

Toelichting bij uitgangspunten voor opstellen waterschapsverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Kaders die richtinggevend zijn voor de waterschapsverordening c.a.

(1577892-v9)

Inleiding

Op 13 november jl. is er een themabijeenkomst geweest voor het algemeen bestuur over de Omgevingswet. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de onderwerpen waterschapsverordening, bruidsschat en visie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH). Op deze avond hebben de aanwezige leden van het algemeen bestuur met elkaar van gedachten gewisseld over deze verschillende onderwerpen en ideeën/inzichten gedeeld welke mede input hebben gevormd voor deze uitgangspunten. Hiermee geeft het algemeen bestuur aan hoe het waterschap tegen de inzet van het 'instrument' waterschapsverordening aankijkt en welke ontwikkelingen zich in onze omgeving voordoen die daarmee te maken hebben.

Bij HDSR is een ambtelijke 'projectgroep waterschapsverordening' samengesteld, waarin de verschillende afdelingen vertegenwoordigd zijn. De projectgroep zal deze uitgangspunten hanteren als vertrekpunt voor het opstellen van de waterschapsverordening. De uitgangspunten gaan in op de te hanteren sturingsfilosofie en overgangstermijn voor de overgang van de huidige keur naar de waterschapsverordening, de omgang met de bruidsschat en ecologie, de bevoegdheidsverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en tot slot op het onderwerp participatie. Het vaststellen van de waterschapsverordening is een bevoegdheid van het algemeen bestuur. Met het vaststellen van de uitgangspunten legt het algemeen bestuur hiervoor de basis en geeft het richting aan de uitwerking van een ontwerp-waterschapsverordening. Ook in 2013, ten behoeve van het opstellen van een nieuwe keur, is voor een dergelijke werkwijze gekozen.

De Omgevingswet komt er aan

Het project waterschapsverordening vloeit voort uit de noodzaak om de keur aan te passen aan de nieuwe wetgeving die eraan komt. Op 1 januari 2021 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking; **althans zo luidt op dit moment de planning**. Deze nieuwe wet bundelt 26 bestaande wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, met het oog op een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Van belang is het creëren van een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het doel van de Omgevingswet is het in stand houden en bereiken van een gezonde fysieke leefomgeving en het realiseren van doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies. Om dat te bereiken kent de Omgevingswet vier verbeterdoelen:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Gebruikers van de fysieke leefomgeving verwachten van de overheid een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande vereenvoudiging van de wetgeving. Om aan deze verwachting te kunnen voldoen, is een wijziging van de bestuurlijke en ambtelijke cultuur nodig, ondersteund met passende wetgeving.

Deze cultuuromslag en andere wetgeving heeft de volgende drie gevolgen:

- Het stimuleren van overheden en andere spelers in het fysieke domein om, uitgaande van de ontwikkeling of opgave, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen.
- Burgers en initiatiefnemers worden niet langer geconfronteerd met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen.
- De veranderende rol van de overheid, waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen, wordt meer gefaciliteerd.

Vooruitlopend hierop heeft ons waterschap, samen met de provincie Utrecht, een pilot uitgevoerd om betere afstemming van de regels te bereiken. Het is de bedoeling om samen met de provincie en de omgevingsdiensten een traject te starten om voor de topactiviteiten de regels af te stemmen. HDSR streeft er naar om ook gemeenten aan te haken. Het afstemmen van alle regels is veel werk en zal geleidelijk moeten plaatsvinden in de komende jaren.

De Omgevingswet brengt ook een digitaliseringsslag met zich mee, één van de doelen van de wet is om het omgevingsrecht inzichtelijker te maken voor burgers, ondernemers en overheden. Dit alles zal digitaal worden ontsloten in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Een gigantische operatie op wetgevings- en automatiseringsgebied waar ook het waterschap mee te maken krijgt.

Input vanuit de themabijeenkomst van 13 november 2019

Tijdens de themabijeenkomst waren er drie workshops over kort gezegd: de waterschapsverordening, de bruidsschat en de toekomstvisie voor Vergunningverlening, toezicht en handhaving onder de Omgevingswet. Uit de reacties is als lijn naar voren gekomen:

- *“HDSR onderkent dat er maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken zijn die om een herijking van de gangbare sturingsfilosofie vragen. Van oudsher is de overheid goed in (wettelijk) regelen; de rechtmatige overheid. In de toekomst en onder de Omgevingswet zal een verschuiving plaatsvinden naar een netwerkorganisatie waarbij meer ruimte is voor (burger) participatie. Netwerken en meenemen is belangrijk om weerstand te voorkomen en om doelen te bereiken. Dit kan ook win-win situaties opleveren”.*
- *Het waterschap is voorstander dat de filosofie van de ja, mits-keur onder de Omgevingswet wordt voortgezet. Het is niet de bedoeling dat we alles gaan dichtregelen; de regels vormen de basis, maar mogen geen rem vormen voor initiatieven”.*
- *“Er is geen noodzaak om direct in 2021 een nieuwe waterschapsverordening vast te stellen. De huidige keur kan van rechtswege worden omgezet in de waterschapsverordening. HDSR moet de tijd nemen om de waterschapsverordening te ontwikkelen en daarbij gebruik maken van de uitkomst van de evaluatie van de keur en aansluiten bij het Waterbeheerprogramma en de provinciale omgevingsverordening met instructieregels. Kwaliteit staat hierbij voorop. Het streven zou moeten zijn in de loop van 2022 de waterschapsverordening klaar te hebben, daarbij gebruikmakend van de wettelijke overgangstermijn”.*
- *“Implementatie van de Omgevingswet is een complex project. Het zal niet mogelijk zijn alles in een keer goed te regelen. HDSR moet niet te ambitieus c.q. perfectionistisch zijn en kleine stapjes te gelijk zetten. Leren door te doen. Maak het behapbaar”.*

- *“Zoek uit wat aanpassen van de bruidsschat kan opleveren, wat werkt waar en hoeveel kan het bijdragen aan het bereiken van onze doelen? Dit onderzoek bepaalt of dit het waard is om voor de ‘prioriteit regels van de bruidsschat’ nu al snelheid te maken”.*
- *“Niet tijdens de overgangstermijn gaan stilzitten, je weet nu al dat het gaat komen. Start vast met onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing, maar ook met afstemming. Afstemming van de bruidsschat regels is belangrijk. Daar moet wel tijd voor genomen worden. Er is besef dat als we allemaal afzonderlijk regels gaan aanpassen het chaos wordt”.*
- *“Kanttekening: de bruidsschat is één van de instrumenten die we kunnen inzetten om de waterkwaliteit te verbeteren. Neem de tijd om een goede afweging te maken of we dit bereiken via regelgeving of via andere maatregelen. Het uitgangspunt van de nieuwe keur en de Omgevingswet is immers minder regels”.*
- *“Afstemmen met gemeenten wordt gezien als ‘logisch’ en als randvoorwaarde voor eventuele aanpassing van de waterkwaliteitsregels. De huidige samenwerking via Winnet/water en klimaat lijkt hiervoor een logische plek”.*
- *“Er is behoefte om te kijken waar extra bescherming voor bepaalde gebieden meerwaarde kan opleveren. Als dit meerwaarde oplevert, moeten we het zeker niet nalaten en de waterkwaliteitsregels aanpassen”.*
- *“Ook afstemming op stroomgebiedsniveau (Rijn-west) spreekt aan”.*

Deze lijn is verwerkt in onderstaande uitgangspunten.

Uitgangspunt: van keur naar waterschapsverordening

In december 2018 heeft het algemeen bestuur de keur, uitvoeringsregels, beleidsregels, de legger oppervlaktewateren en de legger voor de primaire keringen vastgesteld. Met deze herziening – en dan met name het omzetten van de keur van “nee, tenzij” naar “ja, mits” - is al een flinke stap gezet in de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet. Dit zal uiteindelijk de implementatie vergemakkelijken.

Voor het waterschap betekent de komst van de Omgevingswet dat de keur, uitvoeringsregels en eventueel andere verordeningen moeten worden omgezet naar de waterschapsverordening. Op 1 januari 2021 gebeurt dat in principe van rechtswege. De waterschapsverordening zal voor het eerst naast waterkwantiteit ook regels voor waterkwaliteit (bruidsschat) bevatten.

Het waterschap mag straks nog maar één verordening hebben waarin alle zaken worden geregeld die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Bij het opstellen van de waterschapsverordening zal veel uit de bestaande keur kunnen worden overgenomen. Desondanks is de verwachting dat dit een complex project zal worden; de gehele set regelgeving van het waterschap moet op de schop om de digitale ontsluiting mogelijk te maken. Voor aansluiting op het DSO komen er nieuwe standaarden en zullen de regels in de waterschapsverordening digitaal toepasbaar gemaakt moeten worden.

De leggers zullen moeten worden gewijzigd en er zullen koppelingen moeten worden gemaakt tussen juridische regels en kaartlagen, opdat initiatiefnemers gemakkelijk – met een prik op de kaart - kunnen zien welke regels voor hen van toepassing zijn. Iedere regel in de waterschapsverordening moet een digitaal werkingsgebied krijgen. Daarnaast zullen alle regels uit de waterschapsverordening moeten worden geannoteerd, voorzien van bepaalde digitale waardes voor de ontsluiting in het DSO. Dit is arbeidsintensief. Ook zullen alle regels toepasbaar gemaakt moeten worden voor de uitvraag van de geldende verplichting in het DSO. Daarnaast zijn deze toepasbare regels ook nodig voor het opstellen van een vergunningaanvraag of melding.

Ambtelijk zijn al de nodige voorbereidingen getroffen en is al het nodige 'no regret' werk verzet. Zo heeft HDSR:

- een projectgroep gestart;
- geparticipeerd in TROWA (Transitieondersteuning Omgevingswet Waterschappen), een samenwerking met andere waterschappen om gezamenlijk een handreiking voor de waterschapsverordening op te stellen (te raadplegen via: <https://www.hetwaterschapshuis.nl/trowa>);
- samen met een leverancier een pilot gedaan om onze regelgeving verdergaand digitaal te ontsluiten ter voorbereiding op het DSO; en
- regels gekoppeld aan doelen, om het doel van de regel duidelijk te maken.

Het project TROWA heeft met en voor de waterschappen de handreiking waterschapsverordening gemaakt. Uniek aan deze handreiking is de gebruikte methode. De methode doelgerichte digitale regelgeving vormt de basis voor de digitale waterschapsverordening. HDSR hanteert ook deze methodiek voor het project waterschapsverordening.

Niet alles zal gezien de omvang en complexiteit van het project direct haalbaar zijn. Het advies is om te werken volgens de systematiek van stapsgewijs werken, waarbij onderdelen (denk aan de bruidsschat, ecologie, etc.) later verder worden uitgewerkt en toegevoegd. De waterschapsverordening wordt zo een dynamisch document. Gezien de uitkomst van de themabijeenkomst zal HDSR gebruik maken van de overgangstermijn. Het streven zal zijn om binnen de overgangstermijn de waterschapsverordening "Omgevingswetproof" op te leveren (zie onder het kopje aandachtspunt overgangstermijn).

Uitgangspunt: sturingsfilosofie

Het openbaar bestuur kent verschillende sturingsmethodieken, aangeduid als: de presterende overheid, de rechtmatige overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. In de praktijk bedient het waterschap zich van alle methoden in meer of mindere mate afhankelijk van het onderwerp en het te bereiken doel. Van oudsher is de overheid goed in het stellen en handhaven van regels; de rechtmatige overheid. HDSR onderkent dat er maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken zijn die om een herijking van de gangbare sturingsfilosofie vragen.

De samenleving verandert. Er liggen grote opgaven die niet van bovenaf kunnen worden opgelegd, maar die samen met de samenleving moeten worden opgepakt. Dat geldt ook voor het waterschap. Denk hierbij bijvoorbeeld aan: dijkverbeteringen, bodemdaling, klimaatadaptatie en maatregelen ter voorkoming van wateroverlast. Op zich grote opgaven die het waterschap samen met de inwoners en andere instanties wil oppakken.

Onder de Omgevingswet wordt een cultuurverandering van de overheid voorzien. In de toekomst zal een verschuiving plaatsvinden van rechtmatige overheid naar een meer netwerkende overheid waarbij meer ruimte is voor (burger) participatie.

Dat neemt niet weg dat HDSR wel dient te zorgen voor een goede set regels die handhaafbaar zijn, zodat het waterschap zijn doelen kan bereiken en zijn wettelijke taken kan uitvoeren.

Uitgangspunt is dat regels een middel zijn om de waterschapsdoelen te bereiken op een netwerkende manier, waarbij de inwoners en andere instanties in de gelegenheid worden gesteld om te participeren in de ontwikkeling van plannen, regels en concrete vergunningen. Dit zal vorm moeten krijgen in het proces voor het ontwikkelen en vaststellen van de waterschapsverordening.

Bij het ontwikkelen van de waterschapsverordening zal HDSR de nieuwe keur en bruidsschat als vertrekpunt nemen, zodat HDSR verzekerd is van een goede set regels om te zorgen dat de waterschapsdoelen worden bereikt en zo nodig kan worden opgetreden tegen ongewenste ontwikkelingen.

Uitgangspunt: overgangstermijn

Overgang keur naar waterschapsverordening nader uitgelegd

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, naar verwachting per 1 januari 2021, bepaalt de wetgever dat de keur van rechtswege wordt omgezet naar een waterschapsverordening. Deze waterschapsverordening van rechtswege bevat:

- keur, met uitzondering van de daarin opgenomen onderhoudsverplichtingen;
- algemene regels op grond van de keur, met uitzondering van de daarin opgenomen onderhoudsverplichtingen;
- een eventuele wegenverordening (voor HDSR niet van toepassing);
- een eventuele aansluitverordening (voor HDSR niet van toepassing);
- de zoneringen van waterstaatswerken en beschermingszones op grond van de waterwetlegger;
- bruidsschatregels.

De waterschapsverordening van rechtswege, bestaande uit de omgezette keur, algemene regels en zonering uit de legger, voldoet dan nog niet helemaal aan de eisen van het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarom wordt dit het tijdelijk deel van de waterschapsverordening genoemd. Daarnaast ontvangt HDSR per 1 januari 2021 van rechtswege de bruidsschat. Dit wordt het nieuwe deel van de waterschapsverordening genoemd. Ook dit deel van de waterschapsverordening voldoet maar gedeeltelijk aan de eisen voor het DSO, namelijk alleen voor enkele door het Rijk vooraf geselecteerde top activiteiten waarvoor toepasbare regels met de bruidsschat worden meegeleverd. Voor wateractiviteiten levert het Rijk waarschijnlijk geen toepasbare regels mee, zodat het waterschap die zelf moet ontwikkelen om te voldoen aan de eisen van het DSO.

Waterschappen krijgen vervolgens de tijd tot 2023 om hun waterschapsverordening volledig te laten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Het is de bedoeling dat het waterschap het tijdelijke deel binnen twee jaar intrekt en vervangt door regels in het nieuwe deel van de waterschapsverordening. Deze overgangstermijn (ook wel transitiefase genoemd) biedt waterschappen ook de tijd om eventuele instructieregels van provincies aan de waterschappen uit de provinciale omgevingsverordening te verwerken. Ook moet het nieuwe beleid uit de waterbeheerprogramma's, die eind 2021 worden vastgesteld, worden vertaald in regels die in de waterschapsverordening landen. Deze programma's bevatten onder andere maatregelen voor het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit. Zoals gezegd voldoet de huidige keur nog niet aan de Omgevingswet en het DSO. Belangrijke aanpassing die hiervoor nog moet plaatsvinden is dat regels moeten worden gekoppeld aan werkingsgebieden die in de waterschapsverordening worden opgenomen. Thans is dit nog geregeld in de legger. Verder heeft HDSR naast de keur nog aparte documenten met uitvoeringsregels. Deze documenten moeten in de waterschapsverordening worden opgenomen, zodat alles wordt samengevoegd tot één document. Ook de huidige stroomschema's in de uitvoeringsregels moeten in tekst worden uitgewerkt en worden gedigitaliseerd.

Wanneer zal HDSR de waterschapsverordening gereed hebben?

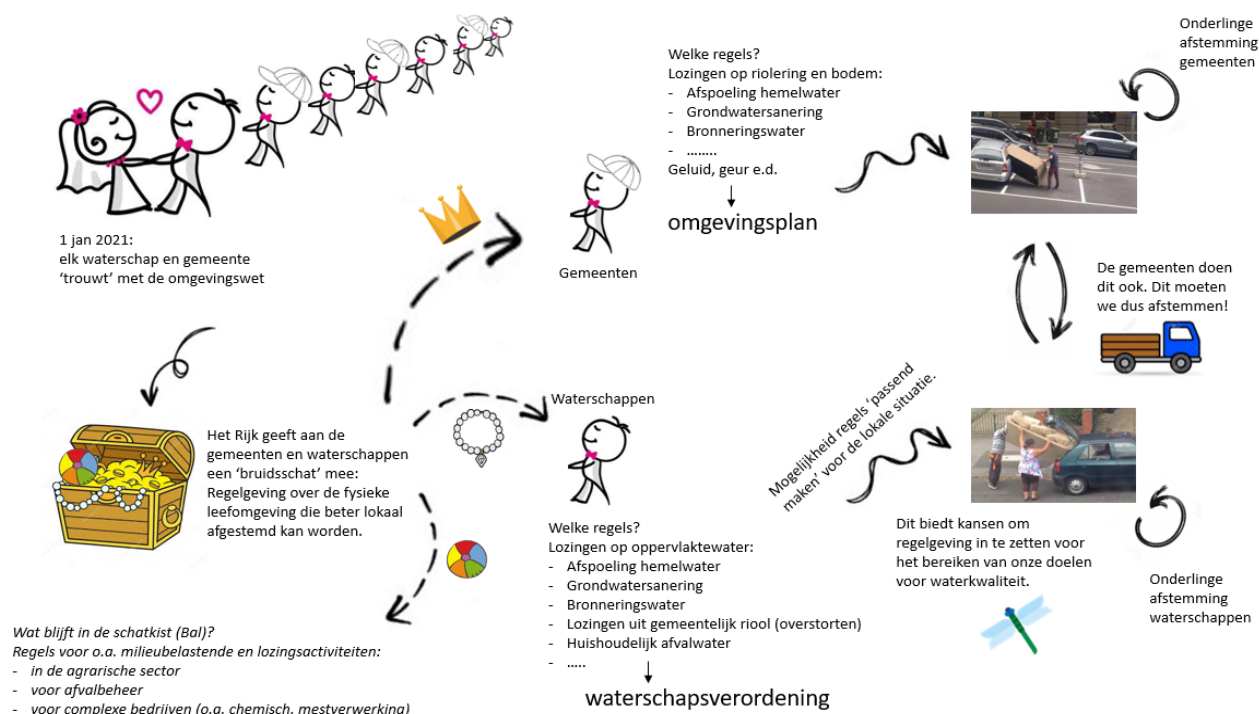
Er is geen noodzaak om direct in 2021 een nieuwe waterschapsverordening in werking te laten treden. Nog afgezien van het feit dat de termijn daarvoor te kort is om de procedure zorgvuldig te doorlopen, is er juridisch gezien geen noodzaak. De huidige keur wordt nog dit jaar geactualiseerd. Er is geen bezwaar als de keur van rechtswege wordt omgezet in de waterschapsverordening.

HDSR kan dan de tijd nemen om de waterschapsverordening verder te ontwikkelen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de uitkomst van de evaluatie van de keur en aansluiting kan worden gezocht bij het WBP (Waterbeheerprogramma) en de provinciale Omgevingsverordening met instructieregels. Kwaliteit staat hierbij voorop. Het streven zou moeten zijn in de loop van 2022 - binnen de wettelijke overgangstermijn - de waterschapsverordening klaar te hebben, waarin de bruidsschat wordt geïntegreerd. Dit is een complex project. Het is belangrijk om kleine stapjes te zetten en bij te sturen indien nodig; leren door te doen. Daarvoor is de overgangstermijn bedoeld. Voor gemeenten geldt zelfs een overgangstermijn tot 2029.

Alternatief zou zijn om in 2020 de huidige keur aan te passen en om te bouwen naar een waterschapsverordening, die dan per 1 januari 2021 in werking zou moeten treden. HDSR kiest hier niet voor, aangezien aan dit alternatief een paar nadelen zitten:

- de bruidsschat is niet geïntegreerd. Dit is niet wenselijk. De regels voor waterkwantiteit en waterkwaliteit staan dan als losse sets regels naast elkaar. In de praktijk zal dit onduidelijkheid geven voor initiatiefnemers en lastig zijn om mee te werken.
- het waterschap kan de instructieregels van de provincie niet meenemen in de waterschapsverordening. De omgevingsverordening van de provincie treedt in werking op 1 januari 2021. Dit moment zou moeten worden afgewacht.
- het waterbeheerprogramma treedt in werking in 2022. Het is wenselijk dat de waterschapsverordening hierop aansluit.
- er is tijd nodig om de huidige keur en de stroomschema's in de uitvoeringsregels op de juiste manier te digitaliseren. De regels in de huidige keur zijn nog niet expliciet gekoppeld aan doelen. Bij 1:1 omzetten van de keur zal dus niet het gewenste resultaat worden bereikt. Hier is meer tijd voor nodig.
- er is weinig tijd om nog af te stemmen met andere bevoegde gezagen.

Uitgangspunt: bruidsschat en ecologie



In de keur staan alleen regels voor waterkwantiteit. Op dit moment hebben waterschappen geen verordenende bevoegdheid voor kwalitatieve lozingen (van stoffen en warmte) op het oppervlaktewater en mogen waterschappen hiervoor niet zelf regels stellen. Het Rijk heeft de kwalitatieve lozingen nationaal uitputtend gereguleerd. Waterschappen zijn wel bevoegd gezag voor (de rijksregels voor) kwalitatieve lozingen op oppervlaktewater. Dit houdt in dat HDSR verantwoordelijk is voor het afhandelen van meldingen, het stellen van maatwerkvoorschriften, het verlenen van vergunningen en toezicht houden en eventueel handhaven in ons beheergebied.

Met de komst van de Omgevingswet in 2021 verandert dit. Waterschappen krijgen nieuwe taken en bevoegdheden ten aanzien van de kwalitatieve lozingen op het oppervlaktewater. Waterschappen krijgen de verordenende bevoegdheid voor alle lozingsactiviteiten op oppervlaktewater die niet door het Rijk zijn gereguleerd. Er zijn verschillende bestaande regels, bijvoorbeeld regels over lozen van grondwater bij een grondwatersanering, afvloeiend hemelwater etc., die onder de Omgevingswet niet op rijksniveau terugkeren. Om te zorgen dat er geen gat valt, voorziet het Rijk in overgangsrecht voor deze vervallen regels. Dit overgangsrecht voor voormalige rijksregels wordt de bruidsschat genoemd. Het waterschap bepaalt zelf of en wanneer het de regels uit de bruidsschat wijzigt. Na de overgangstermijn van 2 jaar die geldt voor de waterschapsverordening, vervalt de bruidsschat niet. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het waterschap de bruidsschatregels aanpassen, schrappen, maar ook in dezelfde vorm behouden. Ieder waterschap kan daarin zijn eigen keuze maken. Aanpassing of schrappen van de bruidsschatregels gebeurt door een wijziging van de waterschapsverordening die van rechtswege is ontstaan.

HDSR staat met de komst van de Omgevingswet voor de keuze om te besluiten hoe en wanneer zij aan deze bevoegdheid invulling wil gaan geven. Hierbij zijn de volgende aandachtspunten van belang:

Integraal lozingsbegrip: kwaliteit én kwantiteit

In de Omgevingswet omvat het begrip lozingsactiviteit zowel het 'brengen van stoffen en warmte' als 'het brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam'. Anders dan in het huidige stelsel, omvat dit begrip zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit. Gelet op het integrale lozingsbegrip, ligt het voor de hand om de regels over waterkwaliteit en waterkwantiteit te integreren. Dan pas zijn de regels over lozingen echt integraal. Dit betekent dat de bruidsschatregels over lozingen en de regels afkomstig uit de keur en algemene regels bij elkaar moeten worden gebracht in het nieuwe deel van de waterschapsverordening. Het kost tijd om deze regels te integreren.

Borgen instructieregel uit artikel 6.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving

HDSR kan in ieder geval niet alle regels uit de bruidsschat loslaten. In artikel 6.1 en 6.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving heeft het Rijk bepaald dat het waterschap, bij het opnemen van regels over lozingen in de waterschapsverordening, moet voldoen aan de eisen van artikel 10 en artikel 11, derde lid, aanhef en onder g, van de Kaderrichtlijn water. Alle lozingen van verontreinigde stoffen die onder de Kaderrichtlijn water vallen, vallen hier onder. Daarnaast is bepaald dat als in de waterschapsverordening vanwege de Kaderrichtlijn water bepaalde wateractiviteiten vergunningplichtig zijn gesteld, hierbij het generieke toetsingskader van artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moet worden toegepast.

Samenhang doelstellingen voor ecologische en fysisch-chemische kwaliteit

Ingrepen in het watersysteem (die nu geregeld zijn in de keur) hebben invloed op de ecologische waterkwaliteit. In de huidige keur is het toetsingskader voor de ecologische waterkwaliteit nog onvoldoende uitgewerkt. Het ligt voor de hand om de regels af te stemmen op de doelstellingen voor een bepaalde watergang/watersysteem. Vanwege de samenhang van deze doelstellingen met zowel ecologische als de fysisch-chemische kwaliteit is het raadzaam om bij het opstellen van de regels beide aspecten mee te nemen.

Afstemmen met programma Gezond Water

Volgens de planning van het programma Gezond Water zal het ontwerp maatregelenpakket in oktober 2020 aan het AB worden voorgelegd. Als HDSR het opstellen van de regels met betrekking tot de waterkwaliteit in de waterschapsverordening af wil stemmen met het programma Gezond Water, is het niet mogelijk om op 1-1-2021 voor alle regels uit de bruidsschat eigen beleidsafwegingen te maken.

Ja, mits...

De Waterwet gaat uit van een vergunningplicht voor lozingen, tenzij vrijstelling is verleend. De Omgevingswet bepaalt dat alleen specifiek aangewezen lozingen vergunningplichtig zijn. Dit wordt ook wel "de omkering" genoemd (ja, mits-benadering). Die omkering wordt in de bruidsschat nog niet toegepast omdat de bruidsschat een gelijkwaardige omzetting is van het huidige recht. De vangnetvergunningplicht voor lozingen van de bruidsschat past dus niet goed bij de uitgangspunten van het nieuwe stelsel. Er is tijd nodig om te onderzoeken op welke wijze HDSR de bruidsschatregels wil omschrijven naar de ja, mits benadering.

Samenhang lozingsregels interbestuurlijk

Gemeenten krijgen net als de waterschappen ook een bruidsschat die van rechtswege landt in het omgevingsplan. Dat betekent dat de voormalige rijksregels voor lozen op oppervlaktewater en de voormalige rijksregels voor lozen op of in de bodem of de riolering, die nu nog bij elkaar staan in onder andere het Activiteitenbesluit, van elkaar worden losgetrokken. Het waterschap is bevoegd gezag voor de lozingen op het oppervlaktewater en de gemeente voor de lozingen op of in de bodem en de riolering. Er zal een belangrijke wisselwerking ontstaan tussen de aanpassing van de lozingsregels van de bruidsschat in de

waterschapsverordening en de aanpassing van de corresponderende lozingsregels in het omgevingsplan. Het is van belang dat deze regelgeving, en de bruidsschatregels tussen waterschappen onderling, goed op elkaar blijft aansluiten en wordt afgestemd.

Conclusie:

In aansluiting met de opgehaalde uitgangspunten tijdens de themabijeenkomst wordt voorgesteld om voor het onderwerp bruidsschat en ecologie de tijd te nemen om te kijken waar gebiedsgericht strengere regels gesteld kunnen worden of waar de regels kunnen worden versoepeld. De huidige rijksregels en het huidige nationale beschermingsniveau (de bruidsschat) wordt gehanteerd en geïntegreerd in de eerste versie van de waterschapsverordening. Dit sluit ook aan bij de lopende werkprocessen. Er wordt al wel een traject gestart om met een groep van inhoudelijk deskundigen te kijken naar de lozingsregels voor fysisch/chemische waterkwaliteit en tegelijk te kijken waar de mogelijkheden liggen voor het stellen van regels voor de ecologie. Op deze manier wordt de tijd genomen om te kijken waar gebiedsgericht strengere regels gesteld moeten worden of waar de regels kunnen worden versoepeld. Er wordt de tijd genomen om te onderzoeken hoe de samenhang tussen de ecologische waterkwaliteit en de fysisch chemische waterkwaliteit het beste ingepast kan worden in de regels. De overgangstermijn voor de waterschapsverordening gebruikt HDSR dus om de inhoud van de huidige keur tezamen met de bruidsschat van het Rijk om te zetten in een “omgevingswetproof” waterschapsverordening.

Mochten er kleine aanpassingen van de bruidsschat nodig zijn dan worden deze uiteraard wel verwerkt in de (eerste versie van de) waterschapsverordening. Indien er meer tijd voor nodig is kunnen de wijzigingen ook later via een wijzigingsbesluit worden vastgesteld.

Gelet op het vorenstaande wordt nu voorgesteld om in de eerste versie van de waterschapsverordening het huidige beschermingsniveau te behouden en de bruidsschat, bestaande uit de huidige rijksregels, één op één over te nemen. Dit betekent overigens niet dat HDSR stil gaat zitten. Er zal al wel per 1-1-2020 gestart worden met het analyseren van de regels; mochten er tijdig al gewenste wijzigingen naar voren komen en worden deze bestuurlijk vastgesteld, dan worden deze wijzigingen van de bruidsschat wel verwerkt in de eerste versie van de waterschapsverordening.

Uitgangspunt: bevoegdheidsverdeling

De waterschapsverordening wordt vastgesteld door het algemeen bestuur. De Omgevingswet biedt het algemeen bestuur de mogelijkheid om het vaststellen van delen van de waterschapsverordening te delegeren aan het college. In het alsdan op te stellen delegatiebesluit wordt de reikwijdte van de gedelegeerde bevoegdheid aangegeven. Het delegatiebesluit bepaalt dus binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend. Het algemeen bestuur kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het college uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid.

Er zijn verschillende mogelijkheden om het delegatiebesluit vorm te geven. Het algemeen bestuur kan bijvoorbeeld in het delegatiebesluit specifieke hoofdstukken of paragrafen aanwijzen, die het college kan wijzigen. Het is echter ook mogelijk om het soort bepalingen te noemen dat wordt gedelegeerd, zoals algemene regels, indieningsvereisten voor vergunningen of het werkingsgebied van de regels.

In de huidige keur is de bevoegdheid tot het opstellen van algemene regels en beleidsregels, waarin is bepaald voor welke activiteiten een vergunningplicht, een algemene regel en/of de zorgplicht geldt, gedelegeerd aan het college. Deze praktijk kan in principe worden voortgezet in het nieuwe stelsel, met dien verstande dat er straks naast de waterschapsverordening geen aparte uitvoeringsregels meer mogen bestaan. Deze documenten moeten als apart hoofdstuk in de waterschapsverordening worden opgenomen.

Het algemeen bestuur heeft de mogelijkheid om deze bevoegdheid opnieuw aan het college toe te wijzen in de waterschapsverordening. Daarom wordt voorgesteld de huidige lijn, zoals vastgelegd in de keur, zoveel mogelijk te continueren en het uitwerken van de regels wanneer iets vergunningplichtig of vergunningvrij is, zoals dat in de uitvoeringsregels bij de keur ook is gedaan, over te laten aan het college. Het voordeel hiervan is dat de verordenende bevoegdheid op hoofdlijnen bij het algemeen bestuur blijft, terwijl de detail uitwerking aan het college over wordt gelaten. Hierdoor kan het college indien nodig, snel inspelen op ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die noodzaken tot aanpassing van de waterschapsverordening. De waterschapsverordening wordt dus een meer dynamisch document. Het algemeen bestuur zal hierover steeds worden geïnformeerd. Voor de rechtszekerheid worden wijzigingen verwerkt en bijgehouden in het LVBB (Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikken) en het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Eerdere versies blijven raadpleegbaar zodat altijd duidelijk is welke regel op welk moment geldt.

Een ander punt van aandacht is het onderwerp werkingsgebieden. Dit is een nieuw onderwerp, voortvloeiend uit het nieuwe stelsel, ten behoeve van een goede werking van het DSO. Bij het publiceren van de waterschapsverordening wordt gewerkt met een koppeling van geografische informatie aan de regels. Deze geografische informatie wordt een werkingsgebied genoemd. De locaties van de activiteiten zijn van belang om de juiste juridische regels naar voren te halen in het DSO. Zo krijgt een initiatiefnemer enkel de regels te zien die specifiek op zijn initiatief van toepassing zijn. In de waterschapsverordening zal een werkingsgebied onderdeel uitmaken van een regel. De regels bestaan straks uit juridische regeltekst en werkingsgebieden. Een werkingsgebied is dus het ruimtelijke gebied waarop een juridische regel betrekking heeft. De geografische begrenzing van deze werkingsgebieden kan regelmatig wijzigen als gevolg van projecten van derden of door het waterschap zelf. Ten behoeve van de praktische uitvoerbaarheid, het actueel houden en het aansluiten bij de bedoeling van de Omgevingswet wordt voorgesteld om de vaststelling van het werkingsgebied van de regels te delegeren aan het college. Dit sluit aan bij de huidige praktijk waarbij de keurkaarten ook zijn gedelegeerd aan het college.

Zoals omschreven zullen de uitvoeringsregels moeten worden geïntegreerd in de waterschapsverordening. Naast dat elke regel in de waterschapsverordening een eigen werkingsgebied moet krijgen is er nog een ander onderwerp van belang, te weten: beperkingengebieden. Dit betreft de huidige “keurzonering” die nu is geregeld in de legger. Het gaat om de gebieden rondom waterstaatswerken waar beperkingen gelden. Een beperkingengebied is een bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object. De overzichtskaart van de waterwetlegger met de zonering van waterstaatswerken en beschermingszones is onder de Omgevingswet dus geen onderdeel meer van de legger. Deze gebieden moeten als beperkingengebieden worden opgenomen in de waterschapsverordening. Beperkingengebieden omvatten in dit geval het waterstaatswerk zelf en de huidige beschermingszones en profielen van vrije ruimte. Gezien het karakter van de waterschapsverordening is het van belang dat alle burgerbindende regels samengebracht worden in één gebiedsdekkende regeling. De Omgevingswet stelt dan ook dat de aanwijzing van beperkingengebieden verplicht in de waterschapsverordening moet plaatsvinden en niet meer in de legger. Het past bij de huidige bevoegdheidsverdeling om ook de bevoegdheid tot aanwijzing en wijziging van deze zonering/beperkingengebieden, via het delegatiebesluit, te delegeren aan het college. Hierdoor kan het college de uitvoering van de regels (de activiteitgerichte regels) tezamen met de geldende werkingsgebieden en beperkingengebieden tegelijkertijd herzien en aanpassen. Dit sluit aan bij de te maken digitaliseringslag voor het DSO.

Uitgangspunt: participatie

Wensen ten aanzien van participatie?

Met de Omgevingswet wordt ook het begrip (burger)participatie verder uitgewerkt. Participatie is in procedures veelal wettelijk voorgeschreven. Na 2021 is het voor initiatiefnemers verplicht om bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit aan te geven of, en hoe, er overleg is geweest met belanghebbenden. Deze regels zijn door het Rijk gesteld om te stimuleren dat een initiatiefnemer omwonenden vroegtijdig betreft bij zijn plannen. Hoe hier invulling aan wordt gegeven, wordt vrijgelaten om zodoende maatwerkoplossingen mogelijk te maken. Vanuit het landelijk project “Aan De Slag Met de Omgevingswet” en het PIO-overleg (overleg programmamanagers waterschappen implementatie Omgevingswet) wordt samen opgetrokken met de waterschappen om het participatieproces vorm te geven. Het waterschap heeft hierin geen mogelijkheid om te sturen. De initiatiefnemer bepaalt of en hoe hij het participatieproces inricht. Het waterschap kan daarover wel adviseren. HDSR zal zich hier actief in opstellen en waar mogelijk initiatiefnemers vooraf adviseren. Bij de toetsing van een vergunningaanvraag kan het waterschap achteraf wel toetsen of initiatiefnemer voldoende mogelijkheid heeft geboden tot participatie. Het waterschap moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht een belangenafweging maken. Als achteraf blijkt dat niet alle belangen zijn meegewogen, dan kan het waterschap de vergunning weigeren.

In de Omgevingswet is niet voorgeschreven dat het waterschap participatie moet toepassen bij het opstellen van de waterschapsverordening. In artikel 79 van de Waterschapswet – die straks naast de Omgevingswet blijft bestaan – is wel bepaald dat bij het maken van verordeningen de inspraakprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet worden gevolgd. Dit is de minimale variant van participatie. Hierbij wordt een concept regeling ter inzage gelegd en krijgen belanghebbenden de gelegenheid om een zienswijze te geven die dan wordt overwogen en verwerkt in het inspraakrapport en/of het definitieve besluit. Bij een maximale variant van participatie kan worden gedacht aan: overleg vooraf met stakeholders/gemeenten etc. om vragen op te halen, voorlichtingsbijeenkomsten, afstemming met andere bestuursorganen, uitgebreide communicatie, maatwerk oplossingen, etc. In het verleden heeft ons waterschap bij het opstellen van watergebiedsplannen en het ontwikkelen van de keur, al enige ervaring opgedaan met participatie, vanuit de rol van sturende overheid naar een meer netwerkende overheid.

Er zijn maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken die om een herijking van de gangbare sturingsfilosofie vragen. Ook is onderkend dat onder de Omgevingswet een verschuiving zal plaatsvinden naar een netwerkorganisatie waarbij meer ruimte is voor (burger) participatie. Netwerken is belangrijk om doelen van het waterschap en andere doelen ten behoeve van een goede fysieke leefomgeving te bereiken. Over de mate van participatie wordt afhankelijk van het onderwerp verschillend gedacht; bijvoorbeeld in hoeverre je bij een primaire taak als het dijkbeheer ruimte zou moeten willen bieden voor participatie? Anderzijds is ook aangegeven dat initiatieven de ruimte moeten krijgen omdat dit win-win situaties kan opleveren.

Bij het ontwikkelen van de waterschapsverordening zal HDSR waar mogelijk meer doen aan participatie dan de wettelijk verplichte procedure, weliswaar met inachtneming van de termijn. Het waterschap wil bij het ontwikkelen van de waterschapsverordening graag “samen met de omgeving” optrekken; de winst zit aan de voorkant. Dit zal niet voor alle onderwerpen even gemakkelijk zijn. Bij een dijkversterkingsproject zal minder ruimte zijn voor participatie, dan bijvoorbeeld bij een onderwerp als het treffen van maatregelen tegen bodemdaling en wateroverlast. Bij het opstellen van de keur heeft het waterschap naast de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, zowel vooraf als achteraf, ook overleg gehad met een selectie van belangrijke stakeholders, zoals: gemeenten, provincies, LTO,

Natuurverenigingen, particulieren en bedrijven. Voor zover geen sprake is van beleidsneutrale omzetting, maar sprake is van nieuwe beleidskeuzes, zal HDSR deze werkwijze voortzetten met in achtneming van de termijn.

Uitgangspunt: samenwerking met andere waterschappen/organisaties

Met de komst van de Omgevingswet wordt samenwerking tussen overheden nog belangrijker; bestuursorganen moeten rekening houden met elkaars verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving. Er kan onderscheid worden gemaakt in samenwerking bij ontwikkeling en totstandkoming van de waterschapsverordening (zie hierboven bij participatie) en in de fase daarna.

In het verleden bij totstandkoming van de keur heeft het waterschap intensieve samenwerking gezocht met de Zuid-Hollandse waterschappen: Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard. Met name met Rijnland, die al een “ja-mits” keur had, is veel kennis uitgewisseld. Voor de waterschapsverordening liep een gezamenlijk project TROWA. HDSR heeft daarin geparticipeerd. Verder werkt HDSR intensief samen met de provincies Utrecht en Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland heeft begin dit jaar een omgevingsverordening vastgesteld. Dit was zoveel mogelijk een beleidsneutrale omzetting van de waterverordening voor ons waterschap uit 2009. Ook bij de provincie Utrecht participeert HDSR in het project omgevingsvisie en omgevingsverordening, samen met de andere Utrechtse waterschappen: Amstel Gooi en Vecht, Vallei en Veluwe en Rivierenland. Daarnaast participeert HDSR in pilots met andere instanties om vooruitlopend op de Omgevingswet, regelgeving zoveel mogelijk op elkaar aan te passen. Het afstemmen van regels zal geleidelijk moeten plaatsvinden in de komende jaren. De provinciale omgevingsverordening bevat instructieregels voor de waterschappen, die straks in de waterschapsverordening moeten worden opgevolgd.

Met gemeenten is nog geen sprake van een dergelijke afstemming. Vooral om invulling te geven aan de bruidsschat is een dergelijke afstemming in de toekomst wenselijk. Voor gemeenten geldt een overgangstermijn tot 2029. Ons waterschap zou dus voor dit moment kunnen inzetten op samenwerking met andere waterschappen en de provincies, zoals dat al loopt. Op termijn, als HDSR verder aan de slag gaat met het onderwerp waterkwaliteit/bruidsschat, is het wenselijk dat HDSR ook de samenwerking zoeken met gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat en/of andere stakeholders zoals agrariërs in ons gebied. In gebiedsprocessen werkt het waterschap al samen met collectieven van agrariërs. De ervaringen zijn goed. Met de uitwerking van de bruidsschat zullen deze samenwerkingsvormen verder worden benut.

HDSR zal doorgaan op de ingeslagen weg en in de geest van de Omgevingswet, binnen de beperkte tijd, waar mogelijk, zoveel mogelijk de samenwerking zoeken, niet alleen bij de totstandkoming van de waterschapsverordening, maar ook zeker in de periode daarna. De Omgevingswet en het werken aan de één-loket gedachte maakt intensieve samenwerking noodzakelijk.

Uitgangspunt: aansluiting andere onderwerpen/projecten

Visie op Toezicht en Handhaving

Met de nieuwe keur zijn de regels veranderd van “nee, tenzij” naar “ja, mits”. Dit heeft gevolgen voor de manier van toezicht houden en handhaven. Er is een verschuiving van vergunning gedreven controles naar surveillance/toezicht en uitleggen van (het doel van) de regels; samen met. De zorgplicht is voor Toezicht en Handhaving het vertrekpunt, alsmede het vangnet. Deze lijn zal onder de Omgevingswet worden voortgezet. Aansluiting bij het visiedocument VTH is van belang voor het project waterschapsverordening. Dit onderwerp ligt nu niet ter besluitvorming voor en blijft hier verder buiten behandeling.

Actualisering leggers en keurkaarten

Ook de leggers zullen geactualiseerd en gewijzigd moeten worden. Dit zal gefaseerd plaatsvinden. Van belang is dat de huidige leggers en keurkaarten helemaal up to date zijn voor 2021. Naast de gebruikelijke aanpassingen als gevolg van verleende vergunningen, zullen ook de bij de vaststelling van de Legger oppervlaktewateren 2018 geconstateerde illegale slootdempingen (grijze vlekken) zoveel mogelijk worden verwerkt. De overgangstermijn kan vervolgens gebruikt worden voor omzetting van de actuele leggers naar “Omgevingswetproof” leggers. Onder de Omgevingswet moet de huidige keurzonering (beperkingengebieden) die nu in de legger staat worden verplaatst naar de waterschapsverordening. Een legger kan onder de Omgevingswet geen beschermingszone meer vastleggen of wijzigen, dit moet in de waterschapsverordening. Daarnaast moet het waterschap een “profielen” legger vaststellen, zover het gaat om de normatieve toestand. Dit is het deel waarin staat waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Naast deze “profielen” legger moet er een onderhoudslegger op grond van de Waterschapswet worden vastgesteld. Het aanpassen van de leggers is van belang voor het project waterschapsverordening. Op dit moment zijn de profiel en onderhoudslegger van HDSR geïntegreerd in één gecombineerde legger. Onder de Omgevingswet zal deze legger dus moeten worden opgesplitst en zal er een gedeelte van de legger in de waterschapsverordening moeten worden geïncorporeerd.

Digitaliseringsslag

De waterschapsverordening zal via de landelijke voorziening van het DSO moeten worden ontsloten (de LVBB). Het DSO maakt het voor initiatiefnemers mogelijk om op digitale wijze eenvoudig te checken welke regels er gelden voor activiteiten die zij willen uitvoeren en welke verplichtingen hier dan uit volgen. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning of een verplichte melding kan dan ook worden ingediend via het DSO. Om dit mogelijk te maken zullen de juridische regels uit de waterschapsverordening ‘toepasbaar’ moeten worden gemaakt voor ontsluiting in het DSO. HDSR is al een tijdje bezig om zich op dit proces voor te bereiden, omdat dit een belangrijke randvoorwaarde is voor het opstellen van de waterschapsverordening. Bij HDSR is er een pilot Toepasbare regels gedaan, gedurende deze pilot zijn alle uitvoeringsregels van de keur omgezet in digitale beslissingstabellen. Deze modellering zou als input kunnen dienen voor de te maken digitaliseringsslag bij het project waterschapsverordening. Binnenkort wordt er binnen HDSR ook een proeftuin gestart om de bruikbaarheid van deze beslissingstabellen te testen voor de aansluiting op het DSO. HDSR heeft geparticipeerd in TROWA en zal de in de handreiking omschreven methodiek van doelen naar regels hanteren voor het project waterschapsverordening.

Waterbeheerprogramma

Een ander belangrijk instrument van het waterschap onder de Omgevingswet is het waterbeheerprogramma, dit is een vervolg op het huidige waterbeheerplan. Het beschrijft de resultaten die het waterschap wil bereiken op strategisch en tactisch niveau en de maatregelen die nodig zijn om dat te realiseren. Vaststelling van het WBP is voorzien in 2022. Het is van belang om de waterschapsverordening en het waterbeheerprogramma op elkaar af te stemmen.

Grondwater

HDSR heeft nauw contact met de provincie Utrecht (via het traject omgevingsverordening en het regionaal waterprogramma van de provincie) en de gemeente Woerden (via een pilot Gebiedsgericht Grondwaterbeheer) over het onderwerp grondwater. HDSR heeft daarnaast contact met de Unie van Waterschappen over dit onderwerp. De Unie van Waterschappen is bezig met een Handreiking Grondwaterkwaliteitsbeheer, HDSR is op dit traject ook betrokken. Aansluiting houden zowel intern als extern voor het onderwerp grondwater is belangrijk.

Klimaatadaptatie en duurzaamheid

Vanuit het programma Duurzaamheid worden momenteel de maatregelen verkent die nodig zijn om de (duurzaamheids)ambities van HDSR te halen. Een volgende stap is om samen met onze partners en medeoverheden te kijken hoe we de ambities mogelijk kunnen maken en of en hoe de wettelijke instrumenten van HDSR gebruikt kunnen worden. Veel staat nog in de kinderschoenen en wordt de komende jaren opgepakt. Aansluiting zoeken bij dit lopende proces is belangrijk.
