

Quick scan bestuurlijke veranderopgave Omgevingswet Waterschap Rivierenland

Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland



Rapport

27 maart 2018

Pim Nijssen
Arjan Loesink
Roel Lauwerier

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel- en vraagstelling	1
1.3 Aanpak	2
1.3.1 Twee thema's	2
1.3.2 Waarover gaat dit deel van het onderzoek (niet)?	2
1.3.3 Analyse kader	2
1.3.4 Manier van onderzoeken	3
1.4 Leeswijzer	4
2. De Omgevingswet	5
2.1 De Omgevingswet in vogelvlucht	5
2.2 Het waterschap in de Omgevingswet	6
2.2.1 Rol	6
2.2.2 Instrumenten	7
2.2.3 Werkwijze	7
2.3 Waterschap Rivierenland	9
3. De bestuurlijke rol van het waterschap	10
3.1 Inleiding	10
3.2 De rol van het waterschap in het ruimtelijke domein	10
3.2.1 De huidige rol	10
3.2.2 De rol onder de Omgevingswet	10
3.3 De rol van het Algemeen Bestuur in het ruimtelijk domein	11
3.3.1 De huidige rol	11
3.3.2 De rol onder de Omgevingswet	12
3.3.3 Verhouding Algemeen Bestuur- Dagelijks Bestuur	12
3.4 De instrumenten van het waterschap in het ruimtelijk domein	12
3.4.1 De huidige instrumenten	12
3.4.2 De instrumenten onder de Omgevingswet	12
3.5 Welke kennis heeft het AB van de veranderingen met betrekking tot de bestuurlijke rol van waterschappen binnen het ruimtelijk domein a.g.v. de Omgevingswet?	13
3.6 Wat betekent deze bestuurlijke rol voor de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland?	14

4. De bestuurlijke afwegingsruimte	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Afwegingsruimte in kaderstellende rol Algemeen Bestuur	16
4.2.1 De huidige afwegingsruimte	16
4.2.2 De afwegingsruimte onder de Omgevingswet	16
4.3 Afwegingsruimte in controlerende rol Algemeen Bestuur	18
4.3.1 De huidige afwegingsruimte	18
4.3.2 De afwegingsruimte onder de Omgevingswet	18
4.4 Wat betekent deze veranderende bestuurlijke afwegingsruimte voor de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland?	18
5. Waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken	19
5.1 Inleiding	19
5.2 De bestuurlijke afweging bij waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken	19
5.2.1 De huidige afwegingen	19
5.2.2 De afwegingen onder de Omgevingswet	19
5.3 Wat betekent de Omgevingswet voor de waterschapsgrensoverschrijdende werkzaamheden voor de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland?	20
6. Conclusies	21
6.1 Generiek	21
6.2 Specifiek	22
7. Aanbevelingen	23

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Binnenkort wordt de nieuwe Omgevingswet ingevoerd¹. Met de Omgevingswet bundelt de overheid de regels voor ruimtelijke projecten. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. Wat deze Omgevingswet gaat betekenen voor waterschappen is nog moeilijk te duiden. De uitgangspunten en veranderdoelen van de wet zijn helder en ook de belangrijkste wijzingen in het instrumentarium die hieraan moeten bijdragen zijn nagenoeg bekend. De daadwerkelijke inhoudelijke invulling van dat instrumentarium en daarmee de feitelijke implicaties zijn echter nog ongewis. Laat staan de gevolgen voor de wijze waarop ermee invulling kan worden gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur.

Met het oog hierop is vanuit het Algemeen Bestuur van Waterschap Rivierenland de vraag gerezen waar zij aan toe is met de implementatie van de Omgevingswet: wat betekent de komst van de Omgevingswet voor het Algemeen Bestuur en wat houdt de bestuurlijke veranderopgave als gevolg van de Omgevingswet precies in? Deze vraag is door de Rekenkamercommissie van Waterschap Rivierenland opgepakt en tot onderwerp gemaakt van een QuickScan. Organisatieadviesbureau Twynstra Gudde is gevraagd deze QuickScan uit te voeren.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het verzoek vanuit het Algemeen Bestuur is door de Rekenkamercommissie vertaald in het volgende onderzoeksdoel:

“Inzicht verschaffen in de mate waarin het Algemeen Bestuur van het Waterschap Rivierenland over het juiste inzicht en de juiste instrumenten kan beschikken om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen met betrekking tot de bestuurlijke veranderopgave vanuit de Omgevingswet.”

De onderzoeksvraag die hierbij centraal staat luidt als volgt:

“Welke invulling geeft het Waterschap Rivierenland aan de bestuurlijke veranderopgave Omgevingswet en is de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur voldoende geborgd?”

Om invulling te geven aan deze vraag, is deze door de Rekenkamercommissie opgeknipt in een aantal deelvragen:

1. Wat is de bestuurlijke rol van het waterschap onder de Omgevingswet?
 - a. Welke risico's worden acceptabel gevonden als volgens de nieuwe wet het initiatief veel meer bij de initiatiefnemers komt te liggen?

¹ In een artikel in Binnenlands Bestuur van 27 juli 2017 geeft Minister Schultz van Haegen aan 'de invoering van de wet definitief uit te stellen wegens de benodigde complexe juridische aanpassingen'. De oorspronkelijke planning was dat invoering in 2019 zou starten, maar die termijn wordt dus losgelaten. De Minister zegt in het artikel tevens dat er deze zomer een definitief besluit komt over de termijn. De reden voor het uitstel ligt in 'de complexiteit van de ministeriële regelingen en de vier Aanvullingswetten'. Het uitstel heeft volgens Schultz voornamelijk geen gevolgen voor de uiteindelijke einddatum van de transitie in 2029.

Twynstra Gudde

2. Hoe groot wordt de bestuurlijke afwegingsruimte van Waterschap Rivierenland?
 - a. Hoe wordt die ingevuld?
3. Hoe gaat de bestuurlijke afweging verlopen bij waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken?

1.3 Aanpak

1.3.1 Twee thema's

Dit onderzoek richt zich, op verzoek van de Rekenkamercommissie, op twee thema's voor wat betreft de bestuurlijke veranderopgave, namelijk:

1. De bestuurlijke afwegingsruimte van het waterschap onder de nieuwe Omgevingswet;
2. De bestuurlijke vrijheid en verantwoordelijkheid van het waterschap onder de nieuwe Omgevingswet.

In deze rapportage gaan wij op beide elementen in.

1.3.2 Waarover gaat dit deel van het onderzoek (niet)?

Op verzoek van de rekenkamercommissie is het onderzoek opgeknipt in twee delen. Deel 1 richt zich op de feitelijke verandering als gevolg van de Omgevingswet, deel 2 op de mogelijke invulling als gevolg van deze verandering. In onze onderzoeksopzet spreken wij van (1) De rol kennen en (2) De rol pakken.

De rol kennen ('het wat')

Deel 1 van het onderzoek richt zich op beschrijving van de feitelijke verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt in het algemeen en voor de rol van het Algemeen Bestuur van Waterschap Rivierenland in het bijzonder. Wat staat er in de wet over taken, instrumenten en processen die het werk en de verantwoordelijkheid van het Algemeen Bestuur raken? En wat betekenen deze veranderingen voor de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland? Dit wordt in deze rapportage ook in deze volgorde (huidige situatie, toekomstige situatie, situatie Waterschap Rivierenland) beschreven.

De rol pakken ('het hoe')

Het onderzoek geeft (nog) geen invulling aan 'het pakken van de rol', oftewel de wijze waarop deze nieuwe rol kan worden ingevuld. Dit rapport beschrijft niet de keuzes die het Algemeen Bestuur kan maken ten aanzien van deze rolinvullingen, noch de daarbij behorende consequenties of risico's. De beantwoording van deze vraag komt in een eventueel vervolg aan de orde. Onderhavig rapport vormt daarmee de basis waarop het AB de discussie kan voeren over deze nieuwe rolinvulling en de vraag wat zij 'morgen kan doen'.

Opgemerkt dient dus te worden dat met deze door u verzochte tweedeling en bijbehorende focus op de feitelijke verandering, nog geen volledig antwoord wordt gegeven op de geformuleerde onderzoeksvraag en deelvragen.

1.3.3 Analyse kader

Voortbouwend op de tweedeling uit de voorgaande paragraaf kent het analysekader dat invulling geeft aan hoofd- en deelvragen van het rekenkameronderzoek - en daarmee structurerend is voor het onderzoek - eveneens twee delen. Met behulp van het analysekader wordt *ex ante* (dus: van tevoren) in

beeld gebracht wat de veranderende wettelijke context is. In een eventueel vervolgonderzoek kan de relatie gelegd worden met de mogelijke en wenselijke kaderstellende en toetsende rol van het waterschapsbestuur.

1	De bestuurlijke rol van het waterschap onder de Omgevingswet	
	Deel I:	<p>a) Welke bestuurlijke rol krijgt het waterschap in het ruimtelijk domein toebedeeld in de nieuwe Omgevingswet en wat wordt erin gezegd over die van het Algemeen Bestuur?</p> <p>b) Wat verandert er als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet rondom deze bestuurlijke rol ten opzichte van de huidige situatie?</p> <p>c) Welke instrumenten staan het waterschap ter beschikking om haar bestuurlijke rol binnen het ruimtelijke domein te vervullen als gevolg van de Omgevingswet en wat is hierbij anders dan in de huidige situatie?</p> <p>d) Welke kennis heeft het AB van de veranderingen met betrekking tot de bestuurlijke rol van waterschappen binnen het ruimtelijke domein als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet? Wat betekent deze bestuurlijke rol voor de specifieke situatie van waterschap Rivierenland?</p>
	Deel II (mogelijk vervolg):	<p>f) Welke kaderstellende ambities spreekt het AB uit voor wat betreft de (bestuurlijke) rol van het waterschap binnen het ruimtelijk domein (waterpartner of omgevingspartner)?</p> <p>g) Op welke wijze vult het waterschap deze (bestuurlijke) rol in en waar kan het AB op controleren?</p>
2	De mate van bestuurlijke afwegingsruimte	
	Deel I:	<p>a) Welke instrumenten heeft het AB beschikbaar om zijn controlerende en kaderstellende rol in te vullen na invoering van de Omgevingswet en hoe kan het hiermee de bestuurlijke afwegingsruimte inrichten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Op strategisch niveau; - Op operationeel niveau; - Op het gebied van regelgeving; - Op het gebied van vergunningverlening en handhaving? <p>b) Wat verandert er als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet rondom deze bestuurlijke afwegingsruimte ten opzichte van de huidige situatie?</p> <p>c) Wat betekent deze bestuurlijke afwegingsruimte voor de specifieke situatie van waterschap Rivierenland?</p>
	Deel II (mogelijk vervolg):	<p>d) Welke kaderstellende ambities spreekt het AB uit voor wat betreft de afwegingsruimte van het waterschap;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn de hieraan verbonden potentiële risico's; - Welke risico's zijn onacceptabel, als volgens de Omgevingswet het initiatief veel meer bij de initiatiefnemers ligt; - Wat kan het waterschap doen om deze risico's te reduceren? <p>e) Op welke wijze kan het AB deze afwegingsruimte invullen in relatie tot het nieuwe wettelijke instrumentarium?</p>
3	De bestuurlijke afweging bij waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken	
	Deel I:	<p>a) Wat wordt er in de nieuwe Omgevingswet vastgelegd over de wijze waarop bestuurlijke afweging bij waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken dient te verlopen?</p> <p>b) Wat betekent deze bestuurlijke afweging voor de specifieke situatie van waterschap Rivierenland?</p>
	Deel II (mogelijk vervolg):	<p>c) Welke kaders spreekt het AB uit voor wat betreft de betrokkenheid bij bestuurlijke afweging van waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generiek vs. gebiedsspecifiek; - Proactief vs. reactief; - Kaderstellend vs. volgend; - Verbindend vs. inbrengend; - Integraal vs. sectoraal? <p>d) Hoe is deze rol in te vullen en wat moet er worden vastgelegd om deze ambitie mogelijk te maken in de nieuwe situatie onder de Omgevingswet?</p>

Tabel 1: Analyse kader.

1.3.4 Manier van onderzoeken

De aspecten uit het analysekader voor Deel 1 van het onderzoek worden aan de hand van een bureaustudie en interviews beantwoord. De bureaustudie is voornamelijk gericht op het in beeld brengen van de bestuurlijke impact van de Omgevingswet. Hiervoor zijn documenten als het Wetsvoorstel Omgevingswet, de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel en een al uitgevoerde Verdiepende impactanalyse Omgevingswet waterschappen benut.

De (groeps)interviews zijn gevoerd met personen uit de ambtelijke organisatie (secretaris-directeur en projectleider Implementatie Omgevingswet), leden van het Dagelijks Bestuur en leden van het Algemeen Bestuur. Dit vooral om de huidige situatie voor wat betreft bestuurlijke afwegingsruimte en bestuurlijke vrijheid en verantwoordelijkheid van Waterschap Rivierenland te schetsen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit document wordt voor de volledigheid de Omgevingswet ingeleid. Dit zodat uitgangspunten, doelen en instrumenten bekend zijn. Vervolgens is het document gestructureerd aan de hand van het beschreven analysekader. Dit betekent dat in hoofdstuk 3 ingegaan wordt op de bestuurlijke rol van het waterschap in het algemeen en die van het Algemeen Bestuur in het bijzonder, in het ruimtelijk domein. Vervolgens komt in hoofdstuk 4 de bestuurlijke afwegingsruimte voor zowel de kaderstellende als de controlerende rol van het AB aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke afwegingen rondom waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken. Voor de hoofdstukken 3, 4 en 5 geldt dat steeds begonnen wordt met het schetsen van de huidige situatie en dat vervolgens de veranderingen als gevolg van de Omgevingswet gegeven worden. Daarna wordt ingezoomd op de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland. In hoofdstuk 6 en 7 wordt afgesloten met respectievelijk de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2. De Omgevingswet

2.1 De Omgevingswet in vogelvlucht

De komende jaren wordt de nieuwe Omgevingswet ingevoerd². Deze implementatie vormt een van de grootste veranderingen op het gebied van wetgeving, die we in Nederland in de afgelopen 50 jaar hebben meegemaakt. Zesentwintig bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, waterbeheer, monumentenzorg, ruimtelijke ordening en natuur worden gebundeld in één wet. Deze wetten zijn nu veelal sectoraal opgebouwd. In samenhang gezien en toegepast sluiten deze wetten niet meer aan bij de behoefte van deze tijd. Daarnaast komen er vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's) en zo'n tien regelingen.

Uitgangspunten Omgevingswet

Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet:

- De verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen;
- Duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren;
- Gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven. Zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen.

Verder gaan er meer algemene regels gelden, in plaats van vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat meer ruimte voor initiatieven uit de markt en samenleving en hebben burgers meer invloed op hun directe leefomgeving.

Doel van de wet

Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Het motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

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

Verbeterdoelen

Om deze maatschappelijke doelen te halen zijn er vier verbeterdoelen geformuleerd:

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

Taken en bevoegdheden

De wet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Dit betekent dat de taken en de bevoegdheden in principe worden uitgevoerd door gemeenten en waterschappen.

De provincie of het Rijk oefenen de taken alleen uit als:

- Een provinciaal of een nationaal belang niet op een doelmatige en een doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd;

² Zie voetnoot 1.

- Dit nodig is voor een doelmatige en een doeltreffende uitoefening van de taken en de bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Instrumenten voor de uitoefening van taken en bevoegdheden

Met 6 kerninstrumenten kunnen bestuursorganen invulling geven aan hun taken en bevoegdheden:

- Omgevingsvisie: een beleidsdocument voor het gehele grondgebied en integraal voor de gehele fysieke leefomgeving;
- Programma: een pakket maatregelen, op te nemen in de omgevingsvisie of het omgevingsplan/verordening;
- Decentrale regelgeving: het omgevingsplan, de omgevingsverordening van de provincie en de waterschapsverordening;
- Algemene rijksregels voor activiteiten: vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) van het Rijk;
- Omgevingsvergunning: waarvoor als hoofdregel een procedure van 8 weken gaat gelden;
- Projectbesluit: voor complexe projecten, vergelijk met wat nu is het Tracébesluit, het projectplan Waterwet, het inpassingsplan en de bijbehorende coördinatie-regelingen.

Participatie en samenwerking

De Omgevingswet hecht veel belang aan participatie en samenwerking. Uitgangspunt is dat veel wordt vrijgelaten. De hoe-vraag wordt niet ingevuld. Wel moeten partijen bij besluiten motiveren hoe ze aan participatie doen of hebben gedaan.

Samengevat vraagt en biedt de omgevingswet:

- Meer kwaliteit
- Meer inzichtelijkheid
- Meer integraliteit
- Meer flexibiliteit
- Meer vrijheid
- Meer snelheid
- Meer sensitiviteit

Dit betekent werken vanuit de opgave, in samenwerking met verschillende afdelingen, partijen en personen om in een vroeg stadium kansen te pakken en waar nodig maatwerk te bieden.

2.2 Het waterschap in de Omgevingswet

In deze paragraaf wordt beschreven wat de nieuwe wet over waterschappen schrijft: over hun rol, instrumentarium en manier van werken. Het betreft een feitelijke weergave, geen interpretatie van de onderzoekers over de mogelijke gevolgen ervan voor de waterschappen in het algemeen of Rivierenland in het bijzonder. Indien de wet of bijbehorende documenten iets zegt over de mogelijke gevolgen worden deze vanzelfsprekend wel genoemd.

2.2.1 Rol

Leidend principe in de Omgevingswet is dat de verantwoordelijkheidsverdeling voor de verschillende overheden onder de wet niet verandert. Zo voorziet (ook) de Omgevingswet in zelfstandige bevoegdheden voor waterschappen op het gebied van waterbeheer. Dit brengt met zich mee dat blijft gelden dat bij het waterschapsbestuur de volgende taken op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer berusten: het beheer van watersystemen, voor zover aan het waterschap toege-deeld bij provinciale verordening of bij ministeriële regeling. De zuivering van stedelijk afvalwater, ge-bracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk.

Twynstra Gudde

Ondanks deze status quo voor wat betreft verantwoordelijkheidsverdeling, geeft de expliciete nadruk op het subsidiariteitsbeginsel waterschappen - en gemeenten - echter wel (nog) nadrukkelijk(er) een sturende rol in de inrichting van onze fysieke leefomgeving.

2.2.2 Instrumenten

De instrumenten die met de komst van de Omgevingswet ter beschikking staan aan waterschappen zijn:

- Programma: een pakket maatregelen, op te nemen in de watervisie/het waterbeheerplan;
- De waterschapsverordening, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Dit staat juridisch gezien in principe gelijk aan de huidige Keur;
- Omgevingsvergunning: waarbij het waterschap bevoegd is ten aanzien van activiteiten genoemd in de waterschapsverordening.

Hierbij valt op dat de verplichte watertoets als instrument vervalt. In plaats daarvan schrijft de wet voor dat belanghebbende partijen in een vroegtijdig stadium betrokken moeten worden bij ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Afstemming over het waterbelang wordt dus niet verplicht opgelegd, maar deze samenwerking geldt als norm.

2.2.3 Werkwijze

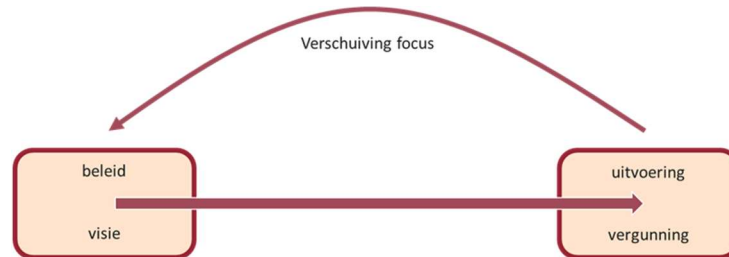
Integraal en gebiedsgericht

Ondanks dat de feitelijke taak van waterschappen niet verandert, beoogt de Omgevingswet wel een omslag voor wat betreft de werkwijze van waterschappen. De strategische beleidsvorming voor water vindt niet langer plaats in sectorale waterplannen, maar in integrale omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten. De visie van waterschappen dient hiermee **integraal en gebiedsgericht** van karakter te worden. De Omgevingswet staat er niet aan in de weg dat waterschappen desgewenst zelf een **strategische watervisie** opstellen. Een watervisie van het waterschap is zinvol met het oog op de ontwikkeling **van waterpartner tot omgevingspartner van andere overheden** (water niet naast, maar als onderdeel van de leefomgeving). In een watervisie kan de eigen ambitie, in het licht van de verbeterdoelen van de Omgevingswet, bepaald worden en richting andere overheden uitgedragen worden.

Gezien het integrale karakter van de omgevingsvisies van andere overheden en de plaats die water daarbij inneemt, zal de **houding van waterschappen naar partneroverheden** proactiever worden. Het waterschap zal in een vroegtijdig stadium aangehaakt zijn bij ontwikkelingen van andere overheden om het waterbelang in te brengen. Andersom zullen andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties al voordat de formele besluitvorming van start gaat rondom waterschapsbeleid, betrokken zijn (vormvrije vroegtijdige publieksparticipatie). Waterschappen zullen hiermee om moeten kunnen gaan.

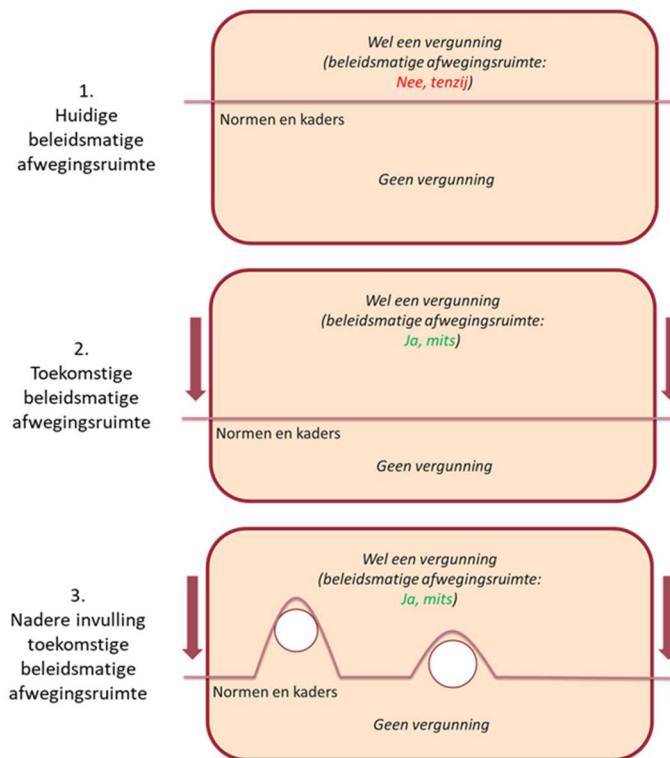
Minder vergunningen, meer algemene regels

Uitgangspunt van de waterverordening is dat **van vergunningen naar algemene regels** gegaan wordt. Alles wat kan, wordt daarmee afgedaan met een melding. Waterschappen werken bij voorkeur zoveel mogelijk met een uniforme set van regels, regels die alle waterschappen gebruiken. Het toepassen van algemene regels, brengt een verschuiving in focus met zich mee. De nadruk ligt immers niet meer op hetgeen niet mag (nee tenzij), maar op wat toegestaan is (ja mits). Dat betekent dat aan de voorkant, bij het bepalen van de strategische kaders, meer aandacht dient te bestaan voor de zaken die ruimte krijgen voor ontwikkeling. Een waterschap moet dus vooraf bepalen wat de ambitie hierin is (figuur 1).



Figuur 1: Verschuiving focus.

Met 'ja, mits' als uitgangspunt, wordt dus in principe meer toegestaan door waterschappen. Daarnaast krijgen waterschappen meer vrijheid om zelf te bepalen welke regels het (aanvullend) stelt en wat het dus wil beschermen met regels en wat niet. Hiermee ontstaat een situatie waarin waterschappen meer ruimte kunnen geven aan ontwikkelingen, maar op bepaalde thema's of in bepaalde gebieden de afwegingsruimte hebben om (strengere) regels te stellen (figuur 2).



Figuur 2: Afwegingsruimte regelgeving.

Ter illustratie: In de interviews is aangegeven dat Waterschap Rivierenland al enkele jaren geleden is gestart met verdergaande deregulering. Uitgangspunt daarbij is dat alles wat niet vergunningplichtig hoeft te zijn (geen invloed heeft op het watersysteem), afgedaan kan worden met een melding. Vergelijken met twintig jaar geleden is er als gevolg hiervan sprake van veel minder regels, waardoor meer activiteiten worden toegestaan. Overigens wordt door meerdere geïnterviewden vastgesteld dat de discussie over deze deregulering zich voornamelijk binnen het DB en op ambtelijk niveau heeft afgespeeld en minder is gevoerd binnen het AB. Tijdens het gesprek met leden van het AB bleek dat zij op de hoogte zijn van deze dereguleringsslag en deze in grote lijnen steunen. Tegelijkertijd bleek dat verdergaande deregulering zoals beoogd met de Omgevingswet ook als groot risico gezien wordt voor de

bescherming van de waterschapsbelangen. Dit is overigens ook door het DB benoemd: “Dat het nooit mis gaat met bijvoorbeeld waterveiligheid is het gevolg van het feit dat het goed geregeld is door middel van normen. De Omgevingswet schrijft voor dat bepaalde normen losgelaten kunnen worden. Rivierenland is hiermee terughoudend, bijvoorbeeld voor wat betreft het bouwen in uiterwaarden, gezien de grote veiligheidsopgave die het waterschap heeft.”

2.3 Waterschap Rivierenland

Dit onderzoek spitst zich toe op Waterschap Rivierenland. Om die reden worden de specifieke kenmerken van dit waterschap betrokken bij de beoordeling van de bestuurlijke veranderopgave om te bezien of er vanuit deze karaktereigenschappen elementen zijn die de bestuurlijke veranderopgave beïnvloeden.

De meest in het oog springende kenmerken van Waterschap Rivierenland zijn:

- Vanwege haar ligging heeft Waterschap Rivierenland te maken met vier provincies, circa dertig inliggende gemeenten en vier veiligheidsregio's, terwijl er ook waterschappen zijn qua begrenzing samenvallen met één provincie en één veiligheidsregio of te maken hebben met slechts zes gemeenten;
- In het verlengde van voorgaand punt maakt de langgerektetheid van het beheersgebied dat er sprake is van vrij uiteenlopende (bestuurs)culturen bij de samenwerkingspartners van het waterschap;
- Kenmerk van Waterschap Rivierenland is de sterke nadruk op de waterveiligheidsstaak als beheerder van een zeer grote lengte aan (primaire) waterkeringen langs 's lands belangrijke rivieren, waarbij het op sommige plaatsen te maken heeft met laaggelegen gebieden;
- Het kennisniveau en de regionale binding van het Algemeen Bestuur wordt in de verschillende interviews omschreven als goed en de handelwijze als relatief proactief. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het AB in haar relatie tot het DB over het algemeen volgend is en gefocust op zijn controlerende rol.

Bij de beoordeling van de impact van de nieuwe omgevingswet wordt met deze specifieke kenmerken rekening gehouden.

3. De bestuurlijke rol van het waterschap

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de veranderopgave voor wat betreft de rol van het waterschap in het ruimtelijk domein besproken. In eerste instantie die van het waterschap in het algemeen en vervolgens die van het Algemeen Bestuur van het waterschap in het bijzonder. Ook de instrumenten die het waterschap hierbij ter beschikking heeft worden beschreven. Dit is een weergave van feiten, waarbij niet ingegaan wordt op de wijze waarop invulling gegeven kan of moet worden aan deze rol. Afgesloten wordt met een beeld van de mate waarin het Algemeen Bestuur bekend is met deze veranderingen en wordt ingegaan op de consequenties van deze veranderingen voor Waterschap Rivierenland.

3.2 De rol van het waterschap in het ruimtelijke domein

3.2.1 De huidige rol

Juridisch gezien (Waterschapswet) is de rol van een waterschap er een van een openbaar lichaam welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel heeft. De taken betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen (door Rijk of provincie). Waterschap Rivierenland geeft invulling aan deze rol door 'te zorgen voor veilige dijken en een evenwichtig watersysteem'. Hierbij wil het de rol als regionale waterspecialist goed vervullen, een efficiënte taakuitvoering, goed samenwerken met andere partijen en oog hebben voor de maatschappelijke meerwaarde van het werk.

In de gevoerde gesprekken geeft Waterschap Rivierenland aan dat haar ligging als gevolg heeft dat het veel samenwerkingsverbanden heeft in het ruimtelijk domein (provincies, gemeenten, omgevingsdiensten). Het waterschap hecht veel waarde aan de inspanning om met deze partners samen te werken, hoe klein ze voor het waterschap ook zijn. Deze samenwerking is structureel. Door deze vele partners is men gewend om te schaken op verschillende borden, ook op bestuurlijk niveau. Zo maakt Waterschap Rivierenland bijvoorbeeld samen waterplannen met gemeenten en is het vaak verantwoordelijk voor het stedelijk waterbeheer. Dat deze samenwerking en afstemming van beleid soms ook leidt tot vermindering van zeggenschap op het ene terrein en toename op een ander terrein

3.2.2 De rol onder de Omgevingswet

In het voorgaande hoofdstuk is al beschreven dat er met de komst van de Omgevingswet geen (juridische) verandering plaatsvindt voor wat betreft verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden. Het is dan ook meer de geest van de wet die een andere rol vraagt van waterschappen in het ruimtelijk domein. Strategisch beleid op watergebied wordt niet langer gevormd in sectorale plannen, maar in de integrale visies van provincie en gemeente. Meer dan onder de huidige wet heeft het waterschap er belang bij om in een vroegtijdig stadium mee te denken over deze integrale kaders. De wet beoogt immers om 'aan de achterkant' minder dicht te timmeren met regels en vergunningen. Vroegtijdige betrokkenheid van waterschappen bij de ontwikkeling van deze visies is dan ook van groot belang, wil het de eigen belangen en ambities hierin een plek geven. Uit het gesprek met het AB blijkt dat de impact

van het feit dat strategisch waterbeleid grotendeels plaatsvindt in integrale visies van provincies en gemeenten nog onvoldoende duidelijk is. Tegelijkertijd wordt de gevraagde proactieve houding om vroegtijdig en vaker aan tafel te zitten en de belangen van het waterschap te borgen wel als positief ervaren. Daarbij werd de opmerking gemaakt dat dit dient te gebeuren op basis van gelijkwaardigheid. Het waterschap is en blijft hierbij de waterautoriteit op basis van kennis en ervaring. Ook voor partneroverheden, en de integrale afweging die deze dienen te maken, is het van groot belang vroegtijdig aan tafel te zitten met het waterschap.

Vroegtijdige betrokkenheid is niet alleen van belang voor wat betreft de omgevingsvisie van verschillende overheden, maar ook voor wat betreft de provinciale omgevingsverordening. Het is voor een provincie namelijk mogelijk om in de omgevingsverordening onderwerpen aan te wijzen waarvoor in de waterschapsverordening aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld of kan worden afgeweken. Gezien de lokale of regionale situatie kan het wenselijk zijn om voor bepaalde locaties dergelijke regels vast te stellen. Deze maatwerkregels moeten in de waterschapsverordening zelf worden vastgelegd. Daarbij kan ook worden bepaald voor welke locaties de maatwerkregels gelden.

3.3 De rol van het Algemeen Bestuur in het ruimtelijk domein

3.3.1 De huidige rol

Uit de Waterschapswet volgt dat een Algemeen Bestuur de verordeningen maakt die het nodig acht voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen. Een voorbeeld hiervan is de Keur. Daarnaast stelt het bijvoorbeeld de legger vast, waarin onderhoudsplichtigen of onderhoudsverplichtingen worden aangewezen.

Naast dat het Algemeen Bestuur een aantal taken heeft die het zelf uit dient te voeren, kan deze bepaalde bevoegdheden overdragen aan het Dagelijks Bestuur. Uit de gesprekken met leden van zowel de ambtelijke organisatie als het DB en AB werd duidelijk dat het in het geval van Waterschap Rivierenland gaat om gedelegeerde taken en met het idee dat ter bevordering van de doelmatigheid in de besluitvorming het gewenst is om een aantal bevoegdheden te delegeren. Het is wenselijk om bevoegdheden uit te oefenen op het niveau dat in overeenstemming is met de aard en de inhoud van die bevoegdheden. Het gaat hierbij om het verrichten van (privaatrechtelijke) (rechts)handelingen, de aanleg en het beheer van waterstaatswerken (vaststellen projectplannen, beslissing over noodzaak MER), aanbestedingen, het voeren van gerechtelijke procedures, het vaststellen van beperkte wijzigingen van de leggers van watergangen waterkeringen en wegen, het nemen van verkeersbesluiten, het vaststellen van algemene regels op basis van de Keur Waterschap Rivierenland en het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid op grond van het Besluit bodemkwaliteit.

De interviews maakten duidelijk dat voor wat betreft het contact dat het AB van Waterschap Rivierenland heeft met de partners van het waterschap in het ruimtelijke domein, geldt dat dit doorgaans op informele basis is. Doch met regelmaat. Door invoering van het (politieke) lijstenstelsel weten leden van het Algemeen Bestuur partijgenoten bij gemeenteraden of provinciale staten beter te vinden. Dit is echter minder structureel dan het (formele en informele) contact dat de leden van een Dagelijks Bestuur hebben met andere overheden.

3.3.2 De rol onder de Omgevingswet

De rol van een AB zal er als gevolg van de Omgevingswet anders uit komen te zien. De Omgevingswet beoogt dat het AB een actievere rol gaat spelen in de fase van visie- en beleidsvorming. De Omgevingswet maakt dit ook eenvoudiger en overzichtelijker voor het AB, aangezien bevoegdheden niet meer verspreid zijn over 26 wetten en talloze regelingen, maar samenkomen in één wet. Daarbij geeft de wet waterschappen (dus het AB) veel meer ruimte om een integrale afweging te maken. Ze krijgen meer vrijheid om met hun inwoners, ondernemers en (regionale) partners de leefomgeving passend bij eigen ambities en opgaven in te richten en meer eigen keuzes te maken. Dit betreft voor het AB bijvoorbeeld de keuze tussen het 'inbrengen' of het 'verbinden' van waterbelangen bij andere overheden. Ook gaat het om keuzes omtrent het invullen van participatieprocessen, met name in het landelijk gebied.

Ook het proces rondom de waterschapsverordening (voorheen Keur) wordt 'spannender' en vraagt om scherpere keuzes door een Algemeen Bestuur. Het gaat hierbij voornamelijk om de (ambitie)keuze om de geest van de Omgevingswet (van 'weten' naar 'ruimte voor ontwikkeling') en de verbeterdoelen van de Omgevingswet in meer of mindere mate door te laten werken in de waterschapsverordening. Het Algemeen Bestuur van een waterschap kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van de waterschapsverordening overigens ook delegeren aan het Dagelijks Bestuur.

3.3.3 Verhouding Algemeen Bestuur- Dagelijks Bestuur

Het DB van een waterschap is onder de Omgevingswet, nog meer dan voorheen, aanzet om proactief te zorgen dat de belangen en ambities van het waterschap een plaats krijgen in de integrale visies van provincies en gemeenten. Hierbij heeft het meer dan voorheen de ruimte om eigen afwegingen te maken en krijgt het DB diverse instrumenten tot zijn beschikking zoals de programmatische aanpak en de mogelijkheid om maatwerkregels en –voorschriften te stellen. Daar waar het gaat om het stellen van ambities en het invullen van afwegingsruimte, speelt ook het AB een belangrijke rol. De Omgevingswet laat de ruimte voor het AB om een actievere rol te gaan spelen bij de vorming van visie en beleid. Uit ervaring blijkt dat een AB op dit niveau en in dit stadium doorgaans geen grote rol speelt op dit moment en volgend is aan een DB. Dit vraagt dus om een nieuwe balans tussen beide besturen. Voor een effectieve implementatie van de Omgevingswet is heroriëntatie op de rollen van het AB en DB in onderlinge samenhang essentieel om in de toekomst het waterschap effectief te kunnen besturen. Om daarmee zijn rol als omgevingspartner volwaardig te kunnen vervullen.

3.4 De instrumenten van het waterschap in het ruimtelijk domein

3.4.1 De huidige instrumenten

Bijlage 1 geeft een overzicht van de huidige instrumenten van het waterschap.

3.4.2 De instrumenten onder de Omgevingswet

Bijlage 1 geeft een overzicht van de instrumenten onder de Omgevingswet. Hierbij is een aantal opmerkingen van belang. Naast het verplicht op te stellen waterbeheerprogramma, kan het Dagelijks Bestuur andere programma's vaststellen. Hierin kan het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan, en de maatregelen om aan een of meer om-

gevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, beschreven worden. Door middel van deze programma's is het meer dan nu mogelijk om gebiedsspecifieke afwegingen te maken, alleen en samen met andere overheden.

In het kader van programmatisch werken kan daar waar regels in een waterschapsverordening voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, op verzoek van een belanghebbende door het DB toestemming worden verleend om de voorgeschreven maatregel niet te treffen. Een gelijkwaardige maatregel, mits daarmee ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt, kan daarmee volstaan. Deze regeling biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op andere manieren aan de – in algemene regels – gestelde normen te voldoen en daar dus van af te wijken. Hierdoor wordt dus meer afwegingsruimte geboden door geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten. Loskoppeling is niet mogelijk voor normen die heel direct doorwerken naar specifieke activiteiten.

Belangrijk is te melden dat de waterschapsverordening een bredere scope krijgt, een meer gebiedsgericht karakter kan krijgen en meer nadruk gaat leggen op waterkwaliteit³. Aangezien het AB deze waterschapsverordening vaststelt gaat het AB dus over meer zaken en krijgt het in theorie meer mogelijkheden om te sturen.

3.5 Welke kennis heeft het AB van de veranderingen met betrekking tot de bestuurlijke rol van waterschappen binnen het ruimtelijk domein a.g.v. de Omgevingswet?

Kennisniveau

Het gesprek dat de onderzoekers op 29 september 2017 met een vertegenwoordiging van het AB hadden, maakt duidelijk dat de basisprincipes van de wet wel algemeen bekend zijn, maar de implicaties nog maar beperkt. Daarbij dient echter de kanttekening te worden gemaakt dat de wet weinig concreets zegt over de bestuurlijke rol van overheden in het algemeen en dus ook die van waterschappen. De wet verwijst naar de regionale overheden zelf om die invulling vorm te geven op een wijze die bij hen en de omgeving past en de implicaties nog moeilijk te duiden zijn.

Het AB is bekend met enkele belangrijke elementen uit de wet, zoals de samenvoeging van een groot aantal wetten en AMvB's, het streven naar meer integraliteit en samenhang, de vermindering van de regeldruk en de mogelijkheid voor maatwerk. Belangrijk nieuw inzicht is het feit dat strategisch waterbeleid primair wordt geformuleerd in integrale visies van provincies en gemeenten en de vervallen verplichting om waterschappen te betrekken bij omgevingsvisies en de mogelijke afnemende invloed van het waterschap op dat beleid.

Tijdens het gesprek met het AB is ook geconstateerd dat de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet tegenstrijdigheden kennen en er daardoor spanningen zitten op de veranderopgave die maken dat onduidelijk is hoe een en ander gaat verlopen.

Veronderstellingen

Uit het gesprek met het AB volgt verder dat het AB veel waarde hecht aan de invloed en sturingsmogelijkheden. Geconstateerd wordt dat samenwerking met andere overheden nodig is, onder andere om het de burger makkelijker te maken, maar tegelijkertijd spreekt het AB de zorg uit dat het waterschap

³ Waterschappen krijgen bijvoorbeeld meer mogelijkheden om in de waterschapsverordening regels te stellen voor lozingsactiviteiten op regionale wateren die wel door het Rijk geregeld worden, maar waarvoor het AB een algemene bevoegdheid biedt tot het stellen van maatwerkregels (RHDHV, februari 2017).

hiermee minder grip heeft op het uitoefenen van haar kerntaken en de focus meer verschuift naar neventaken. Het belang van water zou daarmee ondergesneeuwd kunnen raken.

Voorts geeft het AB aan het belangrijk te vinden dat het waterschap aan de voorkant visie en kaders opstelt om met die visie in de hand het gesprek met partneroverheden aan te gaan. Het AB vreest hierbij dat het contact met gemeenten in dit stadium niet altijd makkelijk zal zijn, aangezien vooral kleine gemeente moeite hebben om zelf visie te ontwikkelen op thema's die raken aan water.

Beide voorbeelden geven aan dat de wet vooralsnog eerder als risico dan als kans wordt gezien.

Betrokkenheid AB bij implementatieproces

Voor wat betreft het belang van de betrokkenheid van het AB bij de implementatie van de Omgevingswet, wordt door zowel Dagelijks Bestuursleden als de ambtelijke organisatie benoemd in gesprekken dat het AB goed meegenomen dient te worden. Uit deze gesprekken volgt dat dit vooralsnog beperkt gebeurd is. Het AB dient zijn nieuwe rol te kennen en moet hierbij geholpen worden. Gewezen wordt op bijvoorbeeld de waterschapsverordening, die veel breder wordt qua scope, meer gebiedsgericht en ook meer gaat meer over waterkwaliteit.

3.6 Wat betekent deze bestuurlijke rol voor de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland?

Integrale plannen vragen meer samenwerking en proactiviteit - ook van het AB

Belangrijk punt in dezen is de, al meermalen genoemde, formulering uit de Omgevingswet dat de strategische beleidsvorming voor water niet meer plaatsvindt in sectorale waterplannen, maar in integrale omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten. Water is daarbij dan dus nog slechts één van de sectorale thema's. Daar komt nog eens bij dat de weging van het waterbelang in omgevingsplannen en -visies geen verplichting is. Daardoor ontstaat de kans dat het waterschap niet op de hoogte is van geformuleerd beleid, noch hierop invloed kan uitoefenen. In een regio met vele partners, met mogelijk verschillend beleid vraagt dat extra inspanningen. Extra inspanningen in het volgen van ontwikkelingen bij de partneroverheden en extra inspanningen in navolgend overleg om de waterschapsbelangen onder de aandacht en liefst geborgd te krijgen in de lokale plannen.

In de gevoerde gesprekken wordt duidelijk blijkt gegeven van de onderkenning dat de noodzaak tot samenwerking en contact met andere overheden met de komst van de Omgevingswet nog sterker het geval zal zijn. Men realiseert zich ook dat het waterschap zelf ook meer naar buiten moet. Niet alleen als er een incident is, maar ook om relaties te beheren. Uit de gesprekken met bestuurders volgt voorts dat deze samenwerking met andere overheden vooral als een taak van het DB wordt gezien. Een prominente rol van het AB hierbij aan de voorkant wordt niet praktisch geacht. Het AB dient wel vroegtijdig en structureel meegenomen te worden in de samenwerking met gemeenten, waardoor ze niet alleen achteraf kunnen controleren maar ook tijdens het samenwerkingsproces kunnen bijsturen. De AB-leden van Rivierenland zijn daarbij tevens ambassadeurs van hun eigen omgeving en hiermee (door gebiedskennis en netwerk) hebben ze invloed.

... een heldere visie - ook van het AB

De Omgevingswet gaat gepaard met een verandering van benadering van 'nee tenzij' naar 'ja mits'. Dit sluit aan bij een ontwikkeling die door Waterschap Rivierenland al eerder heeft plaatsgevonden. Dit maakt het wellicht makkelijker om opnieuw een discussie te voeren over de vraag wat het waterschap veilig wil stellen met regels en wat niet. Waterschap Rivierenland erkent dit en meent dat het bepalen

van de hoogte van de ambitie hierin ook een taak is van het AB. Daarnaast ziet Waterschap Rivierenland de waterschapsverordening breder worden qua scope (dan de huidige Keur). Deze is meer gebiedsgericht en zal ook meer gaan over waterkwaliteit. Het AB van Waterschap Rivierenland gaat dus over meer zaken en krijgt meer mogelijkheden om te sturen. Om goed en consistent te kunnen sturen richting samenwerkingspartners is een heldere visie nodig. Die heldere visie op haar beheersgebied helpt tevens bij het beheersbaar houden van de inspanningen om afstemming te zoeken met het relatief grote aantal gebiedspartijen dat Waterschap Rivierenland kenmerkt.

... een andere taal – ook van het AB

De grotere integraliteit die de Omgevingswet nastreeft vraagt om verbinding in taal, beleid en gedrag. Integraliteit is geen optelsom van belangen, maar een afwegingsproces dat leidt tot heldere keuzes. Inbrengen van de waterbelangen van het waterschap zal effectiever blijken op het moment dat het die aansluiting zoekt bij (ruimtelijke) belangen van andere overheden, in plaats van normerend te zijn. Door de eigen (water)belangen actief te koppelen aan belangen van andere partijen wordt het eenvoudiger voor die partijen om de waterbelangen mee te nemen in het eigen beleid.

....en een heroriëntatie op de rolverdeling tussen DB en AB

Voor wat betreft de verhouding en rolverdeling tussen DB en AB geldt dat door het Algemeen Bestuur van Waterschap Rivierenland wordt erkend dat het AB op dit moment voornamelijk een controlerende rol heeft en dat veel taken zijn gedelegeerd aan het DB. Een Omgevingswet die uitgaat van minder maar wel heldere kaders aan de voorkant vraagt om een AB dat hierover meepraat en –stuurt. Wil het AB de controlerende rol goed kunnen vervullen, is de kaderstellende rol aan de voorkant belangrijk. Het AB van Waterschap Rivierenland ziet zichzelf hierin ook een grotere rol spelen en opnieuw kijken naar de huidig gemandateerde taken in het licht van de Omgevingswet is raadzaam.

4. De bestuurlijke afwegingsruimte

4.1 Inleiding

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Meer bestuurlijke afwegingsruimte is een interessant vooruitzicht, maar dat vereist een bepaalde verantwoordelijkheid van het bestuur. Voor sommige waterschappen past dit goed bij de ambitie en de cultuur, bij andere waterschappen vraagt dit om ambitie en cultuurverandering. In dit hoofdstuk wordt op deze bestuurlijke afwegingsruimte ingegaan. Dit voor zowel de huidige situatie als die onder de Omgevingswet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de twee rollen die een AB heeft; het stellen van kaders en het controleren van het DB. Afgesloten wordt met de consequenties van deze veranderingen voor Waterschap Rivierenland.

4.2 Afwegingsruimte in kaderstellende rol Algemeen Bestuur

4.2.1 De huidige afwegingsruimte

Geldende wetgeving, zoals Waterwet en Waterschapswet, geeft weinig tot niks mee voor wat betreft de afwegingsruimte voor een Algemeen Bestuur en de instrumenten die daarvoor te gebruiken zijn. Het is dan ook per waterschap verschillend hoe dit ingevuld wordt. Uit de gesprekken met bestuurders en ambtelijke organisatie blijkt dat voor Waterschap Rivierenland geldt dat de huidige invulling van de kaderstellende rol door het AB grotendeels volgend is aan het DB. Doorgaans krijgt het AB voorstellen voorgelegd door het DB waar zij een positief of negatief besluit over kan nemen. Het AB is geneigd hierin het DB te volgen. Overigens is in één van de interviews opgemerkt dat het AB steeds proactiever wordt in het sturen van de inhoudelijke beleids- en afwegingskaders, zoals belangrijke thema's als klimaatadaptatie en burgerparticipatie. Als reden hiervan wordt met name het toenemende kwaliteitsniveau van de leden van het AB genoemd. Deze ontwikkeling draagt bij aan de kwaliteit van de besluitvorming.

In het bestuursakkoord van Waterschap Rivierenland is afgesproken om meer met scenario's te werken waar het AB uit kan kiezen. Dit wordt ook door het AB gevraagd, aangezien deze meer betrokken wil zijn. Op dit moment loopt er een pilot waar het AB vanaf het begin betrokken is bij het proces. De leden van het AB gaan als gevolg daarvan de regio in en spreken betrokken partijen en burgers. Er een bestuurskalender opgesteld met het AB om de onderwerpen te bepalen waar deze eveneens een grotere rol kan spelen.

Door Waterschap Rivierenland wordt daarnaast geconstateerd dat leden van het AB hun achterban over het algemeen goed weten te vinden en dit andersom ook het geval is. De zaken die het AB naar aanleiding van dit contact agendeert zijn vaak incident-gestuurd en daarmee ad-hoc van karakter. Gevolg hiervan is dat dit doorgaans geen kaderstellende rol op strategisch niveau met zich meebrengt.

4.2.2 De afwegingsruimte onder de Omgevingswet

De Omgevingswet biedt waterschappen bij de uitoefening van taken en verantwoordelijkheden als beleidsmaker, regelgever en bevoegd gezag flexibiliteit. Dit in de vorm van bestuurlijke afwegingsruimte bij het vaststellen van (beleidsdoelstellingen in) de watervisie en het waterbeheerprogramma en in de

Twynstra Gudde

keuze van in te zetten instrumenten zoals de waterschapsverordening. Waterschappen beschikken hiermee aan de voorkant over ruime mogelijkheden om zelf invulling aan het beleid en de instrumentering daarvan te geven. Hiermee komt het politieke primaat van het waterschap bij het begrenzen van activiteiten tot uitdrukking.

Kaderstellend aan de voorkant met de watervisie

De belangrijkste verandering voor het AB is dat ze meer kaderstellend aan de voorkant van het proces gaan worden. Ze gaan niet meer over de details, maar over de grote lijnen. Het AB kan actief meedenken over wat voor soort waterschap het wil zijn en wat daarom leidend dient te zijn bij de kwaliteit en inrichting van de fysieke leefomgeving. Dat kan worden vastgelegd in de watervisie en uitgewerkt in het waterbeheerplan/-programma en de waterschapsverordening. Het proces van afweging wordt daarmee naar voren gehaald en vindt niet meer plaats als er een vergunning wordt aangevraagd. Een watervisie is hiermee aanvullend aan een waterbeheerplan/-programma. Een watervisie is een strategisch document, terwijl een waterbeheerplan/-programma van tactische aard is. Ook bij deze laatste kan het AB aan de voorkant betrokken zijn.

Het feit dat water niet langer naast het ruimtelijk domein staat, maar integraal onderdeel uitmaakt van de fysieke leefomgeving en daar het waterbelang mee dient te verbinden, geeft waterschappen meer ruimte om een integrale afweging te maken. Ze krijgen meer vrijheid om met hun inwoners, ondernemers en (regionale) partners de leefomgeving passend bij eigen ambities en opgaven in te richten en eigen keuzes te maken. Deze integrale afweging is iets waar het AB een belangrijke rol in kan vervullen, omdat deze onderwerpen in het AB al in samenhang worden besproken. Dit kan tot uiting komen in de watervisie van een waterschap.

Waterschapsverordening

Een ander instrumenten waar het Algemeen Bestuur afwegingsruimte mee vorm kan geven is de waterschapsverordening. Hiermee bepaalt het hoeveel ruimte DB en inwoners krijgen. Het AB kan heel strikte kaders stellen, zodat er weinig ruimte overblijft of een deel van het plan openhouden en de invulling delegeren naar DB en inwoners. De keuze hangt af van hoe de samenleving, DB en AB functioneren. Als er veel initiatief is bij en vertrouwen is in burgers, dan kan een waterschap ervoor kiezen om algemene kaders te stellen en die kaders te bewaken. Als het AB meer wil sturen, kan gekozen worden voor aanvullende regels. Burgers zullen voor veel plannen dan een vergunning moeten aanvragen. Het DB heeft bij tussentijdse wijzigingen en aanpassingen van de waterschapsverordening dan goedkeuring nodig van het AB.

Maatwerk

De Omgevingswet geeft decentrale overheden meer mogelijkheden voor maatwerk. Deze keuzemogelijkheid op decentraal niveau vergroot de afwegingsruimte voor het AB. De Omgevingswet introduceert de bevoegdheid om in waterschapsverordeningen onderwerpen aan te wijzen waarvoor het AB maatwerkvoorschriften kan stellen. Het gaat om een (appellabele) beschikking waarmee het AB (in een individueel geval) de verplichting oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of in afwijking van een geldende algemene regel. Zowel het opleggen van strengere als van soepelere maatwerkvoorschriften kan worden toegestaan. Ook is bepaald dat als voor de activiteit ook een omgevingsvergunning is vereist, kan worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan die vergunning worden verbonden.

Daarnaast kunnen in de waterschapsverordening maatwerkregels worden opgenomen. Dit is een algemene regel, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk. Maatwerkregels kunnen territoriaal begrensd worden of betrekking hebben op bepaalde materiële onderwerpen. Maatwerkregels kunnen zowel een aanscherping als een versoepeling betreffen.

4.3 Afwegingsruimte in controlerende rol Algemeen Bestuur

4.3.1 De huidige afwegingsruimte

De controlerende rol van het AB hangt nauw samen met de kaderstellende. Als het vaststellen van de kaders voldoende concreet is gedaan, kan het AB achteraf bezien of het doel binnen de daarvoor gestelde kaders is bereikt. Voor het uitoefenen van de controlerende rol kan, buiten de cyclische momenten zoals programmabegroting, jaarrekening en beheersrapportages, onder andere gebruik gemaakt worden van een aantal rechten en plichten. Deze zijn vastgelegd in een Reglement van orde. Voorbeelden van deze rechten en plichten zijn het vragenrecht, het recht van interpellatie, het recht van onderzoek, de informatieplicht en de Rekenkamercommissie. Ook de beleidsevaluatie is een belangrijk hulpmiddel. Het Dagelijks Bestuur is verplicht, vanuit de Waterschapswet, periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur te verrichten. Het Algemeen Bestuur kan bij verordening hierover regels stellen.

4.3.2 De afwegingsruimte onder de Omgevingswet

De controlerende rol van het AB verandert in juridische zin niet. Wel zal de grotere bestuurlijke afwegingsruimte als gevolg van de afnemende centrale kaders in combinatie met de vergrote nadruk op beleid en visie de aard van de controle deels doen veranderen. Daarbij geldt – niet anders dan nu overigens – dat hoe concreter en duidelijker omschreven het beleid, de beleidsdoelen en de inspanningen zijn hoe beter controle mogelijk is.

4.4 Wat betekent deze veranderende bestuurlijke afwegingsruimte voor de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland?

Meer afwegingsruimte is ook meer keuzes

Iedere decentrale overheid krijgt met de komst van de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte. In het geval van Waterschap Rivierenland betekent dit een relatief groot aantal overheden dat aan de voorkant beïnvloed dient te worden, zodanig dat het waterbelang geborgd is. Meer dan andere waterschappen is het hiertoe aan zet. Zonder heldere kaders kom je in gesprekken met partneroverheden in een reactieve stand. Het waterschap zal voortdurend moeten beargumenteren waarom het iets wel of niet wil. Een duidelijke visie op het beheergebied als geheel en de gebieden daarbinnen maakt het makkelijker om het gesprek met collegaoverheden over de verweving van het water(schaps)belang in de omgevingsvisies en –plannen te voeren.

De rol pakken

Beschreven is al dat het vormen van een visie en het stellen van strategische kaders binnen Waterschap Rivierenland grotendeels is aan het DB en dat het AB hierin volgend is op dit moment. Vanuit de kaderstellende rol die het AB formeel heeft, ligt hier echter wel de mogelijkheid meer sturend en daarmee betrokken te zijn bij het invullen van de afwegingsruimte. De wet biedt die ruimte, maar het is aan het AB om die te pakken.

Het feit dat onder de Omgevingswet meer maatwerk mogelijk is, sluit aan bij de diversiteit binnen het beheergebied van Waterschap Rivierenland en de verschillende (bestuurs)culturen die daarbij gelden. De Omgevingswet geeft het AB van Rivierenland meer mogelijkheden om per gebied maatwerk te stellen, met name in de waterschapsverordening. Ook dit vraagt visie op hoe invulling te geven aan deze ruimte: Welke ambitie streeft het AB na in relatie tot loslaten of regulering, op welke thema's en in welke gebieden?

5. Waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken

5.1 Inleiding

Waterschap Rivierenland heeft door haar ligging veel samenwerkingspartners in het ruimtelijk domein. Dit betreffen onder andere verschillende provincies en omgevingsdiensten en een groot aantal gemeenten. Bij de samenwerking met deze partners en het realiseren van de eigen opgaven, heeft het waterschap te maken met vraagstukken die zich niet beperken tot het eigen beheergebied. Hierbij kan gedacht worden aan waterveiligheid, zoetwater aanvoer/afvoer, waterkwaliteit en duurzaamheid. Daarnaast is Waterschap Rivierenland verantwoordelijk voor het wegbeheer buiten de bebouwde kom van een aantal gemeenten in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden. Hierbij heeft het echter te maken met ontwikkelingen binnen de bebouwde kom. Ruimtelijke en economische ontwikkelingen, ondernomen door gemeenten, hebben immers effect op het gebruik en onderhoud van de waterschapswegen. Dit zijn ontwikkelingen en opgaven die buiten de taakopvatting van het waterschap plaatsvinden en dus voorbij de waterschapsgrens voor wat betreft wegbeheer vallen.

Zowel de opgaven die zich niet beperken tot de fysieke grenzen van het waterschap als de opgaven die zich niet beperken tot de taakopvatting van het waterschap, zijn waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de gevolgen van de Omgevingswet zijn voor wat betreft de bestuurlijke afweging bij deze vraagstukken. Afgesloten wordt met de consequenties van deze veranderingen voor Waterschap Rivierenland.

5.2 De bestuurlijke afweging bij waterschapsgrensoverschrijdende vraagstukken

5.2.1 De huidige afwegingen

Er is op dit moment een aantal mogelijkheden om afspraken te maken met andere bestuursorganen over vraagstukken die de grenzen van het waterschap overschrijden. Deze dienen allen op bestuurlijk niveau vastgesteld te worden. Het gaat hierbij om onder andere convenanten, bestuursakkoorden en gemeenschappelijke regelingen. Specifiek met betrekking tot water, bestaan er instrumenten als een (afval)waterakkoord en het waterplan.

In het delegatiebesluit van Waterschap Rivierenland heeft het Algemeen Bestuur het afsluiten van een groot deel van deze afspraken gedelegeerd aan het Dagelijks Bestuur. Het gaat hierbij om de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals het sluiten van convenanten, bestuursovereenkomsten, (afval)waterakkoorden, waterplannen, (samenwerkings)overeenkomsten en afspraken met provincie/gemeenten of derden.

5.2.2 De afwegingen onder de Omgevingswet

Het instrumentarium van de Omgevingswet maakt het mogelijk om op strategisch niveau afspraken te maken over vraagstukken die de grenzen van het waterschap overschrijden. Overheden kunnen namelijk gezamenlijk een omgevingsvisie of een programma vaststellen. Het kan dan gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag (Waterschap Rivierenland en aangrenzende waterschappen) of uit verschillende bestuurslagen (Waterschap Rivierenland en provincies en/of gemeenten). Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking is een gezamenlijk waterprogramma van provincie(s) en

waterschap(pen) in eenzelfde (deel)stroomgebied. Alle betrokken bestuursorganen zijn dan gebonden, tot zover hun taak of bevoegdheid reikt. Hierbij kan één bestuursorgaan het voortouw nemen. Er is geen sprake van overdracht van taken en bevoegdheden en daarom moeten alle betrokken bestuursorganen instemmen met de gekozen richting.

Het is ook mogelijk om (sectorale) programma's te combineren. Zo kan een provincie bijvoorbeeld met een waterschap een beheerprogramma opstellen voor Natura 2000-gebieden en water of kan het waterschap een gezamenlijk programma gericht op het wegbeheer met een gemeente opstellen.

Als de betrokkenheid van een ander bestuursorgaan zich beperkt tot een of enkele maatregelen kan de bestuurlijke binding ook op een andere wijze, buiten het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet, plaatsvinden. Zo zou het bestuursorgaan dat het voortouw heeft een bestuursovereenkomst kunnen sluiten met elk bestuursorgaan dat maatregelen neemt ter uitvoering van het programma. Ook kunnen de mogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden benut. Soms zullen lichtere middelen, zoals een bestuurlijke briefwisseling, voldoen om het bestuurlijke commitment vast te leggen.

5.3 Wat betekent de Omgevingswet voor de waterschapsgrensoverschrijdende werkzaamheden voor de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland?

Waterschap Rivierenland heeft te maken met vraagstukken die zich niet beperken tot het eigen beheergebied, onder andere met betrekking tot waterveiligheid. Ook rondom het wegbeheer heeft het te maken met ontwikkelingen en opgaven die buiten de taakopvatting van het waterschap plaatsvinden en waar het dus rekening mee dient te houden. Met de Omgevingswet verandert deze situatie naar verwachting niet. De nieuwe wet biedt – net als nu al het geval is - op verschillende niveaus mogelijkheden (Omgevingsvisie, programma) om gezamenlijk met andere overheden invulling te geven aan deze opgaven. Sterker nog, de Omgevingswet faciliteert samenwerkingsafspraken door minder strakke regels en een streven naar meer samenhang en samenwerking. In theorie zou de situatie dus niet moeten leiden tot significante veranderingen.

6. Conclusies

6.1 Generiek

Onderstaande tabel en de beschrijving daaronder geven op generieke wijze weer voor waterschappen in het algemeen verandert als gevolg van de invoering van de Omgevingswet.

Geest van de wet (Veranderdoelen Omgevingswet)	Letter van de wet (Instrumentarium Omgevingswet)	Huidig instrumentarium
Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte fysieke leefomgeving	<ul style="list-style-type: none"> Minder generieke regels en voorschriften (gebiedsgerichte) Programma's Programmatische aanpak Deels eigen invulling zelfstandige lozingen regionale wateren Maatwerkregels en –voorschriften 	<ul style="list-style-type: none"> Uitputtende Rijksregels zelfstandige lozingen regionale wateren
Samenhangend benaderen fysieke leefomgeving	<ul style="list-style-type: none"> Integrale omgevingsvisies Rijk, provincie, gemeente* Waterbeheerprogramma Afstemming met belanghebbend bestuursorgaan Programmatische aanpak Mogelijkheid opstellen watervisie 	<ul style="list-style-type: none"> Provinciale/gemeentelijke Structuurvisie Waterbeheerplan Watertoets
Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van omgevingsrecht	<ul style="list-style-type: none"> Waterschapsverordening +(actuele) legger Omgevingsvergunning (aan te vragen bij 1 loket) 	<ul style="list-style-type: none"> Keur + legger Omgevingsvergunning, watervergunning, lozingsvergunning, etc.
Versnellen en verbeteren besluitvorming over projecten in fysieke leefomgeving	<ul style="list-style-type: none"> Vroegtijdig overleg met gebiedspartners Vroegtijdige beleidsafstemming Motiveren van wijze participatie bij waterbeheerprogramma, waterschapsverordening en concrete initiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> idem

**Een Watervisie kan door het waterschap ingezet worden om waterbelang op strategisch niveau te borgen bij andere overheden. Dit is echter geen instrument dat volgt uit de Omgevingswet.*

Toelichtende conclusies

Ten aanzien van de vier doelen:

1. Het instrumentarium van de Omgevingswet geeft waterschappen de mogelijkheden om de grotere bestuurlijke afwegingsruimte in te vullen (programma's, programmatische aanpak, maatwerkregels en voorschriften) en verplicht dat ook op een aantal punten (invulling zelfstandige lozingen regionale wateren). Afgezien van deze laatste verplichting, is het dus voor een groot deel afhankelijk van de ambitie van het waterschap en de bestuurders in hoeverre en hoe de bestuurlijke afwegingsruimte invulling krijgt.
2. De Omgevingswet (en het instrumentarium) verplicht waterschappen niet expliciet de fysieke leefomgeving integraal te benaderen. Het verdwijnen van de verplichte watertoets en aparte sectorale waterplannen, maken dat water bij andere overheden aan belang inboet. Het waterschap dient dus zonder extra juridische armslag te zorgen dat water een plaats krijgt in de fysieke leefomgeving. Het hangt dus van de ambitie en daadkracht van een waterschap af hoeveel invulling er wordt gegeven aan de integrale benadering van de Omgevingswet.
3. Het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, krijgt voor een deel (verplicht) invulling met het instrumentarium van de Omgevingswet. De omgevingsvergunning zorgt immers voor een grotere inzichtelijkheid en gebruiksgemak. De grotere lokale vrijheid die de Omgevingswet ook met zich meebrengt, kan echter op gespannen voet staan met de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht.
4. De besluitvorming wordt niet per se beter met aandacht voor de motivering van keuzes rond participatie. Dit is afhankelijk van de ambitie van een waterschap rondom participatie.

6.2 Specifiek

Deze paragraaf gaat nog wat nader in op de specifieke context voor Waterschap Rivierenland en vertaalt deze naar de opgaven voor het waterschap in het algemeen en de rol van het AB daarbinnen in het bijzonder. Daarbij springen drie conclusies in het oog

Een afhankelijker rol

Met de constatering dat de strategische beleidsvorming voor water niet plaatsvindt in sectorale waterplannen, maar in integrale omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten in combinatie met het feit dat de weging van het waterbelang in omgevingsplannen en –visies geen verplichting is, komen waterschappen in afhankelijker positie.

Meer verschillen

In een situatie waarin iedere decentrale overheid meer bestuurlijke afwegingsruimte heeft, betekent dat in het geval van Waterschap Rivierenland met een relatief groot aantal partneroverheden alerter moet zijn op het borgen van het waterbelang.

Meer afstemming

Voorgaande impliceert dat nadrukkelijker aan de voorkant beïnvloed dient te worden, zodanig dat het waterbelang geborgd is. Meer dan andere waterschappen is het hiertoe aan zet, gezien dit grote aantal partners.

Toch een belangrijker rol?

Tot slot benoemt de wet waterschappen expliciet als belangrijkste partij (met gemeenten) in het fysieke domein. Daarmee krijgen waterschappen de kans zich nadrukkelijker te manifesteren. Een kans die het kan pakken. Of laten liggen.

7. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande inzichten en conclusies, kan een aantal aanbevelingen gedaan worden. Deze aanbevelingen zijn zowel van generieke aard, als dat ze van toepassing zijn op de specifieke situatie van Waterschap Rivierenland.

Veranderingen als kans inzetten...

De Omgevingswet dient als kans te worden benut om de belangen van het waterschap op een goede manier te borgen in de ruimtelijk inrichting van het eigen beheersgebied – daar waar de veranderingen van de wet nu nog veeleer als risico worden beschouwd. Het AB dient zich hiervoor bewust te zijn van de veranderingen van de eigen rol en deze rol te herdefiniëren en anders in te vullen.

... door de rol te pakken

Indien het AB zich niet bewust is van de nieuwe eigen rol, bestaat de kans dat ontwikkelingen van de nieuwe wet hen overkomt en de rol kleiner wordt. Een belangrijke (procesmatige) aanbeveling, gezien het bovenstaande, is dan ook om opvolging te geven aan 'het kennen van de rol' (deel 1 van het onderzoek) door antwoord te kunnen geven op de vraag hoe het AB de nieuwe rol kan pakken. Daarmee kan dan een compleet antwoord worden gegeven op de geformuleerde onderzoeksvraag. Uit de verschillende gesprekken met de ambtelijke organisatie en de bestuurders, blijkt de behoefte aan inzicht hoe het Algemeen Bestuur zijn nieuwe rol kan invullen. Het gegeven dat de rol van het AB gaat veranderen, wordt breed erkend. De noodzaak om daar samen met het AB invulling aan te geven is meermaals benoemd.

Vaststellen visie en ambitie ...

Zoals blijkt uit het voorgaande is de daadwerkelijke verandering als gevolg van de Omgevingswet in belangrijke mate afhankelijk van de ambitie van het waterschap – meer dan van juridische verplichting. Het is dus vooral de geest van de wet (en minder de letter) die verandering vraagt. Het waterschap heeft er alle belang bij om het waterbelang te borgen in de fysieke leefomgeving en daarvoor is het aangewezen op de geest van de Omgevingswet. Voor Waterschap Rivierenland geldt dit in nog sterkere mate, gezien de ligging van het waterschap en de vele partners in het ruimtelijk domein die het daarmee heeft.

... op de inhoud

Effectieve beïnvloeding van die veelheid aan partijen aan de voorkant, vraagt in de eerste plaats om een visie op het beheersgebied. Vanuit het kaderstellende karakter is dat dus een visie van het AB. Een visie die de verbinding maakt naar de andere (ruimtelijke) opgaven in het gebied om daarmee de aansluiting te zoeken bij de belangen van partneroverheden. Effectieve beïnvloeding vraagt tevens om proactiviteit en een waterschap, inclusief AB-leden, dat de taal van collega-overheden verstaat en spreekt.

... op de mate van (de)regulering

Het is in het voordeel van Waterschap Rivierenland dat het in het verleden al een slag heeft gemaakt voor wat betreft deregulering. Hiermee geeft het ten dele al invulling aan het 'ja mits' principe van de Omgevingswet. Het is hierbij niet optimaal dat het AB daar nog weinig betrokken bij geweest is. Juist het loslaten van bepaalde regels (maar ook het aanscherpen ervan) en het stellen van maatwerk, zijn politieke keuzes. Het AB heeft hierbij dus een belangrijke rol rondom de Omgevingswet.

... op de eigen rol

Met de wet ontstaat er veel ruimte voor het waterschapsbestuur om een eigen invulling te geven aan ambities met de fysieke leefomgeving en de eigen rol daarin. Rondom thema's als klimaat en waterveiligheid en waterkwaliteit ligt het voor de hand dat het waterschap een leidende rol pakt. Het zijn thema's zijn per definitie integraal van aard zijn en waarmee waterschappen hun rol als omgevingspartner kunnen verstevigen.

Het is echter niet de wet die die positie bepaalt. Het is de ambitie van het waterschap zelf, dat die rol bepaalt. Ook vraagt de wet een verplichte motivering van keuzes rondom participatie en daarmee om visie op de rol van burgers/de samenleving.

Betrokken blijven bij het implementatieproces

Voornoemde thema's zijn bij uitstek politieke keuzes en daarmee keuzes van het AB. Het ligt hiermee dus voor de hand dat het AB in een grote mate betrokken is bij de implementatie van de Omgevingswet en zich een beeld vormt van de wijze waarop het invulling wil geven aan de veranderingen als gevolg van de Omgevingswet. Gezien de doorgaans volgende houding van het AB ten opzichte van het DB en de wijze waarop het AB van Waterschap Rivierenland vooralsnog betrokken is bij de implementatie van de Omgevingswet, ligt hier een belangrijke opgave voor het waterschap.

Deze opgave hangt samen met die rondom de verhouding tussen AB en DB. De Omgevingswet vraagt een AB dat een belangrijke rol speelt bij het vormen van visie en het stellen van kaders. Het AB van Waterschap Rivierenland ziet hierin ook een belangrijke rol weggelegd voor zichzelf. De verhouding tussen DB en AB wordt daarmee anders en het verdient aanbeveling om de huidige rol- en taakverdeling in het licht van de Omgevingswet te bezien.

Bijlage: Instrumenten waterschap

Huidige situatie	Situatie onder Omgevingswet
<p><u>Waterbeheerplan</u>: sectoraal gericht strategisch en tactisch plan dat het programma van maatregelen bevat dat nodig is voor de werking, ontwikkeling en bescherming van regionale wateren. Hieronder valt ook de wijze van beheer en de financiële middelen die nodig zijn voor het programma en het beheer.</p>	<p><u>Watervisie</u>: niet verplicht strategisch document waarin waterschap inhoudelijke visie, ambitie en belangen op kan nemen en daarnaast beschrijft op welke wijze het acteert richting partners.</p> <p><u>Waterbeheerprogramma</u>: integraal tactisch document dat het programma van maatregelen bevat dat nodig is voor de werking, ontwikkeling en bescherming van regionale wateren. Hieronder valt ook de wijze van beheer en de financiële middelen die nodig zijn voor het programma en het beheer.</p>
<p><u>Keur</u>: de regels (met name geboden en verboden) die een waterschap hanteert bij de bescherming van onder andere waterkeringen, watergangen en bijbehorende kunstwerken.</p>	<p><u>Waterschapsverordening</u>: juridisch gezien zelfde positie als de Keur. Inkleuring verandert van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'.</p>
<p><u>Watertoets</u>: instrument dat waterhuishoudkundige belangen expliciet en op evenwichtige wijze laat meewegen bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten. Het is niet een toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder met elkaar in gesprek brengt in een zo vroeg mogelijk stadium.</p>	<p>N.v.t.</p>
<p><u>Legger</u>: in de legger zijn de kern- en beschermingszones opgenomen voor waterkeringen. Dit zijn zones die gevolgen hebben voor derden: binnen deze zones gelden vergunningplichten of algemene regels uit de Keur.</p>	<p><u>Legger</u>: zelfde positie als onder huidige wetgeving met dien verstande dat de legger geen normen meer bevat waaraan derden rechten kunnen ontlene (deze worden verplaatst naar de waterschapsverordening). Het betreft uitsluitend een concretisering van de gewenste fysieke kenmerken van het waterstaatswerk.</p>
<p><u>Omgevingsvergunning</u>: waterschap kan bindend advies geven op aanvraag.</p>	<p><u>Omgevingsvergunning</u>: waterschap heeft alleen adviesrecht op vergunningaanvraag voor indirecte lozing.</p>
<p><u>Peilbesluit</u>: in een peilbesluit legt een waterschap de waterpeilen vast van een begrensd gebied, vaak een of meerdere polders.</p>	<p><u>Peilbesluit</u>: zelfde positie als onder huidige wetgeving. Dient vaker dan huidige eens per tien jaar geactualiseerd te worden, gezien eis dat op orde is.</p>
<p><u>Watervergunning</u>: vergunning voor diverse activiteiten in en rondom water. Het gaat hierbij om activiteiten zoals lozen in oppervlaktewater en onttrekken van grondwater. Af te geven door het waterschap.</p>	<p><u>Omgevingsvergunning</u>: één vergunning voor diverse activiteiten in de fysieke leefomgeving, waaronder die met betrekking tot water. Waterschap blijft bevoegd gezag voor wateraspect.</p>