



Bijlage I

**Instrumenten voor de
waterschappen**



Bijlage I: Instrumenten voor de waterschappen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Waterbeheerprogramma	2
3. Waterschapsverordening	3
4. Omgevingsvergunning.....	5
5. Projectbesluit.....	6
6. Afkortingen.....	7



1. Inleiding

De Omgevingswet biedt een set aan instrumenten waarmee het omgevingsrecht wordt vormgegeven. De wet gaat uit van zes kerninstrumenten:

1. omgevingsvisie (afdeling 3.1 Ow)
2. programma (waaronder het waterbeheerprogramma, afdeling 3.2 Ow)
3. decentrale regelgeving (afdeling 2.2 Ow)
4. algemene rijksregels voor activiteiten (art. 4.3 Ow en paragraaf 4.3.2 Ow)
5. omgevingsvergunning (afdeling 5.1 Ow)
6. projectbesluit (afdeling 5.2 Ow)

Hieronder volgt een uitleg van de instrumenten die het waterschap heeft onder de Omgevingswet. Deze instrumenten hangen met elkaar samen: de uitwerking van het waterbeleid, die het waterschap opneemt in het waterbeheerprogramma, wordt vertaald in bindende regels in de waterschapsverordening en in projectbesluiten die het waterschap vaststelt voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken.

Het waterschap stelt geen omgevingsvisie vast. Omgevingsvisies worden gemaakt door de algemene bestuurslagen: gemeente, provincie en het Rijk. Sommige waterschappen stellen wel een “watervisie” op, maar dat is een buitenwettelijk instrument en wordt daarom in deze bijlage niet behandeld. Ook op de algemene rijksregels wordt niet verder ingegaan, aangezien die door het Rijk worden vastgesteld en niet door het waterschap.

2. Waterbeheerprogramma

Wat is het?

- Beschrijft de resultaten die het waterschap wil bereiken op strategisch en tactisch niveau.
- Bestaat uit 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.
- Uitwerking van de waterbeheeraspecten van het regionale watersysteem.
- De programma's binden alleen het waterschap zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
- In het Besluit kwaliteit leefomgeving is de programmatische aanpak niet van toepassing verklaard op waterbeheerprogramma's.¹ De provincie zou dat eventueel wel kunnen doen (art. 3.15 lid 3 Ow).

Wat moet?

- Op grond van artikel 3.7 Ow is het verplicht om een waterbeheerprogramma te laten vaststellen door het algemeen bestuur.
- Op grond van artikel 3.10 Ow is het verplicht om een programma vast te stellen als sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde met betrekking tot water.
- Rekening houden met het regionale (provinciale) waterprogramma voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn (art. 3.7 Ow). Dit komt voort uit Europese regelgeving.

¹ Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p.225.



- Afdeling 4.2 Bkl bevat instructieregels van het Rijk over waterbeheerprogramma's. Die moeten worden opgevolgd. Ook de provincie kan instructieregels over het waterbeheerprogramma stellen in de omgevingsverordening.
- Het waterbeheerprogramma moet elke zes jaar worden geactualiseerd. De eerstvolgende keer is december 2021.
- Omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten die gevolgen hebben voor het watersysteem moeten worden getoetst aan het waterbeheerprogramma (art. 6.2 en 8.84 Bkl).
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is van toepassing (art. 16.27 Ow).
- Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken (art. 10.8 Ob).
- Afhankelijk van de inhoud van het waterbeheerprogramma, moet mogelijk een plan-milieueffectrapportage worden opgesteld. Als dat naar het oordeel van het waterschap niet nodig is, is het aan te raden om dat toe te lichten in het waterbeheerprogramma.

Wat mag?

- Waterschappen kunnen het programma alleen opstellen maar ook samen met andere bestuursorganen.
- Vrijwillig programma is ook mogelijk, bijvoorbeeld het maken van een stedelijk waterprogramma in samenwerking met gemeenten.

Wat is aan te bevelen?

- Op grond van artikel 2.2 Ow moeten bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving rekening houden. Voor wat betreft het waterbeheerprogramma is het belangrijk om deze goed af te stemmen met de omgevingsvisie en het regionale waterbeheerprogramma van de provincie en met rioleringsprogramma's van de gemeente.

3. Waterschapsverordening

Wat is het?

- De waterschapsverordening bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap stelt binnen zijn beheergebied.
- De regels in de waterschapsverordening gaan over:
 - het uitvoeren van activiteiten in een 'beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatwerk';
 - het lozen van water op het oppervlaktewater of op een zuiveringstechnisch werk;
 - het onttrekken van oppervlaktewater of grondwater.
- Een aantal waterschappen heeft ook wegen in beheer, die staan ook in de waterschapsverordening en gaan over het beoordelen van de staat en de werking van de betreffende openbare wegen.
- Per waterschap is er één waterschapsverordening.



Wat moet?

- Omgevingsvisie en regionaal waterprogramma van de provincie als kader in acht nemen.
- Instructieregels van het Rijk voor de waterschapsverordening moeten worden opgevolgd, art. 6.1 en 6.2 Bkl.
- De provinciale omgevingsverordening kan instructieregels bevatten voor de waterschapsverordening, die moeten worden opgevolgd.
- Iedere regel in de waterschapsverordening moet een digitaal werkingsgebied hebben. De zonerings rond waterstaatswerken (waar regels gelden ter bescherming van die waterstaatswerken) moeten dus als werkingsgebied terugkomen in de waterschapsverordening, en staan voortaan niet meer in de legger.
- Opnemen van het algemene toetsingskader voor wateractiviteiten. Als de vergunningplichtige activiteit gevolgen kan hebben voor een krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam, moet hieraan worden getoetst (art. 6.2 Bkl).
- Aangezien de waterschapsverordening alle regels over de fysieke leefomgeving moet bevatten, zullen ook een eventuele vaarwegenverordening (met het bakbeheer van vaarwegen) en wegenverordening (over activiteiten rond waterschapswegen) in de waterschapsverordening moeten worden opgenomen.
- Op de voorbereiding en wijziging van een waterschapsverordening is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing (art. 16.32 Ow). Iedereen kan een zienswijze indienen op het ontwerp van de waterschapsverordening (art. 16.23 Ow).
- Geen beroep mogelijk tegen de waterschapsverordening, zie artikel 8:3, lid 1, aanhef en onder a, Awb. Een mogelijke uitzondering is de aanwijzing van beperkingengebieden in de waterschapsverordening, voor dat deel van de waterschapsverordening is misschien wel beroep mogelijk.
- Een waterschapsverordening mag een projectbesluit of een voorbereidingsbesluit van de provincie of het Rijk niet belemmeren (art. 5.53a in samenhang met art. 4.19a Ow).

Wat mag?

- Bepalen dat een initiatiefnemer voor een bepaalde activiteit een omgevingsvergunning moet aanvragen of een melding moet doen.
- Het is ook mogelijk om een (aanvullende) vergunningplicht op te nemen voor het lozen van afvalwater of koelwater afkomstig van milieubelastende activiteiten die zijn geregeld in het Bal (art. 2.15 Bal).
- De bevoegdheid opnemen tot het vaststellen van maatwerkvoorschriften (art. 4.5 Ow), dit kan alleen voor activiteiten waarvoor algemene regels gelden in de waterschapsverordening.
- Het vaststellen van een maatwerkregel, daarmee kan in de waterschapsverordening worden afgeweken van bepaalde algemene rijksregels of provinciale regels (art. 4.6 Ow). Dit kan alleen als het Rijk of de provincie hiervoor de bevoegdheid heeft gegeven. In het Bal is de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels ruim open gezet (art. 2.12 Bal).
- Naar eigen inzicht het participatieproces inrichten bij de totstandkoming of wijziging van de waterschapsverordening.
- Het aanwijzen van adviseurs (art. 16.15 lid 2 Ow), dit kan bij activiteiten die in de waterschapsverordening vergunningplichtig zijn gemaakt.

Wat is aan te bevelen?

- Op grond van artikel 2.2 Ow moeten bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving rekening houden. Voor wat betreft de waterschapsverordening is het met name belangrijk om deze goed af te stemmen met de omgevingsplannen van de gemeenten.



4. Omgevingsvergunning

Wat is het?

- De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, in dit geval wateractiviteiten.
- De omgevingsvergunning geldt voor iedereen die de activiteit uitvoert waarvoor de vergunning is verleend (art. 5.37 lid 1 Ow).

Wat moet?

- Het waterschap moet de vergunningplichtige activiteiten aanwijzen in de waterschapsverordening.
- In het belang van een doelmatig waterbeheer wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten los aangevraagd van een omgevingsvergunning voor andere activiteiten (art. 10.21 Omgevingsbesluit).
- Het dagelijks bestuur van het waterschap is in de meeste gevallen bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit. In een aantal gevallen is het college van gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag.
- In artikel 4.24 Ob staat opgesomd bij welke omgevingsvergunningen het dagelijks bestuur van het waterschap advies met instemming heeft.
- De beoordelingsregels van de verschillende vergunningplichtige activiteiten hanteren bij de beoordeling van de aanvraag voor een vergunning.
- Als een initiatiefnemer nog een andere vergunning nodig heeft om een activiteit daadwerkelijk te kunnen verrichten, geldt een actieve informatieplicht van het bevoegd gezag (art. 3:20 Awb).
- In gevallen waarop de milieueffectrapportage of het Verdrag van Aarhus van toepassing is, geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Ook is het mogelijk om op verzoek of met instemming van de aanvrager de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen (art. 16.65 Ow).
- Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning op grond van de waterschapsverordening is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de verleende omgevingsvergunning (art. 18.2 lid 2 Ow).

Wat mag?

- Bij vergunningvoorschrift afwijken van de algemene rijksregels (art. 2.13 Bal).
- Tijdelijke vergunning verlenen als er geen sprake is van een doorlopende activiteit (art. 5.36 Ow). Er kunnen dan voorschriften worden gesteld die van kracht blijven na afloop van de vergunning.
- Bij een vergunning voor een aflopende activiteit: bepalen dat de vergunninghouder na afloop van de termijn de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand herstelt of een andere toestand realiseert (art. 5.36 Ow).

5. Projectbesluit

Wat is het?

- Een instrument voor het mogelijk maken van veelal complexe projecten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.
- Omvangrijker dan voormalig projectplan, want het vervangt meerdere instrumenten zoals het inpassingsplan (Wet ruimtelijke ordening) en het tracébesluit (Tracéwet).
- Een instrument dat een uniforme procedure biedt voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de overheidsverantwoordelijkheid uit verschillende lagen.
- Een instrument voor het uitvoeren, in werking hebben en in standhouden van projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.

Wat moet?

- Een projectbesluit is alleen mogelijk als sprake is van een publiek belang.
- Een projectbesluit is verplicht als het gaat om de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk (art. 5.46 lid 2 Ow).
- In het projectbesluit moet staan op welke manier het project wordt uitgevoerd, het bevat in ieder geval:
 - hoe het project eruit zal zien;
 - welke maatregelen en voorzieningen worden genomen voor de uitvoering;
 - welke maatregelen worden genomen om schade te herstellen, te beperken of te compenseren.
- Bevoegd gezag voor het projectbesluit voor wat betreft de waterschappen is het dagelijks bestuur van het waterschap.
- Komt tot stand na een wettelijke procedure: de projectprocedure, afdeling 5.2 Ow en hoofdstuk 5 Ob.
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) is van toepassing op de voorkeursbeslissing voor en de voorbereiding van een projectbesluit (art. 16.70 en 16.71 Ow). Op grond van artikel 16.23 en 16.22 Ow kan een ieder zienswijzen naar voren brengen op het ontwerp van het projectbesluit.
- Vroegtijdige participatie verplicht (paragraaf 5.2.2 Ow en art. 5.3 Ob).
- Als het projectbesluit als omgevingsvergunning geldt, ligt de bevoegdheid tot toezicht en handhaving van de gestelde regels bij het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld (art. 18.2 Ow).
- Tegen het projectbesluit staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wat mag?

- Bij aanleg of wijziging van waterstaatswerken die niet in beheer zijn bij het Rijk kan vrijwillig voor een projectbesluit worden gekozen.
- Voorafgaand aan het vaststellen van een projectbesluit kan het dagelijks bestuur een voorkeursbeslissing nemen (art. 5.47 en 5.49 Ow).
- Het projectbesluit kan gaan over projecten met betrekking tot watersystemen en het waterketenbeheer.
- Het waterschap kan met het projectbesluit de regels van een omgevingsplan aanpassen. Dit kan als het omgevingsplan geen mogelijkheden biedt om het project te realiseren of in stand te houden (art. 5.52 lid 1 Ow).



- Het waterschap kan in het projectbesluit vergunningplichtige activiteiten regelen. Dan hoeft daarvoor geen aparte procedure meer te worden gevolgd voor een omgevingsvergunning, het projectbesluit geldt dan als omgevingsvergunning (artikel 5.52 lid 2 onder a Ow).

Wat is aan te bevelen?

- Het nemen van een voorkeursbeslissing als maatschappelijk draagvlak van groot belang wordt geacht om tot snellere en betere besluitvorming te komen.

6. Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Krw	Kaderrichtlijn water
Ob	Omgevingsbesluit
Ow	Omgevingswet