

# **De kracht van water**

**Naar één ge(s)laagde Omgevingswet**

**Advies Adviesgroep Water**

## o. Samenvatting

De essentie van dit advies van de Adviesgroep Water is de lagenbenadering uit de Nota Ruimte uit 2006, te weten:

- de ondergrond
- de netwerken
- de occupatie

Deze lagenbenadering moet in de visie van de adviesgroep het centraal inrichtings- en ordeningsprincipe zijn in de nieuwe Omgevingswet. De lagen zijn veelal 'hiërarchisch' ten opzichte van elkaar. De belangrijkste is de veiligheid tegen overstromingen door de zee en rivieren. Indien deze veiligheden niet zijn gewaarborgd, dan komen de netwerklaag en occupatielaag niet eens in beeld. Uit deze lagenbenadering vloeit ook een natuurlijke toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voort. De zorg voor de onderste laag (ondergrond), zeker de borging van de waterveiligheid, kan en mag eigenlijk niet afweegbaar zijn tegen andere zaken. Zonder beveiliging van het land tegen overstromingen is een bestendige inrichting van Nederland immers niet mogelijk. Water (goed oppervlaktewater en grondwater) is ook randvoorwaardelijk voor mensen (drinkwater) en natuur (ontwikkeling) in Nederland.

In de occupatielaag maakt de adviesgroep onderscheid tussen verschillende type gebieden die qua kenmerken samenhangend kunnen worden beschouwd. Vooralnog zijn dit de stad, het platteland, het water en de natuurgebieden. Voor elk van deze gebieden gelden verschillende eisen en mogelijkheden van gebruik. Echter, bij het nemen van initiatieven zou voor al die gebieden wel vanuit één basisset moeten worden gewerkt. Daartoe wordt onderscheid gemaakt in een viertal aspecten die op zich een logische denkreeks vormen:

- doelen / normen
- plan om de doelen te bereiken (kwaliteit)
- instrumenten (vergunningen en handhaving)
- monitoring en evaluaties

Bij de doelen staan de Europese normen en voorwaarden voorop. De normen zijn natuurlijk afgestemd en het beginsel 'stand still, step forward' moet gelden. In plannen worden de doelen afgewogen. De Elverding-benadering in combinatie met die in de Crisis- en herstelwet staat hierbij voor ogen. Bevoegd gezag en wat het mag kosten, moeten ook helder zijn. Financiering en financierbaarheid worden duidelijk in het planproces en er moet een fatale termijn gesteld worden, waarbinnen met de uitvoering wordt begonnen.

Als instrument wordt zoveel als mogelijk gewerkt met algemene regels volgens het uitgangspunt 'het kan, tenzij'. Er zijn flexibiliteitsregels voor experimenten en innovatie. Dus de hand in eigen boezem stekende, moet binnen het domein water nog meer met algemene regels gewerkt worden. Er wordt alleen gestreefd naar vergunningen voor maatwerk. Richting de andere domeinen en met name de ruimtelijke ordening, is water mede ordenend voor de inrichting, gezien het feit dat het een belangrijk onderdeel uitmaakt van de ondergrond en netwerklaag. Water kan in veel gevallen een prachtige symbiose vormen met natuur. Toch wordt de relatie als knellend ervaren, met name bij het uitvoeren van werken (bv. Ruimte voor de Rivier). De conserverende insteek met betrekking tot met name het soortenbeleid blokkeert verandering of ontwikkeling, terwijl vaak daarbij de kans op synergie tussen water en natuur niet wordt benut.

## Naar één Omgevingswet

### Advies Adviesgroep Water

#### Inhoudsopgave:

0.	Samenvatting	2
1.	Inleiding	4
2.	Eerste lijn : blanco situatie	5
3.	Tweede lijn: huidige situatie	10
	• het domein water	11
	• relatie domein water – andere domeinen	13
	• relatie Ruimtelijk Ordening /Bouwen en Wonen	14
	• relatie Flora-Fauna / Natuur	14
	• relatie bodem / grondwater	16
4.	Derde lijn: casussen / praktijkvoorbeelden	18
5.	Vierde lijn: specifieke vragen	19
6.	Uitgangspunten en toestpunten adviesgroep Water	21

#### Bijlagen:

1. Cases/praktijkvoorbeelden in het kader van vernieuwing omgevingsrecht.
2. Samenstelling Adviesgroep Water
3. Gezamenlijk advies Adviesgroepen Modernisering Omgevingswet

## 1. Inleiding

Het vertrekpunt voor ons advies is de brief van de minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 28 juni 2011 aan de Tweede Kamer der Staten Generaal met als onderwerp "Beleidsbrief Eenvoudig beter" en de opdrachtbrief met bijlagen aan onze voorzitter de heer drs. L.H.M. Kohsiek d.d. 15 juli 2011 voor deze adviesgroep Water.

Het advies is langs vier lijnen opgesteld:

De eerste lijn is het denken vanuit een blanco situatie: als er nog geen wetgeving zou zijn, wat zou er dan ter verbetering van de kwaliteit van de (leef) omgeving publiek en privaat wel en niet geregeld moeten worden en op welke wijze. Dit denken geeft een goede referentie om de bestaande wetgeving te beoordelen.

De tweede lijn is het bezien van de huidige situatie.

In eerste instantie nagaan waar en hoe de huidige waterwetgeving verder kan worden "vereenvoudigd". Hierbij moet worden bedacht dat de waterwetgeving recentelijk is vereenvoudigd doordat een achttal wetten (Wet op de waterkering, Wet op de waterhuishouding, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Waterstaatswet 1900, Wet droogmakerijen en indijkingen, Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterbodemparagraaf uit de Wet bodembescherming) en een zestal vergunningenstelsels zijn opgegaan in de nieuwe Waterwet met één watervergunning die op 22 december 2009 van kracht is geworden.

In tweede instantie is er gekeken naar de relaties tussen het domein water en de overige domeinen. Enerzijds is gekeken naar vereenvoudiging en versnelling vanuit het domein water en naar die andere domeinen en omgekeerd.

De derde lijn is de lijn van de praktijkvoorbeelden/ de casussen. Telkens kwamen in de bijeenkomsten vele voorbeelden over tafel aan de hand waarvan werd geschetst hoe ingewikkeld, hoe gestapeld en haast absurd de regelgeving in haar uiteindelijke uitwerking is. Op basis hiervan wordt duidelijk waar de grootste knelpunten zitten en kunnen eerste suggesties worden gedaan voor oplossingsrichtingen.

De vierde lijn is de beantwoording van de specifieke vragen aan de adviesgroep Water.

Tezamen leveren deze vier lijnen een beeld van uitgangspunten voor de adviesgroep Water. Bovendien wordt duidelijk waar de nieuwe Omgevingswet op getoetst kan worden. Deze uitgangspunten van de adviesgroep Water zijn aanvullend op de Wet systematische uitgangspunten die door de vijf adviesgroepen gezamenlijk zijn opgesteld (zie bijlage 3).

## 2. Eerste lijn: blanco situatie

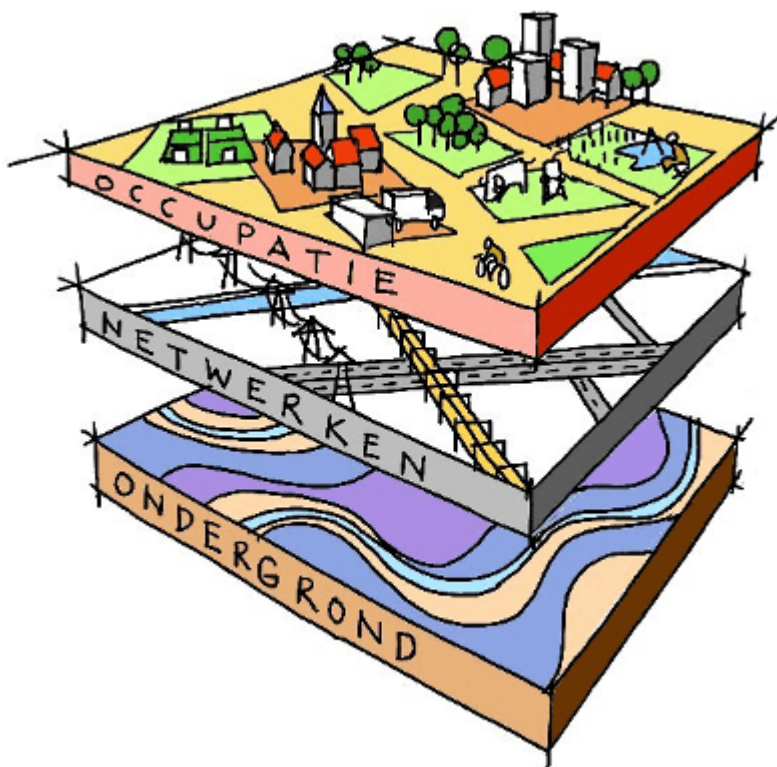
Nederland kent meer dan 50 sectorale wetten m.b.t. de fysieke ruimte die alle binnen één gebied of binnen de vierkante meter tegelijkertijd betrekking hebben op elkaar. Voor een gebiedsbeheerder is het dan ook vaak een heel circus van eisen waaraan moet worden voldaan en vergunningen die moeten worden verkregen om een ontwikkeling in fysieke zin in het gebied te realiseren. Temeer daar al die wetten verschillend werken en veelal niet zijn afgestemd.

Voor Nederland als geheel zal moeten gelden dat wat voor regels er ook worden bedacht, dat:

- de kansen voor de toekomst toenemen;
- er duurzaam wordt gehandeld;
- de "quality of life" toeneemt;
- de veiligheid tegen overstroming een randvoorwaarde is;
- de bescherming van de drinkwaterbronnen een nationaal belang is.

In het 'blanco' denken van de adviesgroep Water is uitgegaan van twee leidende indelingsgedachten voor Nederland als gebied:

1. De indeling in lagen (zie figuur 1)
2. De indeling in verschillende typen gebieden (zie figuur 2)



Figuur 1: Het lagenmodel van Nederland (Nota Ruimte)

In de lagengedachte wordt een drietal lagen onderscheiden, namelijk:

#### Laag 1 de ondergrond

De fysieke ondergrond kent een lange ontstaansgeschiedenis en is kwetsbaar. Belangrijke veranderingen vergen al gauw meer dan een eeuw tijd. Zorgvuldige omgang is nodig. De ondergrond is mede structurerend voor de twee bovenliggende lagen: netwerken en occupatie.

#### Laag 2 de netwerken

De netwerken kennen hoge aanloopkosten en lange aanlooptijden. Investerings in deze laag worden tussen de 20 en 80 jaar afgeschreven. Netwerken vormen een belangrijke voorwaarde voor de sociaal maatschappelijke en economische dynamiek. Ze stellen eisen aan de inrichting van de ruimte.

#### Laag 3 de occupatie

De occupatie kent een relatief hoge veranderingssnelheid. Veranderingen voltrekken zich veelal binnen een generatie (10/40 jaar). Deze laag geeft in feite het menselijk gebruik van de ondergrond en de netwerken weer.

Deze lagen zijn veelal 'hiërarchisch' ten opzichte van elkaar. De belangrijkste in deze is de veiligheid tegen overstroming door de zee en rivieren. Deze veiligheid is direct verbonden aan of met de continuïteit van de drinkwatervoorziening (op het moment van overstroming komen de bronnen voor drinkwater indirect in gevaar). Indien deze veiligheden niet zijn gewaarborgd, komen de netwerklaag en de occupatielaag niet eens in beeld.

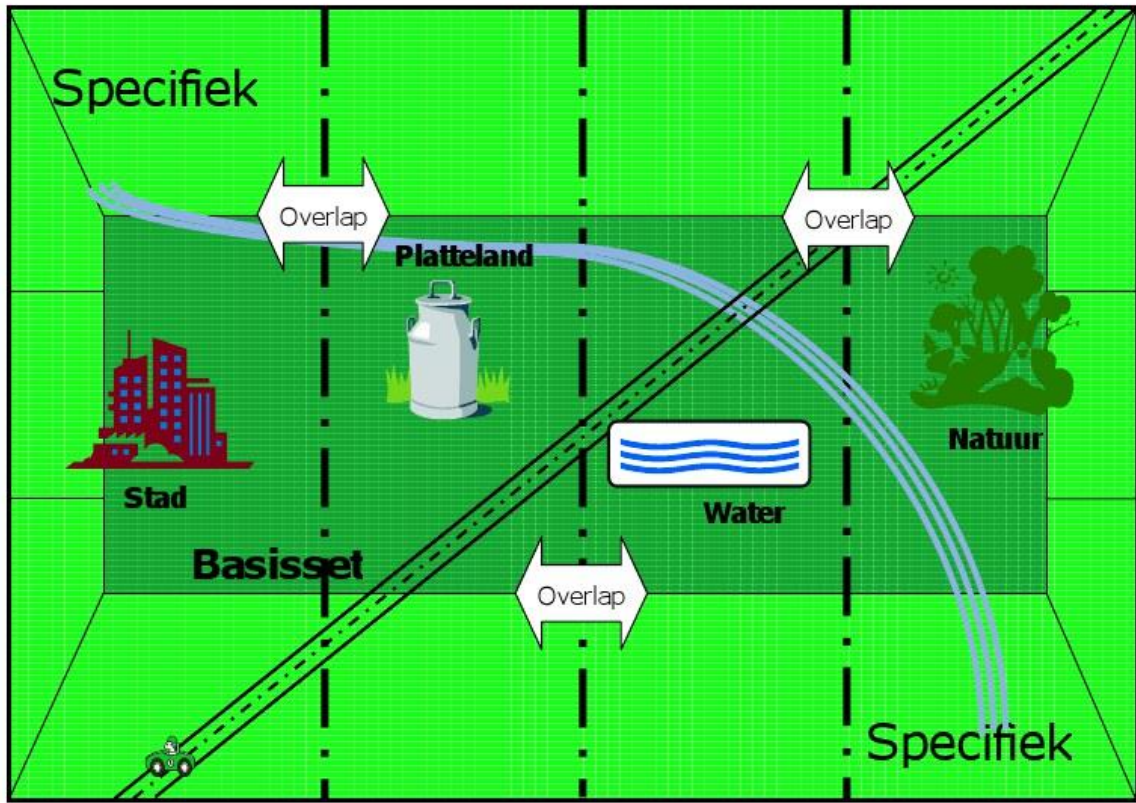
De ondergrond bepaalt in veel gevallen ook het gebruik in de occupatielaag. Zo is bijvoorbeeld akkerbouw of bollenteelt in een veenweidegebied nagenoeg onmogelijk. De netwerken faciliteren in belangrijke mate de economische groei. Daarmee is de ligging ten opzichte van de netwerken vaak een cruciale vestigingsfactor voor bedrijven en dus voor de werkgelegenheid.

Water is een belangrijk onderdeel van de ondergrond- en de netwerklaag, die in beginsel (rand) voorwaardenstellend zijn voor gebruik.

Voor de occupatielaag wordt in het blanco denken van de adviesgroep Water uitgegaan van het soort gebied of de vierkante meter (m<sup>2</sup>). Geen enkel gebied is hetzelfde. Gezocht is naar een gebiedsindeling in hoofdlijnen die qua aard zodanige overeenkomsten heeft, dat wetgeving daar samenhangend voor kan worden ingericht.

Vooralsnog heeft de adviesgroep Water een viertal soorten gebied/m<sup>2</sup> onderscheiden, n.l. in de stad, het platteland, op het water en in de natuur (zie figuur 2)

## NEDERLAND



Figuur 2 : Nederland schematisch in de occupatielaag ingedeeld in viertal gebieden en netwerken waarvoor een basisset aan regels geldt.

- In de stedelijke omgeving ligt het accent vooral op de functies wonen, werken en toerisme/recreatie.
- In het landelijk gebied zijn vooral de functies landbouw, natuur, recreatie/toerisme en wonen gesitueerd.
- Bij water ligt het accent op veiligheid, drinkwater, transport, recreatie/toerisme en natuur.
- Bij natuur ligt het hoofdaccent op natuur en recreatie/toerisme.

Uiteraard zijn de grenzen tussen dit soort type gebieden diffuus. Zo is het bv. de vraag waar je een landbouw ontwikkelingsgebied (LOG) bij rekent en waar agrarisch natuurgebied. Echter in eerste instantie gaat het om de manier van denken.

Het effect van de ondergrond neemt af van water (bv. rivieren, estuaria, zee), natuur (bv. Veluwe, Wadden), landelijk gebied (veen, zeeklei) naar stedelijk gebied.

Vanuit dit denken zullen de specifieke randvoorwaarden van de fysieke ondergrond in de nieuwe Omgevingswet sterker bij water spelen dan in een stedelijke omgeving.

De (hoofd)netwerken verbinden en doorsnijden deze laag; vanuit deze aspecten dienen er specifieke regels te zijn om netwerken te realiseren en te beheren.

In de occupatielaag is het duidelijk dat voor de m2 natuur zwaardere eisen dienen te gelden dan voor de m2 in de stad en dat voor de m2 in de stad een hogere mate van flexibiliteit dient te gelden. Voor alle vier gebieden zou een basisset eisen vanuit het blanco denken moeten kunnen gelden.

Voor de gemeenschappelijke basisset heeft de adviesgroep een onderscheid gemaakt in een viertal aspecten die op zich een logische denkkreeks vormen:

- Doelen/ Normen
  - Plan om de doelen te bereiken (kwaliteit)
  - Instrumenten (vergunningen en handhaving)
  - Monitoren en Evaluaties
- 
- Doelen/ Normen:  
Elke m2 heeft een basis beschermingsniveau nodig en daarbij staan de Europese normen en voorwaarden voorop. Daarnaast zijn de normen natuurlijk afgestemd en bestaat de mogelijkheid voor de afweging van normen volgens het beginsel 'stand still, step forward': de oude, slechtere situatie blijft niet bestaan als er een nieuwe situatie kan worden gecreëerd die beter is, maar nog niet (geheel) aan de norm voldoet.
  - Plannen / Programma's  
Hierin worden doelen afgewogen. Het proces hiervoor zou kunnen op de manier zoals die door de Commissie Elverding is benoemd in combinatie met benadering in de Crisis- en herstelwet. Wel moet op voorhand duidelijk zijn wie bevoegd gezag is en wat het mag kosten.  
De financiering en financierbaarheid van een plan wordt duidelijker in het planproces. Om te voorkomen dat een goedgekeurd plan bijvoorbeeld jaren blijft liggen, omdat de uitvoering tegenvalt en/of de financiering niet rond is, wordt gedacht aan een uitvoerbaarheidstoets en aan een fatale termijn, waarbinnen met de uitvoering moet zijn begonnen.
  - Instrumenten  
In beginsel wordt gewerkt met algemene regels. Het uitgangspunt hierbij is niet 'nee, tenzij', maar 'het kan, tenzij'!  
Er zijn flexibiliteitsregels voor experimenten en innovatie. De procedures kennen fatale termijnen.



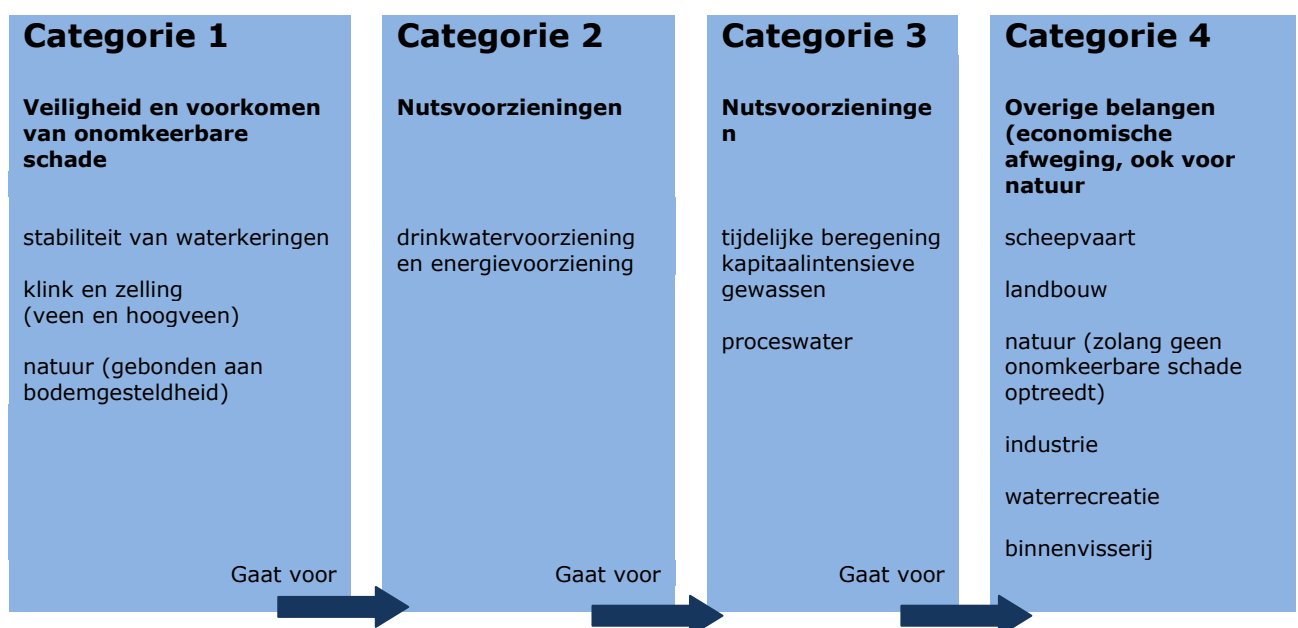
En vanzelfsprekend is er een hiërarchie van regels en verantwoordelijkheden (ondergrond → netwerken → occupatie).

- Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluaties zijn noodzakelijk om te blijven leren, te verbeteren en de kwaliteit van de leefomgeving verder te ontwikkelen. Meten moet beperkt en met verstand en levert input voor de evaluatie en niet voor een afrekening. Modellen geven slechts een richting aan, maar mogen door hun intrinsieke schijnnaauwkeurigheid niet worden gebruikt voor 'absolute' besluitvorming. Indien om welke reden dan ook, toch modeluitkomsten moeten worden gebruikt, dan alleen met bandbreedtes die recht doen aan de werkelijkheid. Kort gezegd, valt de norm binnen de bandbreedte van de modeluitkomst dan zou een initiatief vergunbaar kunnen zijn.

Buiten de basisset zullen er extra en/of specifieke regels nodig zijn voor de verschillende typen gebieden. Voorbeelden hiervan zijn:

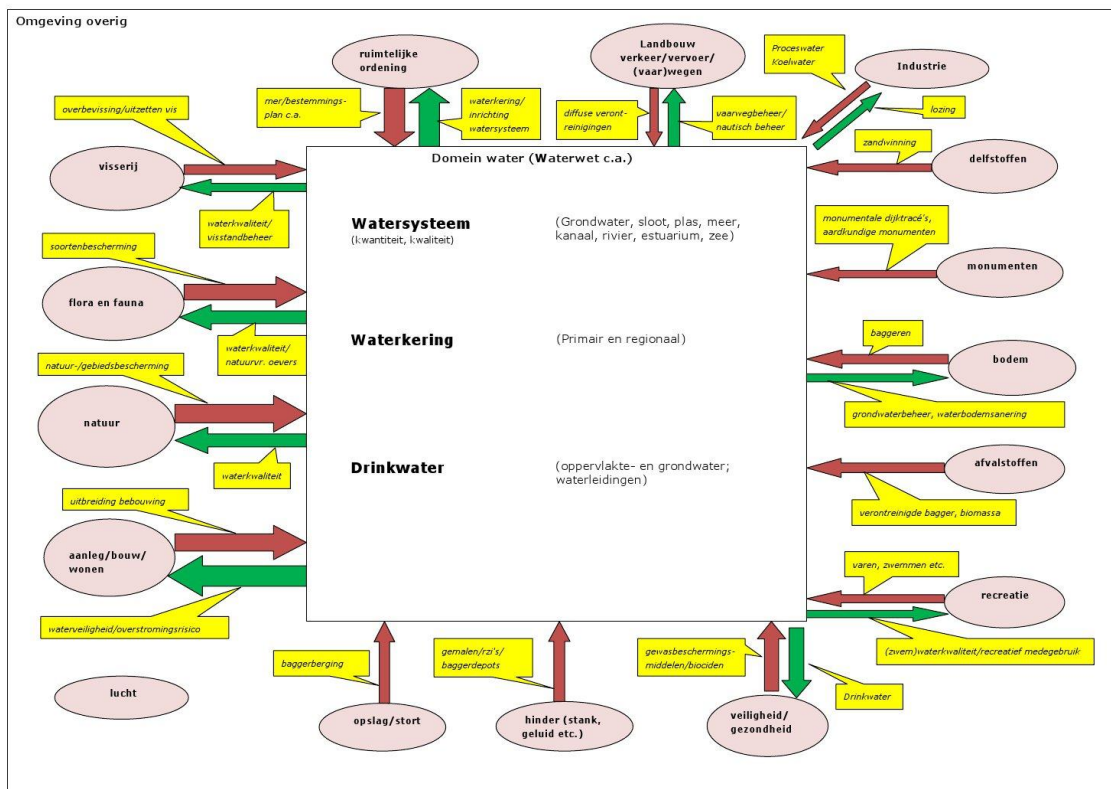
- Stedelijk gebied: de ruimtelijke ordening zal hier specifieke eisen kennen voor wat betreft de dynamiek. In een dergelijke hoog dynamische omgeving zouden geen natuureisen mogen gelden.
- Landelijk gebied: de waterpeilen in laag Nederland variëren bijvoorbeeld sterk en zijn afhankelijk van de functies wonen, landbouw of natuur.
- Water: in geval van grote droogte treedt de zogenoemde verdringingsreeks in werking. Die is specifiek voor water (zie figuur 3).
- Natuur: in uitzonderlijke gevallen is bijzondere bescherming nodig voor een specifiek gebied (bv. De Wadden).



Figuur 3 De landelijke verdringingsreeks voor water

### 3. Tweede Lijn: Huidige situatie

Uitgaande van de vier hoofddoelstellingen van het project 'Eenvoudig beter' (sneller, eenvoudiger, meer bestuurlijke vrijheid, minder onderzoek en onderzoekslasten) is eerst gekeken wat in het domein water beter en sneller kan en vervolgens is ingegaan op waar het in de relaties met andere domeinen beter en sneller kan (zie figuur 4).



Figuur 4: Een overzicht van het waterdomein en de omvang van de relaties met de overige domeinen

**Vertrekpunt bij dit denken is dat water zich niet aan grenzen houdt, het klimaat verandert waardoor het vaker en harder regent, er warmere en drogere zomers zullen komen, er een grotere dynamiek in de waterafvoer van de grote rivieren zal zijn en de zeespiegel zal stijgen met alle problemen van dien. Dit betekent een hogere dynamiek, vergrote druk op elke m2 zowel aan het water (wonen), op het water (transport, recreatie) als grondwater (warmteopslag) en een veranderende ecologisch kwaliteit (exoten zullen steeds meer gaan voorkomen).**

## Het domein water

Binnen het domein water is, zoals in de inleiding al is aangegeven, in 2009 reeds een achttal wetten geïntegreerd en in werking getreden. Op dit vlak bestaan er sec binnen het domein water geen grote inhoudelijke wensen. Wel worden er nog kansen gezien voor verdergaande vereenvoudiging en efficiency. Hierbij wordt gedacht aan:

- meer algemene regels. Er zijn al veel vergunningen voor lozingen vervangen door algemene regels, maar dit wordt en kan nog verder worden uitgebreid zoals dat bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat wordt onderzocht. Wel is het zo dat algemene regels ook grenzen kennen. Er zal namelijk altijd behoefte blijven bestaan aan maatwerk (vergunningen). Wanneer bevoegd gezag deze mogelijkheid wordt ontnomen zal dit juist leiden tot minder ruimte voor initiatieven. De algemene regels dekken dan de 'reguliere' situatie waardoor gebruikruimte in de 'specifieke' situatie wel eens niet benut zou kunnen worden. Evident is dat bij een toename van algemene regels wel een adequaat toetsing- en handhavingssysteem nodig is.
- vermindering en stroomlijning van onderzoeksverplichtingen met behoud van milieukwaliteitsdoelen.
- vermindering van de plannen en een betere afstemming van de plannen (onderling).
- projectbesluiten die doorwerking hebben, zoals bij de Deltawet Grote Rivieren of Tracéwet met het tracé-besluit. Het projectbesluit biedt kansen voor het vereenvoudigen van procedures en van de plan- en realisatiekosten bij complexe projecten als Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma. Projectbesluiten kunnen directe doorwerking hebben indien de inspraak op een juiste wijze is belegd. Vergaande wijzigingen/aanvullingen op projectbesluiten dienen dan wel aan een vorm van inspraak onderhavig te zijn.

Voorbeeld uiterwaardvergraving Scheller- en Oldeneler Buitenwaarden. De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege een beheerder geschiedt overeenkomstig een vast te stellen projectplan (bij dit project door Rijkswaterstaat) ingevolge de Waterwet. Omdat rivierverruimingsmaatregelen en wel in deze casus bij de Scheller- en Oldeneler Buitenwaarden ook ten doel hebben een bijdrage te leveren aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, wordt de planstudie daarvoor door decentrale overheden uitgevoerd en wel in casu door de gemeente Zwolle. Ondanks intensieve betrokkenheid van die decentrale overheden is de medewerking en het verkrijgen van vergunningen niet verzekerd: het projectplan op grond van de Waterwet heeft geen doorwerking in ruimtelijke besluiten. Een verplichte doorwerking van (rijks)projectbesluiten in door de uitvoering van het projectbesluit benodigde ruimtelijke besluiten is dan ook vereist, evenals een verplichte coördinatie van – en medewerking aan – de verlening van de voor de uitvoering van het projectbesluit benodigde vergunningen.

Naast kansen is er ook een aantal belangrijke noties voor het domein water die de adviesgroep Water wil meegeven:

- Water is in belangrijke mate onderdeel van de ondergrond- en netwerklaag (zie figuur 1) die in beginsel (rand)voorwaarden-stellend zijn voor het gebruik. Zo is veiligheid tegen overstroming een randvoorwaarde voor het bestaan van Nederland. En is de zoetwatervoorziening essentieel voor het functioneren van Nederland evenals voor het goed functioneren van de drinkwatervoorziening.
- Bij integratie van de Waterwet in de Omgevingswet zal dit goed moeten worden geregeld en geborgd. De verantwoordelijkheid voor het waterbeheer is in Nederland belegd bij de waterschappen en Rijkswaterstaat. Bij deze verantwoordelijkheid hoort een voldoende robuust juridisch instrumentarium waarmee deze verantwoordelijkheid kan worden ingevuld.

Het jaar 2011 kende een extreem droog voorjaar. Voor de waterbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat) hield dat een 'gevecht' in tegen verdroging, tegengaan van verzilting en het schouwen van dijken. Het is in dat kader van groot belang dat de zoetwatervoorziening dan op peil blijft. Het kunnen inzetten van instrumenten als peilbesluiten, toezicht houden op dijken, instellen van beregeningsverboden voor de land- en tuinbouw, de bescherming van de bronnen ten behoeve van de drinkwatervoorziening, het reguleren van waterverplaatsingen, enz. zijn daarbij cruciaal.

- De watersysteembenadering is uitgangspunt. Het water is bijvoorbeeld niet te vangen in bestuurlijke (provinciale en gemeentelijke) grenzen. Om die reden zijn de waterschappen volgens stroomgebieden georganiseerd. Hetzelfde geldt hier natuurlijk voor Rijkswaterstaat als beheerder van het hoofdwatersysteem.
- De één-loket gedachte is een goed uitgangspunt zolang de bevoegdheden op een adequate wijze worden toegepast. De één-loket gedachte bestaat niet alleen uit een coördinerende functie. Van belang is dat er regelingen komen inzake de inhoudelijke afstemming/samenwerking tussen de verschillende bevoegde gezagen in procedures en bij noodgevallen (calamiteiten).  
De onderstaande ervaringen met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waar het waterschap niet meer (voldoende) bevoegd is met betrekking tot de vergunningverlening en handhaving van indirecte lozingen, spreken voor zich.

Eind 2010 is als gevolg van een illegale lozing van giftige stoffen de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) in Nijmegen 'plat' gelegd. De lozing, via de riolering naar de rwzi, was zodanig groot en de stoffen waren zodanig giftig, dat het zuiveringsproces is verstoord, waardoor noodgedwongen vervuild water op de Waal moest worden geloosd. Benedenstrooms ontstaat dan de bedreiging voor inname van water voor het maken van drink- en proceswater. Het waterschap had eerder kunnen ingrijpen als het over instrumenten had kunnen beschikken om rechtstreeks in te kunnen grijpen. Maar met de komst van de Wabo is het waterschap niet langer zelf bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving van dergelijke zgn. indirecte lozingen. Het duurde enkele dagen voordat de rwzi weer naar behoren functioneerde. De schadepost voor het waterschap bedroeg circa € 30.000, nog afgezien van de natuurschade.

Op de rwzi Epe wordt het Nereda-project gerealiseerd, een innovatieve techniek waarbij bacteriën groeien in geconcentreerde, compacte korrels in plaats van de gebruikelijke vlokken. De kleine korrels bezinken sneller dan de vlokken, waardoor het zuiveringssysteem minder ruimte en kosten vraagt. Door indirecte lozingen met een zeer lage pH-waarde (=hoge zuurgraad) en met een hoge piekbelasting is dit proces in 2010 en 2011 ernstig in gevaar gebracht, waarbij de installatie slechts met moeite kon blijven functioneren.

De handhaving op indirecte lozingen richting de bedrijven vindt dus onder de huidige wetgeving plaats door de gemeenten, die anders dan de waterschappen geen direct belang hebben bij het goed functioneren van de rwzi's. Handhaving door de waterschappen zelf leidt tot een aanzienlijk snellere en meer adequate aanpak van deze problematiek. Een regierol voor de waterschappen, de beheerders van de rioolwaterzuiveringsinstallaties, is dan ook zeer wenselijk en verdient een goede regeling.

De Milieudienst Rijnmond (DCRM) heeft een convenant met waterschappen afgesloten om voor de DCMR het toezicht rond indirecte lozingen uit te voeren. Als een grote speler als zelfs de DCMR onvoldoende kennis en kunde voor deze taak in huis heeft, is de vraag gerechtvaardigd of anderen (met name kleine gemeenten) deze taak wel adequaat kunnen uitvoeren.

## **Relatie domein water – andere domeinen**

Denkend aan een omgevingswet waarin een en ander sneller, beter en eenvoudiger wordt geregeld heeft de adviesgroep, zoals hierboven beschreven, eerst naar het domein water gekeken en vervolgens naar de omvang en de aard van de relaties met de andere domeinen (zie figuur 4). Er zijn vele relaties. Hieronder wordt alleen ingegaan op de belangrijkste drie relaties.

- **Relatie Ruimtelijke Ordening / Bouwen en Wonen**

Water is gezien het feit dat het onderdeel uitmaakt van de ondergrond- en netwerklaag mede ordenend voor de inrichting van de ruimtelijke ordening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de waterveiligheid en de drinkwatervoorziening. Met de verandering van het klimaat zijn de dijken en de kust nooit klaar en zullen deze periodiek moeten worden versterkt, hetgeen consequenties heeft voor de ruimtelijke ordening in de omgeving van de dijk.

Water en waterhuishouding hebben derhalve een ander belang dan het gemeentelijk belang. De nieuwe omgevingswet zou dit belang van water en waterhuishouding moeten bevestigen c.q. versterken.

Omgekeerd zou vanuit het domein water, denkend via de lagenbenadering, een waterkansenkaart voor de gemeentes kunnen worden gemaakt (Twente) of faciliteringskaarten (Noord-Holland).

Voor het ontwikkelen van een nieuw waterwinveld en de aanleg van een waterbuffergebied werd door de provincie een onttrekkingsvergunning verleend en de milieubeschermingsgebieden (grondwaterbeschermings- en waterwingebied) in de omgevingsverordening aangewezen. Door het aanwijzen van de milieubeschermingsgebieden is de gemeente verplicht (op basis van de omgevingsverordening) om de functie in het bestemmingsplan te wijzigen. Hier is geen automatische doorwerking. Omdat de gemeente deze zaak wilde combineren met een andere bestemmingsplanwijziging, heeft de bestemmingsplanwijziging voor Vitens meer dan 1 jaar op zich laten wachten. Ondanks het feit dat Vitens over de onttrekkingsvergunning beschikte en de milieubeschermingsgebieden waren aangewezen, mocht Vitens niet met de werkzaamheden beginnen. Uiteindelijk werden de bestemmingsplanwijzigingen separaat behandeld en was Vitens de eerste voor wie het bestemmingsplan werd gewijzigd. Over de andere bestemmingsplanwijziging is door allerlei (gerechtelijke) procedures door de gemeente nog geen besluit genomen.

- **Relatie Flora-Fauna / Natuur**

Water kan in veel gevallen een prachtige symbiose vormen met natuur. Toch wordt deze relatie op dit moment als problematisch ervaren.

Een belangrijk knelpunt is dat het huidige natuurbeschermingsrecht een sterk conserverende insteek heeft (behouden wat er is). Ontwikkeling of verandering zijn in principe niet toegestaan. Bovendien is de natuurbeschermingswet volledig sectoraal en kan daardoor sterk blokkerend werken voor projecten waarbij integrale afweging van alternatieven (inclusief kosten en draagvlak) plaatsvindt. Daarnaast blijven ontwikkelingsmogelijkheden voor synergie tussen water en natuur onbenut! In de ogen van de adviesgroep Water creëert de huidige natuurwetgeving echter te vaak een onnodige belangentegenstelling.

#### Ruimte voor de Rivier

De ingrepen in het kader van Ruimte voor de Rivier vinden voor het overgrote deel plaats binnen of in de nabijheid van Natura 2000-gebieden (circa 70% van het plangebied van het programma Ruimte voor de Rivier ligt in een Natura 2000-gebied). Het programma levert **per saldo** een positieve bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen in verschillende Natura 2000 gebieden. Echter, bij uitvoering van **individuele** maatregelen (projecten) binnen het programma zijn significant negatieve gevolgen voor bepaalde Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen niet op voorhand uit te sluiten.

In die gevallen moet volgens de Natuurbeschermingswet 1998 de zogenaamde 'ADC-toets' worden doorlopen. De 'A' betekent dat voor de maatregel aangetoond moet worden dat er – exclusief vanuit Natura 2000 bezien - geen betere alternatieven bestaan. Er moet daarom worden nagegaan of er alternatieve oplossingen bestaan die hetzelfde doel bereiken (of probleem oplossen), maar minder of geen negatieve effecten hebben voor het Natura 2000-gebied. Als er vanuit N2000-perspectief een beter alternatief aanwezig is, moet hiervoor worden gekozen (of helemaal worden afgezien van het initiatief). Financiële argumenten spelen daarbij in principe geen rol; wel moet het alternatief 'redelijkerwijs uitvoerbaar' zijn.

Een dergelijke maatregelspecifieke alternatievenafweging is eigenlijk niet mogelijk in een programma als Ruimte voor de Rivier. Bij Ruimte voor de Rivier gaat het immers om een samenhangend geheel van maatregelen. Het is niet verstandig een maatregel individueel te bekijken. Voor vrijwel iedere maatregel zijn immers alternatieven denkbaar, maar de kracht zit juist in de samenhang van het programma (waarin ook vergroten van de ruimtelijke kwaliteit een belangrijke doelstelling is).

Daarnaast noopt een dergelijke ADC-benadering ook tot het opnieuw overwegen van dijkversterking als alternatief, ondanks het feit dat in de PKB gekozen is voor een rivierverschuivende maatregel omwille van bijvoorbeeld een grotere ruimtelijke kwaliteit of een duurzamere hoogwaterbescherming.

Voorbeelden van maatregelen waarbij zich de bovenbeschreven situatie heeft voorgedaan zijn de uiterwaardvergraving Munnikenland, dijkverlegging Westenholte en zomerbedverdieping Beneden-IJssel. Bij deze maatregelen zijn scopewijzigingen en/of allerlei (juridisch kwetsbare en veelal dure en tijdrovende) kunstgrepen noodzakelijk gebleken, om de maatregelen Nb-wet vergoedbaar te krijgen.

Op drinkwaterproductiebedrijf Bilthoven wil men de winning verdiepen om een betere grondwaterkwaliteit te verkrijgen. Er zou ook nieuwbouw bijkomen (geen hele nieuwbouw, maar een gebouw erbij). Daarvoor was het nodig om de onttrekkingsvergunning aan te passen en moest er een bestemmingsplanwijziging worden aangevraagd, een bouwvergunning en een aanlegvergunning. Het heeft heel lang geduurd voordat de gemeente met de bestemmingsplanwijziging wilde starten. Toen uiteindelijk alles in kannen en kruiken was, bleek de procedure te zijn opgeschort voor onbepaalde tijd omdat er mogelijk vleermuizen konden zijn. Uiteindelijk bleken de vleermuizen niet aanwezig.

Een grote zeedijk de Hondsbossche en Pettemer zeedijk (HBPZ) wordt afgekeurd en moet worden versterkt. Na de MER en planstudie wordt gekozen de dijk niet op te hogen, maar ter verdediging zand voor de kust aan te brengen. Dit zand komt door de golf- en getijbeweging in de Waddenzee terecht, waarbij het helpt om de zandhonger van de Waddenzee te verminderen. Echter voor de zeedijk liggen strekdammen waarop steenlopers fourageren. Vanwege het zand kan dat niet meer, dus compenseren. Aanvankelijke schatting van de kosten € 30 miljoen, terwijl de maatregel een meer natuurlijke kust oplevert en op systeemniveau ook de natuurwaarde van de Waddenzee vergroot.

## Suggesties voor oplossingsrichtingen:

- voeg de huidige 163 aanwijzingsgebieden samen tot hooguit 10 aanwijzingsgebieden;
- beperk het soortenbeleid tot datgene dat vanuit de EU is voorgeschreven;
- richt je op de inrichting van biotopen in plaats van soorten;
- iedere 5 jaar heroverwegen van de doelstellingen in de Aanwijzingsbesluiten vanwege alleen al de klimaatverandering.

Omgekeerd moet de waterbeheerder zijn bijdragen leveren door de doelen gesteld in de Kaderrichtlijn Water in te vullen (waterkwaliteit, natuurvriendelijke oevers, vispassages).

- **Relatie met bodem / grondwater**

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) regelt het milieuhygiënisch verantwoord toepassen van grond en baggerspecie uitgaande van het voorzorgbeginsel. De uitleg van dit besluit is, zoals uit onderstaand voorbeeld blijkt, multi-interpretabel en afhankelijk van de bestuurscultuur.

Bij projectplannen voor rivierverruiming bij Zwolle speelden twee bodemtoepassingen. Enerzijds werd een bestaande zandwinplas - die aan de grootste drinkwaterwinning van Overijssel grenst - t.b.v. een rivierverruiming in de Scheller- en Oldeneler buitenwaarden met ca. 1 mln kuub gebiedseigen grond en baggerspecie verondiept. Dit kon omdat de verondieping aan te merken was als een grootschalige bodemtoepassing om tot en met klasse B grond nuttig toe te passen in het kader van de Bbk. Anderzijds werd bij een dijkverlegging bij Westenholte een nieuwe primaire waterkering aangelegd en daarna de oude vergraven.

In het eerste geval wilde het waterleidingbedrijf een uitgebreid effectenonderzoek en ging de provincie de eisen zodanig aanscherpen, dat alleen klasse A gebiedseigen grond mocht worden toegepast, mits de risico's op verontreiniging van grondwater niet toenamen.

In het tweede geval moesten voor de af te graven grond van de waterkering Bbk-bewijsmiddelen worden overlegd. Voor de afgraving waren zowel Rijkswaterstaat als de gemeente voor een deel bevoegd gezag. Zodra de afgraving begon, was alleen RWS dat en verloor de bodemkwaliteitskaart van de gemeente zijn functie als wettig bewijsmiddel.

De volgende aanbevelingen voor deze relatie kunnen worden gedaan:

- de nieuwe wet- en regelgeving moet uitgaan van een verantwoord milieuhygiënisch risico, zodat alleen in hele specifieke gevallen t.b.v. specifieke te beschermen belangen daarvan afgeweken kan worden;
- de nieuwe wet- en regelgeving moet zo worden ingericht dat ingeval van saneringen (Waterwet/Wet bodembescherming) in milieubeschermd gebieden (grondwaterbeschermings- / waterwingebieden) de interventiewaarden voor bodemverontreiniging moeten worden afgestemd



op de drinkwaternormen. Het kan voorkomen, dat waterwinningen ernstig worden bedreigd terwijl er geen urgentie is voor een sanering. Vanuit het principe 'de vervuiler betaalt' is het zorgvuldig dat de veroorzaker (eigenaar/erfpachter) de kosten betaalt en dat deze kosten niet worden afgewenteld op de samenleving;

- in de uitvoeringsregelingen van de nieuwe Omgevingswet dient aangegeven te worden hoe om te gaan met bewijsmiddelen als er meer dan één bevoegd gezag betrokken is. De afweging van bewijsmiddelen zou niet afhankelijk mogen zijn van één of meerdere instanties met bevoegd gezag. Hiervoor zou een oplossing kunnen worden bedacht met integrale benadering.

#### **4. Derde lijn: Casussen / praktijkvoorbeelden**

Met de Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is er contact geweest om casussen / praktijkvoorbeelden te geven. Enerzijds omdat deze overheidslaag in de uitvoering tegen veel praktische problemen aanloopt en anderzijds om de te formuleren uitgangspunten en toetspunten van de Adviesgroep Water te larderen met concrete voorbeelden. In de aangereikte casussen / praktijkvoorbeelden zijn een vijftal groepen te onderscheiden: Water, Milieu, Ruimtelijke ordening, Natuur en Overig (een eerste overzicht in bijlage 1).

## 5. De vierde lijn: Specifieke vragen

Aan de Adviesgroep Water zijn twee specifieke vragen gesteld:

*1. Op welke wijze zou de Omgevingswet betekenis kunnen geven aan de taken en opgaven waarvoor de waterbeheerder staat, in het bijzonder van de Kaderrichtlijn water en het Deltaprogramma ?*

Antwoord

De omgevingswet kan betekenis geven aan de taken en opgaven waarvoor de waterbeheerder staat door:

- de geschetste lagenbenadering in de wet op te nemen en de velden in ondergrond (laag 1) te benoemen;
- de hiërarchie van regels en bevoegdheden hieraan te koppelen;
- een goede afstemming keur - watervergunning – Wabo mogelijk te maken;
- belanghebbende organisaties (waterbeheerders) hebben voor het gebruik en beheer van water, gekoppeld aan het aspect veiligheid, zeggenschap in het inpassingsplan en tracébesluiten;
- de bestaande autonome juridische bevoegdheden van de Waterbeheerders (Rijkswaterstaat, Waterschappen) om de waterwerken, die vaak van nationaal en regionaal belang zijn, goed actief en passief te kunnen beheren, mogen niet afnemen tengevolge van (te) ver door te voeren vereenvoudiging, integratie dan wel decentralisatie in de nieuwe Omgevingswetgeving;
- een betere wettelijke verankering danwel afdwingbaarheid van de watertoets is zeer wenselijk;
- de huidige regeling van één bevoegd gezag bij indirecte lozingen en wel de gemeente met een verklaring van geen bezwaar van de waterbeheerder, voldoet niet voor de waterbeheerder.

2. *Hoe kan de Omgevingswet het beste omgaan met de diverse regimes van de Noordzee, grote rivieren, estuaria, IJsselmeer, EEZ en kustzone ?*

Antwoord

Omgaan met specifieke watersystemen is in het denken van de Adviesgroep beperkt noodzakelijk als wordt uitgegaan van de lagenbenadering en er een goede basisset (zie ook de paragraaf over de blanco situatie) van regels is. Specifieke eisen van omgaan kunnen voortvloeien uit het (veranderend) karakter (fysieke ondergrondlaag), de verbindingsfunctie (netwerklaag) of het gebruik (occupatielaag).

Voldoende zoetwater van goede kwaliteit is een primaire levensbehoefte en dient gegarandeerd te zijn. De drinkwaterfunctie van het IJsselmeer, de rivieren, het grondwater en zoetwaterbekkens dient behouden te blijven en als nationaal ruimtelijk belang te worden aangemerkt. Droogteperioden kunnen leiden tot knelpunten in de waterkwaliteit voor de bereiding van drinkwater.

Rivieren:

Naar de toekomst zal de dynamiek in het licht van de verwachte klimaatverandering toenemen. Het toetsen van de dynamiek zal beoordeeld moeten worden in de fysieke ondergrondlaag. Projecten Ruimte voor de Rivier en Maaswerken zijn de weerslag van de veranderende fysieke ondergrond. Verzilting is een andere uitdaging waar de waterbeheerders voor staan. Bij toenemende droogte zal de verdringingsreeks een stevig wettelijk anker nodig hebben.

IJsselmeer:

Kan voor veel doelen worden gebruikt. Het zoetwatervraagstuk voor het IJsselmeer is het meest pregnant en dient in het Deltaprogramma in 2014 een antwoord te krijgen.

Estuaria:

Bij eventuele zeespiegelstijging hebben ze in toenemende mate aandacht nodig vanuit de veiligheid en de zandhonger (Waddenzee / Oosterschelde).

Kustzone:

Is hoog dynamisch en behoeft permanent onderhoud. Extra zand is een goede flexibele maatregel tegen de zeespiegelstijging.

Noordzee:

Is onderhavig aan een scala van internationale regelgeving en afspraken. Voor het Nederlandse deel is een goede strategische ruimtelijke ordening voor de Noordzee essentieel, met name voor wat betreft de zandwinning ten behoeve van het onderhoud van Nederland.

## 6. Uitgangspunten en toetspunten: Adviesgroep Water

Op basis van alle voorgaande hoofdstukken komt de Adviesgroep tot de volgende uitgangspunten en toetspunten, waarmee we in een volgende ronde de voorstellen over de op te stellen Omgevingswet zullen beoordelen. Aan deze uitgangspunten zou moeten worden voldaan. Bij toetspunten gaat het er vooral om of het er in de praktijk beter op wordt ten opzichte van de huidige situatie.

### Uitgangspunten:

1. De veiligheid tegen overstroming en de bescherming van de bronnen ten behoeve van de drinkwatervoorziening zijn wat betreft verantwoordelijkheden en bevoegdheden adequaat geborgd! In de huidige Waterwet is dit nu ook grotendeels goed geregeld en in het totaal van de nieuwe Omgevingswet moet die verworvenheid behouden blijven. Dit vloeit voort uit en is in lijn met de eerdergenoemde lagenbenadering, waarin de fysieke ondergrondlaag naast kwetsbaar ook randvoorwaardelijk is voor de andere lagen, te weten de netwerk- en de occupatielaag;
2. EU-regelgeving is uitgangspunt voor de Omgevingswetgeving! Voor zover van toepassing geen plus in de vorm van een nationale kop op Europa tenzij de Nederlandse situatie dit vereist (bv. door de ligging onder zeeniveau);
3. Verbetering moet uitgangspunt zijn: verbetering gaat voor het (absoluut) halen van de norm ('stand still, step forward'-principe);
4. Vanuit wettelijk toegekende verantwoordelijkheden worden ook bevoegdheden mede toegekend. De overheden en/of partijen die deze toegekend krijgen, dienen wel de daarbij behorende kennis en deskundigheid te hebben;
5. Hiërarchie in besluitvorming is helder! Het Deltaprogramma Grote Rivieren kende doorwerking van de besluitvorming. Dit in tegenstelling tot de Betuweroute, waar na het nationale besluit nog 5000 vergunningen nodig waren. Dit voorbeeld is wel wat gedateerd, maar een goede regeling van de doorwerking van een projectbesluit is essentieel. Zo zal bijvoorbeeld het verlenen van een onttrekkingsvergunning en daarbij behorende aanwijzing van de milieubeschermingsgebieden (grondwaterbeschermings- en waterwingebieden) automatisch moeten doorwerken in het (te wijzigen) bestemmingsplan.

6. Er is sprake van fatale termijnen naar twee kanten. Als er van een vergunning binnen een te bepalen termijn geen gebruik wordt gemaakt, dan vervalt deze. De omvang van het vergunde ('ingreep') bepaalt deze termijn. Beroeps- en bezwarenprocedures, zowel voor overheden als voor de rechterlijke macht, worden ook aan fatale termijnen gekoppeld. Als deze termijnen worden overschreden, worden boetes en/of dwangsommen opgelegd.

#### Toetspunten:

1. De nieuwe wet zou kaders moeten geven waardoor integrale belangenafweging (waarbij ook daadwerkelijk alle belangen zijn betrokken) in het voortraject plaatsvindt en daarna definitieve besluitvorming plaatsvindt.
2. Er moet een afname van de rigiditeit m.b.t. soortenbescherming gaan plaatsvinden, met name voor wat betreft de Flora en Fauna- en Natuurwetgeving.  
Als aan de voorkant (commissie Elverding) zaken heel goed in beeld worden gebracht en na een brede dialoog worden afgewogen (inrichtings MER, e.d.) waar woningbouw, bedrijventerreinen, recreatie, natuurontwikkeling, enz., kunnen en mogen plaatsvinden, dan kan het bijvoorbeeld niet zo zijn dat die ene onverwacht opduikende diersoort alles weer kan laten stranden.

Als er in een gebied waar ruimte voor de rivier gemaakt moet worden een bever voorkomt, dan kan die ene bever niet meer de uitvoering doen stagneren, want een belangrijke doelstelling bij projecten van Ruimte voor de Rivier is nu juist: biotopen aanleggen waar die bever zijn gang kan gaan.

3. Toename van doelmatigheid in de zin van sneller, eenvoudiger en een afname van het onderzoek en de onderzoekslasten.
4. Toename van de bestuurlijke afwegings- en beslisruimte met name voor wat betreft de occupatielaag.
5. Afname van de hindermacht die via een stapeling van rechtsbeschermingsmogelijkheden bezwaar kan blijven maken.
6. Toename van de uitvoerbaarheid van de regelgeving.
7. Direct belanghebbenden moeten slechts één keer kunnen gaan voor (rechterlijke) toetsing in een bezwaar- dan wel beroepsprocedure.

8. Het aantal beroeps- en bezwarenprocedures zou minimaal door de nieuwe Omgevingswetgeving met 75% moeten kunnen afnemen.

Naast deze uitgangspunten en toetspunten kwamen in de discussies over de blanco situatie en over de relaties met de andere domeinen steeds praktijkvoorbeelden naar voren, waaruit algemene principes en randvoorwaarden naar voren zijn gehaald, die in het verleden zijn geformuleerd dan wel bedacht en die nog steeds zeer waardevol zijn:

- water is mede ordenend;
- de veroorzaker betaalt (rechtvaardigheid);
- efficiënt en goedkoop: aanpak bij de bron;
- voorzorgsbeginsel (politiek en moreel);
- werken volgens 'best practice', vastgelegd in een algemene regel, is voldoende (geen vergunning nodig);
- de regelgeving mag (maatschappelijke) vernieuwing en verandering niet in de weg staan.

## **Bijlage 1**

### **Cases/praktijkvoorbeelden in het kader van vernieuwing Omgevingsrecht**

#### **1. Ruimtelijke ordening**

##### **Wie zorgt ervoor dat de inhoudelijke afstemming van de vergunningen op tijd klaar is ?**

Een mogelijk probleem bij de invoering van de nieuwe wet is de regie/ coördinatie. Bij Ruimte voor de Rivier was de provincie officieel de coördinator van de procedures, maar op de achtergrond is het projectteam degene die het proces moet blijven stimuleren.

Als de nieuwe wetgeving ervan uitgaat dat de inhoud van vergunningen alleen op datum/ proceduretijd gelijk loopt en niet op inhoud, is het niet echt een voordeel voor de voortgang van projecten.

Te regelen: tijdige inhoudelijke afstemming van de adviezen om te voorkomen, dat de verschillende sectorale adviezen later alsnog geïntegreerd moeten worden tot één advies.

##### **Compensatie bollenvelden versus belang goed waterbeheer**

Volgens het streekplan van de provincie Zuid-Holland mag het areaal aan bollenvelden niet achteruit gaan. Hiervoor is een compensatieplicht opgenomen. Als gevolg van deze compensatieplicht, worden de noodzakelijke verbeteringen aan het watersysteem (verbreding van watergangen) bemoeilijkt en erg kostbaar. Hier botsen dan ook twee belangen: het belang van goed waterbeheer en het belang van de bollenvelden. Deze belangen worden separaat getoetst, met als gevolg dat aan beide kaders moet worden voldaan.

Bij een integrale toetsing zal moeten blijken dat de compensatieplicht belangrijk is, maar dat het waterbeheer belangrijker is. Dan zal de compensatieplicht opzij moeten worden geschoven voor de noodzakelijke ingrepen in het watersysteem.

##### **Aanleg bergingsgebied**

De aanleg van een waterbergingsgebied vergt nogal wat besluitvorming. Eerste stap is dat het waterschap onderbouwt waarom zo'n bergingsgebied nodig is, waar het moet worden aangelegd en welke afmetingen nodig zijn voor de te bergen hoeveelheid water. Ook moet duidelijk zijn of de grondeigenaren aan de realisatie willen meewerken.

Als de locatie bekend is, moet deze door de gemeente(n) in het bestemmingsplan worden opgenomen. In de provinciale structuurvisie staat dat – als het goed is - al schetsmatig aangegeven. Als het waterschap het bergingsgebied eenmaal wil gaan aanleggen, heeft het tal van vergunningen nodig om die waterberging ook daadwerkelijk in te richten. Naast een waterprojectbesluit, dat het waterschap zelf kan nemen, moet het waterschap ook bij gemeenten en vaak ook meerdere provincies aankloppen: voor een aanlegvergunning tot en met bijvoorbeeld een vergunning voor de zandafgraving.

Aanbeveling: het zou veel efficiënter zijn als die toestemmingen in één besluit door één bevoegd gezag kunnen worden verstrekt.

##### **Buitendijks bouwen**

Waterschappen lopen in de praktijk aan tegen het fenomeen buitendijks bouwen. Binnen de dijken heeft het rijk (doorgegeven naar waterschappen) de verantwoordelijkheid voor de waterveiligheid. Buitendijks komt men in een niemandsland waar iedereen wat van vindt



(rijk, waterschap, provincie), maar waar de gemeente uiteindelijk eindverantwoordelijk blijkt te zijn voor waterveiligheid, gewoon omdat het eigenlijk van niemand is en de gemeente in een bestemmingsplan wel of niet toestaat dat er wordt gebouwd.

In Zuid-Holland heeft de provincie zichzelf een rol toegeëigend m.b.t. dit onderwerp en heeft een soort van beleid voor buitendijks bouwen opgesteld. Het rijk kijkt mee, maar wil geen verantwoordelijkheid nemen op het gebied van waterveiligheid buitendijks.

Te regelen: het ware wenselijk te regelen dat er buitendijks niet gebouwd mag worden behoudens in zeer bijzondere gevallen en de waterbeheerder gehoord hebbende.

### **Bouwen in uitbereidingsgebied**

Er wordt een appartementencomplex gebouwd in een uitbreidingsgebied van een gemeente. Het gebied ligt laag ten opzichte van het maaiveld in de omgeving en dit vereist de nodige maatregelen om het vanuit oogpunt van waterbeheersing bouwrijp te krijgen. Het waterschap wijst de gemeente (Watertoets) op de mogelijke gevolgen van de relatief lage ligging en stelt voor de grond op te hogen. Dat gebeurt niet en er worden ook geen waterstaatkundige voorzieningen aangelegd, bijvoorbeeld een kade of een gemaaltje. Het waterschap heeft geen titel om de bouw van het appartementencomplex te verbieden of andere eisen aan de aanleghoogte te stellen. Het complex ligt niet in de keurzone.

Probleem: na aanleg komt het voor dat het complex te maken krijgt met enige vorm van wateroverlast bij zware neerslag. De bewoners klagen dan bij het waterschap en de gemeente over de overlast. Dan begint het touwtrekken tussen gemeente en waterschap.

### **Gedeeltelijke verplaatsing van het puttenveld Wierden en de realisatie van de waterbuffer Dakhorst te Wierden**

In Wierden wordt sinds 1963 grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening gewonnen. Het gaat om een vergunning van 8 miljoen m<sup>3</sup> per jaar.

Om drie redenen is besloten om een deel van het puttenveld gedeeltelijk te verplaatsen:

1. Verontreiniging vanuit de stad;
2. Verdrogende effecten in het natuurgebied Wierdense veld;
3. Aanleg van een gemeentelijke rondweg door het puttenveld.

Voor het starten hiervan is eerst een MER-rapportage opgesteld waaruit bleek dat het met de verdrogende effecten op het Wierdense veld allemaal wel mee viel. Uiteindelijk is de aanleg van de rondweg bepalend geweest voor het besluit om het winveld gedeeltelijk te verplaatsen.

Toen het besluit genomen was en de locatie voor het nieuwe puttenveld bekend was, moesten de effecten van het nieuwe puttenveld op de omgeving zoveel mogelijk worden opgevangen. Om de effecten op te vangen is besloten om een waterbuffer te realiseren. Het betreft een goed infiltrerende waterbuffer in het gebied Dakhorst. Om dit alles te bereiken is door Vitens een werkgroep ingesteld met de omwonenden en belangenorganisaties.

De benodigde vergunningen en de te doorlopen procedures:

- MER-procedure om onderzoek te doen naar de geschikte locatie;
- Een onttrekkingsvergunning (thans waterwetvergunning) van de provincie om grondwater te mogen onttrekken;
- Het aanvragen van het aanwijzingsbesluit van de provincie ten aanzien van de nieuwe beschermingsgebieden (grondwaterbeschermingsgebied en waterwingebied).

Beide aanvragen doorlopen een eigen wettelijke procedure. De onttrekkingsvergunning is in het najaar van 2010 verleend en de beschermingsgebieden zijn in december 2010 formeel vastgesteld en opgenomen in de Omgevingsverordening van de provincie Overijssel. In Overijssel is het in de Omgevingsverordening zo geregeld dat als de beschermingsgebieden zijn aangewezen, de gemeente ook het bestemmingsplan dient aan te passen. Wel dient voor de (verplichte) bestemmingsplanwijziging een aparte procedure te worden gevolgd.

Vitens heeft ook nog een keurvergunning (nu Waterwetvergunning) moeten aanvragen voor activiteiten waarvoor het waterschap bevoegd gezag is.

Vanzelfsprekend kent iedere procedure verschillende stappen waarin inspraak, bezwaar en beroep zijn opgenomen, die zijn gebonden aan termijnen.

De gemeente Wierden was al enige tijd bezig met het aanpassen/wijzigen van het bestemmingsplan Buitengebied Wierden.

In dit bestemmingsplan wordt voor de nieuwe winning, de waterbuffer Dakhorst en de bestemmingen 'waterwingebied' en 'grondwaterbeschermingsgebied' een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. De gemeente wilde de nieuwe bestemmingen ten aanzien van waterwinning pas opnemen als de vergunning in het kader van de Grondwaterwet definitief verleend is en de Omgevingsverordening is aangepast.

Het nieuwe bestemmingsplan, met daarin de wijzigingsbevoegdheid t.a.v. waterwinning, zou volgens de gemeente medio april 2010 rechtskracht krijgen. Voor Vitens was het dan van belang dat er geen bezwaren werden ingediend tegen de waterwinonderdelen. Was dit wel het geval dan zou er moeten worden gewacht op het onherroepelijk worden van het plan na de Raad van State-zitting. Hierdoor kan zomaar 6 maanden vertraging opgelopen worden.

Toen Vitens een definitieve vergunning in het kader van de GWW kreeg, moest Vitens dit melden bij de gemeente en de procedure tot wijziging van de bestemming kon dan worden opgestart.

Het wijzigen van de bestemming kon via een verkorte procedure. De gemeente had aangegeven, dat deze procedure ongeveer 3 à 4 maanden in beslag zou nemen.

Tegen de bestemmingsplanwijziging werd echter bezwaar ingediend door omwonenden. Dit had tot gevolg dat de gemeente geen gebruik kon maken van de wijzigingsbevoegdheid en Vitens moest alsnog een aparte bestemmingsplanprocedure aanvragen.

De gemeente heeft nu aangegeven dat de werkzaamheden in het veld pas kunnen beginnen als het bestemmingsplan is aangepast en de waterwinningszaken definitief zijn opgenomen. Nu is de situatie dat de bestemmingsplanwijziging door de gemeenteraad is goedgekeurd en is er nog beroep tegen mogelijk. Dit wordt niet verwacht, omdat er geen zienswijzen (met uitzondering van een operationele zienswijze die al is opgelost) zijn ingebracht en er dan ook geen beroep bij de rechter kan worden ingediend. Dit betekent dat vóór 1 december het bestemmingsplan definitief zal zijn. Daarnaast moet er nog worden bekeken of er een ontgrondingsvergunning van de gemeente nodig is en een omgevingsvergunning voor de realisatie van de waterbuffer.

Al met al is Vitens rond 2002 met dit project gestart en zal de uitvoering medio 2012 kunnen starten.

Voorstel voor betere procedure: na goedkeuring MER-rapportage (daarmee is de locatie dan bepaald) een (project) besluit waaronder alle noodzakelijke besluiten worden genomen. Als de onttrekkingsvergunning (Waterwetvergunning) wordt verleend zouden alle andere vergunningen moeten meelopen in één procedure.

### **Invoering van gecoördineerde procedures voor vergunningen en bestemmingsplan**

Voor de uitvoering van grote projecten als Ruimte voor de Rivier kan het een voordeel zijn dat verschillende wetgeving onder één integrale wet valt. Ook binnen de huidige wetgeving is het al mogelijk om ruimtelijke procedures en vergunningen bijvoorbeeld gecoördineerd door

de provincie gelijk te laten lopen. De voordelen hiervan zijn dat insprekers in één keer 'tegen' alle vergunningen kunnen inspreken en dat de proceduretijd bij de Raad van State korter is.

### **MER-inspanning, slechts één keer**

Een actualisatie van een bestemmingsplan als gevolg van een wijziging van een primaire waterkering is MER-plichtig. In de huidige praktijk is de plan-MER voor de bestemmingsplan actualisatie gelijk aan de project-MER voor de dijkversterking. Er zijn twee MER-procedures: één met het waterschap als bevoegd gezag en één met de gemeente als bevoegd gezag. Beide kennen feitelijk dezelfde documenten. Dit leidt tot dubbel werk en daarmee extra maatschappelijke kosten. Bovendien is het voor belanghebbenden verwarrend dat zij twee keer inspraak hebben op feitelijk dezelfde documenten.

Te regelen: als een project-MER voor een dijkversterkingproject opgesteld wordt die tevens te laten dienen als milieueffectrapportage voor de bestemmingsplanactualisatie.

### **Verandering: minder eisen vooraf**

Bij veel 'Design and Construct'-contracten wordt vooraf al heel veel geëist. Bij Ruimte voor de Rivier-projecten is de ervaring dat de balans tussen wat de vergunningverleners van te voren willen weten botst met de 'vrijheid' die je aan een toekomstige aannemer wil geven om creatieve oplossingen te vinden.

Te regelen: minder eisen vooraf bij D- en C-contracten.

### **Kapvergunning**

De procedure en de eisen voor het verkrijgen van een kapvergunning (omgevingsvergunning voor het kappen van bomen) verschilt nogal per gemeente en is, gezien de taak en opdracht die de waterschappen hebben, behoorlijk omslachtig en langdurig.

De gemeente Rotterdam heeft de prettige bepaling in de APV opgenomen dat je ook een kapvergunning kunt aanvragen als je niet de eigenaar bent, maar wel een wettelijk taak hebt uit te voeren. In dat geval is er op basis van de APV geen mogelijkheid voor beleidsvrijheid: de gemeente is verplicht de kapvergunning te verlenen.

Aanbeveling: een regeling in de APV als in de gemeente Rotterdam (of verdergaand en wel geheel vrij van vergunningplicht] zouden de waterschappen graag in alle gemeenten op eenzelfde manier toegepast zien.

## **2. Natuur**

### **Ruimte voor de Rivier**

De ingrepen in het kader van Ruimte voor de Rivier vinden voor het overgrote deel plaats binnen of in de nabijheid van Natura 2000-gebieden (circa 70% van het plangebied van het programma Ruimte voor de Rivier ligt in een Natura 2000-gebied). Het programma levert **per saldo** een positieve bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen in verschillende Natura 2000-gebieden. Echter, bij uitvoering van **individuele** maatregelen (projecten) binnen het programma zijn significant negatieve gevolgen voor bepaalde Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen niet op voorhand uit te sluiten.

In die gevallen moet volgens de Natuurbeschermingswet 1998 de zogenaamde 'ADC-toets' worden doorlopen. De 'A' betekent dat voor de maatregel aangetoond moet worden dat er – exclusief vanuit Natura 2000 bezien - geen betere alternatieven bestaan. Er moet daarom worden nagegaan of er alternatieve oplossingen bestaan die hetzelfde doel bereiken (of

probleem oplossen), maar minder of geen negatieve effecten hebben voor het Natura 2000-gebied. Als er vanuit N2000-perspectief een beter alternatief aanwezig is, moet hiervoor worden gekozen (of helemaal worden afgezien van het initiatief). Financiële argumenten spelen daarbij in principe geen rol; wel moet het alternatief 'redelijkerwijs uitvoerbaar' zijn.

Een dergelijke maatregelspecifieke alternatievenafweging is eigenlijk niet mogelijk in een programma als Ruimte voor de Rivier. Bij Ruimte voor de Rivier gaat het immers om een samenhangend geheel van maatregelen. Het is niet verstandig een maatregel individueel te bekijken. Voor vrijwel iedere maatregel zijn immers alternatieven denkbaar, maar de kracht zit juist in de samenhang van het programma (waarin ook vergroten van de ruimtelijke kwaliteit een belangrijke doelstelling is).

Daarnaast noopt een dergelijke 'ADC-benadering' ook tot het opnieuw overwegen van dijkversterking als alternatief, ondanks het feit dat in de PKB gekozen is voor een rivierverruimende maatregel omwille van bijvoorbeeld een grotere ruimtelijke kwaliteit of een duurzamere hoogwaterbescherming.

Voorbeelden van maatregelen waarbij zich de bovenbeschreven situatie heeft voorgedaan zijn de uiterwaardvergraving Munnikenland, dijkverlegging Westenholte en zomerbedverdieping Beneden-IJssel. Bij deze maatregelen zijn scopewijzigingen en/of allerlei (juridisch kwetsbare en veelal dure en tijdrovende) kunstgrepen noodzakelijk gebleken, om de maatregelen Nb-wet vergunbaar te krijgen.

### **Inhaalslag Stroomlijn (vegetatiebeheer uiterwaarden)**

Staatssecretaris Atsma (Infrastructuur en Milieu) heeft recentelijk 75 miljoen euro vrijgemaakt om overmatige begroeiing (achterstallig beheer en onderhoud dat sinds medio jaren '90 is ontstaan) in de uiterwaarden van de grote rivieren aan te pakken/te snoeien. Om de waterveiligheid op peil te houden wordt tot 2016 de begroeiing op bepaalde locaties gemaaid, gesnoeid en gekapt. Deze operatie wordt de inhaalslag Stroomlijn genoemd. Aanvullend laat de staatssecretaris op dit moment een voorstel voor wijziging van de Waterwet opstellen dat er voor moet zorgen dat de begroeiing in de uiterwaarden in de toekomst ook structureel op orde blijft. "Goed onderhoud van de uiterwaarden is nodig zodat bij hoog water het rivierwater genoeg ruimte heeft", aldus staatssecretaris Atsma.

De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd om de rivieren meer ruimte te geven. Zo zijn de uiterwaarden bijvoorbeeld verruimd door de dijken verder landinwaarts te leggen. Hiermee wordt in tijden van hoog water wateroverlast voorkomen en meer ruimte gecreëerd voor een natuurlijke rivierdynamiek. Het is daarbij van belang dat overmatige begroeiing uit de uiterwaarden wordt verwijderd om zo de doorstroming te verbeteren.

Doelstelling is deze vegetatie te verwijderen totdat er een (hydraulisch) situatie ontstaat die vergelijkbaar is met de mate van begroeiing medio jaren 90 van de vorige eeuw. Deze situatie van medio jaren '90 is de referentiesituatie die is gehanteerd bij het opstellen van de maatregelenpakketten van Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. Wanneer het niveau van begroeiing niet wordt teruggebracht tot een (hydraulische) situatie vergelijkbaar met die van medio jaren 90, betekent dit concreet dat de waterstandverlagende effecten van de kostbare (rivierverruimende) maatregelen voor een deel weer teniet worden gedaan. Met andere woorden, de als gevolg van de investeringen in Maaswerken en Ruimte voor de Rivier gecreëerde waterstanddaling wordt in dat geval opgesoupeerd door de groei van vegetatie in de uiterwaarden.

Het afgelopen decennium is er zoals vermeld sprake geweest van achterstallig vegetatiebeheer in de uiterwaarden. Er is kort gezegd onvoldoende gesnoeid en gemaaid. Dit 'achterstallig onderhoud' van de uiterwaarden heeft geleid tot veel vegetatie in de uiterwaarden. Deze vegetatie heeft inmiddels (deels) een beschermde status vanuit Natura 2000 (Natuurbeschermingswet) gekregen.

Kort gezegd betekent dit dat de natuurwaarden (vegetatie) op grond van het wettelijk regime niet verslechteren mogen ten opzichte van de situatie in december van 2004.. Indien dit niet wordt geregeld is een deel van Ruimte voor de Rivier voor niets en zullen honderden miljoenen extra voor de veiligheid van het rivierengebied moeten worden geïnvesteerd.

### **Verdiepen van de drinkwaterwinning Bilthoven**

Op drinkwaterproductiebedrijf Bilthoven wil de waterleidingmaatschappij Vitens de winning verdiepen om een betere grondwaterkwaliteit te verkrijgen. Er zou ook nieuwbouw bijkomen (geen hele nieuwbouw maar een gebouw erbij).

Daarvoor was het nodig om de onttrekkingsvergunning aan te passen en moest er een bestemmingsplanwijziging worden aangevraagd, een bouwvergunning en een aanlegvergunning. Het heeft heel lang geduurd voordat de gemeente met de bestemmingsplanwijziging wilde starten. Toen uiteindelijk alles in kannen en kruiken was, bleek de procedure te zijn opgeschort voor onbepaalde tijd, omdat er mogelijk vleermuizen konden zijn. Uiteindelijk werden het bestemmingsplan gewijzigd en de bouwvergunning verleend.

Omdat de waterleidingmaatschappij Vitens bezig was /is met het standaardiseren van de procesautomatisering en zo min mogelijk overlast wilde veroorzaken bij de omgeving, is gewacht met het starten van de bouw.

Echter recentelijk ontving Vitens van de gemeente bericht dat zij voornemens is om de bouwvergunning in te trekken omdat Vitens in de beleving van de gemeente hier geen gebruik van maakt!

Vitens zal nu zo snel mogelijk starten met de werkzaamheden. Het betreft dan een procedure die in 2003 is gestart en eind 2011 kan eindelijk een begin worden gemaakt met de realisatie.

Ook hier geldt dat procedures beter op elkaar moeten worden afgestemd en zoveel mogelijk gelijktijdig zouden moeten verlopen, omdat de activiteiten een logisch geheel vormen.

### **Belemmeringen Flora- en faunawet**

De Flora- en faunawet stelt stevige beperkingen aan de uitvoeringstermijn van (onderhouds)-werkzaamheden, zowel voor het watersysteem als voor waterkeringen. In de praktijk zorgt de zeer beperkte uitvoeringstermijn in combinatie met ongunstige werkomstandigheden (te nat/te droog) en andere tijdsbeperkende voorschriften (bijv. scheurverbod) voor een zeer korte reële tijd om werkzaamheden daadwerkelijk uit te voeren.

Ter illustratie de volgende *voorbeelden*:

- a. Waterschappen zijn verplicht tot baggeren van sloten ten oosten van de Reeuwijkse plassen. Volgens de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet mag daarbij echter geen verstoring optreden van broedende vogels, beschermde vissoorten (tijdens de winter en de paaiperiode) en van overwinterende beschermde vogelsoorten. Daardoor kan er nog maar enkele maanden per jaar worden gebaggerd, hetgeen de kosten doet toenemen. Bovendien moet bij de onderhoudswerkzaamheden veelal gebruik worden gemaakt van de aangrenzende percelen. In augustus en september (en afhankelijk van gewas en terreingesteldheid ook in oktober) hebben agrariërs hun gewassen nog op het land staan en kunnen de werkzaamheden dus niet starten.
- b. Ten behoeve van het behalen van KRW-doeleinden deponeren enkele waterschappen maaisel in het land (conform hun Beheer- en onderhoudsvisie watergangen). Volgens de Flora- en faunawet moeten vis en andere gedierten de gelegenheid worden geboden om terug te stromen / kruipen naar de watergang. Het deponeren van maaisel in het land kan dat beletten en daardoor tegenstrijdig zijn aan de Flora- en faunawet.

Te regelen: dit probleem zou ondervangen kunnen worden door aanvullende maatregelen ten behoeve van flora en fauna te treffen voorafgaand aan de werkzaamheden, waardoor de gehele winterperiode werkzaamheden aan het natte profiel verricht kunnen worden met voldoende borging van de flora en fauna. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het voorafgaand afvangen en overzetten van beschermde soorten naar andere aangrenzende wateren. Na afloop van de werkzaamheden kan de flora en fauna weer worden teruggezet of als de verbinding afgezet was op eigen kracht zich terugverplaatsen naar de gebaggerde watergang.

### **Aanwijzing Natura 2000-gebieden**

Bij de aanwijzing van gebieden als Natura 2000-gebieden komen ook waterkeringen onder het regime van Natura 2000-gebieden te vallen. Het deel laten uitmaken van waterkeringen van Natura 2000-gebied bezwaart het beheer en onderhoud van waterkeringen met extra procedures met negatieve effecten op de veiligheid van het gebied tot gevolg. Wenselijk: Waterkeringen vallen onder de zgn. algemene exclaveringsregels.

### **Relatie Waterwet - Natuurbeschermingswet**

Bij waterconserveringsprojecten is zowel toestemming vereist op basis van de Waterwet als op basis van de Natuurbeschermingswet (dubbele beoordeling van dezelfde feiten). Te regelen: dit kan efficiënter georganiseerd worden door bijvoorbeeld een watervergunning voor dit soort projecten ook meteen een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet te laten zijn (zie ook artikel 5.10 Waterwet), of te werken via een verklaring van geen bezwaar in plaats van aparte Natuurbeschermingswetvergunning.

## **Het veiligheidsbelang versus rigide belang soortenbescherming**

### **a. Kustversterking Nolle-Westduin**

Vlak voor het kappen van het bos t.b.v. de duinverbreding werd een mogelijk nest van sperwers aangetroffen en werd een drietal vleermuissoorten gesignaleerd. In het kader van de Flora- en faunawet moest de boom met het vermeende nest worden verplant en moesten ca. 20 vleermuiskasten worden opgehangen, voordat met de versterkingsmaatregelen van de kust kon worden begonnen.

Indien er geen ontheffing van de Flora- en faunawet was verstrekt had de kustversterking niet kunnen worden uitgevoerd.

### **b. Kustversterking Westkapelle**

Om een Natuurbeschermingswetvergunning te krijgen moest er rondom en tussen drie paalhoofden extra stortsteen worden aangebracht, omdat het verlies aan areaal foerageergebied (hard substraat) voor de Steenlopers verminderde als gevolg van het suppleren van een deel van de harde waterkering (asfalt). De Steenloper eet namelijk op hard substraat. Het ging om enkele tientallen steenlopers. De kosten van het inpakken van de paalhoofden bedroegen enige tonnen. Indien er geen NB-wetvergunning was afgegeven had de kustversterking niet kunnen worden uitgevoerd.

### **c. Kustversterking Noorderstrand Schouwen-Duiveland**

Door het waterschap is een voorkeursalternatief ontwikkeld dat uitgaat van een landwaartse duinversterking (220.000 m<sup>3</sup> zand). Om de duinversterking te realiseren moet zand worden aangebracht op 0,5 ha natuurgebied. Deze 0,5 ha natuurgebied wordt als zeer waardevol aangemerkt door verschillende natuurorganisaties. De discussies rondom dit project en de noodzakelijk uit te voeren onderzoeken (natuurtoets, MER-rapportage, morfologisch- en hydrologisch onderzoek) kosten veel tijd en geld om de zo noodzakelijk

duinversterking mogelijk te maken. De zeewaartse oplossingen zijn vele malen duurder dan de landwaartse.

In alle drie de casussen is de discussie tussen het grote kustveiligheidsbelang en het belang van een te rigide soortenbescherming zeer prominent aanwezig.

### **Nieuwe Natuurwet: nadelen voor waterschappen**

Het wetsvoorstel voor een nieuwe Natuurwet voorziet in een decentralisatie, waardoor een flink aantal taken en bevoegdheden bij de provincies komt te liggen. Met name bij de soortenbescherming vindt een verschuiving plaats van rijk naar provincies.

In de praktijk betekent dit dat een waterschap voor een ontheffing bij de provincie zal moeten aankloppen. Voor waterschappen is dit niet zo'n gelukkige ontwikkeling.

Interprovinciale waterschappen krijgen straks namelijk te maken met meerdere provincies, die ieder eigen beleid- en uitvoeringsregels kunnen stellen. En dat terwijl zij op dit moment alleen met het rijk (lees: de Minister van EL&I) van doen hebben. Bovendien gaat het vaak om reguliere beheer- en onderhoudswerkzaamheden, waarvoor nu een landelijke gedragscode geldt.

Kortom, van de praktijk van het kunnen uitvoeren van beheer- en onderhoudswerkzaamheden onder een landelijke algemene gedragscode (algemene regels), krijgen de waterschappen straks onder het regime van de nieuwe natuurwetgeving te maken met aparte beleid- en uitvoeringsregelingen per provincie. Dat lijkt niet doelmatig en kostenverhogend.

## **3. Milieu**

### **Baggeren/grondverzet**

Wat betreft baggeren/ grondverzet knelt het met name nog wel eens tussen het Besluit bodemkwaliteit [Bbk] en de wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening. Een paar voorbeelden.

- a. Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) beoogt het grondverzet te vereenvoudigen en definieert een aantal toepassingen die met een melding afkunnen. De termijn daarvoor bedraagt 5 dagen. Van de toepassing 'tijdelijk depot' wordt veel gebruik gemaakt, zowel voor grond als voor verspreidbare baggerspecie (weilanddepots). Een depot mag maximaal 3 jaar blijven liggen, maar baggerspecie wordt doorgaans na ontwateren direct verwerkt. Een aantal gemeenten echter vereist het doorlopen van een andere procedure (ontheffing bestemmingsplan, omgevingsvergunning). Hierdoor wordt de via het Bbk bereikte vereenvoudiging (deels) weer teniet gedaan.
- b. Bij het toepassen van grond- of baggerspecie als bodem wordt soms een omgevingsvergunning verlangd (bijvoorbeeld ter bescherming van de landschapsmorfologie). De Bbk-melding voorziet niet in deze procedure.
- c. Onder het Bbk kunnen plassen na een melding op grootschalige wijze worden ingericht met grond en bagger. Hier lijkt de met het Bbk bereikte vereenvoudiging te verdoorgesloten. In de circulaire voor het herinrichten van diepe plassen wordt aangegeven dat nut en functionaliteit o.a. kunnen worden onderbouwd met plannen in het kader van de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen, structuurvisies en verordeningen). Het Bbk voorziet echter niet in een RO-toets of procedure. Het waterschap moet op RO-aspecten gaan handhaven.

Hieruit zijn de volgende aanbevelingen te halen:

1. De gewenste vereenvoudiging via het Bbk (meldsysteem) wordt deels teniet gedaan door RO-aspecten;
2. Omgekeerd voorziet het Bbk niet in een RO-toets/ procedure waar dit wel noodzakelijk is;
3. De Bbk-melding en RO-aspecten lopen via gescheiden loketten bij de gemeente.
4. Het zou goed zijn om - waar mogelijk - de gewenste vereenvoudiging ook in de ruimtelijke ordening door te voeren.

### **Reikwijdte definitie 'afvalstof'**

Maaisel uit watergangen heeft de status van afvalstof, wat leidt tot beperkingen en hogere kosten voor de verwerking door waterschap en gemeente, maar ook voor aangelanden.

Te regelen: een verandering van de status afvalstof in grondstof, is zeer wenselijk.

## **4. Water**

### **Indirecte lozingen**

- a. Eind 2010 is als gevolg van een illegale lozing van giftige stoffen de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) in Nijmegen 'plat' gelegd. De lozing, via de riolering naar de rwzi, was zodanig groot en de stoffen waren zodanig giftig dat het zuiveringsproces is verstoord, waardoor noodgedwongen vervuild water op de Waal moest worden geloosd.  
Het waterschap had eerder kunnen ingrijpen als het over instrumenten zou beschikken om rechtstreeks in te kunnen grijpen. Maar met de komst van de Wabo is het waterschap niet langer zelf bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving van dergelijke zgn. indirecte lozingen.  
Het duurde enkele dagen voordat de rwzi weer naar behoren werkte. De schadepost voor het waterschap bedroeg circa € 30.000, nog afgezien van de natuurschade.
- b. De DCMR heeft een convenant met waterschappen afgesloten om voor de DCMR het toezicht rond indirecte lozingen uit te voeren. Als een grote speler als de DCMR onvoldoende kennis en kunde voor deze taak in huis heeft, is de vraag gerechtvaardigd of anderen (met name kleine gemeenten) deze taak wel adequaat kunnen uitvoeren.
- c. Als gevolg van het overgaan van de bevoegdheden inzake de indirecte lozingen zijn de beoordelingen ook bij gemeentes komen te liggen, die aanzienlijk minder deskundigheid bezitten op dit onderwerp. Dit heeft in de afgelopen tijd tot diverse incidenten geleid, onder meer op de zuivering Epe. In Epe wordt het Nereda-project gerealiseerd, een innovatieve techniek waarbij bacteriën groeien in geconcentreerde, compacte korrels in plaats van de gebruikelijke vlokken. De kleine korrels bezinken sneller dan de vlokken waardoor het zuiveringssysteem minder ruimte en kosten vraagt. Door lozingen met een zeer lage pH-waarde (=hoge zuurgraad) en met een hoge piekbelasting is dit proces onlangs in 2010 en 2011 ernstig in gevaar gebracht, waarbij de installatie slechts met moeite kon blijven functioneren.
- d. Ook in Harderwijk op de rwzi zijn er in 2010 soortgelijke incidenten geweest. Handhaving richting de bedrijven vindt onder de huidige wetgeving plaats door de gemeenten, die anders dan de waterschappen geen direct belang hebben bij het



functioneren van de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Handhaving door de waterschappen zelf leidt tot een aanzienlijk snellere en meer adequate aanpak van deze problematiek.

- e. Uit afvalwatermonsters blijkt dat het afvalwater van een radiatorenfabriek dat op de riolering wordt geloosd de lozingsnormen voor zware metalen overschrijdt. Het waterschap doet een verzoek tot handhaving uit aan de gemeente die bevoegd gezag is voor de riolering. De gemeente doet niets. Vervolgens wordt de provincie gevraagd in te grijpen c.q. een aanwijzing te geven, maar deze doet ook helaas niets. Het waterschap constateert een overtreding: de ketenpartners in omgevingsrecht doen niets.

Te regelen: een regierol voor de waterschappen, de beheerders van de rioolwaterzuiveringsinstallaties, is dan ook niet alleen nuttig maar ook noodzakelijk.

### **Droogte**

Dit jaar had Nederland te maken met een extreem droog voorjaar. Voor waterschappen betekende dat een gevecht tegen verdroging, tegengaan van verzilting en het schouwen van dijken. Van groot belang is dat de zoetwatervoorziening op peil blijft. Het kunnen inzetten van instrumenten als het nemen van peilbesluiten, het toezicht houden op dijken, instellen van beregeningsverboden voor de landbouw, het reguleren van waterverplaatsingen, etc. zijn daarbij cruciaal.

### **Beperken aantal toestemmingen**

In de praktijk blijkt dat het in sommige gevallen zo kan zijn dat het voor bepaalde activiteiten noodzakelijk is dat er drie (of meer) verschillende 'toestemmingen' moeten worden afgegeven. Bijvoorbeeld: het uitvoeren van een bronnering waarbij meer dan 20 m<sup>3</sup> geloosd wordt in een oppervlaktewaterlichaam. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het voorkomen dat in zo'n geval zowel een watervergunning (kwantiteit), een melding grondwater (onttrekking) als een maatwerkvoorschrift op grond van het Activiteitenbesluit (kwaliteit) noodzakelijk is.

Te regelen: het afgeven van meerdere losse 'toestemmingen' komt niet overeen met de gedachte die ten grondslag ligt aan de Waterwet, namelijk één watervergunning en maakt het er voor de burger niet overzichtelijker op. Daarnaast werkt het niet praktisch en kan men zich de vraag stellen wat de toegevoegde waarde hiervan is.

### **Afstemming Keur - Wabo**

Voor alle Keur-aspecten geldt dat er geen coördinatie-regeling bestaat met de vergunningen die op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden verleend.

Te regelen: in de praktijk heeft dat bij waterschappen nog niet geleid tot grote problemen, maar dit is wel voor verbeterde regulering vatbaar.

Concreet gaat het dan om de volgende voorbeelden:

### **Ontbrekende coördinatie**

- Omgevingsvergunning voor ontgrondingen: de provincie is hiervoor bevoegd gezag en heeft daarmee invloed op het grondwater. De waterschappen zijn bevoegd voor de watervergunning, waarbij in dit geval aandacht is voor het grond- en oppervlaktewater en de waterkwaliteitsaspecten. Een coördinatie-regeling is er echter niet, waardoor de provincie een vergunning kan verlenen voor een ontgraving die het waterschap vervolgens op grond van de Waterwet weigert.

- Omgevingsvergunning voor een inrit: de provincie of de gemeente is hiervoor bevoegd gezag en toetst daarbij op de verkeersveiligheid. Dit heeft vaak invloed op de waterhuishouding, omdat er gedempt wordt of een duiker noodzakelijk is. Ook hiervoor geldt dat er geen coördinatieregeling is en dat de provincie/ gemeente een vergunning kan verlenen voor een inrit en het waterschap een Watervergunning voor een demping of leggen van een duiker weigert.
- Omgevingsvergunning voor het bouwen van werken in of langs het water of het aanleggen van terreinen, waardoor het verhard oppervlak toeneemt. De gemeente is hiervoor bevoegd gezag en toetst daarbij aan het bestemmingsplan. Voor de onderwerpen waar een watertoets plaatsvindt, geldt dat het wateraspect niet altijd terugkomt in de omgevingsvergunning. Ook hier geldt dat er een omgevingsvergunning kan worden verleend voor het bouwen van een bouwwerk (steiger, oeververdediging, woning, bedrijfsterrein, e.d.), terwijl het waterschap een watervergunning hiervoor weigert.

### **Wijzigingsvergunning ingevolge de Waterwet (voormalige melding 8.19 Wm)**

Op grond van artikel 6.2, eerste lid juncto artikel 6.26, tweede lid van de Waterwet dient een aanvraag voor het lozen van stoffen, die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen dan volgens de geldende vergunning zijn toegestaan, te worden aangemerkt als aanvraag tot wijziging van de vergunning. Dit betreft de voormalige melding 8.19 op grond van de Wet milieubeheer die met de inwerkingtreding van de Wabo is komen te vervallen. De melding is omgezet in een wijzigingsvergunning en opgenomen in zowel de Wabo als de Waterwet.

Toepassing van de melding 8.19 Wm in het verleden kon alleen indien de voorschriften van de vergunning (normen etc.) inhoudelijk niet aangepast dienden te worden.

Met het omzetten van de melding 8.19 Wm in een wijzigingsvergunning zijn de uitgangspunten zoals die gehanteerd werden bij het toepassen van de melding 8.19 Wm niet veranderd. Dit betekent dat een wijzigingsvergunning op grond van artikel 6.2, eerste lid juncto artikel 6.26, tweede lid van de Waterwet alleen opgesteld wordt, indien de aanvraag voor het lozen van stoffen niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen dan volgens de geldende vergunning is toegestaan. Dit is alleen aan de orde als de vergunningvoorschriften (normen etc.) niet aangepast hoeven te worden. Dit heeft echter weer als gevolg dat de vergunning inhoudelijk niet wijzigt.

De gehele procedure tot het opstellen van een wijzigingsvergunning leidt dus uiteindelijk tot een inhoudelijk lege wijzigingsvergunning. Het opstellen van de wijzigingsvergunning is daarmee alleen nog een procedurele handeling.

Vraagstelling: omdat dit instrument van toepassing is bij relatief eenvoudigere wijzigingen en derhalve vaker van toepassing kan zijn, zal het indien er meerdere lege wijzigingsvergunningen afgegeven dienen te worden de overzichtelijkheid niet ten goede komen. Het is derhalve de vraag of het instrument van de vergunning wel het geëigende instrument hiertoe is.

### **Grondwater: samenhang lozingen en onttrekkingen**

De regels voor de lozing en de onttrekking van grondwater zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Dit terwijl er feitelijk een grote samenhang is. Grondwater kan niet worden geloosd, zonder het te onttrekken. Een goed voorbeeld van een gebrek aan afstemming is de meldingsplicht.

De lozing van grondwater wordt gereguleerd via het Besluit algemene inrichtingen milieubeheer (Barim) en het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi).

In deze AMvB's is bepaald dat:

- een lozing korter dan 48 uur niet hoeft te worden gemeld;
- een lozing langer dan 48 uur, maar korter dan 8 weken, 5 werkdagen voor aanvang moet worden gemeld;
- een lozing langer dan 8 weken, 4 weken voor aanvang moet worden gemeld.

De onttrekking van grondwater wordt veelal (met uitzondering van de in de Waterwet genoemde onttrekkingen) via de waterschapskeur gereguleerd. Vaak is opgenomen dat een onttrekking 6 weken voor aanvang moet worden gemeld.

## **Overig**

### **Besluitkracht en verantwoordelijkheid kan beter**

De aanleg of een wijziging van een waterstaatwerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Een projectplan is een besluit van de beheerder ingevolge de Waterwet.

Bij wijziging van waterstaatswerken in het kader van Ruimte voor de Rivier wordt t.b.v. bijvoorbeeld de Uiterwaardvergraving in de Scheller- en Oldeneler Buitenwaarden namens de Minister van IenM door de directeur Water en Scheepvaart van de betreffende regionale dienst van RWS een projectplan vastgesteld.

Omdat rivierverruimingsmaatregelen niet slechts de bescherming van het rivierengebied tegen overstroming tot doel hebben, maar ook beogen een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied wordt de planstudie voor een dergelijke maatregel veelal door betrokken decentrale overheden (waterschap, gemeente of provincie) uitgevoerd. Voor de Uiterwaardvergraving Scheller- en Oldeneler Buitenwaarden is de planstudie uitgevoerd door de gemeente Zwolle. Ten behoeve van de realisatie van de maatregel wordt een samenwerkingsovereenkomst met alle betrokken decentrale overheden gesloten.

Ondanks een intensieve betrokkenheid van decentrale overheden bij de planstudie en de uitvoering van de maatregel is de medewerking van die overheden aan de ruimtelijke inpassing van maatregelen en aan de verkrijging van vergunningen voor de uitvoering niet verzekerd. Het projectplan (besluit) op grond van de Waterwet heeft geen doorwerking in ruimtelijke besluiten en de medewerking aan verlening van de voor uitvoering van projectplan benodigde vergunningen door decentrale overheden kan niet van hen worden gevorderd. Gevolg is dat het voorkomt dat op het moment dat moet worden besloten tot vaststelling van een bestemmingsplan, de ruimtelijke inpassing van een door of in samenwerking met een gemeente in de planstudie ontworpen rivier- verruimingsmaatregel mogelijk moet maken dat de raad van die gemeente toch weer nieuwe bedenkingen oproept tegen het plan, die aan de vaststelling van het bestemmingsplan in de weg staan. Zo nam de raad van Zwolle bij vaststelling van het bestemmingsplan Scheller- en Oldeneler Buitenwaarden een amendement aan bevattende de verplichting tot onderzoek naar een alternatieve ontsluiting van een woning.

Mogelijke verbetering van de wetgeving met betrekking tot projecten en vergunningen:

- Verplichte doorwerking van bepaalde (rijks)projectbesluiten in, voor uitvoering van projectbesluit benodigde, ruimtelijke besluiten;
- Verplichte coördinatie van, en de medewerking aan, verlening van de voor uitvoering van projectbesluit benodigde vergunningen door decentrale overheden.

### **Productielocatie Nieuwegein**

Productiebedrijf Nieuwegein is 54 jaar oud en levert 2 miljoen m<sup>3</sup> drinkwater per jaar aan de gemeente IJsselstein en in beperkte mate aan de gemeente Nieuwegein. De gemeente IJsselstein heeft bij waterleidingmaatschappij Vitens de wens neergelegd om de drinkwaterkwaliteit te verbeteren en het risico van uitval te beperken. Vitens wil ook het pompstation vernieuwen, omdat de hardheid van het water de bedrijfsnorm overschrijdt en bovendien sterk kalkafzettend is.

Tevens moet de technische staat van de installaties onder handen worden genomen, wil het continue leveren van water naar de toekomst toe niet in gevaar komen. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid is het bij Vitens gebruikelijk om plannen die te maken hebben met de drinkwaterproductielocaties met de omwonenden te delen. Dit is niet wettelijk verplicht. Vitens heeft dit ook bij dit project gedaan.

Voor plannen die niet passen binnen het bestemmingsplan moet een bestemmingsplanwijziging worden aangevraagd bij de gemeente. Het is de wettelijke plicht van de gemeente om het ontwerp-bestemmingsplan gedurende 6 weken ter inzage te leggen, waarop zienswijzen kunnen worden ingediend. Daarna zal de gemeente de zienswijzen behandelen.

Er zijn weinig omwonenden naar de informatieavond van Vitens gekomen (de omwonenden waren per brief uitgenodigd). Op het moment dat het ontwerp-bestemmingsplanwijziging in de krant verscheen, zijn er zienswijzen door de omwonenden ingediend inclusief een klachtbrief. Daarop heeft Vitens contact gezocht met de gemeente om de zienswijze inhoudelijk te behandelen en de vraag gesteld of Vitens samen met de gemeente misschien nog een informatieavond zou moeten organiseren. De gemeente heeft dit voorstel afgewezen omdat anders de procedure qua termijnen in gevaar zou komen. Nu blijkt, dat een aantal bewoners met de wethouder van de gemeente heeft gesproken en is er van de zijde van de gemeente besloten om de besluitvorming inzake de bestemmingsplanwijziging uit te stellen. Vitens gaat een onzekere periode tegemoet.

Voorstel voor verbetering: het kan zijn dat Vitens en gemeente al in een vroegtijdig stadium gezamenlijk zouden moeten optrekken. Dit zou betekenen: overlegbepalingen in de wet opnemen. Dergelijke bepalingen bestaan al, echter voor de drinkwaterbedrijven nooit een verplichting.

## **Bijlage 2**

### **Samenstelling Adviesgroep Water**

De Adviesgroep Water kent de volgende samenstelling:

Luc Kohsiek (voorzitter)	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Ina Adema	VNG
Harry Baayen	Deltares
Ingwer de Boer	Rijkswaterstaat
Fred Delpeut	Rijkswaterstaat
Krijn Jan Provoost	Natuurmonumenten
Rik van Terwisga	Vitens
Gert Verwolf	Waterschap Veluwe
Jan Romke van Dijk (secretaris)	
Nicole Fikke (linking pin)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu

## **Bijlage 3**

### **Gezamenlijk advies Adviesgroepen Omgevingswet**

- a. De wet moet, conform de doelstelling van het omgevingsrecht, zijn gestoeld op een algemene zorgplicht voor de bescherming van de leefomgeving. De Omgevingswet moet in principe bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en moet leiden tot grotere transparantie en tot grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven.
- b. In de Omgevingswet moet alle (inhoudelijke) regelgeving, die te maken heeft met de fysieke leefomgeving, worden ondergebracht.
- c. Het Europees recht is uitgangspunt voor de Omgevingswet. Waar mogelijk worden de richtlijnen overgenomen zonder verdere vertaling of uitwerking. Er dient aangesloten te worden bij de terminologie van het Europese recht.
- d. Waar mogelijk wordt een programmatische aanpak gehanteerd.
- e. Integratie van toetsingskaders (zoals gezondheid, veiligheid, ecosysteem, leefbaarheid, natuur en culturele waarden) naar één afwegingskader: bij een beslissing over een project of gebied alle aspecten van de leefomgeving in samenhang afwegen.
- f. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij sprake is van een hiërarchie van bestuursorganen en waarbij per initiatief één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor afwegingen en voor samenhangende besluitvorming (conform systematiek Wro).
- g. Regels over voorbereiding van besluiten, bezwaar, (hoger) beroep, toezicht en handhaving moeten op één plek (in één wet) worden vastgelegd.
- h. Verminderen van de onderzoekslast, gegeven de enorme onzekerheidsmarges, en een regeling voor de houdbaarheid van onderzoeksuitkomsten. Alle bestaande onderzoeksverplichtingen zouden geharmoniseerd en geabstraheerd op één plek (in één wet) moeten worden opgenomen.
- i. Voorkeur voor algemene regels boven individuele toestemming volgens de ladder (voorkeursvolgorde): zorgplicht, algemene regels en vergunningplicht.
- j. Ruimte bieden voor verbetering om een duurzame leefomgeving te bereiken, onder meer door experimenteeruimte en flexibele toetsingskaders (bijvoorbeeld stand still, step forward).