteiten in de bruidsschat is identiek aan de specifieke zorgplicht van hoofdstuk 2 van het Bal. Dit zorgt er voor dat de waterschappen na inwerkingtreding met één specifieke zorgplicht kunnen werken. Net als in het Bal, is de mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften in principe altijd aanwezig. De grenzen aan maatwerkvoorschriften van het huidige Activiteitenbesluit en Besluit lozen buiten inrichtingen keren dus niet terug. De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften wordt wel begrensd door de oogmerken (artikel 2.1.2 van de bruidsschat) en natuurlijk via het motiveringsbeginsel. Bij aanpassing van de bruidsschat kan het waterschap nagaan of verdere begrenzing van de maatwerkbevoegdheid nodig is.

De inhoudelijke lozingsregels in de bruidsschat kunnen worden ingedeeld in een aantal categorieën (zie onderstaande tabel). De paragrafen verwijzen naar de paragraafnummers van de bruidsschat, zoals opgenomen in artikel 7.4 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Tabel 3.H2

<i>Categorie</i>	<i>Toelichting</i>
Veel voorkomende lozingen	De paragrafen 2.2 t/m 2.9, 2.12, 2.15 en 2.17 bevatten regels over lozingsactiviteiten die relatief veel voorkomen, zoals lozen van grondwater, regenwater, huishoudelijk afvalwater, koelwater, etc. Deze paragrafen gelden meestal zowel voor activiteiten die onder het Bal vallen (dan zijn het maatwerkregels) als voor activiteiten die niet onder het Bal vallen, zoals huishoudens en kleinschalige bedrijven. De regels in deze paragrafen zijn vaak gebaseerd op de beste beschikbare technieken.
Maatwerkregels op het Bal	Paragraaf 2.13 (agrarische activiteiten) en 2.14 (beton) bevatten maatwerkregels op het Bal. In het Bal is voor deze activiteiten een dwingende lozingsroute voorgeschreven, terwijl in het huidige Activiteitenbesluit verschillende lozingsroutes zijn toegestaan. Om te zorgen dat bestaande lozingen niet opeens illegaal zijn, zijn de alternatieve lozingsroutes in de bruidsschat opgenomen.

⁵⁹ Zie de Voorhangversie Invoeringsbesluit Omgevingswet (mei 2019), deel 5, afdeling 7.2, vanaf pagina 117; Te vinden op <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

<i>Categorie</i>	<i>Toelichting</i>
Vangnetvergunning	Paragraaf 2.20 bevat een vergunningplicht voor alle lozingen die niet onder de algemene regels van de paragrafen 2.2 t/m 2.19 vallen en die ook niet afkomstig zijn van bedrijven die onder het Bal vallen. Deze paragraaf is een omzetting van artikel 6.2 Waterwet, dat alle lozingen vergunningplichtig maakt tenzij er vrijstelling is verleend.
Toegestane lozingen zonder voorschriften	Om te zorgen dat lozingen die in het huidige recht vrijgesteld zijn van de vergunningplicht ook in het nieuwe stelsel vergunningvrij zijn, zijn in de paragrafen 2.10, 2.11, 2.16, 2.18 en 2.19 lozingen toegestaan zonder verdere voorschriften. Bij deze lozingen hoeft alleen aan de specifieke zorgplicht te worden voldaan. Het gaat onder andere om lozingen bij het spuien van drinkwaterleidingen, recreatieve visvijvers en bepaalde lozingen vanaf schepen.

De Waterwet gaat uit van een vergunningplicht voor lozingen, tenzij vrijstelling is verleend. De Omgevingswet bepaalt dat alleen specifiek aangewezen lozingen vergunningplichtig zijn. Dit wordt ook wel “de omkering” genoemd. Die omkering wordt in de bruidsschat dus weer teruggedraaid, omdat de bruidsschat een gelijkwaardige omzetting is van het huidige recht. De vangnetvergunningplicht voor lozingen van de bruidsschat past dus niet goed bij de uitgangspunten van het nieuwe stelsel. Als het waterschap er voor kiest om aan te sluiten bij de systematiek van de Omgevingswet, kunnen zowel de vangnetvergunningplicht als de paragrafen die alleen maar in de bruidsschat zijn opgenomen om te zorgen dat de betreffende lozingen niet onder de vergunningplicht vallen (dus de laatste twee rijen van bovenstaande tabel) worden geschrapt. Dan geldt automatisch de specifieke zorgplicht voor de betreffende lozingen.

2.6.4 Bruidsschat en integraal lozingsbegrip

In de Omgevingswet omvat het begrip lozingsactiviteit zowel het brengen van stoffen en warmte als het brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam. Anders dan in het huidige stelsel, omvat dit begrip zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit. In het huidige recht heeft het Rijk de regels gesteld over waterkwaliteit, en stelt het waterschap de regels over waterkwantiteit in de keur.

De bruidsschatregels over lozingen gaan alleen over waterkwaliteit. De regels over de waterkwantiteit van lozingen maken bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel ook onderdeel uit van de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat, maar zijn afkomstig van de keur en algemene regels van het waterschap. Deze staan dus in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening (het deel dat vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, zie artikel 22.15 van de Omgevingswet).

Gelet op het integrale lozingsbegrip, ligt het voor de hand om de regels over waterkwaliteit en waterkwantiteit te integreren. Dan pas zijn de regels over lozingen echt integraal. Dit betekent dat de bruidsschatregels over lozingen en de regels afkomstig uit de keur en algemene regels bij elkaar moeten worden gebracht in het nieuwe deel van de waterschapsverordening.

2.6.5 Aanpassing van de bruidsschatregels

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het waterschap de bruidsschatregels aanpassen, schrappen, maar ook in dezelfde vorm behouden. Ieder waterschap kan daarin zijn eigen keuze maken. Aanpassing of schrappen van de bruidsschatregels gebeurt door wijziging van de waterschapsverordening die van rechtswege is ontstaan. Op deze wijziging is dus de normale procedure voor wijziging van de waterschapsverordening van toepassing (zie paragraaf 2.12). De

bruidsschat bevat ook artikelsgewijze toelichting op de betreffende artikelen. Die artikelsgewijze toelichting kan bij een wijziging van de waterschapsverordening ook worden aangepast.

De wijze waarop het waterschap wil omgaan met de bruidsschatregels, vergt een politieke keuze. Het is daarom aan te raden een beslisnotitie voor te leggen aan het bestuur, met verschillende keuzes voor omgang met die regels. Kiest het bestuur voor vertrouwen in initiatiefnemers en meer ruimte voor eigen invulling van activiteiten? Dan ligt het voor de hand om een deel van de regels van de bruidsschat te schrappen en de specifieke zorgplicht als basis te nemen. Of kiest het bestuur juist voor duidelijke regels die voor veel initiatiefnemers vertrouwd zullen zijn? Dan kan de bruidsschat geheel of grotendeels behouden blijven.

De bruidsschat hoeft niet in één keer voor het gehele gebied te worden aangepast. Het is mogelijk om delen van de bruidsschat aan te passen, en om de aanpassingen gebiedsgericht door te voeren (door specifieke werkingsgebieden te gebruiken). Ook dat is een politieke keuze. Die keuze zal ook afhangen van de keuzes die de gemeenten in het beheergebied van het waterschap maken over de omgang met hun bruidsschat.

2.6.6 Wisselwerking waterschap en gemeenten

De bruidsschatregels voor de waterschappen komen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch in de waterschapsverordening terecht. Ditzelfde geldt voor de bruidsschatregels voor het omgevingsplan. Dat betekent dat de voormalige rijksregels voor lozen op oppervlaktewater en de voormalige rijksregels voor lozen op of in de bodem of de riolering, die nu nog bij elkaar staan in onder andere het Activiteitenbesluit, van elkaar worden losgetrokken. Immers, het waterschap is bevoegd gezag voor lozingen op het oppervlaktewater en de gemeente voor lozingen op of in de bodem en de riolering. In de praktijk betekent dit dat er een belangrijke wisselwerking zal ontstaan tussen de aanpassing van de lozingsregels van de bruidsschat in de waterschapsverordening en de aanpassing van de corresponderende lozingsregels in het omgevingsplan. Deze regelgeving moet goed op elkaar blijven aansluiten. Om dat te bewerkstelligen is samenwerking en afstemming in een vroegtijdig stadium noodzakelijk.

Deze afstemming kan niet beperkt blijven tot de periode waarbinnen het waterschap de waterschapsverordening moet vervolmaken (tot 2024). Een continue samenwerking en afstemming is nodig omdat het wijzigen van de regelgeving wederzijdse invloed heeft. Als de gemeente met de lozingsregels van de bruidsschat voor het omgevingsplan aan de slag gaat, zal zij het waterschap daarbij moeten betrekken. Wijzigt een lozingsregel in het omgevingsplan van de gemeente, dan kan dit voor het waterschap aanleiding zijn om ook de lozingsregels in de waterschapsverordening aan te passen. Het valt dan ook te verwachten dat de lozingsregels in de waterschapsverordening gebiedsgericht zullen gaan verschillen. De gemeenten binnen het beheergebied van het waterschap zullen immers verschillende keuzes maken over de omgang met de bruidsschatregels over lozingen in hun omgevingsplan.

Het waterschap kan, als specialist voor waterkwaliteitsbeheer, een actieve rol pakken in de gezamenlijke aanpak van de bruidsschat voor lozingen. De samenwerkingsverbanden voor het bestuursakkoord water uit 2011, waarin een waterschap met verschillende gemeenten samenwerkt rond de afvalwaterketen, kunnen hierbij goed worden ingezet.

2.7 Type regels

De waterschapsverordening is het instrument waarmee waterschappen regels kunnen stellen over activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.⁶⁰ De waterschapsverordening bevat regels die zich rechtstreeks tot burgers of bedrijven richten of die voor het waterschap zelf gelden.⁶¹ In de waterschapsverordening kan worden gewerkt met verschillende juridische instrumenten. Dit zijn zorgplichten, algemene regels, meldplichten, vergunningplichten met beoordelingsregels, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, gelijkwaardige maatregel en algemeen verbod. In deze paragraaf worden deze juridische instrumenten toegelicht.

De Omgevingswet heeft als motto ruimte voor ontwikkeling en waarborgen van kwaliteit. De wet staat voor een goede balans tussen zowel het beschermen als het benutten van de fysieke leefomgeving. Wanneer je op een doelgerichte manier de opbouw van regelgeving benadert, kijk je eerst naar welke doelen het waterschap heeft gesteld. Vervolgens maak je een afweging per activiteit. Daarbij wordt afgewogen of een -bepaald type- activiteit een bijdrage levert of een inbreuk maakt op de doelen van het waterschap. Deze afweging biedt de basis voor een keuze in de manier waarop de activiteit wel of niet wordt gereguleerd. Activiteiten die initiatiefnemers verrichten en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving zijn verschillend van aard en effect. Dit vraagt om verschillende type regels.⁶²

⁶⁰ Artikel 4.1 lid 1 van de Omgevingswet.

⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 52.

⁶² <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/amvbs-omgevingswet/besluit-activiteiten-leefomgeving>, geraadpleegd op 27 februari 2019.

Tabel 4.H2 Mogelijke indeling van de regels over activiteiten.

<u>Omgevingswetdoelen</u>	Instru- menten	Niets regelen	Zorgplicht	Algemene regels (incl. maatwerk- regels)	Algemene regels (incl. maatwerk- regels) én meldplicht	Vergunning plicht	Algeheel verbod
			(evt. i.c.m. maatwerkvoorschriften)				
Taken waterschap							
<u>Beschermen van de fysieke leefomgeving</u>			Laag risico				Hoog risico
<u>Benutten van de fysieke leefomgeving</u>			Veel kans/ ruimte voor ontwikkeling				Weinig kans/ ruimte voor ontwikkeling
	Waterveiligheid: - primair - regionaal - overig	-	zorgplicht water kering	algemene regels water kering	meldplicht water kering	Vergunning plicht waterkering	algeheel verbod water kering
	Waterkwaliteit: - chemisch - ecologisch	(bij start specifieke zorgplicht bepaling bruidsschat)	zorgplicht water kwaliteit	algemene regels water kwaliteit (lozing stoffen)	meldplicht water kwaliteit (lozing stoffen)	Vergunning plicht water kwaliteit (lozing stoffen)	algeheel verbod water kwaliteit (lozing stoffen)
	Waterkwantiteit: - wateroverlast - droogte - grondwater	-	zorgplicht water kwantiteit (lozing water / onttrekking)	algemene regels water kwantiteit (lozing water / onttrekking)	meldplicht water kwantiteit (lozing water / onttrekking)	Vergunning plicht water kwantiteit (lozing water / onttrekking)	algeheel verbod water kwantiteit (lozing water / onttrekking)
	Overige: Bijvoorbeeld → Wegen: -veiligheid / instandhouding	-	zorgplicht wegen	algemene regels wegen	meldplicht wegen	Vergunning plicht wegen	algeheel verbod wegen

Tabel 4 geeft een voorbeeld weer van een glijdende schaal van de verschillende instrumenten waarmee waterschappen regels kunnen stellen in hun waterschapsverordening. Aangeraden wordt om deze afweging, in lijn met de Omgevingswet, van licht naar zwaar te maken. Hoofdstuk 4 van deze handreiking (paragraaf 4.2 en 4.3.6) gaat verder in op de methode rondom het stellen van type regels.

2.7.1 Zorgplichten

Algemene versus specifieke zorgplicht

De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht inhoudende dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. Volgens artikel 1.6 van de Omgevingswet zijn niet enkel de overheid, maar ook de bedrijven en de burgers zijn verantwoordelijk voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.⁶³ Deze algemene zorgplicht vormt een vangnet indien er geen rijksregels of specifieke decentrale regels van toepassing zijn. Naast algemene zorgplichten bestaat er het instrument specifieke zorgplicht, deze borduurt voort op de algemene zorgplicht maar is concreter. De specifieke zorgplicht is gespecificeerd voor specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen.⁶⁴ Op rijksniveau zijn deze specifieke zorgplichten te vinden in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). Ook decentrale overheden kunnen specifieke zorgplichten opnemen in hun verordeningen of omgevingsplannen. Specifieke zorgplichten zijn algemene regels die direct gelden voor burgers en bedrijven. Specifieke zorgplichten kunnen ook gelden naast specifieke regels.

Er kunnen altijd onvoorziene situaties ontstaan of ontwikkelingen zijn waarmee de wetgever vooraf geen rekening kon houden. Specifieke zorgplichten bieden in toekomstige situaties bescherming. Als duidelijk is dat de specifieke zorgplicht wordt overtreden (de evidente overtredingen) dan is die overtreding direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar. De specifieke zorgplicht verschilt van de algemene zorgplicht op grond van de Omgevingswet zoals hiervoor genoemd, omdat deze wel strafrechtelijk handhaafbaar is en de algemene zorgplicht niet. Indien onduidelijk is wat in een concreet geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht, ligt het voor de hand dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag overleggen en bestaat er voor het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift (zie paragraaf 2.7.6).

Specifieke zorgplichten in de handreiking waterschapsverordening

Ook in deze handreiking waterschapsverordening staat de zorgplicht centraal. Hiermee wordt aangesloten op een beweging die in het omgevingsrecht is geïntroduceerd met de komst van het Activiteitenbesluit milieubeheer en daarna in populariteit is toegenomen. Alles wat niet alleen met zorgplichten kan worden gewaarborgd, is onder 'activiteiten' beschreven. Indien de waterschappen specifieke zorgplichten willen laten gelden voor de decentraal geregelde activiteiten, zullen zij deze zelf moeten opnemen in de waterschapsverordening. In bijlage V zijn voorbeelden van specifieke zorgplichten uitgewerkt. Deze voorbeelden van specifieke zorgplichten zijn toegespitst op de taakuitoefening van het waterschap en de te bereiken opgave. Zorgplichten vormen het vangnet en het uitgangspunt voor de te beschermen objecten. Gezien deze vangnetfunctie en het feit dat het ongewenst is om voor elke activiteit een specifieke zorgplicht op te stellen (gelet op het grote aantal van activiteiten) is ervoor gekozen om de specifieke zorgplichten objectgericht te benaderen. Onder elk object kunnen dan meerdere activiteiten worden geschaard.

Deze specifieke zorgplichten blijven gelden naast andere vormen van regulering (voorschriften), zoals algemene regels met of zonder meldplichten, vergunningplichten of algehele verboden. Ze fungeren als basisnorm waaraan altijd moet worden voldaan. Dat heeft een aantal redenen. De specifieke zorgplicht vervangt regels over maatregelen die vanzelfsprekend zijn, zoals 'good housekeeping' of

⁶³ Een zorgplicht kan zich richten tot bestuursorganen en tot bedrijven en particulieren. De zorgplicht uit de Drinkwaterwet richt zich specifiek op bestuursorganen (artikel 2 Drinkwaterwet). Zie het informatieblad 'Zorgplicht Drinkwater, Wat betekent dit voor u?' RIVM, 2017.

⁶⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/abc-omgevingswet/begrippen/zorgplicht/>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.

gedragsmaatregelen. Door deze vanzelfsprekende regels niet meer uit te schrijven kunnen de algemene regels en de voorschriften in de vergunning toegespitst worden op de essentie, namelijk de specifieke bescherming en het benutten van de leefomgeving. Bovendien worden de regels inzichtelijker en wordt er meer ruimte gecreëerd voor de initiatiefnemer. In de waterschapsverordening komt deze manier van regelopbouw ook tot uiting. Een specifieke zorgplicht is overigens mede bedoeld voor onvoorziene situaties waarmee bij het opstellen van de regels voor activiteiten nog geen rekening is gehouden.

Specifieke zorgplichten: objectgericht of activiteitgericht

Er zijn twee benaderingen mogelijk. Zorgplichten kunnen objectgericht of activiteitgericht worden vormgegeven. De teksten in bijlage V (voorbeeld waterschapsverordening) van deze handreiking zijn gebaseerd op de formulering van de algemene zorgplicht van de Omgevingswet en de specifieke zorgplichten uit het Bal.

De artikelen hebben allen dezelfde opbouw:

- Het eerste deel bevat de specifieke zorgplicht. De zorgplicht is gekoppeld aan de doelcriteria (doelen/belangen) zijn opgenomen. De specifieke zorgplicht verplicht de initiatiefnemer van de activiteit om zorg te dragen voor de bepaalde vastgestelde doelen. Dit is in lijn met de doelgerichte benadering van de regels in deze handreiking waterschapsverordening.
- Vervolgens wordt in een niet-limitatieve opsomming aangegeven wat de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt voor de initiatiefnemer van de activiteit. Deze opsomming concretiseert de zorgplicht en geeft dus meer richting aan de toepassing hiervan.

Jurisprudentie

Onder bepaalde voorwaarden kan het bevoegd gezag rechtstreeks handhaven op de zorgplicht. Dit heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald in ABRvS 201012817/1/M1, 10 augustus 2011 (Lozen verontreinigd hemelwater). Een zorgplicht is alleen direct handhaafbaar als de overtreder wist of had moeten weten dat zijn handeling tot schade aan het watersysteem zou leiden. Het moet dus een evidente schending van de zorgplicht betreffen. Als de schending niet evident is, kan het bevoegd gezag niet zo maar handhavend optreden, maar zal het eerst een maatwerkvoorschrift (afzonderlijke beschikking) moeten stellen om te verduidelijken wat de zorgplicht in dat geval inhoudt. Het valt te verwachten dat bovenstaande ook in het nieuwe stelsel stand houdt. Want in het Bal wordt ook op deze jurisprudentie voortgebouwd.

2.7.2 Algemene regels

Waterschappen beschikken over de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels, met of zonder meldplicht, in de waterschapsverordening. Een van de doelen van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet is om activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk onder algemene regels te laten vallen. Het is aan de waterschappen om bij elke activiteit deze afweging te maken.

Bij het stellen van algemene regels kan een keuze worden gemaakt in doelvoorschriften, of middellovoorschriften. Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm waaraan moet worden voldaan. Hierbij bepaalt de initiatiefnemer zelf met welke techniek of maatregel de activiteit wordt uitgevoerd. Doelvoorschriften hebben als voordeel dat het de initiatiefnemer ruimte biedt om zelf te bekijken hoe aan het doel wordt voldaan. Een voorbeeld daarvan is een emissiegrenswaarde voor stoffen in te lozen afvalwater. Een nadeel kan zijn dat er onduidelijkheid kan ontstaan over het wel of niet voldoen aan de norm. Bij emissiegrenswaarden wordt in het Bal daarom steeds ook de

meetmethode voorgeschreven, waarmee bepaald wordt of wel of niet aan de emissiegrenswaarde wordt voldaan. Middelvoorschriften zijn voorschriften waarin een specifieke techniek of maatregel staat voorgeschreven. De initiatiefnemer van een activiteit moet deze techniek of maatregel toepassen of uitvoeren. Voordeel van middelvoorschriften is dat zij heel duidelijk zijn en gemakkelijk te handhaven. In bijlage V van de handreiking zijn voorbeelden van algemene regels te vinden.

2.7.3 Meldplichten

Een ander instrument van regulering (dat vaak gecombineerd wordt met algemene regels) is de meldplicht. In de waterschapsverordening kunnen waterschappen een algemene regel opnemen om zonder voorafgaande melding een activiteit te verrichten.⁶⁵ Deze meldplicht kan van belang zijn voor de mogelijkheid tot het ondernemen van actie van het bestuursorgaan (bijvoorbeeld het aanpassen van de zonering of het stellen van een maatwerkvoorschrift). Een meldplicht moet worden onderscheiden van een informatieplicht. Een informatieplicht is een verplichting om informatie te verstrekken gedurende het verrichten van een activiteit of binnen een bepaalde termijn voorafgaand aan het starten van een activiteit, zonder dat daaraan een verbod is gekoppeld de activiteit te verrichten.⁶⁶

2.7.4 Vergunningplichten

Indien een activiteit een voorafgaande beoordeling van het waterschap vergt is de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit het juiste middel. Daarnaast kunnen er nog andere afwegingen van belang zijn voor het inzetten van het instrument vergunningplicht (zoals het bieden van flexibiliteit, waar een algemene regel dan weer niet het juiste middel voor is). Een vergunning kan enkel worden verleend of geweigerd op basis van de gronden die in de waterschapsverordening zijn gesteld (op basis van de beoordelingsregels). Uitgangspunt van het Rijk bij het instellen van een vergunningplicht is alleen wanneer dit vanuit internationaal recht noodzakelijk is of wanneer het onderwerp niet doelmatig of doeltreffend via algemene regels kan worden behartigd. Beoordelingsregels voor de aanvraag welke door het Rijk zijn vastgesteld zijn niet van toepassing op vergunningen die voortvloeien uit de waterschapsverordening.

Waterschappen kunnen regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning stellen in de waterschapsverordening. Daarnaast kunnen zij in de waterschapsverordening bestuursorganen of andere instanties aanwijzen die in de gelegenheid worden gesteld om advies te geven over een vergunningaanvraag (bijvoorbeeld het drinkwaterbedrijf, als de activiteit mogelijk een effect heeft op de bronnen van de drinkwatervoorziening).⁶⁷

In de waterschapsverordening kan het waterschap afwijken van de door het Rijk vastgestelde vergunningplichten voor lozingsactiviteiten. Dit kan enkel een aanvullende vergunningplicht bevatten.⁶⁸ In de waterschapsverordening worden ook de beoordelingsregels en het toetsingskader voor vergunningen gesteld.⁶⁹ De aanvrager moet hier kunnen vinden op welke gronden zijn vergunning wordt verleend of geweigerd. Daarbij moet de instructieregel van artikel 6.2 Bkl worden opgevolgd. Die instructieregel dient er voor om de vereisten die onder andere de kaderrichtlijn water stelt aan het reguleren van activiteiten, correct worden geïmplementeerd. Waterschappen kunnen

⁶⁵ Artikel 4.4 lid 1 van de Omgevingswet.

⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962 , p. 469.

⁶⁷ Artikel 16.15 lid 2 van de Omgevingswet.

⁶⁸ Artikel 2.12b van het Besluit activiteiten leefomgeving juncto artikel 5.2 lid 1 van de Omgevingswet.

⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 52.

hun beoordelingsregels baseren op (de essentie van) bestaande beleidsregels. Het is echter niet nodig om alle beleidsregels volledig om te zetten naar beoordelingsregels in de waterschapsverordening. Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft het dagelijks bestuur bevoegd om beleidsregels over het verlenen van omgevingsvergunningen vast te stellen. Die bevoegdheid wordt ontleend aan artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het Bal geeft een opsomming van de vergunningplichtige wateractiviteiten⁷⁰. Activiteiten die niet op rijksniveau zijn gereguleerd kunnen in de waterschapsverordening vergunningplichtig worden gesteld. In de waterschapsverordening kan worden bepaald, conform artikel 5.3 van de Omgevingswet, dat er verboden gelden om activiteiten te verrichten zonder een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.

Het waterschap kan een algeheel/absoluut verbod instellen voor een bepaalde activiteit of de mogelijkheid opnemen om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (artikel 4.4 lid 2 van de Omgevingswet).⁷¹

2.7.5 Maatwerkregels

Waterschappen hebben de mogelijkheid om aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van het Rijk of de provincie maatwerkregels te stellen.⁷² Deze maatwerkregel wordt een algemene regel in de waterschapsverordening. De maatwerkregels kunnen een aanscherping of een versoepeling zijn van de rijks- of provinciale regels. Een maatwerkregel is een algemeen verbindend voorschrift welke wordt gesteld om ervoor te zorgen dat de activiteiten die op een locatie worden of zullen worden verricht passen binnen de oogmerken/doelen en de strekking van de algemene regels van het Rijk of de provincie.⁷³ Maatwerkregels gelden op een bepaalde locatie, ongeacht wie daar een activiteit gaat verrichten en zijn dus niet gericht tot een belanghebbende. Dit maken maatwerkregels geschikt om te sturen op toekomstige ontwikkelingen.⁷⁴ Het waterschap kan deze maatwerkregels enkel stellen wanneer dit in de omgevingsverordening of in de rijksregels is bepaald. Waterschappen zijn bevoegd om maatwerkregels te stellen in de waterschapsverordening over de specifieke zorgplicht, afdeling 2.7 en de regels in hoofdstuk 3 tot en met 5 Bal.⁷⁵

De grenzen aan de bevoegdheid voor decentrale overheden tot het stellen van maatwerkregels vloeien voort uit de artikelen 4.22 en 4.23 van de Omgevingswet en zijn herhaald in artikel 2.12 lid 3 van het Bal. Zodra waterschappen maatwerkregels stellen moeten de belangen uit artikel 2.2 van het Bal in acht worden genomen, dit zijn de belangen met het oog waarop de algemene regels van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal zijn gesteld.⁷⁶ Afwijken van de rijksregels kan zowel een aanscherping als een versoepeling van de algemene regels inhouden.

Waterschappen doen er goed aan om bij een versoepeling van een rijksregel in de bijbehorende maatwerkregel expliciet te benoemen dat een afwijking van de algemene regels is beoogd.⁷⁷ Indien dit niet gebeurt, blijven de algemene regels van het Bal van kracht naast de maatwerkregel en moet er nog steeds aan deze algemene regels voldaan worden.⁷⁸ Als waterschappen andere

⁷⁰ Artikel 5.2 lid 1 van de Omgevingswet.

⁷¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 488.

⁷² Artikel 4.6 van de Omgevingswet.

⁷³ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁷⁴ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁷⁵ Artikel 2.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

⁷⁶ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁷⁷ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁷⁸ Dit kan bijvoorbeeld door aan te geven dat een bepaald artikel in een bepaald geval niet van toepassing is.

maatwerkregels, niet afwijkende van de algemene regels in het Bal, willen stellen hoeven deze strikt genomen niet expliciet als maatwerkregel te worden aangeduid.⁷⁹ De constatering dat een regel in de waterschapsverordening binnen het toepassingsbereik valt van de milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten die in het Bal geregeld zijn en over hetzelfde onderwerp gaat als de algemene regels in het Bal, leidt automatisch tot de conclusie dat die regel in dat geval een maatwerkregel is.⁸⁰ Een regel kan ook van toepassing zijn op een activiteit die buiten het toepassingsbereik van het Bal valt; in dat geval is de regel geen maatwerkregel. Het is om deze reden niet aan te raden om maatwerkregels en andere regels in de waterschapsverordening geforceerd te scheiden. Dit zou leiden tot dubbel opschrijven van identieke regels, zonder dat daarmee een doel wordt gediend.⁸¹

2.7.6 Maatwerkvoorschriften

Waterschappen kunnen in de waterschapsverordening onderwerpen aanwijzen waarvoor het bevoegd gezag (het dagelijks bestuur) maatwerkvoorschriften kan stellen.⁸² Een maatwerkvoorschrift is een beschikking waarmee het waterschap in een individueel geval aan een burger de verplichting oplegt om te voldoen aan bepaalde voorschriften in aanvulling op of afwijking van een geldende algemene regel. Er kan sprake zijn van strengere of soepelere maatwerkvoorschriften. De flexibilisering met behulp van maatwerkvoorschriften wordt bepaald door de inhoud van de waterschapsverordening. De bevoegdheid tot het wijzigen of intrekken van een maatwerkbesluit ligt besloten in de bevoegdheid tot het vaststellen. De wetgever noemt de volgende vier vormen van maatwerkvoorschriften:⁸³

- maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld;
- maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels;
- maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels en
- maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

Voor die laatste variant kan eigenlijk beter voor een vergunningplicht worden gekozen in plaats van een bevoegdheid om bij maatwerkvoorschrift van het verbod af te wijken.

2.7.7 Gelijkwaardige maatregel

Wanneer er in de waterschapsverordening een maatregel is voorgeschreven, bestaat er de mogelijkheid om op aanvraag toestemming te verlenen, in plaats van de voorgeschreven maatregel een gelijkwaardige maatregel⁸⁴ te treffen. Dit betekent dat er een andere techniek of maatregel mag worden toegepast als die maar hetzelfde effect heeft. Er moet dus tenminste hetzelfde resultaat worden bereikt. De gelijkwaardige maatregel biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op andere manieren aan de gestelde normen te voldoen. De toestemming voor een gelijkwaardige maatregel is een beschikking waartegen bezwaar en beroep open staat.⁸⁵

Waterschappen kunnen in de waterschapsverordening bepalen dat de voorafgaande toestemming niet nodig is, daarnaast kan het waterschap besluiten om een meldplicht er aan te verbinden. Tot slot kan ook de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten in de

⁷⁹ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁸⁰ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁸¹ Stb. 2018, 293, p. 771.

⁸² Artikel 4.5 lid 2 van de Omgevingswet en Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.

⁸³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.

⁸⁴ Artikel 4.7 van de Omgevingswet.

⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 472.

waterschapsverordening. In verband met de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen te treffen, is het aan te raden om bij algemene regels (met name middelvoorschriften) steeds duidelijk te maken met welk oogmerk/doel de regel is gesteld. Dat oogmerk/doel geeft richting aan de onderbouwing die de initiatiefnemer moet aanleveren om aan te tonen dat zijn maatregel inderdaad gelijkwaardig is. Het uitsluiten van de toepassing van gelijkwaardige maatregelen is alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk en dient goed gemotiveerd te worden.

2.7.8 Algeheel verbod

Indien waterschappen vooraf de afweging hebben gemaakt dat een activiteit aanzienlijke nadelige gevolgen zal hebben op de te bereiken doelen van het waterschap dat ze deze activiteit in geen enkel geval toe willen staan, dan kunnen de waterschappen ervoor kiezen om een algeheel verbod voor het verrichten van deze activiteit in de waterschapsverordening op te nemen.

2.7.9 Aanvraagvereisten

De vereisten voor het aanvragen van een omgevingsvergunning zijn vastgelegd in de Omgevingsregeling.⁸⁶ Deze gelden voor omgevingsvergunningen op grond van rijksregelgeving.⁸⁷ Bij de stelselherziening is gekozen voor het 'decentraal, tenzij'-principe. Om die reden is ervoor gekozen om, behoudens een paar algemene aanvraagvereisten en participatie, geen aanvraagvereisten op te nemen voor vergunningplichten van decentrale overheden.⁸⁸ Voor een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een activiteit, als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 van de Omgevingswet, kunnen er in de waterschapsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.⁸⁹ Hierbij moet rekening worden gehouden met de in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) neergelegde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit: er mogen niet meer gegevens worden gevraagd aan de initiatiefnemer dan de gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor de behandeling van de aanvraag.⁹⁰ Waterschappen moeten de aanvraagvereisten/indieningsvereisten voor de vergunningplichten op grond van de waterschapsverordening opnemen in de waterschapsverordening.

Bij de aanvraagvereisten in de Omgevingsregeling is rekening gehouden met de volgende principes:

- Aansluiten bij Europese regels.
- Vertrouwen in professioneel gedrag van bevoegde instanties en aanvragers bij de vergunningverlening.
- De aanvrager hoeft op grond van artikel 16.55, vijfde lid van de Omgevingswet geen gegevens of bescheiden te verstrekken waarover het bevoegd gezag al beschikt.
- Afstemming van de aanvraagvereisten op de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning vereist is.
- Aansluiting bij de algemene maatregelen van bestuur die uitvoering geven aan de Omgevingswet.
- Terughoudend omgaan met aanvraagvereisten die tot een onderzoekplicht leiden.
- Geen uitputtende regeling van aanvraagvereisten.

⁸⁶ Zie artikel 16.55, tweede lid, Omgevingswet.

⁸⁷ Toelichting bij ontwerp Omgevingsregeling, p. 65.

⁸⁸ Toelichting bij ontwerp Omgevingsregeling, p. 65.

⁸⁹ Artikel 16.55, derde lid, Omgevingswet.

⁹⁰ Nota van Toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, p. 114.

De algemene aanvraagvereisten uit de Omgevingsregeling zijn onder meer een aanduiding van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd, een locatieaanduiding, een begrenzing van de locatie en de te hanteren standaarden voor bestandsformaten. Het participatievereiste van het aanvraagvereiste is uitputtend geregeld in de Omgevingsregeling. Hierdoor kunnen decentrale overheden geen aanvullende regels stellen over participatie voor vergunningplichtige activiteiten zoals opgenomen in de waterschapsverordening.⁹¹

De aanvraagvereisten voor de omgevingsvergunningen uit de bruidsschat worden van rechtswege (automatisch) toegevoegd aan de waterschapsverordening. De bruidsschat bevat een aantal vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten met bijbehorende aanvraagvereisten en beoordelingsregels.⁹²

2.8 Werkingsgebieden en beperkingengebieden

Bij het opstellen van de waterschapsverordening komen diverse essentiële begrippen voorbij. Zo ook de begrippen beperkingengebieden en werkingsgebieden. In verschillende verplichte standaarden, zoals de STandaard Toepasbare Regels (hierna: STTR), komt de koppeling van deze geografische data aan de op te stellen regels veelvuldig aan de orde. Voor een betere beeldvorming van beide begrippen geeft deze paragraaf een nadere toelichting.

Beperkingengebied

Het begrip beperkingengebied is een breed verzamelbegrip en wordt in de Omgevingswet gedefinieerd als een gebied dat bij of krachtens de wet is aangewezen, waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object, regels gelden over *activiteiten* die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat *werk* of *object*.⁹³ Kortgezegd zijn dit de gebieden rondom waterstaatswerken waar beperkingen gelden.⁹⁴ Waterschappen kunnen voor alle typen waterstaatswerken beperkingengebieden aanwijzen. Dit betekent dat er beperkingen gelden voor activiteiten van derden, ter plaatse van het waterstaatswerk als ook in de daaraan grenzende (beschermings)zones.⁹⁵ Een beperkingengebied is in feite wat nu de (beschermings)zones onder de huidige wetgeving zijn en in veel gevallen omvat het beperkingengebied ook de locatie van het waterstaatswerk of object zelf.

In een beperkingengebied gelden beperkingen voor de activiteiten van derden. Hierin zit de koppeling met het begrip beperkingengebiedactiviteit. De Omgevingswet definieert dit begrip als een activiteit binnen een beperkingengebied.⁹⁶ Een beperkingengebiedactiviteit bij een waterstaatswerk zoals een oppervlaktewaterlichaam is bijvoorbeeld de aanleg van een brug.

Een concreet voorbeeld van een beperkingengebied is een oppervlaktewaterlichaam (bijvoorbeeld een primaire watergang of een A-watergang) inclusief de (beschermings)zones (onderhoudsstroken en eventueel natuurvriendelijke oevers). Op onderstaande afbeelding is een A-watergang weergegeven inclusief bijbehorende zones. Het geheel vormt samen een beperkingengebied.

⁹¹ Toelichting bij ontwerp Omgevingsregeling, p. 71.

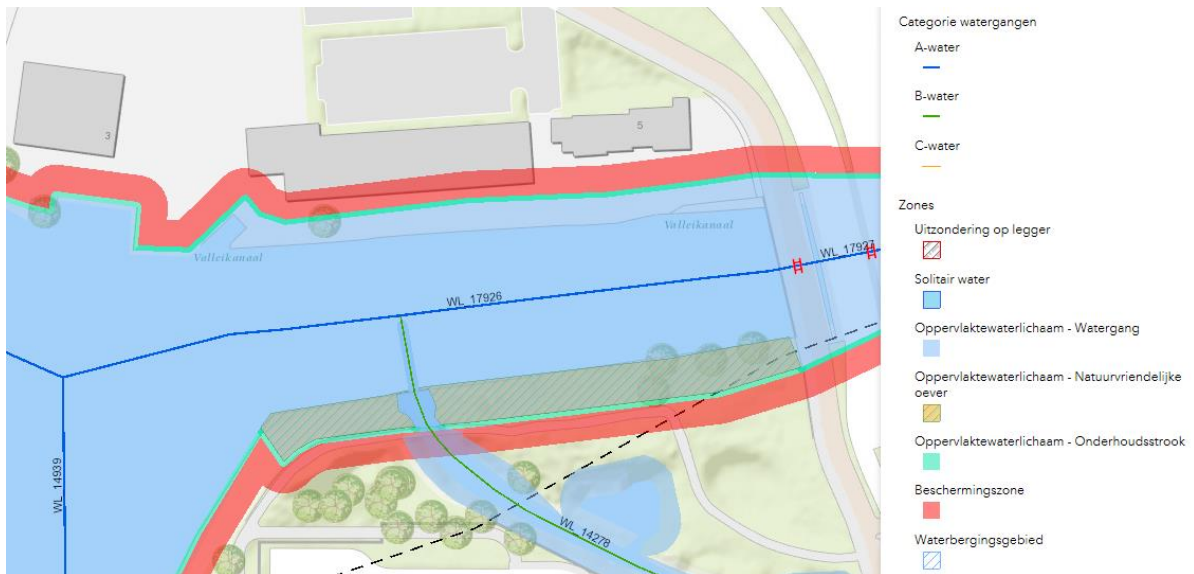
⁹² Toelichting bij ontwerp Omgevingsregeling, p. 66.

⁹³ Zie bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, onderdeel A. Begrippen (herleidbare geconsolideerde versie).

⁹⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/regels-activiteiten/beperkingengebied/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 614.

⁹⁶ Bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, onderdeel A. Begrippen (herleidbare geconsolideerde versie).



Figuur 5.H2. A-watergang inclusief bijbehorende zones.

Werkingsgebied

Een ander essentieel begrip binnen het nieuwe stelsel is het begrip werkingsgebied. Een werkingsgebied is onderdeel van de regels in de nieuwe waterschapsverordening. Die regels bestaan straks uit juridische regeltekst en werkingsgebieden. Het betreft hier een (ruimtelijk) gebied waarop een juridische regel betrekking heeft.⁹⁷ Dit betekent dat specifieke regels alleen gelden binnen de grenzen van een bepaald gebied. Het begrip wordt voornamelijk gebruikt binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Het begrip beperkingengebied is ook een werkingsgebied, maar het kan ook om andere gebieden gaan waar bepaalde regels gelden ter bescherming van het watersysteem. Denk bijvoorbeeld aan regels over de activiteit uitbreiden van verhardingen in een gebied met weinig waterberging. Een werkingsgebied kan dus een specifiek gebied binnen het beheergebied van het waterschap zijn, maar het kan ook het gehele beheergebied van het waterschap zijn (de regels uit de waterschapsverordening zijn dan op het gehele gebied van toepassing). De werkingsgebieden (en bijbehorende voorschriften) kunnen visueel worden weergegeven via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De geografische begrenzing van deze werkingsgebieden kan regelmatig wijzigen als gevolg van projecten van derden of door het waterschap zelf.⁹⁸

Zoals uit het voorgaande blijkt, is een beperkingengebied een type werkingsgebied. De hiervoor gebruikte uitsnede bij het beperkingengebied, is hierna ook weergegeven ter visualisatie van een werkingsgebied. Bij een werkingsgebied is (zijn) de locatie(s) van de activiteit(en) dan van belang om de juiste juridische regels naar voren te halen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

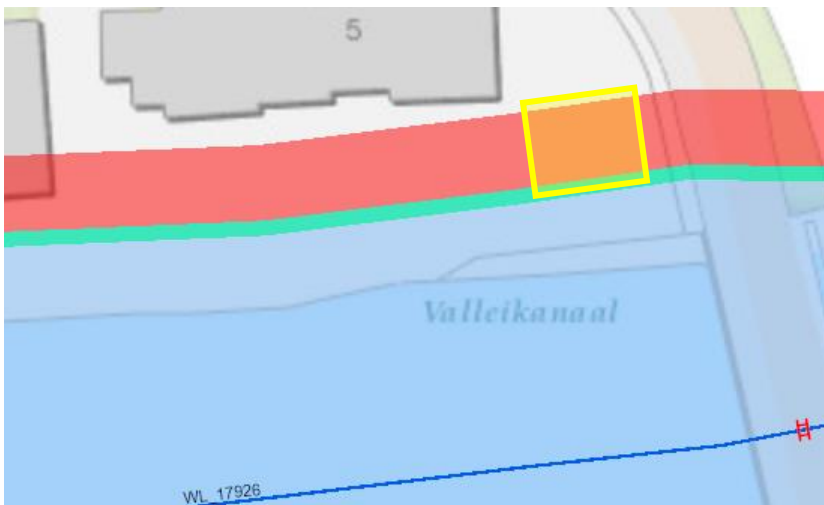
In de waterschapsverordening kunnen waterschappen regels voor activiteiten opnemen die bijvoorbeeld voor het hele beheergebied gelden of voor slechts een deel van het gebied of zelfs

⁹⁷ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 39; zie ook <https://wegwijzerstoptpod.nl/waterschapsverordening/regels-waterschapsverordening-werkingsgebied-en-locatie>, geraadpleegd op 22 oktober 2019.

⁹⁸ I. Kraak, 'De kade(r)s van ons watersysteem', *Water Governance*, 01/2018, p. 35.

alleen voor bijvoorbeeld een specifieke watergang. Ook kunnen de regels bij een specifieke watergang bij bepaalde activiteiten weer soepeler zijn in een beschermingszone dan in bijvoorbeeld een onderhoudstrook.

Op de volgende afbeelding is een vlak geel ingetekend waar een initiatiefnemer voornemens is een bepaalde activiteit te verrichten. Waterschappen kiezen zelf voor een niveau waarop zij werkingsgebieden wensen te maken in relatie tot de juridische regels. Afhankelijk van het niveau zal een het werkingsgebied waarbinnen (specifieke) regels gelden, per waterschap verschillen.



Figuur 6.H2. Uitsnede kaart geel gemarkeerd.

Als het gele vlakje getekend wordt, zal de initiatiefnemer de regels te zien krijgen die gelden voor zijn voorgenomen activiteit in de rode en in de groene zone. Het vlakje raakt specifieke werkingsgebieden die gekoppeld zijn aan regels. Zo krijgt de initiatiefnemer alleen de regels te zien die specifiek op zijn initiatief van toepassing zijn.

2.9 Afstemmen regelgeving andere bevoegde gezagen

Op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet zijn bestuursorganen verplicht om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen af te stemmen. Ook kunnen bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. De Omgevingswet gaat uit van integrale regelgeving, voortdurende afstemming en nauwe samenwerking. De verwachting is dat hierdoor minder conflicten zullen ontstaan in regelgeving tussen bijvoorbeeld de waterschapsverordening en het omgevingsplan van de gemeente. De regels in de waterschapsverordening en in het omgevingsplan kunnen door goede afstemming op voorhand nauw op elkaar worden aangesloten.

Op grond van artikel 2.3 van de Omgevingswet gaat de Omgevingswet uit van het subsidiariteitsbeginsel: decentraal, tenzij. Dat houdt in dat gemeenten en waterschappen als eerste aan zet zijn om de in de Omgevingswet geformuleerde taken en bevoegdheden uit te voeren. Voor het waterschap is dit de functionele zorg voor het waterbeheer en voor de gemeente de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. In artikel 2.3 staat specifiek genoemd wanneer het Rijk of de



provincie in plaats van het waterschap of de gemeente wettelijke taken of bevoegdheden kan uitoefenen. Dat is bijvoorbeeld het geval vanwege implementatie van internationale regelgeving.

Het waterschap en de gemeente staan op gelijke voet en hun regelgeving heeft wederzijdse invloed op elkaar. Afstemming en samenwerking is voor het waterschap dan ook met name van belang waar het de regelgeving van de gemeente betreft. Veel waterschappen hebben te maken met een groot aantal gemeenten binnen hun beheergebied. Dit betekent dat met iedere individuele gemeente afstemming en samenwerking dient plaats te vinden. Waterschappen hebben na de inwerkingtreding van de Omgevingswet twee jaar de tijd om hun waterschapsverordening volledig te laten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet, gemeenten hebben echter tot 2029 de tijd om hun omgevingsplan volledig Omgevingswet-*proof* te maken. Dit betekent dat naast een individuele afstemming per gemeente ook een continue afstemming nodig is. Immers, gemeenten kunnen over een langere periode de regels in hun omgevingsplan aanpassen. Deze wijzigingen kunnen vervolgens weer invloed hebben op de regels in de waterschapsverordening. Deze paragraaf gaat niet over de verticale afstemming met bijvoorbeeld de provincie. Zie voor meer informatie daarover paragraaf 2.3.7 over de provinciale omgevingsverordening.

Verder is van belang dat het waterschap en de gemeente verschillende taken en bevoegdheden hebben waardoor ook verschillende belangen ontstaan. Daar komt bij dat de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, zoals deze met de Omgevingswet is beoogd, kan leiden tot meer eigen keuzes van gemeenten en waterschappen op overlappende gebieden, en daarmee tot conflicterende regelgeving. Een voortdurende afstemming tussen het waterschap en de gemeente zal daarom blijvend nodig zijn. Ondanks alle goede inspanningen, zal het niet mogelijk zijn om op voorhand alle conflicterende belangen in goede banen te leiden. Er zullen situaties zijn waarbij de regels uit het omgevingsplan conflicteren met de regels in de waterschapsverordening. Het waterschap stelt bijvoorbeeld regels over steigers met het oog op een goede doorstroming van de watergang. Daarvoor neemt het waterschap een regel op over de minimale afstand tussen twee steigers. Voor de gemeente kan dit echter strijd opleveren met haar regels die zijn gericht op een goede ruimtelijke ordening. De gemeente zou om die reden steigers bijvoorbeeld liever concentreren op één plek.

De Omgevingswet biedt geen wettelijke grondslag om de bovengenoemde conflicterende regelgeving te voorkomen dan wel op te lossen. Het zijn dus vooral de waterschappen en de gemeenten zelf die onderling tot overeenstemming moeten komen bij conflicterende regels.

2.10 Procedurele aspecten vaststellen waterschapsverordening

Participatie

Participatie is niet verplicht bij de waterschapsverordening. In de Omgevingswet is de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces zo veel mogelijk overgelaten aan de overheid zelf. Op deze manier kan gebiedsgericht en per geval worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming.⁹⁹

Toch kan het belangrijk zijn participatie toe te passen bij het vormgeven van de waterschapsverordening. Het is afhankelijk van de aard, omvang en invloed op de fysieke leefomgeving van de verordening wie er wordt betrokken en op welke manier dat gebeurt.¹⁰⁰

In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.¹⁰¹

Juist de beginfase biedt de meeste ruimte om de inbreng van derden mee te nemen. De inbreng van belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten.¹⁰² Participatie kan het draagvlak voor en de kwaliteit van de regels verbeteren.

Participatie is iets anders dan inspraak in de wettelijke voorbereidingsprocedure; participatie impliceert dat er in de fase vóór de voorbereidingsprocedure meer meegedacht en gesproken kan worden. Als die ruimte voor anderen om mee te praten over de inhoud van de verordening er niet is, kan dat een reden zijn om geen publiekparticipatie toe te passen of om vooraf goed aan verwachtingenmanagement te doen. Als de waterschapsverordening bijvoorbeeld grotendeels wordt ingezet om uitvoering te geven aan eerder genomen beleidskeuzen dan kan een heel open participatief proces tot verwarring leiden. De keuze voor het inzetten van en de inrichting van de regels staat dan immers niet meer ter discussie.

De wet geeft de vrijheid om eigen keuzes te maken over de inrichting van de participatie. De Inspiratiegids Participatie biedt handvatten om participatie vorm te geven. Meer informatie over wat participatie inhoudt en vormen van participatie en praktijkvoorbeelden vindt u in de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet.¹⁰³

Het waterschap moet bij het opstellen van een waterschapsverordening wel rekening houden met het beleid van andere bestuursorganen en moet zo nodig afstemmen met andere bestuursorganen¹⁰⁴, waaronder de gemeentelijke, provinciale en landelijke omgevingsvisie. Deze verplichting is aan te merken als inspanningsverplichting. Er kan gemotiveerd en tot op zekere hoogte voorbij worden gegaan aan die andere belangen met een beroep op het gewicht van het «eigen» te behartigen belang of de kosten of haalbaarheid van het rekening houden met andere belangen, maar dit heeft zijn grenzen. Bij een evident voorbijgaan aan die belangen, kan de vraag aan de orde komen in hoeverre sprake is van bestuurlijke onzorgvuldigheid. Op grond van artikel 3:2 van

⁹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 217.

¹⁰⁰ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

¹⁰¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

¹⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 p. 217.

¹⁰³ De Inspiratiegids is te vinden op <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatiegids>.

¹⁰⁴ Artikel 2.2 van de Omgevingswet.

de Algemene wet bestuursrecht heeft een bestuur de verplichting om actief te inventariseren welke belangen bij een taak of bevoegdheid zijn betrokken.¹⁰⁵

Vorbereidingsprocedure

Op de voorbereiding van de waterschapsverordening is de afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing.¹⁰⁶ Het ontwerp van de waterschapsverordening wordt ter inzage gelegd en er kunnen gedurende de inzagetermijn van zes weken zienswijzen op het ontwerp worden ingediend. In het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure kunnen zienswijzen naar voren worden gebracht door een ieder.¹⁰⁷ Paragraaf 2.12 gaat in op wijziging van de waterschapsverordening.

Rechtsbescherming

Tegen een waterschapsverordening staat over het algemeen geen beroep open. In de Algemene wet bestuursrecht is geregeld dat geen beroep openstaat tegen besluiten met algemeen verbindende voorschriften zoals de waterschapsverordening.¹⁰⁸

Het is mogelijk dat een waterschapsverordening de aanwijzing van een beperkingengebied bevat en dat daarvoor regels tot beperking van het gebruik worden gesteld. De aanwijzing van een beperkingengebied is mogelijk wel een besluit waartegen beroep openstaat. De rechter zou dit deel van de waterschapsverordening kunnen aanmerken als concreterend besluit van algemene strekking. Dan zou er wel beroep tegen dat deel van de waterschapsverordening open kunnen staan. De jurisprudentie hierover is vooralsnog niet eenduidig.¹⁰⁹

2.11 Delegatiebepalingen

De waterschapsverordening wordt in principe vastgesteld door het algemeen bestuur. Artikel 2.8 van de Omgevingswet biedt het algemeen bestuur echter de mogelijkheid om het vaststellen van delen van de waterschapsverordening te delegeren aan het dagelijks bestuur. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte aan van de gedelegeerde bevoegdheid. Het delegatiebesluit bepaalt dus binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het algemeen bestuur kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het dagelijks bestuur uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Het algemeen bestuur zou zelfs beleidsregels kunnen vaststellen over de gedelegeerde bevoegdheid (op grond van art 4:81 Algemene wet bestuursrecht).

Het is niet mogelijk om de bevoegdheid tot het vaststellen van de waterschapsverordening in zijn geheel te delegeren aan het dagelijks bestuur. Het moet gaan om *delen* van de waterschapsverordening. Het democratische gelegitimeerde orgaan – het algemeen bestuur – bepaalt in hoeverre van de mogelijkheid tot delegatie gebruik wordt gemaakt. Er zijn verschillende mogelijkheden om het delegatiebesluit vorm te geven. Het algemeen bestuur kan bijvoorbeeld in het delegatiebesluit specifieke hoofdstukken of paragrafen aanwijzen, die het dagelijks bestuur kan

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2017/2018, 2013/2014, 33 962, nr. 3, p. 397.

¹⁰⁶ Artikel 16.32 Omgevingswet en artikel 16.24 Omgevingswet.

¹⁰⁷ Artikel 16.23 Omgevingswet en artikel 3.5 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰⁸ Artikel 8:3 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 351.

wijzigen. Het is echter ook mogelijk om het soort bepalingen te noemen dat wordt gedelegeerd, zoals algemene regels, indieningsvereisten voor vergunningen of het werkingsgebied van de regels.

De toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is er stellig in dat het delegatiebesluit een apart besluit is, naast de waterschapsverordening.¹¹⁰ Dit is echter niet juridisch vastgelegd. Het is daarom in principe ook mogelijk om delegatiebepalingen in de waterschapsverordening zelf op te nemen, bijvoorbeeld in het slothoofdstuk.

Voortzetting van de huidige praktijk

De meeste waterschappen hebben in de huidige keur de vergunningplichten voor activiteiten met betrekking tot watersystemen opgenomen en vervolgens de vaststelling van algemene regels – die mede een vrijstelling van de vergunningplicht inhouden – gedelegeerd aan het dagelijks bestuur. Deze praktijk kan in principe worden voortgezet in het nieuwe stelsel. Het algemeen bestuur stelt dan een wijziging vast van de waterschapsverordening die van rechtswege is ontstaan, waarmee de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen in het nieuwe deel van de waterschapsverordening wordt opgenomen (zie voor meer toelichting hierop paragraaf 2.12). Vervolgens neemt het algemeen bestuur een delegatiebesluit waarin de bevoegdheid om, in afwijking van de aangewezen vergunningplichtige gevallen, vergunningvrije gevallen aan te wijzen en algemene regels te stellen aan het dagelijks bestuur wordt gedelegeerd. Dit leidt er mogelijk wel toe dat de regels over activiteiten in de waterschapsverordening minder goed toegankelijk worden. De waterschapsverordening bevat dan immers (net als de huidige keur en algemene regels) eerst een generieke vergunningplicht en daarna, in aparte artikelen, uitzonderingen op die vergunningplicht.

Burgers en bedrijven moeten alle artikelen in samenhang lezen om te weten waar ze aan toe zijn. Om echt integrale regels te maken, die in één keer duidelijk maken wat er vergunningplichtig is en wat niet, zou de bevoegdheid om vergunningplichtige en vergunningvrije gevallen aan te wijzen ofwel volledig bij het algemeen bestuur moeten worden gelegd, ofwel volledig moeten worden gedelegeerd. Op die manier staat wat vergunningplichtig is en wat vergunningvrij is op een en dezelfde plek bij elkaar.

2.12 Wijziging waterschapsverordening

Uitgangspunt: Waterschapsverordening van rechtswege

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er van rechtswege een waterschapsverordening. Op grond van artikel 4.7 Invoeringswet Omgevingswet bestaat deze waterschapsverordening uit de volgende onderdelen:

- keur, met uitzondering van de daarin opgenomen onderhoudsverplichtingen;
- algemene regels op grond van de keur, met uitzondering van de daarin opgenomen onderhoudsverplichtingen;
- een eventuele wegenverordening;
- een eventuele aansluitverordening;
- de zoneringen van waterstaatswerken en beschermingszones op grond van de Waterwetlegger.

De bruidsschatregels worden ook toegevoegd aan de waterschapsverordening. Dit is bepaald in artikel 7.4 Invoeringsbesluit Omgevingswet (deel 5) en artikel 22.14 Omgevingswet.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 403.

Inhoud bruidsschatregels. Het waterschap dat de bruidsschatregels wil ontvangen, moet geen waterschapsverordening in werking laten treden op 01-01-2021. Dat waterschap krijgt van rechtswege een waterschapsverordening. Volgens de bepalingen van afdeling 7.2 Invoeringsbesluit Omgevingswet (deel 5) worden vier hoofdstukken en twee bijlagen toegevoegd aan de waterschapsverordening. Het gaat om:

- hoofdstuk 1 algemene bepalingen.
- hoofdstuk 2 lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.
- hoofdstuk 3 wateronttrekkingsactiviteiten.
- hoofdstuk 4 beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk.
- Bijlage I hoort bij artikel 1.1.1. Op grond van artikelen 7.6 tot en met 7.25 wordt voor elke waterschapsverordening een bijlage II toegevoegd met daarin voor ieder waterschap aangewezen oppervlaktewaterlichamen.

Op 01-01-2021 zullen na een klik op de kaart alleen de hierboven beschreven bruidsschatregels zichtbaar zijn via het DSO. De keur (en andere regels, zie hierboven), moeten worden opgezocht via een andere route, namelijk www.overheid.nl.

De waterschapsverordening van rechtswege bestaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet uit een zogenoemd tijdelijk deel en een nieuw deel. De bruidsschatregels behoren tot het nieuwe deel, de andere hierboven genoemde regels behoren tot het tijdelijke deel. Op grond van artikel 22.15 van de Omgevingswet moet het tijdelijk deel worden aangepast voor het tijdstip dat bij koninklijk besluit wordt bepaald. Naar verwachting geldt voor deze transitie een termijn van twee jaar, tot 1 januari 2023. Omdat de bruidsschat in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht komt, hoeft deze niet voor 1 januari 2023 te worden aangepast. Maar dat mag natuurlijk wel. De andere genoemde regels moeten wel voor die datum worden omgezet naar het nieuwe deel.

Wijzigen waterschapsverordening van rechtswege tijdens transitiefase

Tijdens de transitiefase zullen waterschappen aan de slag moeten met het verwerken van de eventuele instructieregels van de provincie en aan het vertalen van het nieuwe beleid uit de waterbeheerprogramma's die eind 2021 worden vastgesteld. Verder kan het waterschap aan de slag met de bruidsschatregels. Dit is echter niet verplicht, omdat de bruidsschatregels in het nieuwe deel van de waterschapsverordening worden opgenomen. Deze regels gelden dus voor onbepaalde tijd.

Wel is aan te bevelen om te onderzoeken of de vergunningplicht voor lozingsactiviteiten, die in de bruidsschatregels is opgenomen, daadwerkelijk noodzakelijk is. Deze vergunningplicht kan wellicht worden vervangen door de specifieke zorgplicht, of algemene regels (zo nodig met een meldplicht). En daarnaast verdient het aanbeveling om te kijken of de regels over de waterkwantiteit van lozingen (in het tijdelijke deel, afkomstig van de keur of algemene regels) en de waterkwaliteit van lozingen (in het nieuwe deel, afkomstig van de bruidsschat), geïntegreerd kunnen worden.

Periode heden tot 1-1-2021: In het geval een waterschap de huidige keur en algemene regels herzielt en omzet in een waterschapsverordening én de bruidsschat wilt ontvangen is het volgende nodig.

Het nieuwe en herziene deel van de waterschapsverordening moet één dag na de inwerkingtreding van de van de Omgevingswet in werking treden, dus op 02-01-2021. Als dat

eerder gebeurt (op 01-01-2021), gaat de wetgever er namelijk van uit dat het waterschap de bruidsschatregels zelf al heeft meegenomen (zie artikel 4.8 Invoeringswet Omgevingswet).

Om de bruidsschat te behouden, is een *wijzigingsbesluit* nodig. Het algemeen bestuur van het waterschap kan dat besluit overigens al voor inwerkingtreding van de van de Omgevingswet voorbereiden en vaststellen. Het regelbeheersysteem dat het waterschap hiervoor gebruikt, zorgt ervoor dat de hoofdstukken van de bruidsschat (2, 3 en 4) en bijlagen vernummerd worden tot de gewenste hoofdstukken resp. bijlagen. Kijk dan ook naar de begripsbepaling en de beoordelingsregel van hoofdstuk 1 en zet deze op de gewenste plek in de eigen waterschapsverordening. Artikelen reserveren in de waterschapsverordening voor het invoegen van de bruidsschatregels is dus niet nodig, wel is vereist een wijziging van de waterschapsverordening (die in werking treedt op 02-01-2019).

Volledige wijziging

Zodra de Omgevingswet in werking is getreden, kan het waterschap ervoor kiezen om een volledig nieuwe waterschapsverordening vast te stellen. In dat geval moet de gehele waterschapsverordening voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Dat betreft zowel de juridische eisen (instructieregels van het Rijk en de provincie) als digitale eisen (STOP/TPOD, zie paragraaf 2.13).

Gedeeltelijke wijziging

Het is gedurende de transitiefase ook mogelijk om de waterschapsverordening gedeeltelijk te wijzigen. Dat valt af te leiden uit de analogie met het omgevingsplan. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet is uitgebreid beschreven hoe het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat partieel (gebiedsgericht) gewijzigd kan worden.¹¹¹ Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 22.6 lid 1 van de Omgevingswet. Dat artikel bepaalde in eerste instantie dat bij de vaststelling van een omgevingsplan de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan alleen allemaal tegelijk kunnen komen te vervallen. Daartegen heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten tegen geprotesteerd, met als gevolg dat via de eerste nota van wijziging aan artikel 22.6 van de Omgevingswet de mogelijkheid is toegevoegd om bij Algemene Maatregel van Bestuur te bepalen dat de regels ook gedeeltelijk kunnen vervallen. Dit maakt (volgens de toelichting bij de nota van wijziging) de themagerichte wijziging van het omgevingsplan mogelijk. Voor de waterschapsverordening bestaat er geen vergelijkbaar artikel als artikel 22.6 van de Omgevingswet. Daaruit valt af te leiden dat de wetgever de waterschappen niet wil limiteren in de mogelijke wijzigingen van de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat. Het is dus mogelijk om een partiële wijziging van de waterschapsverordening vast te stellen, waarbij bepaalde artikelen uit het tijdelijke deel worden geschrapt en nieuwe artikelen aan het nieuwe deel worden toegevoegd. Zo kan het waterschap bijvoorbeeld een afzonderlijke regel over het aanleggen van een brug uit het tijdelijke deel schrappen en een vervangende regel over bruggen toevoegen aan het nieuwe deel van de waterschapsverordening, zonder dat het daarbij gelijk de hele waterschapsverordening conform de standaarden (STOP/TPOD) en instructieregels moet vaststellen. De nieuwe regels die worden toegevoegd, moeten vanzelfsprekend op zichzelf wel aan de juridische en digitale eisen voldoen.

Wijzigen waterschapsverordening na transitiefase

Op 1 januari 2023 voldoen de waterschapsverordeningen van de waterschappen aan de eisen uit de Omgevingswet. Uiteraard zal daarna wel nog op regelmatige basis sprake zijn van wijzigingen die in de waterschapsverordening moeten worden doorgevoerd. Vooral ook vanwege het feit dat de

¹¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 100.

gemeenten tot 2029 de tijd hebben om hun omgevingsplan volledig te laten voldoen aan de eisen uit de Omgevingswet. Wijzigingen in het omgevingsplan kunnen hun weerslag hebben op de waterschapsverordening. Maar ook omdat de waterschapsverordening, anders dan voorheen, veel meer een dynamisch document zal zijn. De maatschappij, en daarmee ook de fysieke leefomgeving, verandert in rap tempo. Overheidsregelgeving zal daar op een flexibele manier in moeten meegaan. Dynamisch meebewegen, oftewel flexibiliteit, is ook een van de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Zoals in paragraaf 2.11 aan de orde is gekomen, kan het algemeen bestuur van het waterschap op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet een delegatiebesluit nemen. In een delegatiebesluit kan het algemeen bestuur bepalen dat het dagelijks bestuur van het waterschap delen van de waterschapsverordening kan vaststellen. Dit kan nuttig zijn voor onderdelen van de waterschapsverordening die naar alle waarschijnlijkheid vaak of snel moeten worden aangepast vanwege veranderingen in de fysieke leefomgeving.

Vorbereidingsprocedures bij wijziging

Zoals uitgelegd in paragraaf 2.10 is op de voorbereiding van een waterschapsverordening afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, zie artikel 16.32 van de Omgevingswet. Op grond van artikel 16.24 van de Omgevingswet geldt dit ook voor een wijziging van de waterschapsverordening. Het dagelijks bestuur van het waterschap is belast met de voorbereiding van beslissingen die door het algemeen bestuur worden genomen (artikel 84 lid 2 Waterschapswet). De Waterschapswet wordt op dit punt niet gewijzigd, dus dit geldt straks ook voor de totstandkoming van het ontwerp-besluit voor een wijziging van de waterschapsverordening. Op het ontwerp-besluit kan door een ieder zienswijzen worden ingediend. Vervolgens wordt de definitieve wijziging van de waterschapsverordening vastgesteld door het algemeen bestuur, tenzij het een gedelegeerd onderdeel van de waterschapsverordening betreft. Bij een gedelegeerd onderdeel stelt het dagelijks bestuur het definitieve wijzigingsbesluit vast.

Op grond van artikel 16.24 lid 2 van de Omgevingswet kan het waterschap afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten als het gaat om een wijziging die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving.

DSO

Wijzigingen die door het waterschap in de waterschapsverordening worden doorgevoerd, worden in het DSO verwerkt tot een geconsolideerde versie van de waterschapsverordening. De verschillende geconsolideerde versies kunnen in het DSO worden teruggezocht. Het is dus mogelijk om te kijken welke regels op een bepaald moment golden en ook welke geografische gebieden (werkingsgebieden) daar destijds bij hoorden.

2.13 DSO, TPOD en STTR

2.13.1 Digitaliseringslag en de Omgevingswet: Digitaal Stelsel Omgevingswet

In paragraaf 1.2.1 van deze handreiking zijn de verbeterdoelen van de Omgevingswet omschreven. Om deze verbeterdoelstellingen te behalen is de beoogde digitaliseringslag van belang. De digitale ondersteuning van de Omgevingswet is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Het DSO zorgt voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit en draagt bij aan de verbetering van het stelsel van het omgevingsrecht.¹¹² Via het DSO kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden vergunningen aanvragen en meldingen doen en zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. Tot slot beoogt het DSO op termijn te bewerkstelligen dat men informatie kan raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.¹¹³ Het DSO vervangt het Omgevingsloket Online, de Activiteitenbesluit Internet Module en Ruimtelijkeplannen.nl. De ontwikkeling van het DSO vindt stapsgewijs plaats. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 is de dienstverlening vergelijkbaar met het huidige niveau van dienstverlening. Vervolgens wordt het DSO gefaseerd verder ontwikkeld. De besluitvorming over deze vervolgstappen vindt plaats in het bestuurlijk overleg van het Rijk, de provincies, de gemeenten en waterschappen.

Standaarden

Een goed werkend digitaal stelsel kan enkel functioneren indien er standaarden en applicaties beschikbaar komen die werkend zijn voor het opstellen, vaststellen, bekendmaken, beschikbaar stellen, beheren en uitwisselen van informatie. Ten behoeve van het DSO wordt daarom de 'Standaard Officiële Publicaties' (hierna: STOP) ontwikkeld. Elk instrument dat in het DSO wordt opgenomen (aangeduid als "Omgevingswetbesluiten") krijgt, naast de algemene standaard STOP, een eigen toepassingsprofiel (hierna: TPOD). De grondslagen en de juridische basis voor het DSO zijn te vinden in de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet.

De Invoeringswet Omgevingswet geeft de mogelijkheid dat er straks regels kunnen worden gesteld over voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel, gemeenschappelijke definities in de standaarden, in- en uitgaande gegevensstromen, kwaliteitseisen voor gegevens en taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. De praktische regels over deze onderwerpen komen in het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling.¹¹⁴

In het DSO wordt het digitale loket aangeboden waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden kunnen zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving.¹¹⁵ Ten behoeve van de doelstellingen van het DSO is het van belang dat Omgevingswetbesluiten machine-leesbaar worden gemaakt en dat de gebruikte gegevens onderling uitwisselbaar zijn, zodat gegevens gemakkelijk te vinden zijn (zoekfunctie, filteren, tonen, etc.). Vanuit informatiekundig en technisch oogpunt dient deze informatie gestructureerd en gestandaardiseerd te worden. Waterschappen zijn vrij wat betreft de keuze om voor bepaalde aspecten wel of geen regels te stellen. De standaard (STOP en TPOD) legt vast op welke wijze de regels die er in de waterschapsverordening gesteld worden door waterschappen moeten worden ingedeeld en geannoteerd. Annoteren betekent het toevoegen van

¹¹² Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 8.

¹¹³ <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso>, geraadpleegd op 7 oktober 2019.

¹¹⁴ <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso>, geraadpleegd op 7 oktober 2019.

¹¹⁵ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 9.



informatie (metadata) aan besluiten en regels zodat tekst machine-leesbaar wordt. Op dit begrip wordt nader ingegaan in paragraaf 2.13.2 en bijlage XV van deze handreiking. Waterschappen zijn vrij in de manier (soort applicaties) waarop zij aansluiten op het DSO zolang wordt voldaan aan de basisvoorwaarden van STOP en TPOD.

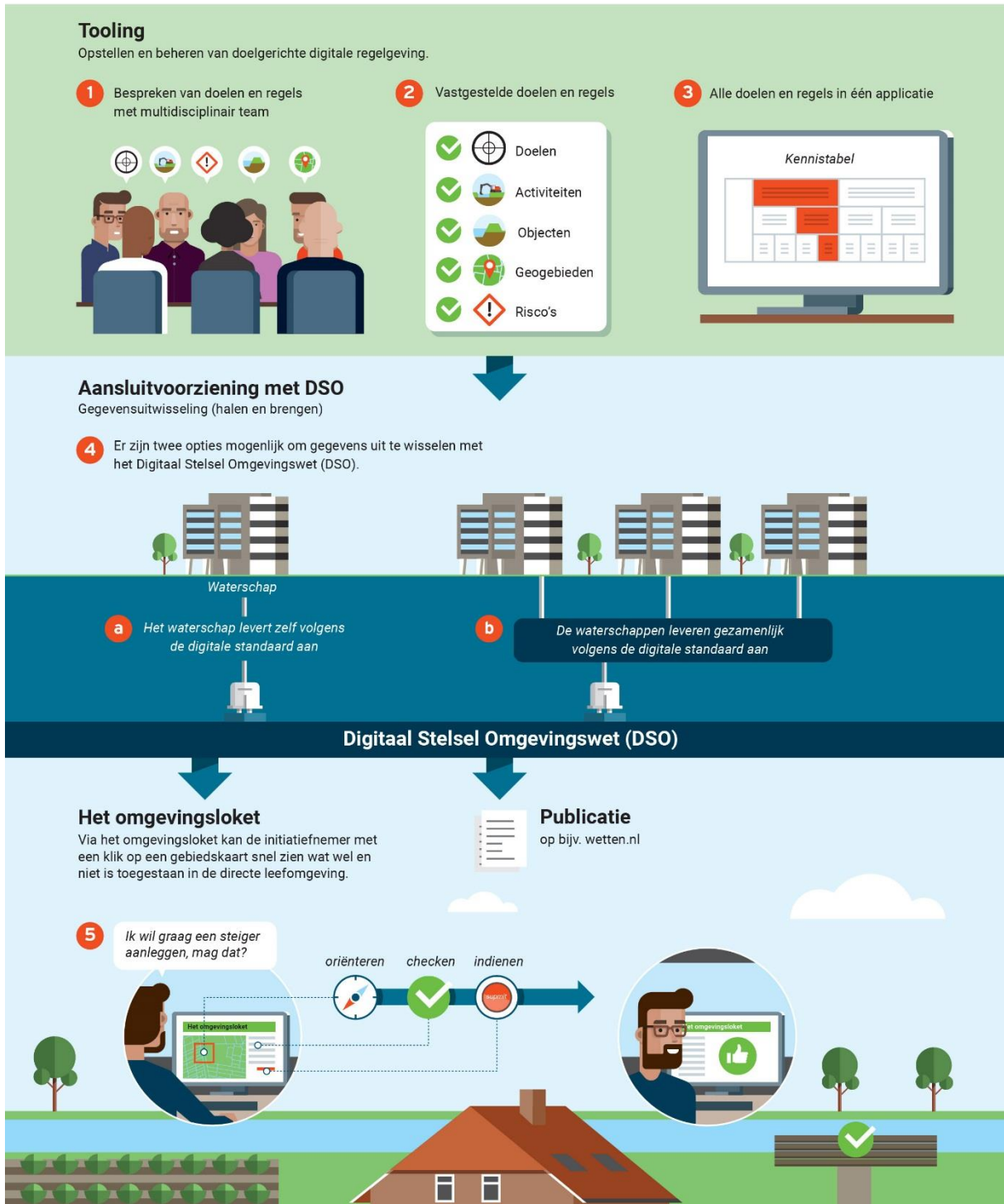
Een andere belangrijke standaard is de Standaard Toepasbare regels (hierna: STTR). Aan de hand van deze standaard moeten de toepasbare regels worden opgesteld. Kort gezegd betekent dit dat de juridische regels voortkomend uit STOP/TPOD worden gebruikt voor toepasbare regels en vragenbomen. Deze vragenbomen leiden uiteindelijk tot bepaalde uitkomsten, zoals een aanvraagformulier voor een vergunning in DSO. Paragraaf 2.13.3 geeft een nadere beschrijving van de STTR.

De publicatie van officiële documenten van overheden vindt plaats via het platform voor overheidspublicaties: de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (hierna: LVBB). Voor de waterschappen verzorgt de LVBB de publicatie van het formele deel van het besluit in het Waterschapsblad op officiëlebekendmakingen.nl. De LVBB consolideert ook het besluit in de regeling.¹¹⁶ In bijlage XVI is een nadere uitleg opgenomen over de publicatie en aanlevering van officiële documenten en over de opbouw van het DSO.

¹¹⁶ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 68.

Gegevensuitwisseling met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Met de komst van de Omgevingswet wordt meer ruimte geboden aan nieuwe initiatieven en wensen van burgers en organisaties op het gebied van de fysieke leefomgeving. Om dit mogelijk te maken is een goede digitale ondersteuning onmisbaar. Wat is hier voor nodig?



Figuur 7.H2. Infographic DSO Gegevensuitwisseling

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, biedt de landelijke voorziening van het DSO een basisniveau. Vervolgens wordt het DSO gefaseerd verder ontwikkeld. Er wordt dan geleidelijk meer informatie ontsloten en meer functionaliteit toegevoegd.¹¹⁷ De landelijke voorziening maakt het, op het moment van inwerkingtreding, in ieder geval mogelijk om: een vergunningaanvraag in te dienen; een melding te doen; te voldoen aan een andere informatieplicht dan een melding; en een ander bericht in te dienen. Daarnaast wordt het mogelijk om regels uit Omgevingswetbesluiten op een bepaalde locatie in te zien. Tot slot zal de landelijke voorziening mede ondersteunen dat op een gebruiksvriendelijke manier gecheckt kan worden of een vergunning nodig is, een melding moet worden gedaan of op een andere wijze informatie aan het bevoegd gezag moet worden verstrekt voor activiteiten die in de huidige voorzieningen het meest worden geraadpleegd.¹¹⁸

Het gebruik van het Omgevingsloket is verplicht indien: de initiatiefnemer een vergunning digitaal wil aanvragen; digitaal een melding wil doen; of gegevens of bescheiden wil verstrekken. Ook de te verstrekken gegevens en overige documentatie (zoals tekeningen etc.) bij een vergunningaanvraag of melding kunnen in dat geval digitaal worden aangeleverd.¹¹⁹ In de overgangstermijn worden via het DSO regels uit oude ruimtelijke instrumenten en informatie uit de nieuwe instrumenten ontsloten. De regels uit de “oude waterschapsverordeningen” worden ontsloten via www.overheid.nl. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de oude digitale voorzieningen nog enige tijd beschikbaar voor het wijzigen van besluiten die nog in procedure of onder de rechter zijn.¹²⁰

Informatie in het DSO

Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet bevat de noodzakelijke regels en wettelijke grondslagen die nodig zijn om het DSO te laten functioneren. Het DSO is een hulpmiddel dat van belang is voor de uitvoering van de Omgevingswet, maar de informatie die gepresenteerd wordt moet voldoen aan kwaliteitsmaatstaven. De informatie in het DSO treedt niet in de plaats van geldende regels of van besluit van de bevoegde gezagen. Een uitkomst van een vragenboom via de *Toepasbare regels* vervangt de geldende regelgeving niet.¹²¹ Bij de presentatie van informatie via de landelijke voorziening worden de gebruikers geïnformeerd over de rechten die aan de getoonde informatie kunnen worden ontleend. De aanvraag of melding wordt via de landelijke voorziening vervolgens doorgeleid naar het bevoegd gezag, deze behandelt de aanvraag vervolgens in het eigen digitale systeem. De archivering van de stukken na de beslissing op de aanvraag vindt in alle gevallen plaats in het eigen digitale systeem van het bevoegd gezag.¹²² Het DSO biedt niet de mogelijkheid van een archieffunctie. Het blijft onder de Omgevingswet wel mogelijk om, in gevallen waarin niet exclusief de elektronische weg is voorgeschreven, een vergunning op papier aan te vragen of een melding te doen of gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag te verstrekken.¹²³

¹¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 42.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 42.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 47.

¹²⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 109.

¹²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 44.

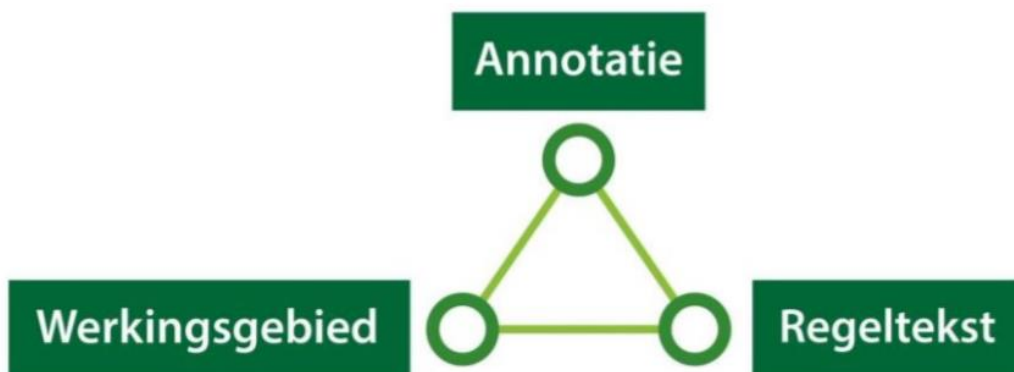
¹²² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 47.

¹²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 47.

2.13.2 Standaard Officiële Publicaties en Toepassingsprofiel

De STOP beschrijft de manier waarop digitale officiële bekendmakingen worden opgesteld, uitgewisseld en gepresenteerd. De standaard ondersteunt het beschikbaar stellen van alle officiële bekendmakingen en gaat daarbij niet over de inhoud van de officiële bekendmakingen, maar beschrijft de mechanismen en bouwstenen om die inhoud digitaal vast te kunnen leggen. Achter de beschrijving van de inhoud van officiële publicaties in officiële publicatiebladen van de overheid zit ook een informatiemodel: het Informatiemodel voor Officiële Publicaties (hierna: IMOP) dat geldt voor alle officiële overheidspublicaties.¹²⁴

Voor de toepassing van het IMOP in het stelsel van de Omgevingswet, wordt er voor elk Omgevingswetbesluit een Toepassingsprofiel opgesteld (TPOD). Dit profiel beschrijft de informatiekundige specificaties conform IMOP voor de (inhoudelijke) onderwerpen en de regels en richtlijnen die gelden voor het betreffende Omgevingswetbesluit. Dit geldt ook voor het Informatiemodel Omgevingswet (hierna: IMOW). Het TPOD is in feite de schakel tussen de juridisch(-inhoudelijke) bepalingen in de Omgevingswet en de technische specificaties voor het ontwikkelen van software ten behoeve van het opstellen van de afzonderlijke Omgevingswetbesluiten.¹²⁵ Voor het instrument waterschapsverordening is in het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening¹²⁶ uitgewerkt hoe dit toepassingsprofiel werkt en wat het profiel betekent voor de werkprocessen bij de waterschappen.



Figuur 8.H2. Relatie tussen Werkingsgebied, Regeltekst en Annotatie.

Toepassingsprofiel Waterschapsverordening¹²⁷

De waterschapsverordening is een document welke via de landelijke voorziening van het DSO moet worden ontsloten. Het proces van de totstandkoming van een waterschapsverordening begint met een informeel deel dat bestaat uit participatie en vooroverleg. DSO biedt hiervoor het Omgevingsoverleg aan functionaliteit. Het Omgevingsoverleg vervangt eigenlijk het vooroverleg.¹²⁸ Deze fase is vormvrij, het bevoegd gezag kan zelf een medium kiezen voor dit aspect: een document, een website, een filmpje, etc. Voor dit deel van het proces kan een informele versie van het besluit gebruikt worden. De STOP- en TPOD-standaarden maken dit mogelijk door ook een conceptversie

¹²⁴ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten, 10 september 2019, p. 25.

¹²⁵ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor OW-besluiten, 10 september 2019, p. 10.

¹²⁶ Te vinden via: <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/omgevingswet/STOPTPOD>, geraadpleegd op 7 oktober 2019.

¹²⁷ Dit tekstonderdeel geeft een globale samenvatting van het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern. Van belang is te beseffen dat deze versie aan verandering onderhevig is.

¹²⁸ Kwartaaldemonstratie_dso_pi-11_10-09-2019.pdf, te vinden via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>.

van de Omgevingswetbesluiten aan te bieden. Voor het opstellen van de waterschapsverordening ten behoeve van het formele deel van het proces moeten waterschappen gebruik maken van de STOP- en TPOD-standaarden.

Na het opstellen volgt er publicatie en kennisgeving van het ontwerp van de waterschapsverordening in de LVBB. Waterschapsverordeningen moeten in geconsolideerde vorm beschikbaar worden gesteld, in deze versie worden alle achtereenvolgens genomen wijzigingsbesluiten verwerkt tot een doorlopende versie van het besluit.¹²⁹ Het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening geldt ook voor het ontwerpbesluit van de waterschapsverordening.

TPOD: onderdelen van de waterschapsverordening

De onderdelen van het besluit tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening bestaan volgens het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening uit:

- Deel 1: Vaststellingsdocumenten en motivering (Vrijetekststructuur)
- Deel 2: Regels (bestaat uit een Regelingsstructuur waarbij gestructureerd gebruik wordt gemaakt van de Aanwijzingen voor de Regelgeving)
- Deel 3: Artikelsgewijze en algemene toelichting (Vrijetekststructuur)

Het besluit waarbij een waterschapsverordening of een wijziging daarvan wordt vastgesteld bestaat in ieder geval uit deel één: motivering¹³⁰ (de motivering van het besluit tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening, dit deel kan bestaan uit een combinatie van het besluit van het AB, het voorstel van het DB aan het AB en een zienswijzennota en inhoudelijke toelichting op het besluit) en deel twee: regels (dit deel bevat de regels die deel gaan uitmaken van de waterschapsverordening, deze bestaan uit de juridische Regeltekst, de werkingsgebieden¹³¹ en de annotaties). In het tweede deel wordt concreet aangegeven op welke wijze de waterschapsverordening wordt aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere.¹³² Tot slot kunnen waterschappen ervoor kiezen om bij iedere regel van de waterschapsverordening een artikelsgewijze toelichting te geven. Indien waterschappen hiervoor kiezen dan bestaat het derde deel van het besluit uit de volledige artikelsgewijze toelichting. Aan deze artikelsgewijze toelichting kan ook een algemene toelichting¹³³ worden toegevoegd. De tweede delen van alle opeenvolgende besluiten tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening vormen samen de actueel geldende waterschapsverordening waaraan rechten en plichten kunnen worden ontleend. De andere twee onderdelen zijn niet juridisch bindend. Ze kunnen wel een rol spelen bij de interpretatie van de regels van de waterschapsverordening.

Naast de verzameling van de twee delen van alle besluiten tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening is er ook een geconsolideerde versie van de waterschapsverordening (de regeling). In deze versie worden alle achtereenvolgens genomen wijzigingsbesluiten verwerkt tot een doorlopende versie van de waterschapsverordening. De geconsolideerde versie¹³⁴ vormt de basis

¹²⁹ De werking van het wijzigen van Omgevingswet besluiten door middel van wijzigingsbesluiten en het consolideren is in detail beschreven in CIM-OP en in de STOP/TPOD-documentatie.

¹³⁰ Ter ondersteuning van de motivering kunnen bijlagen met onderzoeksgegevens en bescheiden gevoegd zijn.

¹³¹ De gebieden waar de afzonderlijke regels gelden en die worden begrensd door coördinaten. Bij dit tweede deel kunnen bijlagen worden gevoegd.

¹³² Dit deel van het vaststellings- of wijzigingsbesluit is vergelijkbaar met de wijziging van een wet of een verordening.

¹³³ Met bijvoorbeeld gegevens over het waterschap en een beschouwing over de visie van het waterschap op de waterschapsverordening.

¹³⁴ Deze bestaat uit de regeltekst, metadata, informatie-objecten en functionele annotaties.

voor de weergave van de regeling in de LVBB en van de waterschapsverordening die in het DSO te raadplegen is. Wanneer bij het tweede deel bijlagen zijn bijgevoegd worden deze in de geconsolideerde versie opgenomen evenals een verwerking van eventuele wijzigingen in de bijlagen.

In de toepassingsprofielen wordt het begrip *Regels* gebruikt voor het samenstel van *Regeltekst* en *Informatieobjecten*. De *Regeltekst* is de kleinste zelfstandige eenheid van informatie in een besluit met regels: een *Artikel* of een *Lid*. Een *informatieobject* die de geometrische begrenzing van een werkingsgebied vastlegt, wordt een *geografisch informatieobject* genoemd.

TPOD: annoteren

In het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening wordt ook het aspect *annoteren* beschreven. Onder annoteren wordt verstaan: het toevoegen van informatie (metadata) aan (onderdelen van) besluiten en regels die tekst machine-leesbaar maken en/of het mogelijk maken dat bepaalde gegevens op een kaart weergegeven worden. Per individueel stuk regeltekst die van toepassing is op een werkingsgebied kan daarmee extra informatie worden meegegeven, hetgeen nuttig is voor optimaal gebruik van functionaliteiten, het toevoegen van informatie en verhogen van het gebruiksgemak. Dit is een voordeel dat digitaal werken met zich meebrengt.

De toepassing van annotaties is niet verplicht, maar wel essentieel voor het gebruiksgemak. Hierdoor kent de toepassing ervan een zekere flexibiliteit. Applicatieleveranciers zijn verantwoordelijk voor het integreren van annotaties in de benodigde tooling. Hiermee worden annotaties binnen TROWA als integraal onderdeel behandeld gedurende het opstellen van regelgeving. Annoteren is niet een losstaande processtap, maar geïntegreerd in het opstellen van regelgeving.

Om uniformiteit te bevorderen worden zoveel mogelijk eenduidige begrippen gebruikt. In de STOP- en TPOD-standaarden worden de volgende drie categorieën van annotaties onderscheiden:

- Bekendmakingswet-annotaties¹³⁵: nodig om te kunnen bekendmaken, publiceren en consolideren, wanneer deze niet zijn aangebracht zal de LVBB de waterschapsverordening niet kunnen verwerken.
- Omgevingswet-annotaties¹³⁶: maken het mogelijk dat het DSO op de beoogde wijze kan functioneren, de presentatiestandaard gebruikt deze annotaties om te bepalen met welk symbool het werkingsgebied wordt weergegeven dit zorgt ervoor dat wordt voldaan aan de eis dat een besluit kenbaar moet zijn.
- Service-annotaties¹³⁷: geven gebruikers een meer gedetailleerd inzicht, maar zijn niet noodzakelijk om het DSO op de beoogde wijze te laten functioneren.

Bij veel annotaties horen een lijst van vooraf gedefinieerde waarden, deze staan in een beschikbare 'Waardelijst' en is momenteel inhoudelijk in ontwikkeling. Vanuit STOP/TPOD wordt voor elke annotatie ter inspiratie een basis Waardelijst toegevoegd. Sommige onderdelen van deze Waardelijsten zijn lokaal uitbreidbaar en andere zijn limitatief vanwege interbestuurlijke afstemming. In bijlage XV wordt het annoteren nader toegelicht.

TPOD: structuur waterschapsverordening

¹³⁵ Hieronder vallen de metadata die het besluit beschrijven en de annotatie die de (regel)tekst verbindt met het bijbehorende werkingsgebied.

¹³⁶ Voorbeelden zijn het annoteren van Activiteit, Functie en Omgevingsnorm, hierdoor is het mogelijk om de regels in het DSO activiteitgericht te bevragen.

¹³⁷ Voorbeelden zijn de annotaties Regelkwalificatie, Thema en Onderwerp.



De specificering van de structuur¹³⁸ van de waterschapsverordening vindt plaats in de volgende drie stappen:

1. Hoofdstructurering van de tekst
2. Benoemen van de tekstelementen
3. Volgorde van de tekstelementen

De waterschapsverordening moet in ieder geval één hoofdstuk en één artikel hebben. Een verdere indeling van hoofdstukken is mogelijk. De verschillende tekstelementen moeten worden voorzien van een *Kop*. Een *Kop* bevat de volgende elementen: *Label* (de tekstuele aanduiding van het type van het tekstelement), *Nummer* (de unieke, numerieke aanduiding van het tekstelement) en *Opschrift* (de tekstuele aanduiding van het tekstelement, waarmee de inhoud van het onderdeel beknopt wordt aangeduid¹³⁹). Voor de *Kop* gelden de onderstaande regels¹⁴⁰, waarbij geldt dat alle onderdelen verplicht zijn, tenzij expliciet anders is vermeld.

Hoofdstuk

- Label: Hoofdstuk
- Nummer: Hoofdstukken worden olopend genummerd in Arabische cijfers, achter het cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.
- Opschrift:
 - Hoofdstuk 1 heeft het Opschrift Algemene bepalingen
 - Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van de overige hoofdstukken.

Titel

- Label: Titel
- Nummer: De nummering van Titels begint met het nummer van het Hoofdstuk waarin de Titel voorkomt, gevolgd door een punt, daarna olopende nummering van de Titels in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.
- Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Titels.

Afdeling

- Label: Afdeling
- Nummer:
 - In het geval dat tussen Hoofdstuk en Afdeling Titel voorkomt: De nummering van Afdelingen begint met het samengestelde nummer van de Titel waarin de Afdeling voorkomt, gevolgd door een punt, daarna olopende nummering van de Afdelingen in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.
 - In het geval dat tussen Hoofdstuk en Afdeling geen Titel voorkomt: De nummering van Afdelingen begint met het nummer van het Hoofdstuk waarin de Afdeling voorkomt, gevolgd door een punt, daarna olopende nummering van de Afdelingen

¹³⁸ Zie voor een nadere toelichting van de specificering van de structuur pagina 25 tot en met 31 van het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern.

¹³⁹ Aanwijzing 3.57 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴⁰ Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), 10 september 2019, p. 28 e.v.

in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Afdelingen.

Paragraaf

– Label: Paragraaf (in verband met de weergave in verschillende browsers is het paragraafteken niet toegestaan).

– Nummer: De nummering van Paragrafen begint met het samengestelde nummer van de Afdeling waarin de Paragraaf voorkomt, gevolgd door een punt, daarna oplopende nummering van de Paragrafen in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Paragrafen.

Subparagraaf

– Label: Subparagraaf

– Nummer: De nummering van Subparagrafen begint met het samengestelde nummer van de Paragraaf waarin de Subparagraaf voorkomt, gevolgd door een punt, daarna oplopende nummering van de Subparagrafen in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Subparagrafen.

Subsubparagraaf

– Label: Subsubparagraaf

– Nummer: De nummering van Subsubparagrafen begint met het samengestelde nummer van de Subparagraaf waarin de Subsubparagraaf voorkomt, gevolgd door een punt, daarna oplopende nummering van de Subsubparagrafen in Arabische cijfers, achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Subsubparagrafen.

Artikel

– Label: Artikel

– Nummer: De nummering van Artikelen begint met het nummer van het Hoofdstuk waarin het Artikel voorkomt, gevolgd door een punt, daarna oplopende nummering van de Artikelen in Arabische cijfers. Achter het laatste cijfer komt geen punt. Tussen Label en Nummer komt een spatie. NB: De nummering van Artikel wordt dus alleen bepaald door de plaats van het Artikel in het Hoofdstuk en niet door de positie van het Artikel in Titel, Afdeling, Paragraaf, Subparagraaf of Subsubparagraaf.

– Opschrift: Het bevoegd gezag is vrij in de keuze van het Opschrift van Artikelen.

Lid

– Label: n.v.t.

– Nummer: Leden worden per artikel oplopend genummerd in Arabische cijfers, waarbij het eerste lid van ieder artikel het nummer 1 krijgt. Achter het cijfer komt een punt.

– Opschrift: Bij Lid kan een Opschrift worden toegevoegd maar dat is niet verplicht. Wanneer gebruik gemaakt wordt van een Opschrift is het bevoegd gezag vrij in de keuze van het Opschrift van Leden.

– Lijsten:

Voor Lijsten gelden de volgende regels:

- Voorkomen: Lijsten mogen voorkomen onder Artikel en Lid.
- Een Lijst wordt altijd voorafgegaan door een inleidende tekst.
- Niveaus: Er geldt geen maximum aan het aantal niveaus van geneste lijsten.
- Nummer: De onderdelen van de Lijst op het eerste niveau worden aangegeven met letters, op het tweede niveau met Arabische cijfers en op het derde niveau met Romeinse cijfers.
- Lijstitems: Het aantal Lijstitems per niveau is onbeperkt. Opschrift: n.v.t.

Artikelen in de waterschapsverordening worden doorlopend genummerd met een hoofdstuknummer en volgnummer, gescheiden door een punt (dus bijvoorbeeld artikel 3.1). Artikelnummers worden dus niet per paragraaf of afdeling genummerd (dus niet artikel 3.2.1). Een artikel kan worden onderverdeeld in leden. Binnen een artikel of een lid kunnen opsommingen worden gebruikt.

TPOD: locatie en werkingsgebied

Een *Locatie* is van belang voor het opstellen van de waterschapsverordening. Een *Locatie* is een met coördinaten afgebakend gebied of object en bevat één of meer geometrieën. Een *Locatie* kan aan een inhoudelijke annotatie¹⁴¹ (een *Locatie* duidt de geometrische afbakening aan van inhoudelijke annotaties *Activiteit*, *Gebiedsaanwijzing* en *Omgevingsnorm*) en aan de tekst gekoppeld worden. Met dit begrip wordt in geometrie vastgelegd waar de juridische regel en de inhoudelijke annotaties van toepassing zijn. Dit is het begrip *Locatie* zoals het IMOW kent. Het IMOP kent *Locatie* ook in een andere rol: *Werkingsgebied* van een *Regeltekst*. Het *Werkingsgebied* van de *Regeltekst* is een optelsom van de *Locaties* van alle Juridische regels die samen de *Regeltekst* vormen. Het *Werkingsgebied* van de *Regeltekst* wordt vastgelegd door naar de *Locatie* van de *Regeltekst* dan wel de *Locaties* van de Juridische regels in de *Regeltekst* te verwijzen.

Wanneer een *Regeltekst* geen Juridische regels met eigen *Locaties* heeft, dan geldt het *Werkingsgebied* van de hele regeling. Waterschappen moeten dat *Werkingsgebied* expliciet aangeven. De LVBB of het DSO-LV leidt dit niet automatisch af. Als het *Werkingsgebied* in de *Regeltekst* in woorden wordt beschreven, bijvoorbeeld met een geografische of vergelijkbare term (nabij een waterkering, op de Veluwe, in ieder watergang) kunnen LVBB en DSO-LV de exacte ligging van het *Werkingsgebied* niet afleiden, omdat die specifieke informatie niet bekend is. Dit heeft tot gevolg dat het *Werkingsgebied* van zo'n regel dan het specifieke *Werkingsgebied* van de volledige *Regeltekst* dan wel het *Werkingsgebied* van de hele regeling is. De lezer van de *Regeltekst* zal zelf moeten interpreteren waar de *Regeltekst* werking heeft en waar niet.¹⁴²

Op het algeheel niveau van het besluit tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening wordt een *werkingsgebied* gekoppeld. Dit kan de bestuurlijke grens/het grondgebied zijn van het waterschap. Het kan (met name bij wijzigingsbesluiten) ook een ander gebied zijn. In principe wordt bij elk tekstelement expliciet een *werkingsgebied* aangegeven. Indien dit niet is gebeurd dan geldt hiervoor het *werkingsgebied* van het besluit tot vaststelling of wijziging van de waterschapsverordening.

¹⁴¹ Het bevoegd gezag bepaalt zelf welke annotatie een juridische status moet krijgen en daarmee dan wel in de tekst, dan wel in een informatieobject geplaatst moet worden.

¹⁴² Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern, Standaard Officiële Publicaties met Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (STOP/TPOD), p. 38.

Een annotatie met een juridische status, én de *Locatie* die eraan gekoppeld is, mag enkel met een wijzigingsbesluit aangevuld of gewijzigd worden.¹⁴³

2.13.3 Eisen vanuit de Standaard Toepasbare Regels

Waterschappen kunnen hun waterschapsverordening vertalen in *Toepasbare regels*. Om deze vertaling te kunnen maken is ook een standaard gemaakt: de STTR.¹⁴⁴ Deze standaard gaat gelden voor alle bestuursorganen die Toepasbare regels gaan opstellen en aanleveren aan het DSO.

Het DSO maakt het mogelijk voor burgers en bedrijven om op digitale wijze eenvoudig na te gaan welke regels er gelden voor activiteiten die zij (willen) uitvoeren en welke verplichtingen hier dan uit volgen, zoals bijvoorbeeld het indienen van een vergunning of het indienen van een melding. Een aanvraag of melding kan dan ook worden ingediend via het DSO. Om dit mogelijk te maken zullen de juridische regels ‘toepasbaar’ moeten worden gemaakt zodat ontsluiting in het DSO kan plaatsvinden. Dit betekent dat de juridische regels worden omgezet naar regels die onder andere worden gebruikt voor het maken van vragenbomen die uiteindelijk leiden tot bepaalde uitkomsten, zoals een aanvraagformulier voor een vergunning in DSO.

De STTR is voor alle bestuursorganen die aan de slag moeten met de *Toepasbare regels*, zo ook voor de waterschappen. Voor de handreiking is ten aanzien van de STTR daarom meer ingezoomd op het proces van de *Toepasbare regels*, de context van het document en de functionele structuur bij *Toepasbare regels*. Daarnaast is met name ook Bijlage 3 van de STTR van belang hier te vermelden. Andere onderwerpen zoals bijvoorbeeld de Decision Model and Notation (DMN) standaard en Aansluitpunten en aansluitingen zijn vooral technisch van aard en zijn daarom niet nader beschreven. Dit betekent niet dat ze minder belangrijk zijn, maar voor de handreiking is een verwijzing naar de STTR ten aanzien van die onderwerpen voldoende.

Proces van Toepasbare regels maken en aanleveren

Het proces van juridische regel naar loketfunctionaliteit is beschreven in de STTR. De STTR is daarin een processtap die vereist is voor de ontsluiting van vragenbomen en formulieren in het DSO, als het waterschap ervoor kiest om die dienstverlening te bieden. Heel concreet betekent dit dat de *Toepasbare regels* conform de STTR aan het DSO worden aangeleverd. Waterschappen hebben weliswaar de keuze hoe de eigen regels zijn opgesteld en vastgelegd, bijvoorbeeld als het gaat om volgorde, format of technologie, maar het volgen van de STTR is vereist om de benodigde samenhangende vragenbomen te maken om in het DSO aan te bieden.¹⁴⁵

In hoofdstuk 2 van de STTR is een stappenplan opgenomen voor het maken van *Toepasbare regels*. In het stappenplan is onder meer ook een plaatje van het eerdergenoemde proces, van juridische regel naar loketfunctionaliteit, opgenomen.¹⁴⁶ Dit geeft meer inzicht in het grotere geheel. In het stappenplan is elke stap in het proces beschreven. Eventuele opties zijn daarin ook aangegeven.

¹⁴³ Voor een nadere duiding van de werking van Locaties en Werkingsgebieden verwijzen wij naar pagina 37 e.v. van het Toepassingsprofiel Waterschapsverordening, versie 0.98-kern.

¹⁴⁴ Standaard Toepasbare regels: Specificatie STTR, Koppelvlak beschrijving aanleveren Toepasbare regels, versie 1.0.2, 09-10-2019. Deze is te vinden op: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/technisch-aansluiten/koppelvlakken/toepasbare-regels/standaard/>, geraadpleegd op 24-10-2019.

¹⁴⁵ Standaard Toepasbare regels, p. 13.

¹⁴⁶ Standaard Toepasbare regels, p. 12 e.v.

Context

Hoofdstuk 3 van de STTR geeft een beschrijving van de context van het document. Dit hoofdstuk gaat in op het waarom, wat en waarmee ten aanzien van *Toepasbare regels*. Ook volgt een beschrijving van de STTR in samenhang met andere standaarden en DSO-voorzieningen. Hieronder een korte samenvatting.

Waarom STTR?

Net als de omgevingsverordening en het omgevingsplan bevat de waterschapsverordening straks juridische regels die het DSO kan ontsluiten. Om deze juridische regels in het DSO te kunnen ontsluiten, zullen de juridische regels die zijn opgeslagen in tekst, moeten worden omgezet naar begrijpelijke *Toepasbare regels*, zogenaamde gebruiksvriendelijke vragenbomen. Voor een eenduidige en technisch goede aansluiting, moet dit gebeuren volgens de STTR.¹⁴⁷

Toepasbare regels

Wat is een *Toepasbare regel*? Hiervoor is daar al kort op ingegaan. Een nadere beschouwing leert dat de *Toepasbare regels* op basis van juridische regels bestaan uit bedrijfsregels (business logica), uitvoeringsregels, conversieregels (uitvraging en koppeling van data aan bedrijfsregels), interactieregels (presentatielogica) en content. Deze set aan informatie in de vorm van *Toepasbare regels* voorziet het Omgevingsloket in de antwoorden op vragen van een initiatiefnemer of bedrijf. De *Toepasbare regels* worden andersom ook gebruikt. Het Omgevingsloket vraagt ter ondersteuning ook om juiste en relevante informatie aan de initiatiefnemer.¹⁴⁸

De technische kant

Het aansluiten van *Toepasbare regels* op het DSO is een technische aangelegenheid. De STTR geeft een beschrijving van de technische componenten en de architectuur. Het komt erop neer dat de waterschappen, net als de andere bestuursorganen, door middel van een regelbeheersysteem de *Toepasbare regels* maken en aanbieden aan het DSO. Ieder bestuursorgaan is vrij in de keuze van een eigen regelbeheersysteem.¹⁴⁹

Samenhang met andere standaarden en DSO-voorzieningen

De TPOD-standaarden voorzien in de koppeling van juridische artikelen aan werkingsgebieden en geometrie. Deze koppeling moet ervoor zorgen dat op elke locatie op een kaart te zien is welke regels daar precies gelden.¹⁵⁰ De werkingsgebieden zijn ook essentieel voor de *Toepasbare regels*. In de STTR kunnen geen geometrieën worden opgenomen, alle werkingsgebieden die voor de *Toepasbare regels* nodig zijn moeten in de waterschapsverordening conform STOP/TPOD worden opgenomen. De STTR hangt ook samen met de Objectgerichte Ontsluiting Omgevingsdocumenten (OZON), de Standaard Aanvragen en Meldingen (STAM) en Informatie Model Aanvraag en Melding (IMAM). OZON is een applicatie die alle omgevingsdocumenten en andere juridische instrumenten - conform STOP/TPOD - voor het DSO ontsluit. Bovendien levert deze applicatie de werkingsgebieden. STAM en IMAM behoren tot één standaard voor het indienen van een aanvraag en melding. In de STTR zijn deze documenten nader beschreven.¹⁵¹ Hoe de modellen en de standaarden met elkaar samenwerken, wordt beschreven in bijlage XVI en deel 3 van bijlage XV.

¹⁴⁷ Standaard Toepasbare regels, p. 16.

¹⁴⁸ Standaard Toepasbare regels, p. 16.

¹⁴⁹ Standaard Toepasbare regels, p. 17.

¹⁵⁰ Standaard Toepasbare regels, p. 18.

¹⁵¹ Standaard Toepasbare regels, p. 19.

Functionele structuur

Het startpunt voor de *Toepasbare regels* is de zogenaamde functionele structuur. In hoofdstuk 4 van de STTR komt dit onderwerp aan de orde. De functionele structuur bevat een indeling van de activiteiten waaraan een waterschap regels wil verbinden.

De STTR beschrijft een ‘activiteit’ als volgt: “Een activiteit is een juridisch relevante handeling, mogelijk met rechtsgevolgen. De activiteiten volgen uit de bron, dat wil zeggen de juridische regels.” Het is essentieel dat waterschappen de juiste activiteiten en regelbeheerobjecten (binnen de STTR zijn regelbeheerobjecten te onderscheiden in *Conclusie*, *Indieningsvereisten* en *Maatregelen*) voor zichzelf in beeld brengen, omdat ieder waterschap straks een functionele structuur met deze activiteiten en regelbeheerobjecten moet hebben om *Toepasbare regels* te kunnen aanbieden binnen het DSO. Uit de activiteiten in deze structuur, zullen initiatiefnemers de vragenbomen gepresenteerd krijgen.¹⁵²

Uitgangspunten STTR

In bijlage 3 van de STTR zijn de uitgangspunten van de standaard beschreven.¹⁵³ De STTR is een onder architectuur gebouwde standaard en is in die zin een vertaling van de eisen zoals die zijn verwoord in verschillende architectuurdocumenten. Dit onderdeel geeft onder meer een overzicht van de uitgangspunten en daarbij de consequentie/reden.

2.14 Procesbeschrijving proces begrippen/Aquo-standaard

Met het oog op de digitaliseringslag die gemaakt moet worden is het van belang een consequente en juiste begrippenlijst op te stellen en te hanteren voor de Handreiking waterschapsverordening. De begrippen uit de Omgevingswet en uitvoeringregelgeving (juridische begrippen) worden als uitgangspunt genomen. Deze begrippen zijn ook weer terug te vinden in de Stelselcatalogus Omgevingswet van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).

In 2017 is er vanuit het UIVO-W¹⁵⁴-traject een eerste aanzet opgeleverd van een set van uniforme begrippen voor het waterdomein. Deze set van UIVO-W-begrippen wordt geïncorporeerd in de Aquo-standaard.¹⁵⁵ In hoeverre deze set van begrippen onder andere voldoet aan de juridische begrippen ligt ter toetsing bij Informatiehuis Water (IHW). Deze UIVO-W set aan begrippen (ongeveer 200) is als test opgenomen in de huidige Stelselcatalogus Omgevingswet van het DSO.¹⁵⁶ Op deze manier kunnen de technische aspecten rondom de Stelselcatalogus Omgevingswet binnen het DSO doorlopen worden.

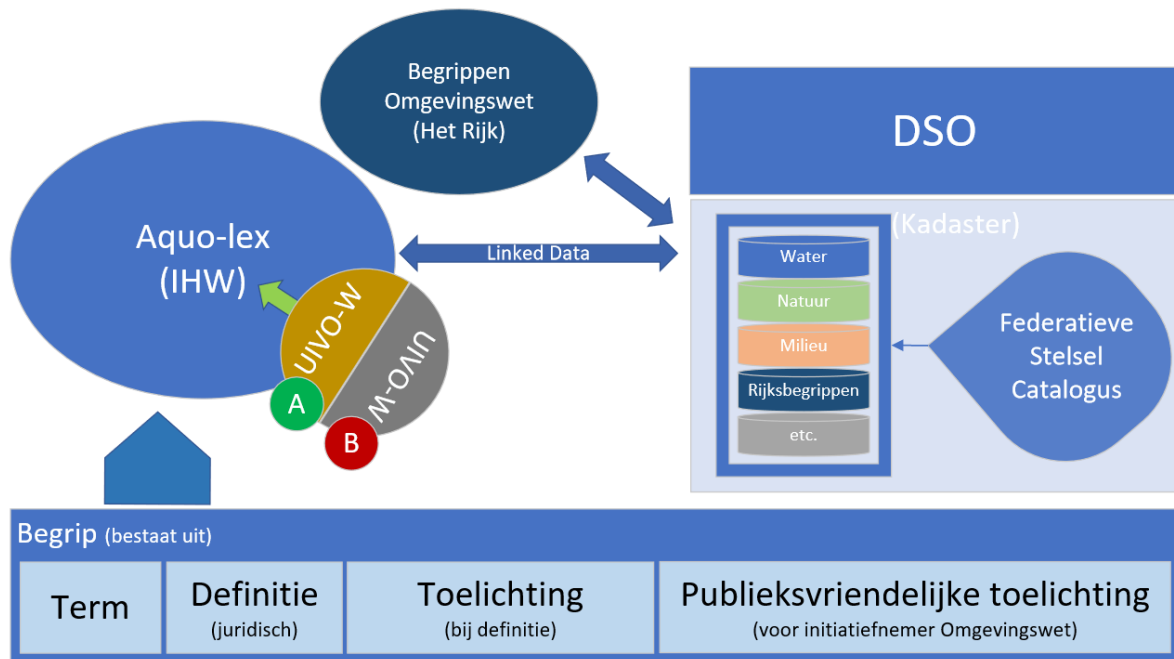
¹⁵² Standaard Toepasbare regels, p. 20 e.v.

¹⁵³ Standaard Toepasbare regels, p. 56 e.v.

¹⁵⁴ UIVO-W staat voor Uitwerking Informatievoorziening Omgevingswet Waterschappen.

¹⁵⁵ <http://www.aquolex.nl>, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

¹⁵⁶ Het betreft hier een testomgeving van de Stelselcatalogus.



Figuur 9.H2. Schematische weergave procedure van de relatie tussen de Aquo-standaard en de federatieve stelselcatalogus.

In figuur 9 is schematisch weergegeven hoe de set aan geharmoniseerde begrippen afkomstig uit het UIVO-W-traject zich verhoudt tot de Aquo-standaard en de Stelselcatalogus Omgevingswet van het DSO.

De UIVO-W-begrippen zijn aangeboden aan IHW. Een deel van deze verzameling begrippen (ongeveer de helft: deel A) kan worden opgenomen in Aquo-lex. Het andere deel (deel B) van deze set bevat begrippen waarover nog discussie bestaat. Deze begrippen moeten het gebruikelijke wijzigingsproces doorlopen. Alle begrippen vanuit UIVO-W bevatten naast een term en een definitie ook een publieksvriendelijke toelichting die wordt gebruikt in de communicatie tussen een initiatiefnemer en de overheid in het kader van de Omgevingswet. Daarnaast dragen deze begrippen het kenmerk "Omgevingswet" (mogelijk kan dit als een nieuwe categorie worden opgenomen).

Het DSO biedt een federatieve stelselcatalogus met begrippen aan: een centrale plek voor alle begrippen vanuit de verschillende domeinen (inclusief de Rijksbegrippen) in het kader van de Omgevingswet. Vanuit verschillende bronnen (voor het waterdomein is de bron Aquo-lex; het woordenboek van de Aquo-standaard) zijn de begrippen in deze federatieve stelselcatalogus centraal weergegeven via het Linked Data-principe.

Het beheer en onderhoud van de Aquo-standaard ligt bij IHW. Bij het opstellen van de begrippenlijst nemen we de juridische begrippen als uitgangspunt. Vervolgens vergelijken we de begrippen met begrippen uit de Aquo-standaard. Indien we afwijkende begrippen in de Aquo-standaard tegenkomen, dan dienen we wijzigingsvoorstellen in volgens de lijn beschreven in bijlage XII van deze handreiking.

2.15 Conclusie

Er valt veel te vertellen over het instrument waterschapsverordening en de relatie met andere instrumenten, dat mag duidelijk zijn na het lezen van dit hoofdstuk. Ten opzichte van het huidige recht zal de Omgevingswet belangrijke wijzigingen met zich mee brengen voor de waterschappen. Toch blijft er ook het nodige bij het oude. Het regionale waterplan en het waterbeheerplan krijgen bijvoorbeeld wel nieuwe namen – regionaal waterprogramma en waterbeheerprogramma – maar verder verandert daarin nauwelijks iets. Ook het peilbesluit wordt niet geraakt door de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.

Op andere punten brengt de stelselherziening wel een aardverschuiving teweeg. De belangrijkste punten zijn, in willekeurige volgorde:

- Digitalisering. De waterschapsverordening wordt digitaal beschikbaar gesteld in de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB). Het waterschap moet de waterschapsverordening daarom conform de digitale standaarden (STOP/TPOD) aanleveren. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) laat de regels van de waterschapsverordening zien op basis van een prik op de kaart. Om dit goed te laten werken, moeten de regels worden geannoteerd met onder andere de activiteit en het type regel. Ook kan via annotaties de uitleg bij begrippen worden toegevoegd. Voor uniforme begrippen kan gebruik worden gemaakt van de Aquo-standaard. Met toepasbare regels kunnen burgers en bedrijven via vragenbomen achterhalen welke verplichtingen gelden voor een activiteit. Als het waterschap dat niveau van dienstverlening wil aanbieden, moet het toepasbare regels in STTR-formaat aanleveren. Zie paragraaf 2.13 over de digitale aspecten van de waterschapsverordening.
- Integrale regels. Er is straks één waterschapsverordening met alle regels over de fysieke leefomgeving. Algemene regels of uitvoeringsregels naast de waterschapsverordening zijn daarom niet meer mogelijk. Wel kan het algemeen bestuur het vaststellen van algemene regels delegeren aan het dagelijks bestuur; dat is delegatie van het vaststellen van een deel van de waterschapsverordening (zie paragraaf 2.12). De waterschapsverordening gaat voor het eerst ook regels over waterkwaliteit (lozingen) bevatten (de zogenoemde bruidsschat). Dat soort regels komt direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in de waterschapsverordening te staan, via de bruidsschat. De bruidsschat bestaat uit voormalige rijksregels die niet terugkeren, zoals de regels over lozing van huishoudelijk afvalwater (zie paragraaf 2.6).
- Werkingsgebieden en beperkingengebieden. Iedere regel in de waterschapsverordening moet een digitaal werkingsgebied hebben, in de vorm van een geografisch informatieobject. Verwijzing hiervoor naar de legger is niet meer mogelijk. Sowieso moeten beperkingengebieden (waaronder de huidige beschermingszones) uit de legger worden gehaald en als digitale informatie in de waterschapsverordening worden opgenomen. Dat vereist een flinke inspanning van de GIS-afdeling, ook omdat in de praktijkproeven is gebleken dat het DSO strenge eisen aan de kwaliteit van de geo-informatie stelt. Paragrafen 2.8 en 2.10 zijn hieraan gewijd.
- Regels over onderhoud. Volgens het Omgevingsbesluit mogen regels over onderhoud niet in de waterschapsverordening worden opgenomen. Die regels (meestal hoofdstuk 2 van de keur) maken daarom ook geen onderdeel uit van de waterschapsverordening die bij inwerkingtreding van rechtswege ontstaat. Het waterschap moet dergelijke regels van de keur overbrengen naar een aparte verordening op grond van de Waterschapswet. Daarnaast



blijft er nog een 'profielenlegger', de legger op grond van de Omgevingswet, bestaan naast de waterschapsverordening.