



Datum: 21 december 2018
Van: Dries Schuwer en Albert Elshof
Betreft : Notitie kerninstrumenten Omgevingswet

Ons kenmerk: 1473749

Bron: Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet (4^e druk, 2018)

In deze notitie beschrijven wij de belangrijkste kerninstrumenten van de omgevingswet voor provincies en gemeenten; omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen. Vervolgens worden de instrumenten 'omgevingswaarden' en 'weging van het waterbelang' (voorheen watertoetsproces) toegelicht.

1. Omgevingsvisie en programma

De Omgevingswet kent een zestal kerninstrumenten, waarvan er twee overeenkomen met de 'plannen' van de Waterwet: een omgevingsvisie en een programma. In een omgevingsvisie staan de ontwikkelingen en ambities voor een grondgebied. Het is een strategische en integrale langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving. Het Rijk, de provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie te maken. Een omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. In artikel 8.5 van het Omgevingsbesluit is opgenomen dat bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Op die manier worden relevante partijen in een vroegtijdig stadium geïnformeerd over het participatieproces en de wijze waarop dat vormt krijgt.

Programma's maken de beleidsdoelen van de omgevingsvisie concreet, doordat daarin het beleid voor specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt uitgewerkt. In tegenstelling tot een omgevingsvisie is een programma daarom niet noodzakelijkerwijs integraal van aard. Een programma is uitvoeringsgericht waarbij het de bedoeling is binnen een beheersbare termijn het betreffende beleidsdoel voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Verplichte programma's zijn onder andere het nationaal waterprogramma, regionaal waterprogramma (provincie) en waterbeheerprogramma (waterschap).

Een programma bevat voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (art. 3.5 Ow):

- een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan;
- maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden (zie toelichting pag. 2) te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

2. Omgevingsplan

Hoewel het omgevingsplan het woord 'plan' in zijn naam voert, is het niet zozeer een planvorm maar een vorm van een verordening, vergelijkbaar met de waterschapsverordening en de omgevingsverordening van de provincie. Anders dan een visie en een programma, zijn deze verordeningen en het omgevingsplan geen instrumenten voor beleidsplanning, waarin beleidsdoelen voor de kwaliteit van de

fysieke leefomgeving worden opgenomen en wordt aangegeven hoe deze worden bereikt. In plaats daarvan zijn die verordeningen en het omgevingsplan besluiten van algemene strekking, inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Anders dan de verordeningen van waterschap en provincie, heeft het omgevingsplan overigens ook betrekking op de toedeling van functies aan locaties, waarmee de in dat plan opgenomen regels vaak alleen van toepassing zijn op een bepaalde locatie en daarom specifiek en concretiserend van aard zijn.

3. Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die een gemeente, provincie of Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Omgevingswaarden kunnen ook volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen.

Deze waarden bieden duidelijkheid over:

- de staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats
- de toelaatbare belasting door activiteiten
- de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen

Het Rijk stelt omgevingswaarden vast in het Besluit kwaliteit leefomgeving, de provincie in een omgevingsverordening en de gemeente in een omgevingsplan. Het Rijk stelt in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden voor:

- luchtkwaliteit
- waterkwaliteit
- zwemwaterkwaliteit
- waterveiligheid

Naast het Rijk is alleen de provincie verplicht om omgevingswaarden te stellen voor twee onderwerpen op het terrein van waterveiligheid. Voor omgevingswaarden voor waterkwaliteit die het Rijk heeft vastgesteld mag alleen de provincie aanvullende waarden vastleggen.

Omgevingswaarden gelden voor de overheid die ze vaststelt. Het is mogelijk dat deze waarden doorwerken. Het Rijk kan met instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen ervoor zorgen dat omgevingswaarden ook gelden voor besluiten van gemeenten, provincies en waterschappen. De provincie kan dat ook. Provinciale omgevingswaarden gelden dan voor een gemeente of waterschap.

De overheid moet haar taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarden worden behaald. Alleen de overheid kan worden aangesproken op het behalen van de omgevingswaarde.

4. Weging van het waterbelang (voorheen watertoetsproces)

De Omgevingswet bevat een regeling voor de weging van het waterbelang in de vorm van een instructieregel. Het huidige Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bevat enkel een overlegverplichting en de verplichting tot het opnemen van een 'waterparagraaf' in een bestemmingsplan. Artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening moeten houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen.

De gemeente moet hierbij afstemmen met de waterbeheerder. Het watertoetsproces wordt hiermee dus verstevigd. Er is immers onder de Ow sprake van een inhoudelijke beslisregel (in de vorm van 'rekening houden met'), en niet meer alleen een procedurele regel.

In algemene zin wordt het waterbelang gewogen bij het vaststellen van een omgevingsplan (zie paragraaf 5.1.3.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Dit is mede gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Verder hangt dit samen met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van de wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies. Ook het drinkwaterbelang is hierin dus geborgd, zowel oppervlaktewaterlichamen als grondwaterlichamen maken immers onderdeel uit van watersystemen.

De weging van het waterbelang is volgens de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving behalve op omgevingsplannen ook van toepassing op de provinciale omgevingsverordening, projectbesluiten van waterschappen, provincies of Rijk en op afwijkactiviteiten. In vergelijking met de regeling in het Besluit ruimtelijke ordening is het bereik van de watertoets verbreed. De Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving wijst hierbij op de in het kader van het BAW (2011) gemaakte afspraak om de watertoets uit te voeren bij alle "overige ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer", zoals structuurvisies. In het Deltaprogramma 2015 en de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan is deze afspraak nog eens bevestigd als onderdeel van het deltaplan Ruimtelijke adaptatie. De overheden hebben afgesproken de watertoets te behouden als wettelijk instrument waarbij toepassing vroeg in het totstandkomingsproces plaatsvindt. Bovendien is nogmaals afgesproken de watertoets uit te voeren bij alle (voorheen: ruimtelijke) plannen en om de waterbeheerders daar zo vroeg mogelijk bij te betrekken.