

Bestuurlijke samenvatting Handreiking

Waterbeheerprogramma

Handreiking Waterbeheerprogramma

In waterbeheerprogramma's (WBP) leggen de waterschappen elke 6 jaar doelen en maatregelen vast voor het eigen beheergebied. In 2021 start de volgende planronde. De bijgevoegde handreiking is het resultaat van kennisdeling tussen de waterschappen in de themagroep waterbeheerprogramma's en helpt bij het opstellen van de volgende generatie programma's. Belangrijk is dat het wettelijk kader van het WBP (naar verwachting) volgend jaar verandert: de Waterwet gaat op in de Omgevingswet.

Doelen van het Waterbeheerprogramma

Binnen de waterschappen hebben waterbeheerprogramma's twee belangrijke doelen: intern richting geven aan de waterschapactiviteiten en extern communiceren hierover. Een 'goed' WBP voldoet aan de volgende principes (CWS, januari 2012):

- *Transparantie en verantwoording.* Het geven van een eenduidig overzicht van wat er in de planperiode wel (en niet) gebeurt. Verantwoording van de keuzes van het waterschap binnen haar eigen beleidsvrijheid.
- *Verbinding tussen beleid en beheer.* Het maken van een vertaalslag van provinciaal en rijksbeleid naar operationele doelen van de waterbeheerder. Aansluiting bij het eigen beleid van het waterschap dat in dienst staat van de beheertaak. Onder de Omgevingswet geven de waterbeheerprogramma's uitwerking aan de omgevingsvisies van het Rijk, de provincies en gemeenten.
- *Gebiedseigen identiteit.* Zowel wat de fysieke kenmerken van het gebied betreft als de visie van het eigen bestuur bestaan er verschillen tussen waterschappen. Hiervoor moet ruimte blijven in de opzet van het programma.
- *Flexibiliteit.* binnen een planperiode van 6 jaar kunnen omstandigheden en afwegingen veranderen. Er dient ruimte te blijven voor heroverweging en uitwerking, met name wat betreft de manier waarop de doelen worden gehaald.

Vaststelling en reikwijdte

Onder de Ow is het instrument 'omgevingsvisie' ontstaan, waarin ook de hoofdlijnen van het watersysteembeleid een plek krijgen. Het rijk, provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie op te stellen, het waterschap hoeft dat niet. Strikt genomen hoeft 'een visie' niet langer in het WBP terug te komen, maar dat mag wel. Er is ruimte voor een (bestuurlijke) visie op het beheergebied waarvan de essentie een plek moet krijgen in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten. Door een waterbeheerprogramma op te stellen kunnen waterschappen delen uit Omgevingsvisies operationeel maken. Het Algemeen Bestuur stelt het waterbeheerprogramma vast. Het programma bindt alleen de eigen organisatie en schept geen juridische rechten of verplichtingen. Het waterschap is bevoegd af te wijken van wat is vermeld in het waterbeheerprogramma, mits gemotiveerd. In de wet is niet vastgelegd wat de termijn is waarop een programma moet worden gemaakt. Het meest pragmatisch lijkt het om aan te sluiten bij de reguliere plancyclus (6 jaar), zoals nu ook gebeurt. Voor de Europese waterrichtlijnen is de 6 jaarlijkse plancyclus overigens wel verplicht. Het WBP is de basis voor de jaarlijkse georganiseerde voortgangsgesprekken met de provincie. Daarnaast is het WBP een openbaar document, dat de partners en ingezetenen van het waterschap inzicht geeft in waar het waterschap voor staat.

Wat moet

De aspecten die verplicht zijn om in het WBP op te nemen staan in hoofdstuk 2 'wat moet'. Dit zijn onder andere wettelijke eisen en zelf vastgestelde beleidsmatige doelstellingen en maatregelen. De wettelijke

eisen van het waterbeheerprogramma staan, naast specifieke bepalingen die samenhangen met de Europese richtlijnen, in de AMvB Besluit kwaliteit leefomgeving en in artikel 3.5 van de Omgevingswet zelf. In het waterbeheerprogramma is het beleid uitgewerkt voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van watersystemen waarbij het WBP maatregelen bevat om aan 'omgevingswaarden'¹ te voldoen of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (art. 3.5 Ow). Als een omgevingswaarde niet wordt gehaald, of dreigt niet te worden gehaald, moet een programma worden opgesteld (art. 3.10 Ow). Zowel de minister van I&W als de provincie kan het waterschap hierop aanspreken. Voor het WBP hoeft meestal geen (plan)MER te worden opgesteld, maar het getuigt wel van zorgvuldigheid, omdat de milieueffecten van het voorgenomen beleid zo tijdig in beeld worden gebracht. Het niet opstellen van een plan-MER brengt weinig juridische risico's met zich mee omdat het WBP niet vatbaar is voor beroep. Het waterschap moet in het waterbeheerprogramma rekening houden met die onderdelen uit het regionale waterprogramma die uitvoering geven aan de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn en andere Europese richtlijnen, waarin het provinciale waterbeleid is opgenomen (art. 3.8, lid 2 Ow).²

Wat willen we?

Hoofdstuk 3 van de handreiking ('wat willen we') bevat zaken die handig zijn om op te nemen in het waterbeheerprogramma. Waterschappen nemen in het WBP veelal een beleidsmatig deel op en motiveren daarmee voor een belangrijk deel ook de te nemen maatregelen. Een zorgvuldig afgewogen en goed gemotiveerd beleid vergroot de rechtszekerheid voor de ingezetenen en helpt het waterschap ook wanneer bijvoorbeeld maatregelen bij de rechter worden aangevochten. Het is aan te bevelen het programma een eenduidige structuur te geven waarin per (kern)taak of thema een overzicht gegeven wordt van geldende doelen, een operationalisering van deze doelen, eventueel eigen beleid en de gedurende de planperiode uit te voeren maatregelen. Deze structuur hoeft niet gelijk te zijn voor alle waterbeheerders. Het verdient aanbeveling deze aan te laten sluiten bij de eigen begrotings- (en organisatie)structuur t.b.v. interne borging van het programma. Deze kan gemaakt worden door een (jaarlijks te herzien) uitvoeringsprogramma te hanteren, dat uitwerking geeft aan het beheerprogramma en input vormt voor de begroting. Het is mogelijk om het WBP op onderdelen jaarlijks nader uit te werken, mits dit in het WBP is aangekondigd. Steeds meer waterschappen maken een directe koppeling tussen het WBP en de programmabegroting. Het WBP bestaat dan uit twee delen: een strategisch deel voor zes jaar met daarin doelen, indicatieve maatregelen en een operationeel uitvoeringsprogramma waarin de maatregelen jaarlijks concreet worden uitgewerkt, gekoppeld aan de begroting via de P&C-cyclus. Bij de totstandkoming van het WBP is voorafgaand (bestuurlijk) overleg en betrokkenheid van burgers, bedrijven en organisaties van belang en geldt er een motiveringsplicht. Hoe participatie moet plaatsvinden is niet gespecificeerd in de wet.

Kaderrichtlijn Water

Het einde van de KRW planperiode komt in zicht (2027). Het KRW deel van het waterbeheerprogramma vraagt komende planperiode extra aandacht. Een deel van de handreiking (hoofdstuk 5) gaat daarom op dit onderwerp in en geeft aanbevelingen hoe om te gaan met de omschrijving van maatregelen.

¹ Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen

² Waterschappen die met verschillende provincies te maken hebben, moeten rekening houden met de afzonderlijke regionale waterprogramma's.



Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Parallel aan het opstellen van de omgevingswet wordt gebouwd aan het digitale loket van de wet, het DSO. Bij het opstellen van de handreiking was nog niet bekend of en hoe het programma een plek zou krijgen in het DSO. Daarom is hier geen aandacht aan besteed in de tekst. Inmiddels is de verwachting dat het DSO voor invoering van de omgevingswet ook ruimte zal bieden aan het waterbeheerprogramma. Daarbij is het uitgangspunt dat het digitale stelsel niet beperkend zal zijn voor de structuur van het waterbeheerprogramma.