



Waterschap
Aa en Maas

Waterschapsbestuur: (on)bevoegd binnen de Omgevingswet?

Een juridisch onderzoek naar de mogelijkheden voor het waterschapsbestuur om optimaal gebruik te maken van de bevoegdheid om te beslissen op omgevingsvergunningaanvragen voor wateractiviteiten op grond van de Omgevingswet

Auteur
Studentnummer

Stageorganisatie

Stagebegeleider

Opleiding
Onderwijsinstelling
Eerste stagedocent
Tweede stagedocent

Plaats verschijning
Maand en jaar verschijning

Nesrine Kamroun
2065637

Waterschap Aa en Maas
Planadvies en Vergunningen
Mw. mr. K. (Kristel) Lap

HBO-Rechten
Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Dhr. mr. P.J.D. (Pascal) Jacobs
Dhr. mr. B. (Bart) de Jong

's-Hertogenbosch
Mei 2016

Waterschapsbestuur: (on)bevoegd binnen de Omgevingswet?

Een juridisch onderzoek naar de mogelijkheden voor het waterschapsbestuur om optimaal gebruik te maken van de bevoegdheid om te beslissen op omgevingsvergunningaanvragen voor wateractiviteiten op grond van de Omgevingswet

Auteur
Studentnummer

Nesrine Kamroun
2065637

Stageorganisatie

Waterschap Aa en Maas
Planadvies en Vergunningen

Stagebegeleider

Mw. mr. K. (Kristel) Lap

Opleiding
Onderwijsinstelling
Eerste stagedocent
Tweede stagedocent

HBO-Rechten
Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Dhr. mr. P.J.D. (Pascal) Jacobs
Dhr. mr. B. (Bart) de Jong

Plaats verschijning
Maand en jaar verschijning

's-Hertogenbosch
Mei 2016



Voorwoord

In het kader van de studie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch heb ik, Nesrine Kamroun, gedurende het vierde studiejaar een onderzoeksrapport opgesteld. Het onderhavige onderzoeksrapport heb ik gedurende mijn afstudeerperiode bij Waterschap Aa en Maas opgesteld en is bestemd voor de afdeling Planadvies en Vergunningen van het waterschap. Het rapport beschrijft welke mogelijkheden de invoering van de Omgevingswet met zich meebrengt voor de afdeling Planadvies en Vergunningen om namens het waterschapsbestuur optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten. Tevens worden de onderzoeksresultaten in dit onderzoeksrapport weergegeven.

Op deze plek wil ik gebruikmaken van de mogelijkheid om alle personen te bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport. Hierbij bedank ik:

Mw. L. van Breugel-Tienhoven (medewerker Juridische zaken Waterschap Aa en Maas)
Dhr. J. van den Broek (juridisch beleidsmedewerker Waterschap Peel en Maasvallei)
Dhr. R. Bruggink (projectleider Omgevingswet Waterschap Aa en Maas);
Dhr. H. van Gellecum (afdelingshoofd Vergunningen en projectleider Omgevingswet Waterschap Rivierenland);
Dhr. F. Groothuijse (hoofddocent Universiteit Utrecht);
Dhr. E. Jacobs (juridisch medewerker Vergunningen Waterschap Brabantse Delta)
Dhr. J. Jansen (senior beleidsmedewerker Integraal Beleid Waterschap Aa en Maas);
Dhr. I. Kabbouti (juridisch medewerker Planadvies en Vergunningen Waterschap Aa en Maas);
Mw. F. Macke (beleidsadviseur water Gemeente 's-Hertogenbosch);
Dhr. L. Verheijen (dijkgraaf Waterschap Aa en Maas en Eerste Kamerlid), en;
Mw. L. van de Wiel (juridisch medewerker Handhaving Waterschap Aa en Maas).

Verder wil ik in het bijzonder mw. K. Lap (coördinator, juridisch medewerker Planadvies en Vergunningen en stagementor) en dhr. P. Jacobs (docent Juridische Hogeschool Avans-Fontys en stagedocent) bedanken. Gedurende mijn afstudeerperiode hebben zij mij een goede begeleiding geboden.

Tot slot bedank ik dhr. P. Reinaerds (afdelingshoofd Planadvies en Vergunningen Waterschap Aa en Maas) en dhr. P. Sennema (secretaris-directeur Waterschap Aa en Maas) voor de kans die zij mij geboden hebben om stage te lopen op de afdeling.

Nesrine Kamroun

's-Hertogenbosch, mei 2016



Inhoudsopgave

Samenvatting.....	
Begrippenlijst	
Afkortingenlijst	
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	1
1.1. Probleembeschrijving.....	1
1.2. Centrale vraag.....	2
1.3. Doelstelling	3
1.4. Verantwoording van de bronnen en methoden	3
1.4.1 Verantwoording deelvraag 1.....	3
1.4.2 Verantwoording deelvraag 2.....	4
1.4.3 Verantwoording deelvraag 3.....	4
1.5. Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2 Bevoegdheden op grond van het huidige recht.....	5
2.1 Beslissen op de aanvraag.....	5
2.1.1 Mandaat	5
2.1.2 Grondslag wateractiviteiten	5
2.1.3 Verbinden van voorschriften en beperkingen.....	8
2.1.4 Samenloop van bevoegdheden	8
2.2 Gedurende de vergunningverlening	10
2.2.1 Advies verschaffen	10
2.2.2 Mandaat intrekken	10
2.2.3 Zienswijze inbrengen	10
2.3 Na de vergunningverlening	10
2.3.1 Voorschriften wijzigen, aanvullen of intrekken	11
2.3.2 Rechtsmiddelen aanwenden	12
2.4 Procedurele aspecten	12
2.4.1 Directe lozingen	12
2.4.2 Keringen	14
2.4.3 Twee wateractiviteiten	15
2.4.4 Coördinatieplicht	15
2.5 Tussenconclusie	16
2.2.1 Voor de vergunningverlening.....	16
2.2.2 Gedurende de vergunningverlening	16
2.2.3 Na de vergunningverlening.....	16



Hoofdstuk 3 Bevoegdheden binnen de Omgevingswet	17
3.1 Wateractiviteiten binnen de Omgevingswet	17
3.1.1 Grondslag wateractiviteiten	17
3.1.2 Bevoegdheidsverdeling	18
3.2 Flexibiliteit	21
3.2.1 Flexibiliteitsregeling	21
3.2.2 Gelijkwaardigheidsbepaling	24
3.2.3 Experimenteerbepaling	25
3.2.4 Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels	26
3.3 Gedurende de vergunningverlening	27
3.3.1 Advies verschaffen	27
3.3.2 Delegatie intrekken	28
3.3.3 Zienswijze inbrengen	28
3.4 Na de vergunningverlening	29
3.4.1 Voorschriften wijzigen, aanvullen of intrekken	29
3.4.2 Rechtsmiddelen aanwenden	29
3.5 Procedurele aspecten	29
3.5.1 Procedure wateractiviteiten	30
3.5.2 Enkelvoudige wateractiviteit	30
3.5.3 Coördinatie bij meervoudige activiteiten	31
3.6 Tussenconclusie	33
3.2.1 Voor de vergunningverlening	33
3.2.2 Gedurende de vergunningverlening	33
3.2.3 Na de vergunningverlening	33
Hoofdstuk 4 Andere waterschappen over bevoegdheden	34
4.1 Waterschap Peel en Maasvallei	34
4.1.1 De wijzigingen in de bevoegdheden	35
4.1.2 Flexibiliteit	35
4.1.3 Waterschapsverordening	36
4.1.4 Samenwerking met gemeenten	36
4.2 Waterschap Brabantse Delta	37
4.2.1 De wijzigingen in de bevoegdheden	37
4.2.2 Flexibiliteit	37
4.2.3 Waterschapsverordening	37
4.2.4 Samenwerking met gemeenten	37



4.3 Waterschap Rivierenland	38
4.3.1 De wijzigingen in de bevoegdheden	38
4.3.2 Flexibiliteit	38
4.3.3 Waterschapsverordening	38
4.3.4 Samenwerking met gemeenten	38
4.4 Tussenconclusie	39
4.4.1 De wijzigingen in de bevoegdheden	39
4.4.2 Meer flexibiliteit	39
4.4.3 Samenwerking met gemeenten	39
Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen	40
5.1 Stel wateractiviteiten vergunningplichtig	40
5.2 Maak gebruik van flexibiliteit	40
5.3 Blijf betrokken bij de besluitvorming	42
5.4 Blijf betrokken na de vergunningverlening	42
5.5 Maak gebruik van procedurele mogelijkheden	42
Literatuur- en bronnenlijst	
De bijlagen zijn bijgevoegd als apart document	



Samenvatting

Dit onderzoeksrapport gaat over de mogelijkheden voor de afdeling Planadvies en Vergunningen om namens het waterschapsbestuur optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingvergunningen voor wateractiviteiten op grond van de Omgevingswet. Onder wateractiviteiten wordt verstaan: direct lozen op oppervlaktewaterlichamen en gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen.

Hieronder worden de belangrijkste bevoegdheden van het waterschapsbestuur op grond van het huidige recht besproken. Op deze wijze zijn de wijzigingen gemakkelijker te herkennen.

- ✚ Het dagelijks bestuur is bevoegd te beslissen op aanvragen die betrekking hebben op directe lozingen. Op grond van de Waterwet is voor een directe lozing immers altijd een vergunning benodigd, tenzij AMvB's de vergunningplicht opheffen. Verder is het dagelijks bestuur bevoegd te beslissen op aanvragen om een watervergunning voor het gebruikmaken van primaire en regionale keringen, mits deze activiteit is aangemerkt als vergunningplichtig in de huidige verordening van het waterschap.
- ✚ Gedurende de vergunningverlening kan het dagelijks bestuur een advies verschaffen aan een ander bestuursorgaan, indien het waterschapsbestuur een medebetrokken bestuursorgaan is bij de besluitvorming. Na de vergunningverlening kan het dagelijks bestuur voorschriften uit de vergunning wijzigen, aanvullen of intrekken.

Ook op grond van de Omgevingswet zal het waterschapsbestuur een aantal bevoegdheden verkrijgen. Hieronder staat een overzicht van de belangrijkste bevoegdheden en van de manieren om de reikwijdte van de bevoegdheden te vergroten.

- ✚ In beginsel is het dagelijks bestuur slechts bevoegd te beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor enkel de lozingsactiviteiten die benoemd zijn in de bijlage bij het Omgevingsbesluit. Indien het dagelijks bestuur de huidige bevoegdheden wil behouden, dient het algemeen bestuur overige wateractiviteiten aan te merken als vergunningplichtige activiteiten in de waterschapsverordening. Deze activiteiten zien op overige directe lozingen en het gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen.
- ✚ Gedurende de vergunningverlening kan het dagelijks bestuur een advies verschaffen aan een ander bestuursorgaan, indien het bestuur een medebetrokken bestuursorgaan is bij de besluitvorming of indien de deskundigheid van het bestuur benodigd is. Hiernaast voorziet ook de Omgevingswet in de mogelijkheid voor het dagelijks bestuur om na de vergunningverlening voorschriften uit de omgevingsvergunning te wijzigen, aan te vullen of in te trekken. Door betrokken te blijven gedurende en na de besluitvorming, kan het waterschapsbestuur peilen of de wateraspecten goed worden geregeld.
- ✚ De flexibiliteitsregeling, gelijkwaardigheidsbepaling, experimenteerbepaling, maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bieden de mogelijkheid om de reikwijdte van de bevoegdheid van het waterschapsbestuur te vergroten. Deze instrumenten uit de Omgevingswet geven het waterschapsbestuur immers de mogelijkheid om bevoegdheden te verkrijgen, om algemene regels aan te vullen of om af te wijken van algemene regels.
- ✚ Door rekening te houden met de procedurele aspecten, waaronder de procedure rondom de samenwerking met gemeenten, kunnen de bevoegdheden optimaal worden benut.

Andere waterschappen hebben onder andere de onderstaande wijzigingen reeds op het oog.

- ✚ De meeste omgevingsvergunningen dienen in beginsel binnen acht weken te worden verleend.
- ✚ Om de waterbelangen te borgen, dienen afspraken omtrent de samenwerking met gemeenten te worden gemaakt in bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst.

Kortom: om optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden, dient het waterschapsbestuur wateractiviteiten vergunningplichtig te stellen, gebruik te maken van de flexibiliteit, betrokken te blijven gedurende en na de besluitvorming en gebruik te maken van de procedurele mogelijkheden, waaronder een goede samenwerking met gemeenten.



Begrippenlijst

In de onderstaande lijst staat de definiëring van begrippen, zoals bedoeld in het onderhavige onderzoeksrapport.

Beperkingengebiedactiviteit	Een activiteit binnen een beperkingengebied die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige werk of object
Compartimenteringskering	Een kering die achter een andere kering ligt en die in beginsel niet is bedoeld om water tegen te houden
IPPC-inrichting	Een inrichting waarbinnen één of meer activiteiten uit bijlage I van de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) plaatsvindt/plaatsvinden en de activiteit boven de drempelwaarde uitkomt. De drempelwaarde heeft betrekking op bijvoorbeeld de productiecapaciteit
Keur	Keur waterschap Aa en Maas 2015
keur	Verordening van een waterschap
Lozen	Het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam
Milieubelastende activiteit	Een activiteit dat wordt uitgevoerd door inrichtingen en die nadelige gevolgen kunnen veroorzaken of de activiteiten buiten inrichtingen zoals: lozingen van afvalwater in rioolstelsels en in de bodem en omgaan met afvalstoffen (bijvoorbeeld het storten en verbranden ervan) ¹
Primaire waterkering	Een kering die aangewezen is in bijlage 1 en 1a van de Waterwet en die beveiliging biedt tegen overstroming door de zee en grote rivieren (voorbeeld: de Maasdijk in beheer van Waterschap Aa en Maas)
Regionale waterkering	Een kering die beveiliging biedt tegen overstroming door binnenwateren (regionale wateren) en die geregistreerd is als een waterkering in de Verordening water en in de legger
Type A-inrichting	Een inrichting die voldoet aan de criteria uit artikel 1.2 van het Activiteitenbesluit en in mindere mate milieubelastend is
Type B-inrichting	Een inrichting die bij de oprichting of een wijziging van de inrichting een melding moet doen bij het bevoegd gezag
Type C-inrichting	Een inrichting die een omgevingsvergunning nodig heeft om activiteiten uit te kunnen voeren. Een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort, is in elk geval een type C-inrichting
Wateractiviteiten	Lozen in oppervlaktewaterlichamen en gebruikmaken van regionale en primaire waterkeringen
Waterstaatswerk	Oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 154 (MvT).



Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bor	Besluit omgevingsrecht
Chw	Crisis- en herstelwet
Ob	Omgevingsbesluit
Ow	Omgevingswet
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wschw	Waterschapswet
Wtw	Waterwet



Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de aanleiding van het onderzoek centraal. De probleembeschrijving, centrale vraag, deelvragen en doelstelling worden besproken. Vervolgens worden de gebruikte bronnen en methoden voor dit onderzoek verantwoord. Tot slot volgt de leeswijzer.

1.1 Probleembeschrijving

De Omgevingswet. De wet die naar verwachting eind 2018 in werking treedt en 26 bestaande wetten op het gebied van onder andere bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur bundelt. De wet die onder meer 5.000 wetsartikelen, 120 ministeriële regelingen en 120 algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) omzet naar 350 wetsartikelen, 10 ministeriële verordeningen en 4 AMvB's. Het doel is dat op deze wijze het huidige complexe omgevingsrecht zal worden vereenvoudigd.²

Vereenvoudiging van het omgevingsrecht houdt in dit geval ook verandering in. De komst van de Omgevingswet brengt veranderingen met zich mee op het gebied van het waterrecht. Hierdoor zal de afdeling Planadvies en Vergunningen van Waterschap Aa en Maas ongetwijfeld te maken krijgen met de wijzigingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Enkele wijzigingen voor het waterschap zijn:

- de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten;
- het projectbesluit in plaats van een projectplan;
- de waterschapsverordening, en;
- de bevoegdheidsregeling bij het beslissen op vergunningaanvragen.³

In het onderhavige onderzoeksrapport staat het laatste punt centraal: de bevoegdheid van het dagelijks bestuur van Waterschap Aa en Maas om op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten te beslissen. Eén van de werkzaamheden van de afdeling Planadvies en Vergunningen is namelijk het verlenen van watervergunningen namens het dagelijks bestuur. Op grond van artikel 5.8 van de Omgevingswet wordt het college van burgemeester en wethouders in beginsel bevoegd te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Ingevolge de artikelen 5.9 tot en met 5.16 van de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's zijn uitzonderingen mogelijk. In welk geval is de afdeling namens het dagelijks bestuur dan bevoegd? Hiertoe dient juridisch literatuuronderzoek gedaan te worden.

Indien het dagelijks bestuur niet bevoegd is, zal de afdeling Planadvies en Vergunningen nog wel actief zijn '*achter het loket*'. Het is belangrijk te weten of en op welke wijze Waterschap Aa en Maas ervoor kan zorgen dat zijn waterbelangen worden gewaarborgd. Hoe geschiedt de samenwerking met gemeenten in dit geval? Welke bevoegdheden heeft de afdeling namens het bestuur nadat de vergunning reeds is verleend? Om erachter te komen welke mogelijkheden er zijn om optimaal gebruik te maken van de hiervoor genoemde bevoegdheden, dient praktijkgericht onderzoek gedaan te worden.

Kortom: om optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet, is het van cruciaal belang om na te gaan welke wijzigingen er ontstaan op het gebied van de bevoegdheidsregeling. Niet alleen is onderzoek hiernaar van belang vanwege efficiëntie, maar het is ook noodzakelijk. Bestuursorganen van Waterschap Aa en Maas hebben immers de plicht zich te houden aan de opgelegde taken en bevoegdheden uit de Omgevingswet.⁴ Met behulp van dit onderzoek kan de afdeling Planadvies en Vergunningen van Waterschap Aa en Maas anticiperen op de wijzigingen door, indien noodzakelijk, veranderingen door te voeren in de huidige invulling van de bevoegdheden in de praktijk.

² 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl.

³ Spitters 2016 en Havekes & Wensink 2013, p. 68-81.

⁴ Art. 2.1, lid 1, Ow.



1.2 Centrale vraag

Voor Waterschap Aa en Maas wordt in dit onderzoeksrapport onderzocht welke mogelijkheden de afdeling Planadvies en Vergunningen heeft om namens het waterschapsbestuur optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten, gelet op de wijzigingen in de bevoegdheidsregeling die op grond van de Omgevingswet zullen ontstaan. Dit onderzoeksrapport geeft antwoord op de centrale vraagstelling in de vorm van een advies. De centrale vraag luidt:

- » Welke mogelijkheden brengt de invoering van de Omgevingswet met zich mee voor de afdeling Planadvies en Vergunningen om namens het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten, in het kader van de nieuwe bevoegdheidsregeling?

De centrale vraag dient ter afbakening van het onderzoek. Dit onderzoek richt zich op de *bevoegdheid* van de afdeling Planadvies en Vergunningen om namens het waterschapsbestuur te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten. In dit onderzoek omvat de term '*bevoegdheid*' tevens de bevoegdheid om vergunningvoorschriften op te nemen. Ook omvat deze term de bevoegdheid om indirect te beslissen op aanvragen door 'achter het loket' te werk te gaan of door invloed uit te oefenen gedurende en na het vergunningsproces van andere bestuursorganen, indien het waterschapsbestuur niet bevoegd is te beslissen op de aanvraag. Hiernaast wordt onder het begrip '*waterschapsbestuur*' verstaan: het algemeen en het dagelijks bestuur van een waterschap. Verder wordt onder de term '*wateractiviteiten*' verstaan: direct lozen op oppervlaktewaterlichamen en gebruikmaken van regionale en primaire waterkeringen zoals bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet respectievelijk artikel 6.5, onder c en bijlage 1 en 1a van de Waterwet. Het onderzoek richt zich op deze wateractiviteiten om de volgende redenen:

- » de meeste watervergunningen die verleend worden, zien op de desbetreffende wateractiviteiten,
 - » de genoemde wateractiviteiten komen het meest terug in een bezwaar- of beroepfase.
- Vanwege afbakening van het onderzoek worden overige wateractiviteiten buiten beschouwing gelaten.

In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van deelvragen. Om een gedegen antwoord te geven op de centrale vraag, is de beantwoording van de onderstaande deelvragen benodigd. De deelvragen bevatten subdeelvragen. Deze subdeelvragen geven de inhoud van de deelvragen weer.

1. Welke bevoegdheden om te beslissen op watervergunningaanvragen heeft de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas op grond van het huidige recht?
 - » Welke bevoegdheden zijn er om te beslissen op de aanvraag?
 - » Welke bevoegdheden zijn er gedurende de vergunningverlening?
 - » Welke bevoegdheden zijn er na de vergunningverlening?
 - » Welke procedurele aspecten zijn van belang?

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt een koppeling gemaakt met de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bevoegdheden om te beslissen op watervergunningaanvragen door de afdeling Planadvies en Vergunningen van Waterschap Aa en Maas in de huidige praktijk.



2. Over welke bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten zal de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas beschikken op grond van de Omgevingswet?
 - » Welke bevoegdheden zijn er om te beslissen op de aanvraag?
 - » Welke voordelen biedt de flexibiliteitsregeling?
 - » Welke bevoegdheden zijn er gedurende de vergunningverlening?
 - » Welke bevoegdheden zijn er na de vergunningverlening?
 - » Welke procedurele aspecten zijn van belang?

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt een koppeling gemaakt met de praktijk. Deze koppeling wordt gemaakt door deskundigen te benaderen die bepaalde (kritiek)punten over de invulling van de bevoegdheden naar voren brengen.

3. Op welke wijze zullen waterschapsbesturen van andere waterschappen invulling geven aan de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten?
 - » Welke wijzigingen hebben andere waterschappen op het oog?
 - » Hoe denken de andere waterschappen de bevoegdheden in te zullen vullen?

1.3 Doelstelling

Bij het opstellen van het onderzoek, wordt een doel voor ogen gehouden. Aan de hand van de doelstelling wordt gecontroleerd of het onderzoek in lijn loopt met het onderzoek dat daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Ter realisering van het doel, wordt gebruikgemaakt van een planning.⁵ De doelstelling luidt:

Op maandag 30 mei 2016 levert de auteur van dit onderzoeksrapport een onderzoeksrapport op aan de heer Jacobs van de Juridische Hogeschool Avans-Fontys en mevrouw Lap van de afdeling Planadvies en Vergunningen van Waterschap Aa en Maas over de mogelijkheden voor de afdeling Planadvies en Vergunningen om namens het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten op grond van de Omgevingswet, zodat Waterschap Aa en Maas kan anticiperen op de bevoegdheidsregeling door wijzigingen door te voeren in de huidige invulling van de bevoegdheden en zijn waterbelangen kan waarborgen.

1.4. Verantwoording van bronnen en methodologie

Voor de totstandkoming van het onderhavige onderzoeksrapport wordt gebruikgemaakt van verscheidene bronnen en methoden. De bronnen en methoden worden per deelvraag verantwoord.

1.4.1. Deelvraag 1

Om te onderzoeken welke bevoegdheden de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het waterschapsbestuur heeft om te beslissen op watervergunningaanvragen, wordt een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek uitgevoerd. Wet- en regelgeving worden geraadpleegd, te kennen: de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), de Waterwet, het Waterbesluit, de Keur waterschap Aa en Maas 2015, de Algemene regels Keur 2015 en de beleidsregels van Waterschap Aa en Maas. Tevens wordt gebruikgemaakt van handboeken, zoals te vinden in de literatuur- en bronnenlijst. Voor de beantwoording van de eerste deelvraag wordt een koppeling gemaakt met de praktijk. Hierbij wordt gebruikgemaakt van personen als bron. Ook wordt de decentrale regelgeving van het waterschap beschreven. Verder worden de methoden 'inhoudsanalyse' en 'interview' toegepast. Bestaand materiaal

⁵ Zie bijlage A Planning.



wordt aangewend door de documenten te analyseren, structureren en interpreteren. Tevens wordt een jurist van de afdeling Planadvies en Vergunningen bevestigd.

1.4.2. Deelvraag 2

Hieronder worden de bronnen en methoden voor de tweede deelvraag verantwoord. Zowel op het juridisch literatuuronderzoek als op de koppeling met de praktijk wordt ingegaan.

Juridisch literatuuronderzoek

Ook voor de beantwoording van de tweede deelvraag wordt een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek verricht. Om de bevoegdheden van het waterschapsbestuur op grond van de Omgevingswet in kaart te brengen, worden kamerstukken geraadpleegd. De Omgevingswet, memorie van toelichting van de Omgevingswet, AMvB's, de nota van toelichting van het Omgevingsbesluit, beleidsstukken en tijdschriften worden bestudeerd. Momenteel zijn er vier AMvB's in concept in het bezit van Waterschap Aa en Maas.⁶ In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van het Omgevingsbesluit en de nota van toelichting van dat besluit. In het Omgevingsbesluit staan enkele bevoegdheden van het waterschapsbestuur beschreven. De andere AMvB's richten zich op het toetsingskader. Gelet op de afbakening worden deze AMvB's niet behandeld in dit onderzoek. In een enkel geval is gebruikgemaakt van het Besluit activiteiten leefomgeving. Verder wordt gebruikgemaakt van verscheidene juridische databanken, te weten: www.legalintelligence.com en www.navigators.kluwer.nl. De methode 'inhoudsanalyse' wordt toegepast om de voorgenoemde documenten te raadplegen.

Praktijkgericht onderzoek

Tevens wordt gebruikgemaakt van personen als bron. Deze personen zijn op de hoogte van de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet en treden op als informanten. Vier juristen, een beleidsmedewerker Integraal Beleid, een projectleider Omgevingswet en de dijkgraaf van Waterschap Aa en Maas worden geïnterviewd. Hiernaast worden de heer Groothuise, hoofddocent Universiteit Utrecht, en een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch geïnterviewd. In de tekst wordt verwezen naar de bijlage. In deze bijlage wordt informatie gegeven over de functie van de persoon. Voor de beantwoording van de deelvraag wordt de methode 'interview' toegepast. Dit houdt in dat een vraaggesprek plaatsvindt met tevoren zorgvuldig gekozen personen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de methode 'halfgestructureerde interview'. Dit betekent dat voor de beantwoording van de deelvraag wordt gewerkt met een lijst met onderwerpen of met een vragenlijst. Hierbij bestaat de mogelijkheid om tijdens het interview nieuwe of aanvullende vragen te formuleren.

1.4.4. Deelvraag 3

Voor de beantwoording van de derde deelvraag worden andere waterschappen benaderd. Drie personen worden als bron gebruikt. Wederom wordt gebruikgemaakt van de methode 'halfgestructureerde interview'. Hierbij wordt gewerkt met een vragenlijst die via elektronische weg wordt toegezonden aan de tevoren zorgvuldig gekozen personen.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de bevoegdheden van de afdeling Planadvies & Vergunningen om namens het waterschapsbestuur te beslissen op watervergunningaanvragen op grond van het huidige recht besproken. In hoofdstuk 3 worden de bevoegdheden van het bestuur op grond van de Omgevingswet besproken. In beide hoofdstukken wordt stilgestaan bij de bevoegdheden voor, gedurende en na de vergunningverlening. In hoofdstuk 3 wordt tevens ingegaan op de flexibiliteit die de Omgevingswet biedt. Hoofdstuk 4 gaat in op de kijk van andere waterschappen op de bevoegdheden van het waterschapsbestuur op grond van de Omgevingswet. Tot slot worden de conclusie en aanbevelingen besproken in hoofdstuk 5.

⁶ Voor de tekst van de Omgevingswet wordt nadrukkelijk verwezen naar www.overheid.nl. Artikelen uit de Omgevingswet op websites zoals www.omgevingsrecht.nl wijken af met de artikelen uit de tekst op www.overheid.nl.



Hoofdstuk 2 Bevoegdheden op grond van het huidige recht

In dit hoofdstuk worden de bevoegdheden van de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas om te beslissen op watervergunningaanvragen op grond van het huidige recht besproken. Hierbij worden de bevoegdheden voor, gedurende en na de vergunningverlening toegelicht. Tevens worden de procedurele aspecten met betrekking tot de bevoegdheden besproken. Op de hiervoor genoemde onderwerpen wordt eveneens de invulling van desbetreffende bevoegdheden in de huidige praktijk aangehaakt.

2.1. Beslissen op de aanvraag

Op grond van de wet is het waterschapsbestuur bevoegd te beslissen op watervergunningaanvragen. Om deze bevoegdheid zelf in te vullen, en te verbreden, kan regelgeving worden opgesteld. Hiertoe is het waterschapsbestuur bevoegd. De bevoegdheden, op grond van het huidige recht, om te beslissen op watervergunningaanvragen worden in deze paragraaf besproken. Zoals in de inleiding reeds is vermeld, wordt in dit onderzoek onder watervergunningen verstaan: vergunningen voor de wateractiviteiten direct lozen op een oppervlaktewaterlichaam en gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen.

2.1.1. Mandaat

Alvorens wordt ingegaan op de wateractiviteiten, wordt kort stilgestaan bij de mandatering van de bevoegdheid om te beslissen op watervergunningaanvragen. De afdeling Planadvies en Vergunningen verleent, namens het waterschapsbestuur, watervergunningen om te lozen op oppervlaktewaterlichamen en gebruik te maken van primaire en regionale waterkeringen. De afdeling is hiertoe gemandateerd. Deze mandatering vindt grondslag in bijlage B van de Mandaatregeling 2010 van Waterschap Aa en Maas. In deze regeling is de bevoegdheid om onder andere watervergunningen te verlenen, weigeren, wijzigen en in trekken gemandateerd aan het afdelingshoofd van de afdeling Planadvies en Vergunningen.

2.1.2. Grondslag wateractiviteiten

De wettelijke grondslagen van de hiervoor genoemde wateractiviteiten worden in deze subparagraaf besproken.

Lozingen

Op grond van de Waterwet wordt onder lozen verstaan: 'brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam of brengen van water of stoffen op een zuiveringstechnisch werk'. Artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet regelt de directe lozingen: het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Op grond van dit artikel is het waterschapsbestuur bevoegd te beslissen op watervergunningaanvragen voor directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen.⁷ Sommige directe lozingen zijn uitgezonderd van de vergunningplicht door algemene regels die zijn gesteld in AMvB's. In deze gevallen hoeft het waterschapsbestuur geen vergunning te verlenen.⁸ De vergunningplicht is opgeheven voor de directe lozingen die:

- worden genoemd in artikel 1.6 van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- worden genoemd in artikel 1.3, onder e, van het Besluit lozen buiten inrichtingen;
- geschieden vanuit particuliere huishoudens, hierop is het Besluit lozing afvalwater huishoudens van toepassing;
- onder het toepassingsbereik vallen van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart, en;
- vallen onder de Mijnbouwwet.⁹

⁷ Art. 6.2, lid 1 onder a, Wtw.

⁸ Art. 6.6 Wtw.

⁹ Vergunningplichtig lozen', *Infomil*, www.infomil.nl.



Als een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam niet is geregeld in de hiervoor genoemde besluiten, dan geldt de vergunningplicht op grond van artikel 6.2, eerste lid onder a, van de Waterwet. Nu het onderhavige onderzoeksrapport zich niet richt op het toetsingskader van de lozingen, wordt volstaan met de opsomming op de vorige pagina.

Keringen

Op grond van artikel 6.5, onder c, jo. artikel 6.7 van de Waterwet kan het gebruikmaken van waterstaatswerken in *regionale* wateren bij AMvB onderworpen worden aan een vergunningplicht. Onder een waterstaatswerk wordt onder andere een waterkering verstaan.¹⁰ Voor regionale waterkeringen zijn geen regels gesteld in de Waterwet of een AMvB. De vergunningplicht voor het gebruikmaken van waterstaatswerken in regionale wateren (lees: regionale waterkeringen) wordt volledig geregeld via de verordening van waterschappen: de keur.¹¹

In de keur kan tevens een vergunningplicht worden ingesteld voor het gebruikmaken van keringen in *primaire* wateren die in beheer zijn van het waterschap. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de zorgplicht van de waterbeheerder. Deze zorgplicht houdt in dat de waterbeheerder 'de wettelijke taak heeft om de primaire kering aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen'. De beheerder van de primaire kering kan algemene regels opstellen en vergunningplichten instellen, indien dat van belang wordt geacht met het oog op de zorgplicht.¹² Verder vloeit de bevoegdheid om vergunningplichten op te nemen in de keur voort uit de verordende bevoegdheid van het waterschapsbestuur. Op deze bevoegdheid wordt hieronder nader ingegaan.

Het algemeen bestuur heeft de bevoegdheid om een verordening op te stellen.¹³ De verordening mag niet strijdig zijn met hogere regelgeving, zoals: de wet, AMvB of provinciale verordeningen.¹⁴ Het algemeen bestuur van Waterschap Aa en Maas heeft, in samenwerking met de algemene besturen van de waterschappen Brabantse Delta en De Dommel, gebruikgemaakt van de verordende bevoegdheid. De huidige algemene verordening staat bekend als 'de Keur waterschap Aa en Maas 2015' (hierna: de Keur) en is in werking getreden op 1 maart 2015. In de Keur staan regels die het waterschap hanteert bij de bescherming van onder andere waterkeringen, watergangen en bijbehorende kunstwerken. Op deze wijze wordt onder andere schade aan dijken en oevers voorkomen. Ook zijn er regels over het onderhoud van waterlopen om de waterafvoer in het oppervlaktewaterlichaam te waarborgen.¹⁵ Deze regels zijn vastgelegd in de vorm van geboden en verboden.

Op het moment dat de activiteit vergunningplichtig is gesteld in de Keur, dan is paragraaf 2 van hoofdstuk 6 van de Waterwet van toepassing.¹⁶ Deze paragraaf bevat algemene bepalingen voor de watervergunning die ook zien op de vergunningplichten uit de keur.¹⁷

Tevens heeft Waterschap Aa en Maas de bevoegdheid om algemene regels op te stellen.¹⁸ In de 'Algemene regels Keur 2015' staan vrijstellingen voor gebodsbepalingen, vergunningplichten of algeheel verboden voor het verrichten van bepaalde activiteiten. Deze vrijstellingen worden gegeven, indien aan specifieke voorschriften wordt voldaan.

¹⁰ Art. 1.1, lid 1, Wtw.

¹¹ Havekes & De Putter 2010, p. 161.

¹² Art. 5.3 Wtw en 'Kader zorgplicht primaire waterkeringen', *Helpdeskwater*, www.helpdeskwater.nl.

¹³ Artt. 56, lid 1, jo. 78, lid 1, Wschw.

¹⁴ Art. 59 Wschw.

¹⁵ 'Keur', *Infomil*, www.infomil.nl (zoek op: Keur).

¹⁶ Art. 6.13 Wtw en Van den Broek 2011, p. 134.

¹⁷ Havekes & Van Rijswijk 2010, p. 188 – 189.

¹⁸ Art. 6.7 Wtw jo. art. 1.4 Keur.



Verder hebben waterschapsbesturen de bevoegdheid om beleidsregels op te stellen. Waterschapsbesturen hebben immers de autonome bevoegdheid tot het stellen van regels.¹⁹ Het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas heeft gebruikgemaakt van deze bevoegdheid door de 'Beleidsregels voor waterkering, waterkwantiteit en grondwater' op te stellen.

De afdeling Planadvies en Vergunningen is betrokken bij het opstellen van de hierboven genoemde regelgeving en heeft met name zeggenschap over de uitvoerbaarheid van de regels. Op deze wijze kan de afdeling invloed uitoefenen op de reikwijdte van de bevoegdheid om te beslissen op vergunningaanvragen. De afdeling beslist immers mede welke activiteiten vergunningplichtig worden gesteld.

Overzicht wet- en regelgeving

In het onderstaande overzicht staan de vergunningplichtige wateractiviteiten, die betrekking hebben op directe lozingen en waterkeringen, op grond van de wet en de Keur. De afdeling Planadvies en Vergunningen is, namens het waterschapsbestuur, bevoegd te beslissen op aanvragen voor onderstaande wateractiviteiten. Volledigheidshalve zijn de algemene regels en beleidsregels, die van toepassing zijn op een wateractiviteit, vermeld.

Hiernaast dient te worden opgemerkt dat artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, ziet op het kwalitatieve aspect van de lozingen. Dit artikel beoogt de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen te beschermen. Een vergunning is op grond van dit artikel altijd benodigd, indien de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam wordt aangetast. Hierbij bestaat de kans dat tevens een vergunning benodigd is op grond van de Keur. De Keur bevat immers bepalingen over de kwantiteit (hoeveelheid) bij lozingen in regionale wateren.²⁰ Aan de aanvrager wordt één watervergunning verleend.

Wateractiviteit	Artikel Wschw / Wtw	Keur	Algemene regels	Beleidsregel
Keringen				
Gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen en bijbehorende beschermingszone A en profiel van vrije ruimte	56, eerste lid, jo. 78, eerste lid, Wschw	3.3	25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33	15, 16, 17, 18, 19, 20, 21
Gebruikmaken van compartimenteringskeringen en bijbehorende beschermingszone en overige keringen	56, eerste lid, jo. 78, eerste lid, Wschw	3.4	26, 28, 29, 30, 31, 32, 33	15, 16, 17, 18, 19, 20, 21
Gebruikmaken van beschermingszone B behorende bij primaire waterkeringen	56, eerste lid, jo. 78, eerste lid, Wschw	3.5	31	15, 16, 17, 18, 19, 20, 21
Lozingen				
Afvoer door verhard oppervlak	6.2, eerste lid, Wtw	3.6	15	13
Water brengen in oppervlaktewaterlichamen	6.2, eerste lid, Wtw	3.7	12	12
Drainage	6.2, eerste lid, Wtw	3.8	11	14
Verbod voor alle activiteiten bij bijzondere omstandigheden	6.2, eerste lid, Wtw	3.13	-	-

¹⁹ Art. 56 Wschw.

²⁰ 'Valt water onder het begrip van stoffen', *Helpdesk water*, www.helpdeskwater.nl.



Nu het onderzoek zich richt op onder andere directe lozingen op grond van de Waterwet, zijn overige wateractiviteiten die niet tevens zien op het kwalitatieve aspect van de lozingen of gebruikmaking van primaire of regionale waterkeringen niet opgenomen in het schema. Extra aandacht verdient de activiteit: 'gebruikmaken van oppervlaktewaterlichamen of bijbehorende beschermingszones, ondersteunende kunstwerken en profiel van vrije ruimte'. Deze activiteit ziet enkel op de kwantiteit van de lozing, waardoor enkel een vergunning op grond van de Keur benodigd is en niet op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet. Om deze reden is deze activiteit niet opgenomen in het schema.

2.1.3. Verbinden van voorschriften en beperkingen

Bij de beslissing op de aanvraag om een watervergunning is de afdeling Planadvies en Vergunningen bevoegd voorschriften en beperkingen op te stellen.²¹ De voorschriften en beperkingen kunnen uitsluitend strekken tot de doelstellingen die genoemd zijn in artikel 2.1 van de Waterwet. Voorschriften en beperkingen kunnen onder andere verplichtingen inhouden.²² Deze verplichtingen zien erop negatieve effecten op het watersysteem te compenseren, (gedeeltelijk) weg te nemen, zoveel mogelijk te beperken of te staken.²³

Hiernaast kunnen voorschriften worden opgenomen die de financiële zekerheid regelen om nakoming te waarborgen van de verplichtingen die voortvloeien uit de vergunning.²⁴ De financiële zekerheid kan tevens zien op de dekking van schade die eventueel door de vergunde handeling kan worden veroorzaakt aan een watersysteem.²⁵

2.1.4. Samenloop van bevoegdheden

Het komt voor dat bij enkelvoudige of meervoudige wateractiviteiten meerdere bestuursorganen zijn die bevoegd zijn te beslissen op de aanvraag, waardoor de bevoegdheden samenlopen. Het is van belang om te weten of het waterschapsbestuur in dit geval nog wel bevoegd is. Om deze reden wordt dit nader besproken. Samenloop van bevoegdheden kan zich voordoen in situaties waarin een lozing door middel van een pijp door een waterkering geschiedt. Wordt het oppervlaktewaterlichaam waarop wordt geloosd beheerd door een ander dan de beheerder van de waterkering, dan is sprake van twee bevoegde bestuursorganen. De Waterwet biedt in dit geval de oplossing: het hoogste gezag is in beginsel bevoegd om op de aanvraag te beslissen.²⁶ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) heeft bepaald dat niet van belang is op welke wateractiviteit de aanvraag primair ziet.²⁷ Deze uitspraak ziet op een grondwateronttrekking op grond van artikel 6.4, eerste lid aanhef en onder a, van de Waterwet. Echter, er is geen reden om niet aan te nemen dat deze regel niet ziet op andere vergunningplichtige wateractiviteiten op grond van de Waterwet bij een samenloop van bevoegdheden.²⁸

Hiernaast kan sprake zijn van twee gelijkwaardige bevoegde bestuursorganen, zoals: de dagelijkse besturen van twee waterschappen. In dit geval wordt de watervergunning verleend door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de te vergunnen wateractiviteit in hoofdzaak plaatsvindt.²⁹ Na de toepassing van het artikel uit de Waterwet zal het bevoegd gezag, in overeenstemming met de leus '*eens bevoegd blijft bevoegd*', bevoegd blijven. Het bevoegd gezag is dus tevens bevoegd wijzigingen door te voeren in de vergunning.³⁰

²¹ Art. 6.20 Wtw.

²² Boeve, Groothuijse, e.a. 2013, p. 149.

²³ Art. 6.20, lid 1 onder b, Wtw.

²⁴ 'Aanvraag en voorbereidingsprocedure watervergunning', *Infomil*, www.infomil.nl.

²⁵ Art. 6.20, lid 1 onder a, Wtw.

²⁶ Artikel 6.17 Wtw en Boeve, Groothuijse, e.a. 2013, p. 147.

²⁷ ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:234.

²⁸ Wie behandelt een aanvraag voor een watervergunning als meerdere bestuursorganen bevoegd zijn?, *Blog Omgevingsrecht*, www.blogomgevingsrecht.nl.

²⁹ Art. 6.17, lid 1, Wtw.

³⁰ 'Samenloop van bevoegdheden', *Infomil*, www.infomil.nl.



Afwijken van de hoofdregel

Van de hoofdregel kan worden afgeweken. De bevoegde bestuursorganen kunnen gezamenlijk bepalen wie het bevoegd gezag wordt.³¹ Een dergelijke situatie kan zich voordoen, indien een lager bestuursorgaan meer belang heeft bij de vergunningverlening dan het hogere bestuursorgaan. Als geen overeenstemming wordt bereikt, dan is de hoofdregel van toepassing.

Bij samenloop van bevoegdheden dienen goede afspraken te worden gemaakt over het gezag dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag. Ontstaat twijfel omtrent de vraag wie bevoegd gezag is, dan kan door afwijking van de hoofdregel een rechterlijke fingerwijzing worden voorkomen. De bevoegdheid tot aanwijzing van een bevoegd gezag kan ook in mandaat worden uitgeoefend.³²

In het onderstaande overzicht zijn de mogelijkheden en het risico bij een samenloop van bevoegdheden samengevat.



Wijziging van de vergunning

De kans bestaat dat door wijzigingen in de vergunningplichtige wateractiviteiten meerdere bestuursorganen betrokken raken. In dit geval is er sprake van samenloop van bevoegdheden bij de wijziging van de vergunning. De besproken hoofdregel en het afwijken van de hoofdregel gelden eveneens in dit geval.³³ Op de bevoegdheid om de vergunning te wijzigen wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2.1.

Toepassingsbereik artikel 6.17 Waterwet

Opmerking verdient dat artikel 6.17 van de Waterwet enkel ziet op de gevallen waarin de wateractiviteiten vergunningplichtig zijn. In het geval dat een wateractiviteit onder een vergunningplicht van het ene bevoegde gezag valt én onder de algemene regels van een ander bevoegd gezag, dan zijn er voor de activiteiten verschillende bestuursorganen bevoegd. Het bevoegd gezag wiens algemene regels gelden, beslist op de toepassing van die algemene regels. Het andere bevoegd gezag beslist op de watervergunningaanvraag.³⁴

³¹ Art. 6.17, lid 2, Wtw.

³² Art. 6.17, lid 2, Wtw en Havekes & De Putter 2010, p. 141 - 142.

³³ Artt. 6.17, lid 4, Wtw jo. 6.17, lid 1 t/m 3 Wtw.

³⁴ Havekes & De Putter 2010, p. 141 - 142.



2.2. Gedurende de vergunningverlening

In deze paragraaf worden de bevoegdheden gedurende de vergunningverlening om (indirect) invloed uit te oefenen op de inhoud van de vergunning besproken, indien de afdeling Planadvies en Vergunningen niet bevoegd is om op de aanvraag te beslissen.

2.2.1. Advies verschaffen

Wat nu?

Het Rijk en het dagelijks bestuur van een waterschap zijn bevoegd te beslissen op een watervergunningaanvraag. Er wordt niet afgeweken van de hoofdregel uit de Waterwet. Dit houdt in dat in casu het Rijk het bevoegd gezag is. Wat voor invloed kan het dagelijks bestuur van het waterschap nu nog uitoefenen bij de beslissing op een watervergunningaanvraag?

Het dagelijks bestuur van het waterschap heeft als betrokken bestuursorgaan het recht om advies te geven over de aanvraag. Op de aanvraag kan immers niet worden beslist dan nadat een medebetrokken bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld een advies uit te brengen omtrent het ontwerpbesluit of definitieve besluit.³⁵ In de Waterwet staat niet dat het bevoegd gezag, in dit geval het Rijk, het advies dient op te volgen. Wel dient het bevoegde bestuursorgaan deugdelijk te motiveren waarom het advies niet is opgevolgd.³⁶

2.2.2. Mandaat intrekken

Indien bij samenloop van bevoegdheden wordt afgeweken van de hoofdregel en het bevoegd gezag de bevoegdheid om te beslissen op een watervergunningaanvraag mandateert aan een ander gezag, dan blijft de mandaatgever bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.³⁷ Hierbij kan worden gedacht aan de afwijking van de hoofdregel bij gelijkwaardige bevoegde bestuursorganen. Indien het ene waterschapsbestuur de bevoegdheid als mandaatgever heeft gemandateerd aan het andere waterschapsbestuur, dan kan de mandaatgever alsnog beslissen op de aanvraag. De mandaatgever kan het mandaat te allen tijde intrekken.³⁸

2.2.3. Zienswijze inbrengen

In paragraaf 2.2.1. is beschreven dat een medebetrokken bestuursorgaan advies mag uitbrengen over de aanvraag. Indien het advies op een ontwerp van het op de aanvraag te nemen besluit niet wordt opgevolgd, kan het waterschapsbestuur een zienswijze inbrengen. Gaat het om een watervergunning voor het lozen op een oppervlaktewaterlichaam, dan kan het waterschapsbestuur een zienswijze inbrengen zonder belanghebbende te zijn. Ook indien het gaat om een watervergunning voor het gebruikmaken van keringen, kan het waterschapsbestuur zienswijzen inbrengen op het moment dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast. Wel dient het waterschapsbestuur hierbij belanghebbende te zijn. Op deze procedurele aspecten wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4.1. en 2.4.2.

2.3. Na de vergunningverlening

De afdeling Planadvies en Vergunningen heeft namens het dagelijks bestuur enkele bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de inhoud of het bestaan van een watervergunning, nadat de watervergunning reeds is verleend. Deze bevoegdheden worden in deze paragraaf behandeld.

³⁵ Art. 6.17, lid 3, Wtw.

³⁶ Havekes & De Putter 2010, p. 141.

³⁷ Art. 10:7 Awb.

³⁸ Art. 10:8 Awb.



2.3.1. Voorschriften wijzigen, aanvullen of intrekken

Indien een watervergunning is verleend, kan het bevoegd gezag een watervergunning, de bijbehorende voorschriften en beperkingen (ambtshalve) wijzigen.³⁹ Tevens kunnen de watervergunning, de voorschriften en beperkingen (ambtshalve) worden aangevuld. Van deze bevoegdheden maakt de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het waterschapsbestuur gebruik.⁴⁰ Op deze wijze heeft de afdeling zeggenschap over de inhoud of het bestaan van een watervergunning, nadat de vergunning reeds is verleend.

Strikt gezien is de afdeling enkel gemandateerd tot het wijzigen van een watervergunning en niet tot het aanvullen ervan.⁴¹ Wel kan onder het wijzigen van de watervergunning tevens het aanvullen ervan worden verstaan. Toch maakt de Waterwet een onderscheid tussen de begrippen 'wijzigen' en 'aanvullen'.⁴²

Hiernaast bestaat de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken, indien de vergunning gedurende drie achtereenvolgende jaren niet is gebruikt.⁴³ Zoals reeds is vermeld, onder paragraaf 2.1.1., is de bevoegdheid aan het afdelingshoofd van de afdeling Planadvies en Vergunningen gemandateerd om namens het waterschapsbestuur watervergunningen in te trekken.

In bepaalde gevallen is het bevoegd gezag verplicht een vergunning in te trekken. Op grond van het derde lid van artikel 6.22, derde lid, van de Waterwet geldt deze verplichting, indien:

- de aanvrager daarom verzoekt, voor zover de doelstellingen en belangen uit artikel 2.1 en 6.11 van de Waterwet zich hiertegen niet verzetten;
- zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de activiteiten niet langer vergunbaar zijn, met het oog op de doelstellingen en belangen uit artikel 2.1 en 6.11 van de Waterwet;
- internationale regelgeving de intrekking verplicht.⁴⁴

In de laatste twee gevallen mag niet tot intrekking worden overgegaan, indien met een tegemoetkoming kan worden volstaan door de voorschriften of beperkingen uit de vergunning te wijzigen of aan te vullen.⁴⁵ Dit blijkt uit artikel 6.22, vierde lid, van de Waterwet.

Zienswijze en schadevergoeding

Bij een wijziging, aanvulling of intrekking bestaan nog twee punten van aandacht:

- de zienswijze, en;
- een schadevergoeding voor de vergunninghouder.

Indien een wijziging, aanvulling of intrekking plaatsvindt, dient de mogelijkheid voor de vergunninghouder tot het naar voren brengen van een zienswijze te worden opengelaten op grond van artikel 4:8 van de Awb.

Hiernaast kan onder bepaalde omstandigheden sprake zijn van een verplichting tot vergoeding van de schade die de vergunninghouder lijdt door de wijziging of intrekking van de vergunning.⁴⁶ Degene die schade lijdt, kan een verzoek tot schadevergoeding doen.⁴⁷

Waterschap Aa en Maas kent een eigen verordening voor de afhandeling van verzoeken tot schadevergoeding: de 'Verordening schadevergoeding waterschap Aa en Maas 2015'. Gelet op de afbakening van het onderzoek wordt op dit punt niet nader ingegaan.

³⁹ Art. 6.22, lid 1, Wtw.

⁴⁰ Bijlage B Interview K. Lap.

⁴¹ Mandaatregeling 2010, bijlage B.

⁴² Art. 6.22 Wtw.

⁴³ Art. 6.22, lid 2, Wtw.

⁴⁴ Boeve, Groothuijse, e.a. 2013, p. 149.

⁴⁵ Havekes & De Putter 2010, p. 147.

⁴⁶ Havekes & De Putter 2010, p. 147.

⁴⁷ Art. 7.14 Wtw.



2.3.2. Rechtsmiddelen aanwenden

Indien de afdeling Planadvies en Vergunningen niet bevoegd is tot vergunningverlening en dus ook niet tot wijziging, aanvulling of intrekking ervan, kan het dagelijks bestuur een rechtsmiddel aanwenden. Het dagelijks bestuur kan bijvoorbeeld bezwaar maken tegen een besluit van een ander bestuursorgaan, omdat het advies van het waterschap zonder motivering niet is opgevolgd. Het bestuur dient dan wel belang te hebben bij het besluit.

De bevoegdheid van het dagelijks bestuur om rechtsmiddelen aan te wenden is gedelegeerd door het algemeen bestuur.⁴⁸ Het dagelijks bestuur is onder andere bevoegd rechtsgedingen te voeren, bezwaar te maken, beroep in te stellen en een kort geding aan te spannen. Op grond van de Waterschapswet is het algemeen bestuur bevoegd deze bevoegdheid te delegeren.⁴⁹

2.4. Procedurele aspecten

In deze paragraaf wordt de procedure besproken waarbinnen de bevoegdheid om te beslissen op watervergunningaanvragen voor directe lozingen en gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen kan worden uitgeoefend.

2.4.1. Directe lozingen

De Waterwet regelt in welke gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb toegepast dient te worden bij de verlening, wijziging of intrekking van een watervergunning. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is in beginsel van toepassing op (onder andere) het lozen op een oppervlaktewaterlichaam.⁵⁰ Is een watervergunning voorbereid op grond van de Waterwet in samenhang met afdeling 3.4 van de Awb, dan is tevens afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat op de ontwerpvergunning door *een ieder* zienswijzen ingebracht kunnen worden.⁵¹

Verlening van een watervergunning

Binnen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure dient zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes maanden, een beslissing te worden genomen op een aanvraag door de afdeling Planadvies en Vergunningen.⁵² Binnen deze zes maanden dient, voorafgaand aan het definitieve besluit, een ontwerpbesluit te zijn genomen. Het ontwerpbesluit dient ter inzage te worden gelegd.⁵³ Voorafgaand aan de terinzagelegging dient bij algemene kennisgeving een mededeling te worden gedaan.⁵⁴ In de desbetreffende mededeling staat de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen, zoals bedoeld in artikel 3:15 van de Awb, vermeld. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen bedraagt zes weken. Deze termijn geldt eveneens voor het uitbrengen van adviezen die vereist zijn op basis van de wet.⁵⁵

De termijn van zes maanden kan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag worden verlengd.⁵⁶ Voordat het besluit wordt genomen om de termijn te verlengen, dient de aanvrager in de gelegenheid te worden gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen over de verlenging. De termijn kan enkel worden verlengd, indien het gaat om een zeer ingewikkelde aanvraag of een omstreden onderwerp. Hierbij is verlenging enkel mogelijk met een redelijke termijn.

⁴⁸ Art. 2, onder k, Regeling tot het delegeren van bevoegdheden aan het Dagelijks Bestuur.

⁴⁹ Art. 83 Wschw.

⁵⁰ Art. 6.16 Wtw.

⁵¹ Art. 13.3 Wm en Havekes & De Putter 2010, p. 145-146.

⁵² Art. 3:18 Awb.

⁵³ Art. 3:11 Awb.

⁵⁴ Art. 3:12 Awb.

⁵⁵ Art. 3:16 Awb en Van Buuren, Borman, e.a. 2013, p. 137.

⁵⁶ Art. 3:18, lid 2, Awb.



Van een beslissing tot verlenging moet bij algemene kennisgeving, zoals bedoeld in artikel 3:12 van de Awb, mededeling worden gedaan. Voorts staat tegen een besluit tot verlenging geen beroep open, omdat het gaat om een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit.⁵⁷ Uitzondering hierop is diegene die door de verlenging rechtstreeks in zijn belang getroffen wordt. In dit geval kan rechtstreeks beroep worden ingesteld.⁵⁸ Overigens kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld door diegene aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen naar voren heeft gebracht.⁵⁹ Hiernaast staat tegen het besluit geen bezwaarmogelijkheid open, omdat het besluit is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁶⁰

Intrekking of wijziging van een vergunning

Gaat het besluit over: 1). de intrekking van een watervergunning of 2). de wijziging van een watervergunning, waarbij de aanvraag is gedaan door een andere persoon dan degene tot wie het te wijzigen besluit is gericht, dan dient het besluit uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp te worden genomen.⁶¹

Indien geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, dan dient het bestuursorgaan uiterlijk vier weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verlopen, een besluit te nemen. Hierbij doet het bestuursorgaan bij algemene kennisgeving zo spoedig mogelijk een mededeling conform artikel 3:12 van de Awb. Dit is een aparte kennisgeving van het feit dat geen zienswijze naar voren is gebracht. Hierdoor wordt men attent gemaakt op het feit dat een beslissing binnen uiterlijk vier, en niet twaalf, weken dient te worden genomen. Verzuimt het bestuursorgaan op tijd een besluit te nemen, dan kan door de burger een rechtsmiddel worden aangewend tegen het niet tijdig nemen van een besluit.⁶² Tegen het besluit staat geen bezwaarmogelijkheid open.⁶³ Wel staat rechtstreeks beroep bij de rechter open.⁶⁴ Wederom dient diegene die in beroep gaat een zienswijze te hebben ingebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen zienswijze heeft ingebracht.⁶⁵

Uitzondering

Bij AMvB kan worden bepaald dat in bepaalde gevallen geen toepassing wordt gegeven aan de bepaling uit de Waterwet dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast. Deze procedure is niet van toepassing op lozingen vanuit inrichtingen type A en B als bedoeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer en op lozingen buiten inrichtingen.⁶⁶ Voor deze gevallen is de reguliere procedure van afdeling 4.1.2. van de Awb van toepassing. Feitelijk worden alleen lozingsvergunningen voor IPPC-inrichtingen en inrichtingen type C voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁶⁷

⁵⁷ Art. 6:3 Awb.

⁵⁸ Van Buuren, Borman, e.a. 2013, p. 141.

⁵⁹ Art. 6:13 Awb.

⁶⁰ Art. 7:1, lid 1 onder e, Awb.

⁶¹ Art. 3:18, lid 3, Awb.

⁶² Art. 6:2, aanhef en onder b, Awb..

⁶³ Art. 7:1, eerste lid onder e, Awb.

⁶⁴ Van Buuren, Borman, e.a. 2013, p. 142.

⁶⁵ Art. 6:13 Awb.

⁶⁶ Art. 6.1b Waterbesluit.

⁶⁷ 'In welke gevallen wordt een watervergunning verleend via de zogenaamde verkorte procedure (8 weken) en wanneer via de standaardprocedure (6 maanden)', Module Water 287, Kluwer 2013, www.legalintelligence.com.



2.4.2. Keringen

Een watervergunning voor het gebruikmaken van een waterkering valt niet onder het toepassingsbereik van het artikel uit de Waterwet waarin wordt bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is.⁶⁸ Dit houdt in dat de reguliere voorbereidingsprocedure toegepast dient te worden. De reguliere voorbereidingsprocedure is geregeld in hoofdstuk 4 van de Awb.

Het is niet bij wettelijk voorschrift bepaald binnen welke termijn op een watervergunningaanvraag voor het gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen dient te worden beslist binnen de reguliere voorbereidingsprocedure. In dit geval regelt de Awb dat een vergunning dient te worden verleend binnen een redelijke termijn.⁶⁹ Die redelijke termijn wordt in elk geval overschreden wanneer de afdeling Planadvies en Vergunningen binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen watervergunning heeft verleend of wanneer de afdeling binnen deze acht weken niet heeft medegedeeld binnen welke redelijke termijn de vergunning wel kan worden verleend. De beslistermijn kan dus acht weken zijn, tenzij acht weken niet een redelijke termijn is voor de verlening van de vergunning. Wederom dient de termijn bij verlenging redelijk te zijn.⁷⁰

Binnen de reguliere voorbereidingsprocedure is er geen ontwerpfase met de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen en geldt geen publicatieplicht. Wel kan de belanghebbende in bezwaar tegen het besluit, alvorens in beroep wordt gegaan bij de bestuursrechter.⁷¹

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Het dagelijks bestuur kan ervoor kiezen een watervergunning voor het gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen voor te bereiden met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁷² Hiervoor is volgens de ABRvS geen afzonderlijk besluit vereist van het dagelijks bestuur. De ABRvS meent immers dat een belanghebbende rechtstreeks in beroep kan bij de bestuursrechter, indien blijkt dat het besluit is voorbereid met een procedure die voldoet aan afdeling 3.4 van de Awb.⁷³ Hierbij is van belang dat in de kennisgeving, overeenkomstig artikel 3:12 van de Awb, het voornemen om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te hanteren, wordt vermeld.

Wel verdient een separaat 'uov-toepassingsbesluit' aanbeveling, omdat dit de mogelijkheid geeft om de keuze voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure expliciet te motiveren. Een 'uov-toepassingsbesluit' is een besluit in de zin van de Awb.⁷⁴ Het besluit heeft immers gevolgen voor de rechtspositie van belanghebbenden. Hiernaast is het besluit een beslissing inzake de procedure van het besluit.⁷⁵ Wederom geldt in dit geval dat geen rechtsmiddelen aangewend kunnen worden, tenzij de belanghebbende rechtstreeks in zijn belangen is getroffen.⁷⁶

⁶⁸ Art. 6.16 Wtw.

⁶⁹ Art. 4:13 Awb.

⁷⁰ Art. 4:13 jo. 4:14, lid 3, Awb.

⁷¹ Art. 7:1 Awb.

⁷² Art. 3:10, lid 1, Awb.

⁷³ ABRvS 25 februari 2015 (r.o. 3.10), ECLI:NL:RVS:2015:585.

⁷⁴ Art. 1:3 Awb.

⁷⁵ Art 6:3 Awb.

⁷⁶ 'Keuze van het bestuursorgaan: afzonderlijk besluit, commentaar op 3:10 Awb, aant. 2.2.2.', *Module Algemeen bestuursrecht*, legalintelligence.com.



2.4.3. Twee wateractiviteiten

Wat nu?

Er wordt gebruikgemaakt van een waterkering door erin te bouwen en er wordt geloosd op het oppervlaktewaterlichaam. Op de directe lozing is in casu de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing en voor het gebruikmaken van de waterkering geldt de reguliere procedure. Hoe is de procedure geregeld nu verschillende wateractiviteiten gecombineerd zijn in één watervergunning?

In de geschetste casus is sprake van een watervergunning met meerdere wateractiviteiten waarop voor één van de activiteiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. In dit geval dient de gehele watervergunning voorbereid te worden met de openbare voorbereidingsprocedure. Bevat de watervergunning uitsluitend handelingen waarop de reguliere procedure van toepassing is, dan is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing.⁷⁷

2.4.4. Coördinatieplicht

Indien naast een watervergunning voor het lozen op een oppervlaktewaterlichaam een omgevingsvergunning voor het oprichten of wijzigen van een inrichting wordt aangevraagd, dan is de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het waterschapsbestuur bevoegd te beslissen op de watervergunningaanvraag. Wel dient de afdeling rekening te houden met bepaalde procedurele vereisten. Een watervergunning voor het lozen op oppervlaktewater en een omgevingsvergunning voor het oprichten of wijzigen van een inrichting worden bij de vergunningverlening namelijk op elkaar afgestemd. De Waterwet bevat een coördinatieregeling voor de hiervoor genoemde activiteiten.⁷⁸ Deze coördinatieregeling is verplicht voor IPPC-inrichtingen. De Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) geeft in bijlage I aan wanneer een inrichting een IPPC-inrichting is.

In de Wabo is de coördinatieplicht gespiegeld geregeld.⁷⁹ De coördinatieregeling houdt onder andere in dat een aanvraag om een watervergunning voor het lozen op oppervlaktewateren gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend. De aanvraag om een omgevingsvergunning dient binnen zes weken na de watervergunningaanvraag te zijn ingediend. Wordt dit nagelaten, dan wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten.⁸⁰ Onderstaand wordt een aantal procedurele aspecten naar voren gehaald.

- Beide vergunningen worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en worden zoveel mogelijk gelijktijdig ter inzage gelegd en bekendgemaakt. Ook de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen wordt gelijktijdig geboden.⁸¹
- De afdeling Planadvies en Vergunningen is verplicht een advies te geven aan het medebetrokken bestuursorgaan over de samenhang tussen de beschikkingen. Hiernaast is de afdeling bevoegd een advies te geven over het ontwerpbesluit.⁸²
- Wordt de omgevingsvergunning voor een bepaalde tijd verleend, dan wordt de watervergunning voor diezelfde tijd verleend.⁸³
- De watervergunning wordt ingetrokken, indien de omgevingsvergunning wordt ingetrokken. Omgekeerd geldt dezelfde regel.⁸⁴

2.5. Tussenconclusie

⁷⁷ Havekes & De Putter 2010, p. 141.

⁷⁸ Art. 6.27 Wtw.

⁷⁹ Artt. 3.16 t/m 3.23 Wabo.

⁸⁰ Art. 6.27, lid 3, Wtw.

⁸¹ 'Commentaar bij: Waterwet, Artikel 6.27 [Afstemming omgevingsvergunning (voor IPPC-inrichting) en watervergunning]', *Milieurecht Totaal*, legalintelligence.com.

⁸² Art. 6.27, lid 4, Wtw.

⁸³ Art. 6.27, lid 5, Wtw.

⁸⁴ Artt. 6.27, lid 6, Waterwet en 3.18 Wabo.



In de hiervoor behandelde paragrafen is ingegaan op de bevoegdheden van het waterschapsbestuur om te beslissen op watervergunningaanvragen op grond van de huidige wet- en regelgeving. In deze paragraaf wordt een tussenconclusie gemaakt waarbij antwoord wordt gegeven op de volgende deelvraag:

Welke bevoegdheden om te beslissen op watervergunningaanvragen heeft de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas op grond van het huidige recht?

Voor de beantwoording van de vraag wordt een verdeling gemaakt tussen drie fasen: voor de vergunningverlening, gedurende de vergunningverlening en na de vergunningverlening. In Bijlage C worden de bevoegdheden per fase verwerkt in een schematisch overzicht.

2.5.1. Voor de vergunningverlening

Voor de activiteit 'direct lozen op een oppervlaktewaterlichaam' is in beginsel altijd een watervergunning benodigd op grond van de Waterwet, tenzij de vergunningplicht wordt opgeheven in een AMvB. De activiteit 'gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen' wordt vergunningplichtig gesteld in de Keur. Door deze nadere vergunningplicht die is ingesteld door het algemeen bestuur in de Keur, is de reikwijdte van de bevoegdheid van het dagelijks bestuur om te beslissen op watervergunningaanvragen vergroot. De afdeling Planadvies en Vergunningen verleent namens het dagelijks bestuur de watervergunningen. Deze bevoegdheid is aan het afdelingshoofd van de afdeling gemandateerd. Hiernaast kan de afdeling voorschriften en beperkingen verbinden aan de vergunning, voordat de vergunning wordt verleend.

Voorts komt het voor dat meerdere bestuursorganen bevoegd zijn te beslissen op een aanvraag. De hoofdregel is als volgt: het hoogste gezag of het gezag op wiens grondgebied de handeling in hoofdzaak wordt verricht is bevoegd. De bestuursorganen mogen gezamenlijk afwijken van de hoofdregel en bepalen wie het bevoegd gezag is.

2.5.2. Gedurende de vergunningverlening

Hieronder staan de mogelijkheden om alsnog (indirect) invloed uit te oefenen op de inhoud van de vergunning, indien het waterschapsbestuur niet bevoegd is te beslissen op een aanvraag.

- 📌 Het dagelijks bestuur is bevoegd een advies te verschaffen aan een ander bestuursorgaan, indien het bestuur een medebetrokken bestuursorgaan is bij de besluitvorming.
- 📌 Het dagelijks bestuur kan het mandaat te allen tijde intrekken, indien het bestuur de bevoegdheid middels mandaat aan een ander bestuursorgaan heeft overgedragen. Op deze wijze blijft het waterschapsbestuur bevoegd te beslissen op de aanvraag.
- 📌 Het dagelijks bestuur kan een zienswijze inbrengen, indien het advies van het waterschapsbestuur door een ander bestuursorgaan niet is opgevolgd.

2.5.3. Na de vergunningverlening

Na de vergunningverlening heeft het waterschapsbestuur enkele bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de inhoud of het bestaan van een watervergunning.

- 📌 Het dagelijks bestuur kan als bevoegd gezag voorschriften wijzigen, aanvullen of intrekken. Wel dient bij een wijziging, aanvulling of intrekking de mogelijkheid te worden opengelaten om een zienswijze in te brengen. Ook kan onder bepaalde omstandigheden sprake zijn van een verplichting tot schadevergoeding aan de vergunninghouder die schade lijdt door de wijziging of intrekking.
- 📌 Het dagelijks bestuur kan rechtsmiddelen aanwenden.

Tot slot dient gedurende het gehele traject rekening te worden gehouden met de procedure waarbinnen de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag kan worden benut.

Hoofdstuk 3 Bevoegdheden binnen de Omgevingswet



Hoe worden de bevoegdheden van het waterschapsbestuur geregeld en geborgd in de Omgevingswet? In het onderliggende hoofdstuk worden de bevoegdheden van het waterschapbestuur om direct en indirect te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten binnen de Omgevingswet besproken. Zoals in het eerste hoofdstuk is besproken, wordt in het onderhavige onderzoeksrapport onder wateractiviteiten verstaan: direct lozen op oppervlaktewaterlichamen en gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen. De volgende onderwerpen worden in dit hoofdstuk besproken: de grondslag van de wateractiviteiten, de bevoegdheidsverdeling, flexibiliteit binnen de Omgevingswet om de bevoegdheden te verruimen, de bevoegdheden gedurende en na de vergunningverlening en de procedurele aspecten waarbinnen de bevoegdheden kunnen worden benut.

3.1. Wateractiviteiten binnen de Omgevingswet

In deze paragraaf wordt de wettelijke grondslag van de wateractiviteiten binnen de Omgevingswet besproken. Verder wordt aandacht besteed aan de bevoegdheidsregeling binnen de Omgevingswet. Deze wet gaat uit van het principe: 'het college van burgemeester en wethouders is bevoegd te beslissen op aanvragen, tenzij...'. Welke bevoegdheden het waterschapsbestuur heeft om te beslissen op aanvragen, wordt om deze reden besproken.

3.1.1. Grondslag wateractiviteiten

In deze subparagraaf wordt kort stilgestaan bij de wettelijke grondslag van de vergunningplicht van directe lozingen en de mogelijkheid om het gebruikmaken van keringen vergunningplichtig te stellen.

Op grond van het huidige recht dient een watervergunning te worden aangevraagd voor wateractiviteiten. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal dit veranderen. De watervergunning wordt een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. De regels uit de Waterwet zullen worden geïntegreerd in de Omgevingswet. De omgevingsvergunning wordt dus uitgebreid met onder andere wateractiviteiten.⁸⁵ Deze wateractiviteiten vinden hun grondslag in de Omgevingswet. Hieronder wordt de grondslag besproken voor de wateractiviteiten direct lozen en gebruikmaken van primaire en regionale keringen.

Lozingen

Voordat wordt ingegaan op de grondslag van de activiteit lozen in de Omgevingswet, wordt stilgestaan bij de term 'lozen'. Onder lozen wordt in de Omgevingswet onder andere verstaan: 'het brengen van stoffen, warmte of water direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden'.⁸⁶

Op grond van de Omgevingswet is het verboden een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam te verrichten zonder een omgevingsvergunning, voor zover het Omgevingsbesluit de vergunningplicht vastlegt. Het Omgevingsbesluit bevat een limitatieve opsomming van lozingsactiviteiten die vergunningplichtig zijn. De vergunningplicht geldt enkel voor lozingsactiviteiten in regionale wateren die benoemd zijn in de bijlage van het Omgevingsbesluit.⁸⁷ Valt een lozingsactiviteit in regionale wateren buiten het toepassingsbereik van deze bijlage en wordt deze lozingsactiviteit ook niet uitputtend geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, dan kan een vergunningplicht worden opgesteld in de waterschapsverordening.⁸⁸ Het lozingsverbod is niet meer het uitgangspunt.

Keringen

⁸⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 188 (MvT) en Spitters 2016, p. 8.*

⁸⁶ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 619 (MvT).*

⁸⁷ Art. 5.1, lid 2 onder c, Ov en art. 3.2, onder b, Ob jo. art. 6 bijlage II Ob (zie Bijlage D, p. 4).

⁸⁸ Ob (NvT), p. 25 (zie Bijlage E, p. 11).



Het gebruikmaken van regionale en primaire keringen wordt in beginsel niet vergunningplichtig gesteld op grond van de Omgevingswet.⁸⁹ Ook de vergunningplicht voor 'beperkingengebiedactiviteiten' met betrekking tot waterstaatswerken geldt niet voor het gebruikmaken van regionale en primaire keringen, ondanks dat een kering onder het begrip 'waterstaatswerk' valt.⁹⁰ De vergunningplicht omtrent het verrichten van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk richt zich namelijk niet op keringen in beheer van het waterschap.⁹¹

Toch kan een wateractiviteit met betrekking tot het gebruikmaken van primaire en regionale keringen vergunningplichtig worden gesteld. De aanwijzing van omgevingsvergunningplichtige activiteiten vindt namelijk plaats in drie categorieën:

1. de eerste categorie betreft de activiteiten die vergunningplichtig zijn gesteld op grond van de Omgevingswet, zoals de lozingsactiviteiten die op grond van de Omgevingswet in samenhang met het Omgevingsbesluit vergunningplichtig worden gesteld;
2. de tweede categorie ziet op de activiteiten die vergunningplichtig zijn gesteld op grond van een waterschapsverordening. De vergunning kan enkel worden verleend op de gronden die zijn vermeld in de waterschapsverordening, en;
3. de derde categorie ziet op de activiteiten die vergunningplichtig zijn gesteld in een omgevingsverordening van de provincie. Ook in de omgevingsverordening kunnen activiteiten worden aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning benodigd is.⁹²

De tweede categorie ziet op de mogelijkheid voor het algemeen bestuur van het waterschap om het gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen vergunningplichtig te stellen in de waterschapsverordening. Het waterschapsbestuur kan immers vergunningplichten (en algemene regels) opnemen in de waterschapsverordening, waardoor een activiteit niet mag worden uitgevoerd zonder een omgevingsvergunning.⁹³ De huidige Keur en de huidige algemene regels van Waterschap Aa en Maas kunnen dus opgaan in de waterschapsverordening.⁹⁴ Om meer flexibiliteit te creëren kan in de verordening een verwijzing worden gemaakt naar een apart document met beleidsregels.⁹⁵ De waterschapsverordening mag in elk geval niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Ook kunnen de provincie en het Rijk instructies geven die betrekking hebben op de inhoud van de waterschapsverordening. Die instructies kunnen betrekking hebben op het opnemen van vergunningplichten voor wateractiviteiten.⁹⁶ Door de mogelijkheid om vergunningplichten op te stellen, indien de vergunningplicht niet is verankerd in de Omgevingswet, ontstaat meer afwegingsruimte en beleidsvrijheid.⁹⁷ De reikwijdte van de vergunningplicht wordt immers vergroot. Verder kan het algemeen bestuur de bevoegdheid tot het opstellen van de waterschapsverordening overdragen aan het dagelijks bestuur middels delegatie.⁹⁸

3.1.2. Bevoegdheidsverdeling

In de vorige subparagraaf is stilgestaan bij de grondslag van de wateractiviteiten in de Omgevingswet. In deze subparagraaf wordt de bevoegdheidsregeling besproken bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hierbij wordt stilgestaan bij de bevoegdheidsregeling voor een enkelvoudige wateractiviteit en meervoudige activiteiten waarvan één of meer wateractiviteiten, omdat in beide gevallen een andere regeling bestaat.

⁸⁹ Art. 5.1 Ow.

⁹⁰ Bijlage bij art. 1.1 Ow.

⁹¹ Art 3.2, sub e onder 2, Ob jo. artt. 12, 13 en 14 van bijlage III Ob (zie Bijlage D, p. 5).

⁹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 157 - 158 (MvT).

⁹³ Art. 5.3 Ow en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 168 (MvT).

⁹⁴ Art. 4.1 Ow.

⁹⁵ Bijlage F Interview I. Kabbouti en K. Lap.

⁹⁶ Artt. 2.23 en 2.25, lid 1 onder a onder 2 en lid 3 onder a, Ow.

⁹⁷ Bijlage G Interview F.A.G. Groothuijse.

⁹⁸ Art. 2.8 Ow.



Alvorens wordt ingegaan op de bevoegdheidsverdeling, dient te worden vermeld dat de huidige bevoegdheidsverdeling voor vergunningaanvragen met betrekking tot wateractiviteiten als uitgangspunt zal worden genomen voor de toekomstige bevoegdheidsverdeling op grond van de Omgevingswet.⁹⁹ Waterschappen blijven in beginsel bevoegd te beslissen op aanvragen waarvoor zij nu ook bevoegd zijn.¹⁰⁰ Bestuursorganen van een waterschap worden immers aangewezen als bevoegd bestuursorgaan voor vergunningaanvragen voor directe lozingen in regionale wateren en vergunningplichtige activiteiten op grond van de eigen verordening.¹⁰¹ Hiernaast verdient opmerking dat de Mandaatregeling 2010 van het waterschap na de inwerkingtreding van de Omgevingswet dient te worden aangepast, omdat deze regeling onder andere berust op de Waterwet.

Enkelvoudige wateractiviteit

Op het moment dat een initiatiefnemer een aanvraag voor één activiteit indient, geldt de volgende hoofdregel: het college van burgemeester en wethouders, van de gemeente waar de activiteit plaatsvindt, is bevoegd. Op de hoofdregel bestaan uitzonderingen. Een ander bestuursorgaan is bevoegd, indien;

- sprake is van provinciale of nationale belangen;
- een doelmatiger eindresultaat wordt behaald wanneer voor een ander bevoegd gezag wordt gekozen, of;
- sprake is van een specifieke taak van een bestuursorgaan voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving. Desbetreffende specifieke taak wordt toegedeeld op grond van afdeling 2.4 van de Omgevingswet of een verordening van een waterschap of provincie.¹⁰²

De Omgevingswet geeft aan dat waterschapsbesturen als taak hebben: het beheer van watersystemen, voor zover de taken aan het waterschapsbestuur is toebedeeld door bij provinciale en ministeriële regeling, en de zuivering van stedelijk afvalwater. Waterschappen die openbare wegen in beheer hebben, hebben de taak de staat en de werkingen van die openbare wegen te behoeden. Wederom heeft het waterschap enkel deze taak voor zover dit bij provinciale verordening is toebedeeld.¹⁰³

Gelet op de laatste categorie, de bevoegdheid op grond van de waterschapstaak of waterschapsverordening) regelt de Omgevingswet in samenhang met het Omgevingsbesluit het bevoegd gezag voor één wateractiviteit.¹⁰⁴ Het dagelijks bestuur is bevoegd te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één wateractiviteit, indien het betreft:

- een lozing op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringswerk met betrekking tot een regionaal water als bedoeld in artikel 6 bijlage III, of;
- een activiteit waarvoor in de waterschapsverordening bepaald is dat een omgevingsvergunning is vereist.¹⁰⁵ Het dagelijks bestuur is dus tevens bevoegd voor de wateractiviteiten die het algemeen bestuur in de waterschapsverordening vergunningplichtig heeft gesteld.

De vraag is of de bevoegdheid voldoende is geborgd, omdat de bevoegdheid grotendeels niet op wetsniveau is vastgelegd. Een AMvB is relatief eenvoudig te wijzigen, omdat de betrokkenheid van het parlement er niet bij komt kijken.¹⁰⁶ Gelet op het uitgangspunt dat het college eerste aanspreekpunt zal zijn voor een initiatiefnemer, kan de verankering van de bevoegdheid van het waterschapsbestuur in een AMvB in de toekomst riskant zijn. Toch komt het in de praktijk vaker voor dat bevoegdheden worden geregeld in een AMvB.¹⁰⁷

⁹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 491 (MvT).

¹⁰⁰ Bijlage G Interview F.A.G. Groothuijse.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 168 (MvT).

¹⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 168 (MvT).

¹⁰³ Art. 2.17 Ow.

¹⁰⁴ Artt. 5.9 Ow jo. 3.3 Ob (zie Bijlage D, p. 7).

¹⁰⁵ Art. 5.3 Ow.

¹⁰⁶ Bijlage G Interview F.A.G. Groothuijse.

¹⁰⁷ Zie bijvoorbeeld art. 3.3, lid 1 onder b, Bor. Hier wordt gedeputeerde staten in bijlage I van het besluit aangewezen als bevoegd bestuursorgaan bij IPPC-installaties.



De conclusie is dat de bevoegdheidsverdeling voor wateractiviteiten identiek is aan de bevoegdheidsverdeling op grond van de Waterwet bij *enkelvoudige* wateractiviteiten.¹⁰⁸ Wel dienen waterschappen de activiteiten die niet vergunningplichtig zijn op grond van de Omgevingswet vergunningplichtig te stellen in de waterschapsverordening. De vergunningplicht in de waterschapsverordening dient in elk geval te worden ingesteld voor het gebruikmaken van de primaire en regionale keringen en voor de lozingsactiviteiten die buiten de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit vallen.¹⁰⁹

Meervoudige activiteiten

Initiatiefnemers kunnen ervoor kiezen niet een vergunningaanvraag in te dienen voor één activiteit, maar voor meerdere activiteiten. In dit geval is er in beginsel slechts één bestuursorgaan bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen. Dit bevoegde orgaan is altijd één van de organen die bevoegd zouden zijn als voor de activiteiten afzonderlijke vergunningaanvragen zouden zijn ingediend.¹¹⁰ De hoofdregel klinkt als volgt: is het college van burgemeester en wethouders bevoegd te beslissen op één van de activiteiten, dan is het college bevoegd te beslissen op de gehele aanvraag.¹¹¹ Het gaat hier overigens om het college van de gemeente waar de activiteiten in hoofdzaak plaatsvinden.

Op de bovenstaande hoofdregel bestaat een uitzondering. De Omgevingswet borgt immers de bevoegdheid van de waterbeheerder bij een aanvraag voor meervoudige activiteiten.¹¹² Deze borging wordt in het leven geroepen, omdat waterschappen hun bevoegdheden zouden verliezen aan de gemeente, provincie of het Rijk op het moment dat gelijktijdig een activiteit wordt ingediend die nu onder de Waterwet valt met een andere activiteit (zoals bouwen).¹¹³ De Omgevingswet beschikt daarom over een bepaling waarin staat dat de waterbeheerder bevoegd gezag is voor omgevingsvergunningen voor handelingen in het watersysteem waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, zoals dat nu geregeld is op grond van de Waterwet of de Keur. Voor deze wateractiviteiten is derhalve een aparte aanvraag om een omgevingsvergunning vereist, waardoor de waterbeheerder zijn zelfstandige bevoegdheid behoudt voor de vergunningverlening en handhaving voor handelingen in het watersysteem. Op de aanvraag volgt tevens een apart besluit door het dagelijks bestuur. Hierbij ligt het toezicht en de handhaving van dat besluit bij datzelfde dagelijkse bestuur.¹¹⁴ Dit besluit wordt samengevoegd met het besluit van het andere bevoegde bestuursorgaan, waardoor één vergunning wordt verleend. Hierdoor volgt er alsnog een afgestemde procedure, behandeling en besluitvorming achter het loket. De coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb zal in dit geval toegepast moeten worden. Op deze wijze kan de initiatiefnemer er alsnog voor kiezen de aanvraag voor meerdere activiteiten in te dienen bij één bestuursorgaan.¹¹⁵ Op de coördinatie wordt nader ingegaan in paragraaf 3.5.

Ook bij een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meerdere wateractiviteiten is het dagelijks bestuur van een waterschap bevoegd te beslissen op aanvragen voor specifieke activiteiten, zoals behandeld onder '*Enkelvoudige activiteit*'.¹¹⁶

De conclusie is dat het dagelijks bestuur bevoegd zal zijn een afzonderlijk besluit op te stellen, indien een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten (waaronder ten minste één wateractiviteit) wordt ingediend bij het college.

¹⁰⁸ Ob (NvT), p. 34 (Zie Bijlage E, p.12).

¹⁰⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 168-169 (MvT).*

¹¹⁰ Art. 5.12, lid 1, Ow.

¹¹¹ Art. 5.12, lid 2, Ow.

¹¹² Art. 5.9 Ow.

¹¹³ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 169-170 (MvT).*

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 171 en 377 (MvT).*

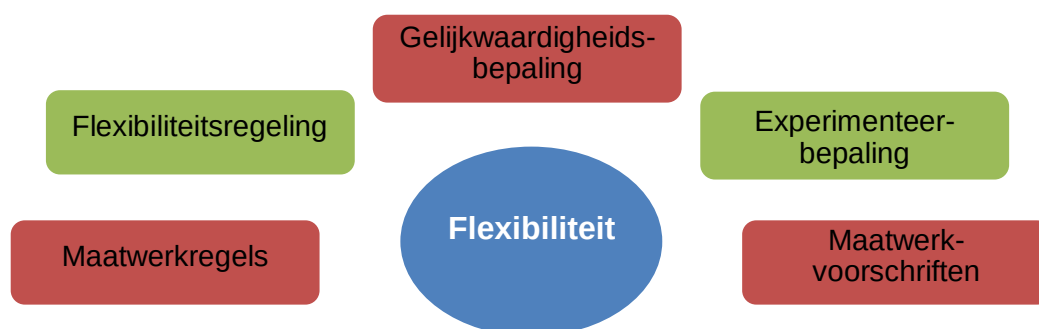
¹¹⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 171 (MvT).*

¹¹⁶ Art. 3.3a, sub a, Ob jo. art. 3.3, sub a onder 1 en 2, Ob (zie Bijlage D, p. 8).

3.2. Flexibiliteit

De Omgevingswet zal flexibiliteit bieden. In de memorie van toelichting van de Omgevingswet wordt flexibiliteit omschreven als ‘de afwegingsruimte die een actor binnen het wettelijk kader heeft om zelf keuzen over een activiteit te maken, waaronder de mogelijkheden voor maatwerk’. Door flexibiliteit is er meer bestuurlijke afwegingsruimte voor overheden.¹¹⁷ Het voorgaande houdt in dat tevens flexibel om kan worden gegaan met het benutten van bevoegdheden. Bepaalde bevoegdheden kunnen worden gecreëerd of verruimd door instrumenten toe te passen.

Het is van belang de mogelijkheden in het kader van flexibiliteit in kaart te brengen, zodat duidelijk wordt welke bevoegdheden het waterschapsbestuur heeft of kan hebben. In deze paragraaf worden de onderstaande instrumenten behandeld die toezien op flexibiliteit. Om een goed beeld te creëren van de instrumenten worden de voordelen en de kritiekpunten ervan besproken.



3.2.1. Flexibiliteitsregeling

In de Omgevingswet is een flexibiliteitsregeling opgenomen.¹¹⁸ Deze regeling ziet op de mogelijkheid voor het dagelijks bestuur om in overleg de bevoegdheid tot verlening van een omgevingsvergunning over te dragen aan of te verkrijgen van een ander bestuursorgaan, ongeacht de vraag of het gaat om enkelvoudige of meervoudige activiteiten.¹¹⁹ In de Omgevingswet is bij de bevoegdheidsverdeling een inschatting gemaakt over de zwaarte van de belangen van de bestuursorganen die betrokken kunnen zijn bij de besluitvorming.¹²⁰ Op het moment dat de inschatting onjuist blijkt te zijn, kan de flexibiliteitsregeling worden toegepast. Die onjuiste inschatting ziet op de inschatting dat een bestuursorgaan het zwaarste belang zal hebben, terwijl een ander bestuursorgaan een zwaarder belang heeft bij de besluitvorming.¹²¹

De flexibiliteitsregeling is niet geheel nieuw. Een soortgelijke regeling is reeds verankerd in de Waterwet.¹²² Voor de uitwerking van deze regeling wordt verwezen naar paragraaf 2.1.4. Wel is er een verschil tussen de flexibiliteitsregeling uit de Omgevingswet en de bepaling om bevoegdheden over te dragen uit de Waterwet. De regeling uit de Waterwet kan enkel worden toegepast, indien bevoegdheden samenlopen. Op deze manier kunnen waterbeheerders onderling bevoegdheden uitwisselen. De flexibiliteitsregeling biedt de mogelijkheid tot overdracht niet enkel bij samenloop van bevoegdheden en verruimt op deze wijze de mogelijkheid om bevoegdheden over te dragen. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan bijvoorbeeld ook de bevoegdheid om te beslissen op de aanvraag verkrijgen van of overdragen aan het college op grond van de Omgevingswet.¹²³

¹¹⁷ Spitters 2016, p. 2.

¹¹⁸ Art. 5.16 Ow.

¹¹⁹ Ob (Nvt), p. 35 (zie Bijlage E, p.13).

¹²⁰ Artt. 5.8 t/m 5.12 jo. 5.13 of 5.14 Ow en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 495 (MvT).

¹²¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 495 (MvT).

¹²² Art. 6.17 Wtw.

¹²³ Bijlage G Interview F.A.G. Groothuijse.



Toepassingsbereik

Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van de flexibiliteitsregeling.¹²⁴ In het Omgevingsbesluit worden geen nadere beperkingen gesteld. Toch zit aan de overdracht van de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag een aantal vereisten vast. Hieronder staat een overzicht van het toepassingsbereik van de flexibiliteitsregeling, inclusief de vereisten die vastzitten aan de regeling.

- ✚ De overdracht van de bevoegdheid kan enkel geschieden met wederzijdse instemming.¹²⁵
- ✚ Voor de bevoegdheidsoverdracht is een besluit tot delegatie, zoals bedoeld in artikel 10:13 van de Awb, benodigd.¹²⁶
- ✚ Het initiatief voor de toepassing van de flexibiliteitsregeling ligt bij het bevoegd gezag. Wel kan de aanvrager verzoeken de flexibiliteitsregeling toe te passen.¹²⁷ Op het moment dat het bestuursorgaan het initiatief neemt de flexibiliteitsregeling toe te passen, dan dienen de betrokken partijen hiervan op de hoogte te worden gesteld. Op deze wijze wordt voorkomen dat de partijen zich richten tot het verkeerde bestuursorgaan. De bekendmaking van een delegatiebesluit geschiedt op grond van de Awb. In de Omgevingswet of Omgevingsbesluit zal hierover geen aanvullende regeling komen.¹²⁸
- ✚ Het overdragen van de bevoegdheid is mogelijk bij nog niet verleende vergunningen en bij reeds verleende vergunningen. In het laatste geval dient de overdracht te worden toegepast in samenhang met een ambtshalve revisievergunning.¹²⁹
- ✚ Het is niet mogelijk een bepaalde categorie van omgevingsvergunningen over te dragen. Het overdragen van de bevoegdheid om te beslissen op *alle* aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten aan een ander bestuursorgaan is bijvoorbeeld niet mogelijk. De overdracht van de bevoegdheid is enkel mogelijk in individuele gevallen en voor een logisch samenhangend geheel van activiteiten, zoals één project waarvoor meerdere vergunningen benodigd zijn.¹³⁰
- ✚ De flexibiliteitsregeling kan worden toegepast, ongeacht om welke vergunningplichtige activiteit het gaat. Hierop is een uitzondering. Het waterschap mag op grond van de Waterschapswet immers geen bevoegdheden aannemen buiten het functionele pakket van het waterschap.¹³¹
- ✚ Rekening moet worden gehouden met het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij andere regels zijn gesteld. Deze regels zien bijvoorbeeld op de hiervoor besproken bevoegdheidsregeling.¹³²

Voordelen

De flexibiliteitsregeling biedt voordelen. Hieronder zijn de voordelen weergegeven.

Vermindering bestuurlijke lasten

De flexibiliteit om de bevoegdheid over te kunnen dragen vermindert de bestuurlijke lasten, omdat het kan worden overgedragen als dit efficiënt en effectief is.¹³³ Op deze wijze kan doelmatig en doeltreffend te werk worden gegaan door de betrokken bestuursorganen. Zo kan bijvoorbeeld alsnog advies worden verschaft door het bestuursorgaan dat de bevoegdheid heeft overgedragen. De lasten verminderen, maar de betrokkenheid blijft bestaan. Op het verschaffen van het advies wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.1.

¹²⁴ Art. 5.16, lid 2, Ow.

¹²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 169 (MvT).

¹²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 495 (MvT).

¹²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 496 (MvT).

¹²⁸ Art. 5.16 Ow e Ob (NvT), p. 35 (zie Bijlage E, p. 13).

¹²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 169 (MvT).

¹³⁰ Ob (NvT), p. 35 (zie Bijlage E, p. 13).

¹³¹ Ob (NvT), p. 35 (zie Bijlage E, p. 13).

¹³² Art. 2.3 Ow en Ob (NvT), p. 35 (zie Bijlage E, p. 13).

¹³³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 189 (MvT) en Ob (NvT), p. 35 (zie Bijlage E, p. 13).



Decentralisatie

Bevoegdheden kunnen decentraal worden neergelegd. Men bepaalt door wie een besluit het beste kan worden genomen.¹³⁴

Voorkomen ongewenste versnippering bevoegd gezag

De flexibiliteitsregeling kan worden toegepast wanneer het vanuit het oogpunt van doelmatigheid gewenst is om samenhangende activiteiten bij één bestuursorgaan onder te brengen om 'ongewenste versnippering van het bevoegd gezag te voorkomen'.¹³⁵ De toepassing van de flexibiliteitsregeling is bijvoorbeeld gunstig op het moment dat een activiteit plaatsvindt op de waterkering in beheer van een waterschap en in een oppervlaktewaterlichaam in beheer van het Rijk. Hierbij kan worden gedacht aan een lozing door middel van een pijp die door een waterkering plaatsvindt en de geloosde substantie terechtkomt op het oppervlaktewaterlichaam.¹³⁶ Om ongewenste versnippering van het bevoegd gezag in dit geval te voorkomen, kan de bevoegdheid om te beslissen op de activiteit worden neergelegd bij één bestuursorgaan.

Kritiekpunten

Zoals reeds is vermeld, kan de flexibiliteitsregeling enkel met wederzijdse instemming worden toegepast. Bestuursorganen dienen daarom in overleg te gaan om te bepalen wie het besluit het beste kan nemen. Dit is met name voor indirecte lozingen een zorgpunt, omdat hiervoor afstemming benodigd is. Hiernaast zullen grote gemeenten minder snel geneigd zijn bevoegdheden over te dragen, gelet op aanwezige capaciteit en deskundigheid op een bepaald specifiek gebied.¹³⁷ In de gevallen waarin het dagelijks bestuur de bevoegdheid van een bestuursorgaan van een grote gemeente zou willen overnemen, bestaat de kans dat dit dus niet mogelijk is.

Hiernaast is de flexibiliteitsregeling juridisch gezien een raar figuur, volgens de heer Groothuijse (hoofddocent Universiteit Utrecht). Bestuursorganen beslissen onderling dat de bevoegdheid overgaat, terwijl die bevoegdheid in beginsel vaststaat op de grond van de wet. Vanuit een staatsrechtelijk oogpunt is de flexibiliteit om de hiervoor genoemde redenen niet geheel zuiver. De flexibiliteitsregeling dient daarom op dezelfde wijze als de vergelijkbare regeling uit de Waterwet te worden toegepast, namelijk: niet op een lichtvaardige wijze.¹³⁸ Een kritische houding ten opzichte van de toepassing van de flexibiliteitsregeling is met name op zijn plaats bij aanvragen die betrekking hebben op lozingen. Gemeenten hebben immers over het algemeen een gebrek aan specialisme op het gebied van de kwaliteit van oppervlaktewateren.¹³⁹

Tot slot bepaalt de wet dat een besluit tot delegatie te allen tijde kan worden ingetrokken.¹⁴⁰ Enerzijds kan dit voordelig zijn voor het waterschapsbestuur in de gevallen waarin het waterschapsbestuur zelf de bevoegdheid overdraagt om te beslissen op een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit. Anderzijds kan deze mogelijkheid nadelig zijn voor het waterschapsbestuur in de gevallen dat het waterschapsbestuur de hiervoor genoemde bevoegdheid heeft verkregen van een ander bestuursorgaan.

¹³⁴ Bijlage H Interview J. Jansen.

¹³⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 169 (MvT).*

¹³⁶ Bijlage F Interview I. Kabbouti en K. Lap.

¹³⁷ Bijlage H Interview J. Jansen.

¹³⁸ Bijlage G Interview. F.A.G. Groothuijse.

¹³⁹ Bijlage I Interview dijkgraaf L. Verheijen.

¹⁴⁰ Art. 10:18 Awb.



3.2.2. Gelijkwaardigheidsbepaling

Onder bepaalde omstandigheden kan worden afgeweken van algemene regels die zijn neergelegd in paragraaf 4.1.1 van de Omgevingswet. Ook de regels die vastgelegd worden in een waterschapsverordening vallen onder de reikwijdte van de hiervoor genoemde paragraaf. Afwijken is enkel mogelijk, indien gelijkwaardige maatregelen worden getroffen om de regels voor het verrichten van activiteiten na te leven.¹⁴¹ De 'gelijkwaardigheidsbepaling' strookt met één van de doelstellingen van de Omgevingswet: het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Er kan overigens niet worden afgeweken van het beschermingsniveau dat met een bepaalde regel ten aanzien van de leefomgeving wordt beoogd. Een maximale geluidbelasting mag bijvoorbeeld niet worden verhoogd.¹⁴²

Toepassingsbereik

De gelijkwaardigheidsbepaling kan bijvoorbeeld worden toegepast, indien een bepaalde activiteit niet binnen de normen van de Omgevingswet past, maar wel een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving. Andere maatregelen om de activiteit te verrichten kunnen op deze wijze worden toegestaan als deze maatregelen voor hetzelfde resultaat zorgen.¹⁴³

Voorafgaand aan de toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling, dient het bestuursorgaan bij beschikking toestemming te verlenen. Het bestuursorgaan verleent enkel toestemming, indien de maatregel gelijkwaardig is. Hierop geldt een uitzondering, indien in de algemene regels is vastgelegd dat voorafgaande toestemming niet noodzakelijk is.¹⁴⁴ Volgens de memorie van toelichting komt bij het beslissen of sprake is van een gelijkwaardige maatregel een zekere beoordelingsvrijheid kijken. Het verlenen of weigeren van de toestemming is een beschikking waartegen bezwaar en beroep open staat.¹⁴⁵

Voordelen

Reikwijdte
bevoegdheid
wordt vergroot

Met behulp van de gelijkwaardigheidsbepaling wordt de reikwijdte van de bevoegdheid van bestuursorganen, en dus ook het waterschapsbestuur, vergroot in bepaalde gevallen.

Bewijslast ligt
bij
initiatiefnemer

De bewijslast ligt bij de initiatiefnemer als het gaat om het aantonen van de gelijkwaardigheid van een maatregel. De initiatiefnemer zal aan het waterschapsbestuur moeten aantonen dat met een andere maatregel ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt zoals het resultaat bereikt zou zijn met de voorgeschreven, verplichte maatregel.¹⁴⁶ Dit is voordelig voor het waterschapsbestuur.

Kritiekpunten

De vraag is *hoe* wordt aangetoond dat het daadwerkelijk gaat om een gelijkwaardige maatregel. De bewijslast ligt dan wel bij de initiatiefnemer, maar in hoeverre kan worden afgegaan op hetgeen de initiatiefnemer aanlevert? Hiernaast kan met de gelijkwaardigheidsbepaling worden geïmpliceerd dat de regels in de waterschapsverordening van onvoldoende kwaliteit zijn om een bepaalde activiteit te reguleren. In dit geval is in plaats van een doelvoorschrift, een middelvoorschrift opgenomen in de waterschapsverordening. Een bepaalde activiteit kan bijvoorbeeld gemakkelijk worden ondergebracht in een bepaling in de waterschapsverordening die ziet op een doel.¹⁴⁷

¹⁴¹ Art. 4.7, lid 1, Ow.

¹⁴² Nijmeijer, p. 905.

¹⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 272 (MvT).

¹⁴⁴ Art. 4.7, lid 1, Ow.

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 472 (MvT).

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 472 (MvT).

¹⁴⁷ Bijlage F Interview I. Kabbouti en K. Lap, Bijlage H Interview J. Jansen en Bijlage G Interview F.A.G. Groothuijse.



Hierbij is niet van belang op welke wijze een activiteit wordt uitgevoerd, maar wel dat het doel bereikt wordt. Het toepassen van een gelijkwaardigheidsbepaling kan dus worden voorkomen door doelvoorschriften op te nemen in de verordening. Een goede afweging over het opnemen van een doel- of middelvoorschrift in de verordening is daarom wenselijk. In de gevallen dat een activiteit niet kan worden ondergebracht in een bepaalde regel, biedt de gelijkwaardigheidsbepaling oplossing. In ecologische gebieden kan de gelijkwaardigheidsbepaling handig zijn, omdat hierbij het doel voorop staat.¹⁴⁸

3.2.3. Experimenteerbepaling

Bij AMvB kan bij wijze van experiment tijdelijk worden afgeweken van regels uit (onder andere) de Omgevingswet.¹⁴⁹ Afwijken is enkel toegestaan, indien dit niet in strijd is met internationale verplichtingen.¹⁵⁰ In de AMvB zullen experimenten worden aangewezen die beogen bij te dragen aan het nastreven van de doelen: het 'bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'.¹⁵¹ Zo zal het bijvoorbeeld mogelijk zijn om af te wijken van de regels uit de Omgevingswet door een experiment dat bijvoorbeeld de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbetert, terwijl het experiment niet past binnen de geldende regelgeving.¹⁵² Op het moment dat het experiment afgelopen is, wordt teruggevallen op de regels uit de Omgevingswet.¹⁵³

De huidige Crisis- en herstelwet kent eenzelfde bepaling, waarbij ook kan worden afgeweken van bepalingen uit de Waterwet bij wijze van experiment.¹⁵⁴ De gedachte achter deze bepaling is dat het proces van wetgeving vaak achterloopt op initiatieven vanuit de samenleving en technologische ontwikkelingen. Voordat regelgeving wordt aangepast, wordt middels de toepassing van de experimenteerbepaling bekeken of de vernieuwing, zoals nieuwe duurzame technieken of nieuwe materialen, een verbetering is. Als het experiment een gewenst effect heeft, kan het worden omgezet in regelgeving.¹⁵⁵

In de Omgevingswet of een AMvB wordt niet aangegeven op welke activiteiten de experimenteerbepaling van toepassing kan zijn, omdat dit nog niet bekend is. In een AMvB zal onder andere worden bepaald wat het doel van het experiment is, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment, wat de tijdsduur van het experiment is, van welke regels kan worden afgeweken en voor welk gebied of voor welke besluiten de afwijkingen gelden.¹⁵⁶ Om de betrokkenheid van het parlement te verzekeren, is een voorhangprocedure in de Omgevingswet opgenomen.¹⁵⁷ De voorhangprocedure houdt in dat de voordracht van een AMvB op grond van de experimenteerbepaling niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan de Eerste en Tweede Kamer is overgelegd.¹⁵⁸

Voordelen

Reikwijdte
bevoegdheid
wordt vergroot

De experimenteerbepaling zorgt in bepaalde situaties voor vergroting van de reikwijdte van de bevoegdheid van bestuursorganen. Bij of krachtens AMvB kan immers worden afgeweken van de algemene regels.

¹⁴⁸ Bijlage F. Interview I. Kabbouti en K. Lap.

¹⁴⁹ Art. 23.3 Ow.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 259 (MvT).

¹⁵¹ Artt. 23.3, lid 2 jo. 1.3, aanhef en onder a, Ow en *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 609 (MvT).

¹⁵² Nijenhuis, 2014 en *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 258 en 287 (MvT).

¹⁵³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 608 - 609 (MvT).

¹⁵⁴ Artikel 2.4, lid 1, Chw jo. Waterwet met uitzondering van hoofdstuk 5, artikel 6.5, aanhef en onder c jo. hoofdstuk 6, paragraaf 2.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 258 - 260 (MvT).

¹⁵⁶ Art. 23.3, lid 3, Ow.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 609 (MvT).

¹⁵⁸ Art. 23.5, lid 1, Ow.



Biedt uitkomst
bij
onduidelijkheid

Hiernaast kan de experimenteerbepaling uitkomst bieden op momenten dat de gelijkwaardigheidsbepaling niet kan worden toegepast, omdat op voorhand niet duidelijk is of sprake is van een gelijkwaardige maatregel.¹⁵⁹

Kritiekpunten

Hoewel de experimenteerbepaling flexibiliteit biedt, zorgt de bepaling voor een zekere onderzoekslast voor het bevoegd gezag. Tussentijds zal gemonitord moeten worden of het experiment daadwerkelijk bijdraagt aan de fysieke leefomgeving. De vraag is hoe die monitoring dient te geschieden.¹⁶⁰

Hiernaast is het experimenteren met lozingen niet wenselijk. Met experimenten bestaat het risico op mislukking. Op het moment dat een experiment omtrent een lozing is uitgevoerd, kan het experiment niet (althans erg moeilijk) worden teruggedraaid. Het water dat geloosd is, is reeds vermengd met ander water. Experimenten die zien op het gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen zijn gemakkelijker terug te draaien, waardoor de experimenteerbepaling in deze gevallen wel toegepast kan worden.¹⁶¹ Zoals reeds is vermeld, zal een AMvB bepalen in welke gevallen de experimenteerbepaling kan worden toegepast.

3.2.4. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Tot slot wordt in het kader van flexibiliteit de mogelijkheid tot het opstellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels besproken.

Maatwerkvoorschriften

Door het dagelijks bestuur van het waterschap kunnen maatwerkvoorschriften worden opgesteld in een beschikking.¹⁶² Met de beschikking kan het bevoegd gezag de plicht opleggen te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van de algemene regels. Het opstellen van maatwerkvoorschriften is enkel mogelijk, indien dit in een omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening of rijksregels is bepaald. De maatwerkvoorschriften kunnen strengere eisen ten opzichte van de algemene regels inhouden. Ook kunnen de maatwerkvoorschriften zien op de versoepeling van de algemene regels.¹⁶³ Bij AMvB wordt bepaald in welke gevallen maatwerkvoorschriften kunnen worden opgenomen. Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving kan het dagelijks bestuur bijvoorbeeld middels maatwerkvoorschriften afwijken van meldingsplichten of meet- en rekenmethoden. In dit geval is het enkel mogelijk om af te wijken van de onderwerpen die neergelegd zijn in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het besluit, waaronder onderwerpen met betrekking tot de lozingsactiviteiten.¹⁶⁴

Door het opnemen van maatwerkvoorschriften kan intensiever gebruik worden gemaakt van rechtsbescherming door initiatiefnemers. In deze sfeer kan worden gedacht aan een algemene regel in de waterschapsverordening die bepaalt dat aan een activiteit milde vereisten vastzitten, maar dat de mogelijkheid wordt opengelaten om strengere regels op te stellen in de omgevingsvergunning. Op het moment dat strengere regels worden gesteld in de omgevingsvergunning, bestaat de kans dat de initiatiefnemer zich minder snel zal verenigen met de verleende omgevingsvergunning en rechtsmiddelen zal aanwenden.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 259 (MvT).

¹⁶⁰ Bijlage I Interview dijkgraaf L. Verheijen en art. 23.3, lid 3 onder j, Ow.

¹⁶¹ Bijlage F Interview I. Kabbouti en K. Lap en Bijlage H Interview J. Jansen.

¹⁶² Art. 4.5 Ow jo. 4.8 onder b Ow.

¹⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 470 (MvT).

¹⁶⁴ Art. 2.9 jo. 2.5 Bal (zie Bijlage J, p. 24).

¹⁶⁵ Bijlage K Interview L. van Breugel-Tienhoven.



Hiernaast dient rekening te worden gehouden met het arrest dat het Europese Hof van Justitie in 2015 heeft gewezen.¹⁶⁶ Een vergunning mag op grond van dit arrest niet worden verleend, indien de activiteit het oppervlaktewaterlichaam verslechtert. In de huidige praktijk wordt soepel omgegaan met het verlenen van een watervergunning in situaties waarin de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam verslechtert en dat is in strijd met de Kaderrichtlijn Water.¹⁶⁷ Gelet op de afbakening van dit onderzoek wordt volstaan met de vermelding dat rekening moet worden gehouden met het hiervoor genoemde arrest.

Tot slot verruimt de mogelijkheid tot het opstellen van maatwerkvoorschriften de bevoegdheid van het waterschapsbestuur, maar ook de mogelijkheid voor andere bestuursorganen om maatwerkvoorschriften op te nemen bestaat. Dit hoeft niet altijd gunstig te zijn voor het waterschap.¹⁶⁸

Maatwerkregels

Ook kunnen maatwerkregels worden opgesteld.¹⁶⁹ Maatwerkregels zijn algemene regels van een gemeente, waterschap of provincie die neergelegd zijn in de verordening. Deze regels kunnen aanvullen op of afwijken van de algemene regels van een provincie of het Rijk. Gelet op een lokale of regionale situatie kan het wenselijk zijn om regels die afwijken van de algemene regels op te stellen voor bepaalde locaties.¹⁷⁰

Het waterschapsbestuur kan de maatwerkregels opstellen in de waterschapsverordening voor bijvoorbeeld lozingsactiviteiten.¹⁷¹ Hierbij kan tevens een gebied worden aangewezen waarvoor de maatwerkregels gelden. In de omgevingsverordening van de provincie of rijksregels van het Rijk kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor in de waterschapsverordening aanvullende, nadere of afwijkende regels kunnen worden gesteld. Enkel in deze gevallen kan worden afgeweken van de algemene regels.¹⁷²

3.3 Gedurende de vergunningverlening

In deze paragraaf worden de bevoegdheden van het waterschapsbestuur om (indirect) te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten behandeld.

3.3.1. Advies verschaffen

Bij de verlening van een omgevingsvergunning hebben betrokken bestuursorganen in bepaalde gevallen een adviesbevoegdheid of een adviesbevoegdheid met instemming.¹⁷³

Advies

Bij AMvB worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag een advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van de Omgevingswet of een ontwerp van het besluit op die aanvraag.¹⁷⁴ Hiernaast kunnen bij een omgevingsplan van de gemeente, een waterschapsverordening van een waterschap of een omgevingsverordening van de provincie bestuursorganen worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies te geven. Een bestuursorgaan wordt in elk geval aangewezen, vanwege de deskundigheid of vanwege de door het bestuursorgaan te behartigen belangen gelet op de toegedeelde taken met betrekking tot de fysieke leefomgeving.¹⁷⁵

¹⁶⁶ HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433.

¹⁶⁷ Bijlage H Interview J. Jansen.

¹⁶⁸ Bijlage H Interview J. Jansen.

¹⁶⁹ Art. 4.6 Ow.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 389 en 471 (MvT).

¹⁷¹ Art. 2.9 jo. 2.5 Bal (zie Bijlage J, p. 24).

¹⁷² Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 471 (MvT).

¹⁷³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 188 (MvT).

¹⁷⁴ Art. 16.15 Ow.

¹⁷⁵ Art. 16.15, leden 2 en 3, Ow.



Indien het waterschapsbestuur de bevoegdheid met behulp van de flexibiliteitsregeling uit artikel 5.16 van de Omgevingswet heeft overgedragen, zal hetzelfde waterschapsbestuur in de gelegenheid worden gesteld om een advies te geven.¹⁷⁶ Het dagelijks bestuur van het waterschap is adviseur, indien de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op onder andere een wateractiviteit waarvoor het bestuur op grond van artikel 3.3 van het Omgevingsbesluit bevoegd zou zijn op de aanvraag te beslissen.¹⁷⁷ Dit houdt in dat het waterschapsbestuur tevens adviseur is, indien het waterschapbestuur op grond van de waterschapsverordening bevoegd zou zijn te beslissen op de aanvraag. Voor de inhoud van artikel 3.3 van het Omgevingsbesluit wordt verwezen naar paragraaf 3.1.2.

Door de functie als adviseur blijft het waterschapsbestuur de rol in de besluitvorming behouden.¹⁷⁸ Het advies hierbij is zwaarwegend, maar door het vergunningverlenend bestuursorgaan kan gemotiveerd worden afgeweken van het advies.¹⁷⁹

Advies met instemming

Bij advies met instemming heeft het betrokken bestuursorgaan de mogelijkheid om de instemming te onthouden, indien van zijn advies is afgeweken. Door de onthouding kan de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk niet worden verleend. Het afwijken van het advies door het bevoegde bestuursorgaan wordt op deze wijze gesanctioneerd.¹⁸⁰

Bij AMvB wordt nader geregeld welke bestuursorganen een advies met instemming mag verlenen.¹⁸¹ Het waterschapsbestuur heeft niet de bevoegdheid om een advies met instemming te geven.¹⁸² Gedeputeerde Staten hebben deze bevoegdheid wel en kunnen een dergelijk advies geven aan het dagelijks bestuur, indien het dagelijks bestuur bevoegd is te beslissen op de aanvraag door bijvoorbeeld de toepassing van de flexibiliteitsregeling. Hierbij dienen Gedeputeerde Staten bevoegd te zijn geweest om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit uit artikel 3.3 van het Omgevingsbesluit.

Ambtshalve wijzigen of intrekking omgevingsvergunning

Advies en advies met instemming is van overeenkomstige toepassing op een (voorgenomen) ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning.¹⁸³

3.3.2. Delegatie intrekken

Het dagelijks bestuur van een waterschap dat de bevoegdheid heeft overgedragen om te beslissen op de aanvraag middels delegatie, kan het besluit tot delegatie te allen tijde intrekken.¹⁸⁴ Hierdoor is het dagelijks bestuur alsnog bevoegd te beslissen op de aanvraag. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 3.2.1.

3.3.3. Zienswijze inbrengen

Indien een medebetrokken bestuursorgaan advies heeft uitgebracht over de aanvraag om een omgevingsvergunning of een ontwerpbesluit en het advies niet wordt opgevolgd, kan het bestuursorgaan altijd nog een zienswijze inbrengen. Een ieder kan immers een zienswijze inbrengen gedurende de uitgebreide procedure, die nauw aansluit op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb.¹⁸⁵

¹⁷⁶ Art. 16.15, lid 4 onder a, Ow.

¹⁷⁷ Art. 3.8c Ob (zie Bijlage D, p. 8)

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 550 (MvT).

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 171 (MvT).

¹⁸⁰ Art. 16.16 Ow en Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 221 (MvT).

¹⁸¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 171 (MvT).

¹⁸² Art. 3.8d Ob (zie Bijlage D, p. 8).

¹⁸³ Art. 16.19 Ow.

¹⁸⁴ Art. 10:18 Awb.

¹⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 54 (MvT).



3.4. Na de vergunningverlening

In deze paragraaf worden de bevoegdheden om indirect invloed uit te oefenen op de inhoud van omgevingsvergunningen na de vergunningverlening besproken.

3.4.1. Voorschriften wijzigen, aanvullen of intrekken

Degene die bevoegd is tot vergunningverlening, is tevens bevoegd tot het wijzigen, aanvullen of intrekken van de omgevingsvergunning.¹⁸⁶ In de Omgevingswet zal namelijk sprake zijn van één procedure en één bevoegd gezag. Wie dit bevoegd gezag is, staat vermeld in subparagraaf 3.1.1.

Het bevoegd gezag is bevoegd en soms verplicht voorschriften te wijzigen of in te trekken in de gevallen of op de gronden die bij AMvB worden bepaald. Ook indien in een waterschapsverordening is bepaald dat een omgevingsvergunning wordt gewijzigd in bepaalde gevallen, is het bevoegd gezag verplicht hier uitvoering aan te geven.¹⁸⁷

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken, indien:

- een AMvB dit regelt;
- gedurende een jaar of in een vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning;
- de vergunninghouder om intrekking verzoekt;
- de waterschapsverordening regelt dat in bepaalde gevallen een omgevingsvergunning dient te worden ingetrokken, en;
- omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit en een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk zijn verleend met toepassing van de coördinatieregeling van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet. Indien één van beide vergunningen wordt ingetrokken (of gewijzigd), dient ook de andere vergunning te worden ingetrokken (of gewijzigd). Hierbij geldt dat elk bevoegd gezag in principe alleen zijn eigen vergunning kan intrekken, en niet die van een ander. Op de coördinatieregeling wordt nader ingegaan in paragraaf 3.5.3.¹⁸⁸

Volledigheidshalve wordt vermeld dat sub d uit het tweede lid van artikel 5.40 van de Omgevingswet niet is vermeld, vanwege afbakening van het onderzoek. Deze regeling ziet op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

3.4.2. Rechtsmiddelen aanwenden

Het waterschapsbestuur kan rechtsmiddelen aanwenden tegen omgevingsvergunningen waarbij bijvoorbeeld geen rekening is gehouden met het gegeven advies, zoals bedoeld in subparagraaf 3.3.1. Als het bevoegd gezag het advies naast zich neerlegt, kan het waterschap niets anders dan tegen de omgevingsvergunning rechtsmiddelen aan te wenden.¹⁸⁹ Zoals reeds in paragraaf 2.3.2. is vermeld, is het algemeen bestuur bevoegd de bevoegdheid tot het instellen van rechtsmiddelen over te dragen aan het dagelijks bestuur.¹⁹⁰

3.5. Procedurele aspecten

In deze paragraaf wordt de procedure besproken waarbinnen de bevoegdheid, om te beslissen op omgevingsvergunningen voor het lozen op oppervlaktewaterlichamen en gebruikmaken van primaire en regionale waterkeringen, kan worden uitgeoefend.

Allereerst verdient de volgende wijziging aandacht. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet treedt de omgevingsvergunning twee weken na de kennisgeving in werking.

¹⁸⁶ Art. 5.15 jo. 5.38 e.v. Ow.

¹⁸⁷ Artt. 5.39 en 5.40 Ow.

¹⁸⁸ Art. 5.40, lid 2, van Ow en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 171 (MvT).

¹⁸⁹ Groothuijse, 2012.

¹⁹⁰ Art. 83 Wschw.



Indien binnen die termijn een aanvraag om een voorlopige voorziening wordt ingediend, dan treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat op het schorsingsverzoek is beslist. Belanghebbenden kunnen de voorzieningenrechter verzoeken de opschorting op te heffen of te wijzigen, indien de belanghebbenden door de opschorting rechtstreeks in de belangen worden geschaad.¹⁹¹

3.5.1. Procedure wateractiviteiten

In beginsel geldt de reguliere procedure van acht weken en een verlengingstermijn van zes weken.¹⁹² De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is slechts van toepassing in een beperkt aantal gevallen. Deze gevallen zijn aangewezen in het Omgevingsbesluit. Afdeling 3.4 van de Awb zal slechts van toepassing zijn op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op:

- een rijksmonumentenactiviteit, voor zover op grond van artikel 16.15 van de Omgevingswet een adviseur is aangewezen,
- een milieubelastende activiteit voor het exploiteren van een IPPC-installatie en een Seveso-inrichting, zoals bedoeld in artikel 5 van bijlage III bij het Omgevingsbesluit;
- een milieubelastende vergunningplichtige activiteit voor afvalbeheer zoals bedoeld in onderdeel f bij artikel 5a van bijlage III bij het Omgevingsbesluit, en;
- de milieubelastende vergunningplichtige activiteit voor installaties voor vergassing en vloeibaarmaking in de energie-industrie, als bedoeld in onderdeel a bij artikel 5a van bijlage III bij het Omgevingsbesluit.¹⁹³

Lozingen en keringen vallen niet onder het toepassingsbereik van het Omgevingsbesluit en zullen zodoende worden voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure. Wel kan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing worden verklaard in een besluit van het bestuursorgaan.¹⁹⁴

3.5.2. Enkelvoudige wateractiviteit

Een initiatiefnemer kan een vergunningaanvraag indienen bij het college van burgemeester en wethouders of rechtstreeks bij het bevoegd gezag. Het college heeft in dit geval een doorzendplicht.¹⁹⁵ Wel wordt de dag waarop het college de aanvraag heeft binnengekregen aangemerkt als de dag van ontvangst.¹⁹⁶ Van de aanvraag wordt conform artikel 16.63 van de Omgevingswet kennisgegeven in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen bij toepassing van titel 4.1 van de Awb.

Ook in het geval dat het college niet bevoegd is op de aanvraag te beslissen, stuurt het college de initiatiefnemer een ontvangstbevestiging. Hiernaast informeert het college de initiatiefnemer over de procedure.¹⁹⁷ Vervolgens zal de aanvraag worden getoetst aan voor de aangevraagde activiteiten geldende beoordelingsregels uit de AMvB en verordeningen. Nu lozingen en keringen niet onder het toepassingsbereik van het Omgevingsbesluit vallen, geldt de reguliere voorbereidingsprocedure en wordt conform artikel 16.64 van de Omgevingswet op de aanvraag beslist binnen acht weken. De procedurele aspecten binnen de reguliere procedure en uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb zijn reeds behandeld in paragraaf 2.4.2.

¹⁹¹ Art. 16.79 Ow en Lam 2014.

¹⁹² Art. 16.64 Ow.

¹⁹³ Art. 16.65, lid 1 Ow jo. art. 3.12 Ob (zie Bijlage D, p. 9).

¹⁹⁴ Art. 3:10, lid 1, Awb.

¹⁹⁵ Art. 2:3 Awb en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 169 (MvT).

¹⁹⁶ Art. 16.54, lid 2, Ow.

¹⁹⁷ Art. 16.54, leden 3 en 4, Ow.



3.5.3. Coördinatie bij meervoudige activiteiten

In deze subparagraaf wordt de coördinatie besproken bij de vergunningverlening.

Coördinatie meerdere activiteiten

Indien een aanvraag om een omgevingsvergunning meerdere activiteiten omvat, dient gebruik te worden gemaakt van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb.¹⁹⁸ Deze afdeling zal nog worden aangepast en de wijziging zal in een afzonderlijk wetsvoorstel in de Awb worden gebracht.¹⁹⁹ Via de coördinatieregeling zal gelijktijdige behandeling en besluitvorming van de omgevingsvergunning van de waterbeheerder en de omgevingsvergunning voor de overige activiteiten worden geborgd. De aanvrager kan terecht bij één digitaal loket. Ook krijgt de aanvrager de procedureel afgestemde toestemmingen op één moment.²⁰⁰ Bij of krachtens een wettelijk voorschrift wordt het coördinerende bestuursorgaan aangewezen.²⁰¹ De Omgevingswet verklaart afdeling 3.5 van de Awb onder andere van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten en de (ambtshalve) wijziging van de voorschriften ervan. Die wateractiviteiten dienen vergunningplichtig te zijn gesteld op grond van de Omgevingswet, AMvB of waterschapsverordening.²⁰²

Coördinatie IPPC-installatie

Op het moment dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor een IPPC-installatie, dient de aanvraag voor de samenhangende activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt gelijktijdig te worden ingediend. Ondanks dat het vereiste van onlosmakelijkheid wordt losgelaten, geldt dit vereiste nog steeds voor IPPC-installaties. De milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk dienen gelijktijdig te worden ingediend, indien beide activiteiten betrekking hebben op een IPPC-installatie.²⁰³ Voor de betekenis van een milieubelastende activiteit en een IPPC-installatie wordt verwezen naar de begrippenlijst. De Omgevingswet bevat bepalingen die een voorzetting zijn van de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet en de artikelen 3.16 tot en met 3.23 Wabo.²⁰⁴ De ene aanvraag dient bijvoorbeeld buiten behandeling te worden gelaten, indien de andere aanvraag buiten behandeling is gelaten.²⁰⁵ Hierbij wordt volstaan met de verwijzing naar de artikelen 16.9 tot en met 16.14 van de Omgevingswet.

Samenwerking met gemeenten

Om een goede coördinatie tot stand te laten komen, is samenwerking met gemeenten van belang. Momenteel geschiedt samenwerking met gemeenten op grond van de Waterwet.²⁰⁶ Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zal het college van burgemeester en wethouders het eerste aanspreekpunt zijn van de initiatiefnemer. Om deze reden is een (nog) betere samenwerking met gemeenten van belang. Ook voor het waterschapsbestuur is de goede samenwerking van belang, omdat de bevoegdheden op deze wijze kunnen worden geborgd. Om te bekijken hoe gemeenten zelf tegenover de samenwerking staan, is een beleidsadviseur water van de gemeente 's-Hertogenbosch benaderd. Het is namelijk van belang om te weten hoe de gemeente bijvoorbeeld denkt over digitalisering, tegenstrijdigheden in verordeningen en het maken van afspraken over de doorzendplicht.²⁰⁷

¹⁹⁸ Art. 16.7 Ow.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 547 (MvT).

²⁰⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 171 (MvT).

²⁰¹ Art. 3.21, lid 1 onder a, Awb.

²⁰² Art. 16.7, lid 1, jo. 5.7, lid 2, jo. 5.1 Ow jo. 3.3 Ob (zie Bijlage D, p. 10) en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 489 en 547 (MvT).

²⁰³ Art. 5.7, lid 3 onder a, Ow jo. 16.7, lid 1 onder b Ow.

²⁰⁴ Art. 16.9 t/m 16.14 Ow en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 548 (MvT).

²⁰⁵ Art. 16.10, lid 2, Ow.

²⁰⁶ Art. 3.8 Wtw.

²⁰⁷ Bijlage I Interview dijkgraaf L. Verheijen, Bijlage L Interview L. van de Wiel en Bijlage S Interview R. Bruggink.



Hieronder worden enkele (aandachts)punten in het kader van de samenwerking besproken.

- ✚ **Kennisdeling.** Kennisdeling tussen ambtenaren van de gemeente en het waterschap kan nog beter. Het waterschap heeft immers meer kennis op specifieke gebieden. Die kennisdeling kan geschieden tijdens het opstellen van regelgeving, maar ook gedurende de samenwerking.
- ✚ **Knelpunten.** De gemeente 's-Hertogenbosch verwacht dezelfde knelpunten na de inwerkingtreding van de Omgevingswet als de bestaande knelpunten. De knelpunten zien met name op de samenwerking en gebiedsspecifieke kennis. Een voorbeeld is de afstemming van regels. De regels die waterschappen opstellen, passen niet altijd binnen de regels van de gemeenten. Het is daarom belangrijk dat de regels van het waterschap worden afgestemd op de regels van de gemeente en andersom.
- ✚ **Samenwerkingsafspraken.** Het maken van samenwerkingsafspraken is belangrijk, maar dit is niet nieuw. Ook zijn er voldoende overlegmomenten. De samenwerking zal met name uit eigen initiatief, op persoonsniveau, moeten geschieden.
- ✚ **Verwijzing naar waterbelangen in omgevingsplan.** Om de waterbelangen van het waterschap te waarborgen, bestaat de mogelijkheid om in het omgevingsplan (van een gemeente) te verwijzen naar waterbelangen. Dit past ook bij de integrale gedachte van de Omgevingswet. Het moet voor de initiatiefnemer duidelijk zijn welke regels gelden.
- ✚ **Waterschapsbestuur als adviesorgaan.** De gemeente 's-Hertogenbosch ziet ruimte om in het omgevingsplan het waterschapsbestuur in bepaalde gevallen aan te wijzen als adviesorgaan. Een voorbeeld is het geval waarin wordt gebouwd nabij een primaire kering met beschermingszones. Op het moment dat er gebouwd wordt nabij een dergelijke kering, zijn aanvullende regels van het waterschap van toepassing. Door advies te ontvangen, wordt kennis gedeeld en dat is volgens de gemeente altijd gunstig.
- ✚ **Tegenstrijdige bepalingen in de verordening.** Een situatie kan zich voordoen waarin een waterschapsverordening een bepaling bevat die de waterbelangen borgt, maar strijdig is met de gemeentelijke verordening. De gemeente 's-Hertogenbosch acht het van belang dat er in deze situatie wordt bekeken of kan worden afgeweken van de regels van de gemeente. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet staat immers de intentie van de regel centraal en niet de regel zelf. Dit kan een knelpunt zijn, omdat normen in bepaalde gevallen lastig zijn los te laten.
- ✚ **Doorzendplicht.** Op het moment dat een aanvraag binnenkomt bij het college, terwijl het waterschapsbestuur bevoegd is, dient het college de aanvraag zo snel mogelijk door te sturen.²⁰⁸ De gemeente 's-Hertogenbosch acht het wenselijk dat een maximale termijn wordt afgesproken. Deze termijn ziet op de tijdsduur waarbinnen de aanvraag uiterlijk dient te worden doorgestuurd. Het is van belang dat ambtenaren bij de gemeente weten bij wie een aanvraag thuishoort. Hiervoor is goede training benodigd.
- ✚ **Coördinatie.** De gemeente 's-Hertogenbosch vindt het gunstig dat de aanvraag voor meerdere activiteiten wordt gecoördineerd. Wel ziet de gemeente een knelpunt. Op de afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van de gemeente heeft het aspect 'water' geen prioriteit. Veiligheid en brandveiligheid zijn immers de prioriteit. Hierdoor kan worden gezegd dat de verwachting is dat gemeenteambtenaren minder snel de gehele omgevingsvergunning (met wateraspecten) controleren op tegenstrijdigheden. Het college heeft na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een coördinerende taak en dient dus te checken op tegenstrijdigheden. Om die coördinerende taak goed uit te kunnen oefenen, dient capaciteit te worden vrijgemaakt en is meer kennis van water benodigd.
- ✚ **Digitalisering.** De gemeente 's-Hertogenbosch verwacht geen problemen met de samenwerking in het kader van digitalisering. De gemeente is immers al ver met digitaliseren. Als de digitalisering niet compleet is bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, is het volgende wellicht een terugvaloptie: een eigen systeem voor de gemeente en een eigen systeem voor het waterschap. Beide overheidsinstanties dienen dan wel toegang te hebben tot beide systemen.²⁰⁹

²⁰⁸ Art. 2:3 Awb.

²⁰⁹ Bijlage M Interview F. Macke.



3.6. Tussenconclusie

In de hiervoor behandelde paragrafen is ingegaan op de bevoegdheden van het waterschapsbestuur om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten op grond van de Omgevingswet. Hierbij is een koppeling gemaakt met de praktijk door deskundigen te benaderen die de bepaalde (kritiek)punten over de invulling van de bevoegdheden naar voren hebben gebracht. In deze paragraaf wordt een tussenconclusie gemaakt waarbij antwoord wordt gegeven op de volgende deelvraag:

Over welke bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten zal de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas beschikken op grond van de Omgevingswet?

Voor de beantwoording van de vraag wordt een verdeling gemaakt tussen drie fasen: voor de vergunningverlening, gedurende de vergunningverlening en na de vergunningverlening. Voor een schematisch overzicht van de bevoegdheden wordt verwezen naar Bijlage N.

3.6.1. Voor de vergunningverlening

Alvorens de vergunningverlening heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid om activiteiten die niet op grond van de Omgevingswet verplicht zijn gesteld, vergunningplichtig te stellen in een waterschapsverordening. Hierdoor blijft het dagelijks bestuur bevoegd te beslissen op de aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten die op grond van de Omgevingswet en de waterschapsverordening vergunningplichtig zijn gesteld. Wel dient de bevoegdheid tot vergunningverlening te worden gemandateerd aan de afdeling Planadvies en Vergunningen op grond van een nieuwe mandaatregeling.

Verder kan de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning worden vergroot door de toepassing van de flexibiliteitsregeling. Met wederzijdse instemming kan het dagelijks bestuur de bevoegdheid overdragen aan of overnemen van een ander bestuursorgaan middels delegatie. Het streven is dat op deze manier het wateraspect goed zal worden geregeld in de gehele omgevingsvergunning.

3.6.2. Gedurende de vergunningverlening

De afdeling kan namens het dagelijks bestuur advies verschaffen aan andere bestuursorganen, indien de eerdere bevoegdheid eerder is overgedragen middels de flexibiliteitsregeling of indien de deskundigheid van het waterschapsbestuur benodigd is. De afdeling kan namens het dagelijks bestuur de toepassing van de flexibiliteitsregeling terugdraaien door de delegatie in te trekken. Wordt de delegatie niet ingetrokken en wordt het advies niet wordt opgevolgd, dan kan een zienswijze worden ingebracht in de gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Ook kan de reikwijdte van de bevoegdheid worden vergroot middels de gelijkwaardigheidsbepaling, experimenteerbepaling, maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. De gelijkwaardigheidsbepaling zorgt ervoor dat kan worden afgeweken van algemene regels, indien gebruik wordt gemaakt van een gelijkwaardige maatregel. Met behulp van de experimenteerbepaling kan van algemene regels worden afgeweken bij wijze van experiment. Met maatwerkvoorschriften of maatwerkregels kan worden afgeweken van algemene regels in een beschikking respectievelijk een waterschapsverordening.

2.6.3. Na de vergunningverlening

Na de vergunningverlening kunnen voorschriften worden gewijzigd, aangevuld of ingetrokken. Hiernaast kunnen rechtsmiddelen worden aangewend, indien bijvoorbeeld geen rekening is gehouden met het verschaft advies.

Om de bevoegdheden optimaal te benutten, dient gedurende het gehele traject goed te worden samengewerkt met gemeenten en dient rekening te worden gehouden met de procedurele aspecten. Een grote verandering is dat de hoofdregel zal zijn dat de vergunning in beginsel dient te worden verleend binnen acht weken.



Hoofdstuk 4 Andere waterschappen over de bevoegdheden

‘Het beschikken over bevoegdheden op zich zorgt niet voor een goede leefomgeving, het gaat er om hoe je met je bevoegdheden om gaat!’ – De heer Van den Broek, juridisch beleidsmedewerker handhaving Waterschap Peel en Maasvallei

In het onderhavige hoofdstuk wordt beschreven wat andere waterschappen vinden van de bevoegdheden van het waterschapsbestuur om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten binnen de Omgevingswet. Wat vinden andere waterschappen van de positie van het waterschapsbestuur binnen de Omgevingswet? Welke wijzigingen in de bevoegdheden verwachten zij? Hoe zien zij de samenwerking met gemeenten voor zich? Onder andere op deze vragen wordt ingegaan. De volgende waterschappen zijn hiervoor benaderd: Waterschap Peel en Maasvallei, Waterschap Rivierenland en Waterschap Brabantse Delta. De reden dat gekozen is voor deze waterschappen, wordt uitgewerkt in de volgende paragrafen. Na de uitwerking volgt een tussenconclusie.

Voordat wordt ingegaan op de kijk van de andere waterschappen op de Omgevingswet, wordt een korte beschrijving gegeven van Waterschap Aa en Maas. Op deze wijze zijn de overeenkomsten met andere waterschappen gemakkelijker te herkennen.

Waterschap Aa en Maas:

- ✚ is een waterschap in het noordoosten en zuidoosten van Noord-Brabant;
- ✚ heeft het werkgebied in 29 gemeenten met 745.000 inwoners;
- ✚ heeft een beheergebied van 161.000 hectare, en;
- ✚ beheert 110 kilometer aan primaire waterkeringen (de Maasdijk), 59 kilometer aan regionale waterkeringen (dijken langs regionale wateren en compartimenteringsdijken) en 170 overige waterkeringen (dijken ten behoeve van regionaal waterbeheer).²¹⁰

4.1. Waterschap Peel en Maasvallei

Waterschap Peel en Maasvallei is een waterschap in Limburg en beheert een gebied van 128.671 hectare met 13 gemeenten en 406.578 inwoners. Hiernaast beheert Waterschap Peel en Maasvallei 102 kilometer aan waterkeringen.²¹¹

Voor dit waterschap is gekozen omdat Waterschap Peel en Maasvallei raakvlakken heeft met Waterschap Aa en Maas. Net als Waterschap Aa en Maas beheert Waterschap Peel en Maasvallei geen gebieden in de Randstad. Hiernaast voert Waterschap Peel en Maasvallei het water aan dat het gebied van Waterschap Aa en Maas binnenstroomt. Om ervoor te zorgen dat het gebied binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas niet uitdroogt, neemt Waterschap Aa en Maas water over van Waterschap Peel en Maasvallei. Dit houdt in dat lozingen op oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn van Waterschap Peel en Maasvallei de oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn van Waterschap Aa en Maas kunnen aantasten. Deze constructie geeft niet alleen de raakvlakken tussen de twee waterschappen weer, maar ook het belang om te weten hoe Waterschap Peel en Maasvallei zal anticiperen op de wijzigingen in de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten binnen de Omgevingswet. De wijze waarop Waterschap Peel en Maasvallei anticipeert op de wijzigingen kan immers invloed hebben op de kwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn van Waterschap Aa en Maas.²¹²

²¹⁰ ‘Aa en Maas in cijfers’, *Waterschap Aa en Maas*, www.aanenmaas.nl en ‘Algemeen bestuur stelt begroting vast’, *Waterschap Aa en Maas*, www.aanenmaas.nl.

²¹¹ ‘Kengetallen’, *Waterschap Peel en Maasvallei*, www.wpm.nl.

²¹² Bijlage O Interview K. Lap.



Om te bekijken hoe Waterschap Peel en Maasvallei anticipeert op de wijzigingen, is contact opgenomen met een juridisch beleidsmedewerker. Deze medewerker is al enkele jaren betrokken bij de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet. Een voorbeeld van de betrokkenheid is de betrokkenheid vanuit Unieprojecten. Voor de volledige uitwerking van het interview wordt verwezen naar Bijlage P Vragenlijst Peel en Maasvallei.

4.1.1. De wijzigingen in de bevoegdheden

Volgens Waterschap Peel en Maasvallei zal de rol van het waterschapsbestuur op grote lijnen hetzelfde blijven binnen de Omgevingswet. Het waterschapsbestuur blijft bevoegd tot het afgeven van omgevingsvergunningen voor water en tot het afgeven van wateradviezen. Wel is er een aantal wijzigingen dat Waterschap Peel en Maasvallei op het oog heeft.

Allereerst ziet het waterschap mogelijkheden voor de invulling van gebiedsgerichte normering via maatwerkregels in de waterschapsverordening. Dit vergt wel dat het beleid daar aandacht voor moet hebben. Regelgeving is een instrument dat wordt ingezet om beleidsdoelen te realiseren. Als men gebruik wil maken van maatwerk, dan vergt dit een beleidsmatige basis. Over de wenselijkheid van en mogelijkheden voor regionaal gedifferentieerde normering moet tijdig worden nagedacht. Interne afstemming en samenwerking zijn hierbij cruciaal. Zowel op ambtelijk als op bestuurlijk-ambtelijk niveau.

Ten tweede kent de Omgevingswet het uitgangspunt dat omgevingsvergunningen binnen acht weken dienen te worden afgehandeld. Met name bij complexere aanvragen stelt het uitgangspunt hoge eisen aan de kwaliteit van vooroverleg. Indien adviezen benodigd zijn, dienen de adviezen tijdig te worden verschaft. Om dit te bewerkstelligen is aandacht benodigd voor interne processen en voor de afstemming tussen processen.

Tot slot geeft het waterschap aan dat het na de invoering van de Omgevingswet met name gaat over de invulling van de bevoegdheden en de cultuurverandering. De cultuurverandering brengt het volgende met zich mee. Vroegtijdige en serieuze afstemming tussen overheden, maar ook tussen overheden en initiatiefnemers, open staan voor nieuwe oplossingen en vooral het leren denken en werken vanuit de gedachte 'hoe kan iets wel' binnen de kaders van de geest van de regelgeving in plaats van de juridische beperkingen van de regelgeving als vertrekpunt te nemen. 'Het beschikken over bevoegdheden op zich zorgt niet voor een goede leefomgeving, het gaat er om hoe je met je bevoegdheden om gaat!', aldus Waterschap Peel en Maasvallei.

4.1.2. Flexibiliteit

Waterschap Peel en Maasvallei ziet op het gebied van flexibiliteit mogelijkheden. Hieronder wordt de kijk van het waterschap op verschillende bepalingen uit de Omgevingswet in het kader van flexibiliteit omschreven.

Gelijkwaardigheidsbepaling

De waterschapsverordening dient te beschikken over een gelijkwaardigheidsbepaling om initiatiefnemers de ruimte te bieden om ook andere dan de verplicht voorgeschreven maatregelen te kunnen treffen om het beoogde doel te behalen. Een waterschap zal bij het opstellen van de waterschapsverordening een afweging moeten maken of het waterschap gebruik wil maken van verplichte of erkende maatregelen. In het laatste geval hoeft het dagelijks bestuur geen 'gelijkwaardigheidsbesluit' te nemen. Het dagelijks bestuur kan op dat moment immers beslissen dat de door initiatiefnemer getroffen maatregel ook voldoet. Dat houdt dus minder administratieve lasten in dan bij de toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling. Verplichte maatregelen in een waterschapsverordening dienen daarom beperkt te worden tot de onderwerpen waarvoor dat echt noodzakelijk is.



Experimenteerbepaling

Waterschap Peel en Maasvallei ziet de wenselijkheid of de noodzaak om een experimenteerbepaling toe te passen niet in. Op het moment dat het waterschapsbestuur ervoor kiest een experimenteerbepaling op te nemen in de waterschapsverordening, dient het waterschapsbestuur te bezien waarop een experiment kan zien. Dit wordt geregeld in de AMvB. Hiernaast dient het waterschapsbestuur rekening te houden met rijksregels.

Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften

De mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften verruimen de bevoegdheden van het waterschapsbestuur. Door het stellen van maatwerk kan het waterschapsbestuur regionaal gedifferentieerde normering tot stand brengen en daarmee dus invulling geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte. De omvang van maatwerkregels in de waterschapsverordening wordt vooral bepaald door de mate van wenselijkheid van regionaal gedifferentieerde normering.

4.1.3. Waterschapsverordening

Naast de huidige onderwerpen (regels over beheer, onderhoud en vergunningplichtige handelingen gericht op beheer van de waterstaatswerken) zal nadrukkelijk aandacht besteed moeten worden aan regels op het vlak van waterkwaliteit. Het lozingsverbod zal immers niet meer het uitgangspunt zijn. Een lozing is toegestaan, tenzij de lozing is verboden. Omdat veel lozingen niet meer in rijksregelgeving zullen worden geregeld, zal het waterschap moeten beoordelen welke directe lozingen in de waterschapsverordening moeten worden geregeld.

4.1.4. Samenwerking met gemeenten

Uitgaande van het gegeven dat regelgeving een instrument is voor realisering van het beleid, zullen afspraken gemaakt moeten worden over de samenwerking bij het tot stand komen van beleid. Vervolgens zal samengewerkt moeten worden bij het opstellen van regelgeving. Tegenstrijdigheden moeten worden voorkomen. Verder moet vermeden worden dat de initiatiefnemer een speelbal wordt tussen waterschap en gemeente. Als voorbeeld geeft het waterschap de regeling bij gemeenten over indirecte lozingen. Indien een bepaalde (afval)waterstroom niet op het riool mag, dan is een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam een mogelijkheid. Wel moet die directe lozing acceptabel zijn voor het waterschap. Hierover zal afstemming moeten plaatsvinden. Daarnaast is afstemming nodig omtrent het bouwen in de directe omgeving van waterstaatswerken. Het is voor de burger niet helder als bouwen wel kan op grond van het omgevingsplan (opvolger van het bestemmingsplan), maar niet kan op grond van de waterschapsverordening.

Naleving van de gemaakte afspraken met de gemeente zal vooral via het bestuurlijke spoor lopen. Volgens het waterschap is het lastig, of zelfs onmogelijk, om samenwerking juridisch afdwingbaar te maken. De juridische afdwingbaarheid van de samenwerking zegt immers niets over de invulling van de samenwerking. Samenwerking is juist een cultuuraspect dat zich juridisch niet of nauwelijks laat regelen.

Tot slot is volgens het waterschap een aandachtspunt dat het gebied van het waterschap zich uitstrekt over diverse gemeenten. Het vraagstuk van lozen (direct en/of indirect) zal per gemeente ingevuld moeten worden, waarbij het voor het waterschap van belang is dat de verschillen minimaal zijn. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld bouwen in de directe omgeving van waterstaatswerken. Hiernaast is een knelpunt het gegeven dat veel ruimte bestaat voor gemeenten voor flexibiliteit in de vorm van maatwerk. Elke gemeente kan hier anders mee omgaan. Het is voor een waterschap gunstig, indien elke gemeente voor het waterschap relevante onderwerpen op dezelfde wijze invult en reguleert. Echter, volgens het waterschap is dit strijdig met de wens tot de bestuurlijke afwegingsruimte.



4.2. Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta is een waterschap dat ligt in Noord-Brabant. Het waterschap beheert een gebied van 170.744 hectare met 21 gemeenten en 816.100 inwoners. Hiernaast beheert Waterschap Brabantse Delta 134 kilometer aan primaire waterkeringen en 425 aan niet-primaire (regionale en overige) waterkeringen.²¹³

Waterschap Brabantse Delta is onder andere benaderd vanwege de ligging in dezelfde provincie als Waterschap Aa en Maas. Ook beheren beide waterschappen ongeveer hetzelfde aantal hectare aan oppervlakte. Hiernaast werkt Waterschap Aa en Maas samen met Waterschap Brabantse Delta en kennen beide waterschappen dezelfde Keur.²¹⁴

Om te bekijken hoe Waterschap Brabantse Delta anticipeert op de wijzigingen, is een juridisch medewerker Vergunningen van de afdeling Juridische zaken & Vastgoed benaderd. Voor de volledige uitwerking van het interview wordt verwezen naar Bijlage Q Vragenlijst Brabantse Delta.

4.2.1. Wijzigingen in de bevoegdheden

Waterschap Brabantse Delta geeft aan dat de bevoegdheidsverdeling hetzelfde zal blijven. Wel heeft het waterschap de volgende wijziging op het oog. De omgevingsvergunning zal na de inwerkingtreding van de Omgevingswet binnen acht weken dienen te worden verleend. Om te anticiperen op deze wijziging is het van belang organisatorische aanpassingen door te voeren en tijdig interne werk- of procesafspraken te maken.

4.2.2. Flexibiliteit

Waterschap Brabantse Delta verwacht gebruik te zullen maken van maatwerkvoorschriften op dezelfde wijze als gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om voorschriften op te stellen op grond van het huidige recht. Van de flexibiliteitsregeling en de gelijkwaardigheidsbepaling verwacht het waterschap geen gebruik te maken. Tot slot heeft het waterschap nog geen zicht op het al dan niet gebruikmaken van maatwerkregels.

4.2.3. Waterschapsverordening

In tegenstelling tot de huidige keur zullen de kwalitatieve wateraspecten in de waterschapsverordening geregeld moeten worden, aldus Waterschap Brabantse Delta.

4.2.4. Samenwerking met gemeenten

Waterschap Brabantse Delta ziet het opstellen van samenwerkingsovereenkomsten of afspraakdocumenten als onderdeel van de samenwerking met gemeenten. Er dienen afspraken te worden gemaakt over adviestermijnen en over momenten waarop overheidsinstanties bij elkaar informeren of elkaar betrekken bij de besluitvorming. Hiernaast dienen ook afspraken gemaakt te worden over de samenwerking op het moment dat meerdere bestuursorganen betrokken zijn bij de besluitvorming. Bij de naleving van de gemaakte afspraken is het van belang dat op persoonsniveau bewustzijn wordt gecreëerd over de cultuurverandering van de Omgevingswet.

²¹³ 'Werkgebied', *Waterschap Brabantse Delta*, www.brabantsedelta.nl.

²¹⁴ Bijlage O Interview K. Lap.



4.3. Waterschap Rivierenland

Waterschap Rivierenland is een waterschap dat ligt in de provincies Zuid-Holland, Gelderland en, net als Waterschap Aa en Maas, Noord-Brabant. Waterschap Rivierenland beheert een gebied van 201.000 hectare met 34 gemeenten en 980.000 inwoners. Hiernaast beheert Waterschap Rivierenland 556 kilometer aan primaire waterkeringen en 333 kilometer aan secundaire waterkeringen.²¹⁵

Niet alleen is Waterschap Rivierenland benaderd vanwege de ligging in dezelfde provincie als Waterschap Aa en Maas, maar ook vanwege het gebied dat Waterschap Rivierenland beheert. Net als Waterschap Aa en Maas beheert Waterschap Rivierenland immers een gedeelte van de Maas. Hiernaast komen de grondsoorten van de waterschappen overeen. Beide waterschappen beheren droge gebieden, natuurgebieden en polders.²¹⁶

Om te bekijken hoe Waterschap Rivierenland anticipeert op de wijzigingen, is contact opgenomen met het afdelingshoofd van de afdeling Vergunningen. Dit afdelingshoofd is tevens projectleider Omgevingswet en is dus betrokken bij de ontwikkelingen rondom de wet. Voor de volledige uitwerking van het interview wordt verwezen naar Bijlage R Vragenlijst Rivierenland.

4.3.1. Wijzigingen in de bevoegdheden

Net als de andere waterschappen ziet Waterschap Rivierenland een toename van de beslissingsbevoegdheid in het kader van de activiteit lozen. Verder ziet het waterschap geen wijzigingen. Waterschappen behouden de autonome beslissingsbevoegdheid voor de zaken waar de waterschappen nu ook bevoegd voor zijn.

4.3.2. Flexibiliteit

Waterschap Rivierenland verwacht gebruik te maken van de flexibiliteitsregeling, gelijkwaardigheidsbepaling, experimenteerbepaling, maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Op welke wijze invulling zal worden gegeven aan deze instrumenten is voor het waterschap nog niet duidelijk.

4.3.3. Waterschapsverordening

Volgens Waterschap Rivierenland zullen in de waterschapsverordening alle huidige keuraspecten en de waterkwaliteitsaspecten geregeld worden. Het voordeel van de waterschapsverordening is de mogelijkheid tot gebiedsspecifiek beleid. Een nadeel is dat de waterschappen eventueel de kwaliteitsaspecten allen divers gaan regelen in hun verordening. Er ontstaat meer diversiteit en dat is onwenselijk, aldus Waterschap Rivierenland.

4.3.4. Samenwerking met gemeenten

Waterschap Rivierenland verwacht eenzelfde samenwerking met gemeenten zoals de samenwerking momenteel ook geschiedt. Het blijft van belang dat goede, praktische werken procesafspraken worden gemaakt met gemeenten. Ook dienen afspraken te worden gemaakt over welke belangen het zwaarst wegen. Het waterschap verwacht knelpunten op het gebied van tegengestelde belangen en het niet nakomen van afspraken. Om ervoor te zorgen dat de afspraken worden nageleefd zullen overheidsinstanties elkaar moeten opzoeken en aanspreken op de gemaakte afspraken. Hiernaast zullen overheidsinstanties moeten opschalen op het moment dat de samenwerking fout dreigt te lopen. Het voorgaande zal grondslag moeten vinden in een samenwerkingsovereenkomst. Ook zal in de overeenkomst opgenomen moeten worden welke stappen worden gezet op het moment dat de afspraken niet worden nagekomen.

²¹⁵ 'Begroting 2016', Waterschap Rivierenland, www.waterschaprivierenland.nl (zoek op: *begroting en jaarrekening*).

²¹⁶ Bijlage O Interview K. Lap.



4.4. Tussenconclusie

In de hiervoor behandelde paragrafen is ingegaan op de kijk van andere waterschappen op de bevoegdheden van het waterschapsbestuur om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten op grond van de Omgevingswet. In deze paragraaf wordt een tussenconclusie gemaakt waarbij antwoord wordt gegeven op de volgende deelvraag: *Op welke wijze zullen waterschapsbesturen van andere waterschappen invulling geven aan de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten?*

4.4.1. Wijzigingen in de bevoegdheden

De waterschappen geven aan dat de bevoegdheden van het waterschapsbestuur niet zullen veranderen. Wel dient het bewustzijn van de cultuurverandering op persoonniveau te worden gecreëerd en hebben de waterschappen twee wijzigingen op het oog. Allereerst hebben zij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat omgevingsvergunningen binnen acht weken dienen te worden verleend op het oog. Dit houdt in dat de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag moet worden benut binnen die termijn. Hiernaast hebben de waterschappen de verruimde bevoegdheid om directe lozingen te reguleren op het oog. Zij zullen invulling geven aan die bevoegdheid door regels met betrekking tot directe lozingen te stellen in de waterschapsverordening. Het lozingsverbod zal immers niet meer het uitgangspunt zijn.

4.4.2. Meer flexibiliteit

De waterschappen zien de volgende mogelijkheden om gebruik te maken van de bevoegdheid om instrumenten die flexibiliteit bieden, toe te passen.

- 🌈 De gelijkwaardigheidsbepaling kan worden toegepast door het waterschapsbestuur. Wel bestaat de mogelijkheid om in de waterschapsverordening *erkende* maatregelen op te nemen, waardoor een 'gelijkwaardigheidsbesluit' niet benodigd is en administratieve lasten kunnen worden voorkomen. Met een 'gelijkwaardigheidsbesluit' kan immers worden afgeweken van *verplichte* maatregelen.
- 🌈 Eén waterschap ziet de wenselijkheid en noodzakelijkheid niet in om de experimenteerbepaling toe te passen. Op het moment dat het wel wordt toegepast, dient het waterschapsbestuur rekening te houden met de AMvB's en rijksregels.
- 🌈 De flexibiliteitsregeling, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften verruimen de bevoegdheden van het waterschapsbestuur. Door het stellen van maatwerk kan het waterschapsbestuur regionaal gedifferentieerde normering tot stand brengen en daarmee invulling geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte.

4.4.3. Samenwerking met gemeenten

Voor de totstandkoming van de waterschapsverordening en beleidsregels van waterschappen is het van belang om goede afspraken te maken met gemeenten. Tegenstrijdigheden tussen de regelgeving van de gemeenten en het waterschap kunnen op deze manier worden voorkomen. Ook op het moment dat de regelgeving tot stand is gekomen, is samenwerking met gemeenten van belang. Samenwerking zorgt immers voor een goede uitoefening van de bevoegdheden van het waterschapsbestuur. Hierbij kan worden gedacht aan het tijdig ontvangen van adviezen, waardoor het waterschapsbestuur verder kan met de besluitvorming. Om invulling te geven aan de (goede) samenwerking met gemeenten, dienen afspraken te worden gemaakt tussen gemeenten en waterschappen over in elk geval de volgende onderwerpen:

- 🌈 termijnen om advies te leveren of te ontvangen;
- 🌈 momenten waarop overheidsinstanties in elk geval contact met elkaar opnemen;
- 🌈 samenwerking op het moment dat meerdere bestuursorganen betrokken zijn bij de besluitvorming, en;
- 🌈 welke stappen worden gezet, indien de gemaakte afspraken niet worden nagekomen.



Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *‘Welke mogelijkheden brengt de invoering van de Omgevingswet met zich mee voor de afdeling Planadvies en Vergunningen om namens het waterschapsbestuur van Waterschap Aa en Maas optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten, in het kader van de nieuwe bevoegdheidsregeling?’* Aan de hand van de verkregen informatie uit de deelvragen, wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. In de onderstaande paragrafen worden de mogelijkheden om optimaal gebruik te maken van de bevoegdheden benoemd.

5.1 Stel wateractiviteiten vergunningplichtig

Conclusie

Het lozingsverbod zal niet meer het uitgangspunt zijn. Enkel de lozingsactiviteit in regionale wateren die binnen het toepassingsbereik van de bijlage bij het Omgevingsbesluit valt, wordt als vergunningplichtig aangemerkt. Overige directe lozingen zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, tenzij de vergunningplicht wordt geregeld in de waterschapsverordening. De vergunningplicht kan niet worden opgenomen in de waterschapsverordening, indien het Besluit activiteiten leefomgeving de lozingsactiviteit uitputtend regelt.

Ook de activiteit ‘gebruikmaken van regionale en primaire waterkeringen’ wordt niet als vergunningplichtig aangemerkt in de Omgevingswet in samenhang met het Omgevingsbesluit. Wederom geldt voor deze activiteit: geen vergunning is benodigd, tenzij de vergunningplicht is geregeld in de waterschapsverordening. De huidige Keur bevat momenteel een aantal vergunningplichten voor het gebruikmaken van regionale en primaire waterkeringen. De mogelijkheid bestaat om deze vergunningplichten over te brengen naar de waterschapsverordening.

Op grond van het huidige recht is het algemeen bestuur van Waterschap Aa en Maas bevoegd de Keur op te stellen. Bij deze bevoegdheid heeft de afdeling Planadvies en Vergunningen zeggenschap. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de bevoegdheid van het algemeen bestuur ongewijzigd. Wel zal de mogelijkheid voor het algemeen bestuur bestaan om de bevoegdheid aan het dagelijks bestuur over te dragen.

Aanbeveling

Om na de inwerkingtreding van de Omgevingswet de huidige bevoegdheden om te beslissen op vergunningaanvragen te behouden, wordt aanbevolen de wateractiviteiten als vergunningplichtig aan te merken in de waterschapsverordening. Op deze wijze verliest de afdeling Planadvies en Vergunningen namens het dagelijks bestuur de huidige bevoegdheden niet. Wel dient de Mandaatregeling 2010 te worden aangepast. In deze regeling wordt de bevoegdheid tot vergunningverlening aan de afdeling gemandateerd. De regeling verwijst naar de Waterwet als grondslag en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt die grondslag.

5.2 Maak gebruik van flexibiliteit

Conclusie

Door gebruik te maken van de flexibiliteit die de Omgevingswet biedt, kan de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning worden vergroot.

🌈 De **flexibiliteitsregeling** uit artikel 5.16 van de Omgevingswet ziet op de mogelijkheid voor het waterschapsbestuur om de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning over te dragen aan of te verkrijgen van een ander bestuursorgaan. Het waterschapsbestuur kan de bevoegdheid *overdragen*, indien het bestuur het eigen belang bij de vergunningverlening minder zwaar acht dan het belang van een ander bestuursorgaan. De werkdruk van het waterschapsbestuur vermindert en het bestuur blijft bevoegd advies te verschaffen aan het andere bestuursorgaan.



Hiernaast kan het waterschapsbestuur de bevoegdheid *verkrijgen* middels de flexibiliteitsregeling. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin het bestuur het van belang acht dat het wateraspect in de gehele omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten goed wordt geregeld, zodat de aantasting van een primaire kering kan worden voorkomen. De overdracht middels de flexibiliteitsregeling geschiedt met wederzijdse toestemming tussen de bestuursorganen en middels delegatie. De regeling toont gelijkenis met de regeling op grond van de Waterwet. Een verschil is het volgende. Op grond van de Waterwet wordt de bevoegdheid gemandateerd en op grond van de Omgevingswet kan de bevoegdheid worden gedelegeerd.

- De **gelijkwaardigheidsbepaling** uit artikel 4.7 van de Omgevingswet zorgt ervoor dat kan worden afgeweken van algemene regels uit bijvoorbeeld de waterschapsverordening. Afwijken is enkel mogelijk, indien gelijkwaardige maatregelen worden getroffen om de regels voor het verrichten van activiteiten na te leven. Een voordeel is dat de bewijslast bij de initiatiefnemer ligt als het gaat om het aantonen van de gelijkwaardigheid van een *verplichte* maatregel. Wel kunnen in de waterschapsverordening *erkende* maatregelen worden opgenomen, waardoor een 'gelijkwaardigheidsbesluit' niet benodigd is.
- Met behulp van de **experimenteerbepaling** uit artikel 23.3 van de Omgevingswet kan van algemene regels worden afgeweken bij wijze van experiment. Zo kan het mogelijk zijn dat een activiteit niet past binnen de geldende regelgeving, maar dat de activiteit wel de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbetert. In dit geval kan de experimenteerbepaling worden toegepast. Op welke activiteiten de experimenteerbepaling van toepassing is, zal bij de consultaties van de AMvB's worden bekendgemaakt. Een nadeel is een zekere onderzoekslast voor het waterschapsbestuur om te monitoren of het experiment daadwerkelijk bijdraagt aan de fysieke leefomgeving. Overigens is het experimenteren met lozingen niet wenselijk, omdat de eventuele nadelige gevolgen van het experiment lastig zijn terug te draaien.
- Met **maatwerkvoorschriften**, zoals bedoeld in de artikelen 4.5 jo. 4.8 onder b van de Omgevingswet, kan door het dagelijks bestuur van het waterschap in een beschikking worden afgeweken van algemene regels uit een AMvB. Met de beschikking kan het bevoegd gezag de plicht opleggen te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van de algemene regels. Het opstellen van maatwerkvoorschriften is enkel mogelijk, indien dit in een omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening of rijksregels is bepaald. Uit de afgelegde interviews blijkt dat men het gunstig acht dat maatwerkvoorschriften kunnen worden opgesteld.
- Maatwerkregels**, zoals bedoeld in artikel 4.6 van de Omgevingswet, kunnen aanvullen op of afwijken van algemene regels van een provincie of het Rijk. Het algemeen bestuur van het waterschap kan maatwerkregels opnemen in de waterschapsverordening over bijvoorbeeld onderwerpen die betrekking hebben op bepaalde lozingsactiviteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving. De maatwerkregels kunnen enkel worden opgesteld, indien dit in de omgevingsverordening van de provincie of rijksregels van het Rijk wordt bepaald. Maatwerkregels bieden de mogelijkheid om regionaal gedifferentieerde normen op te stellen. Gelet op een lokale of regionale situatie kan het wenselijk zijn om voor bepaalde locaties regels te stellen die afwijken van de algemene regels.

Aanbevelingen

- Maak gebruik van de flexibiliteit die de Omgevingswet biedt. De besproken instrumenten kunnen de reikwijdte van de bevoegdheid om te beslissen op omgevingsvergunningen vergroten. De instrumenten geven immers de mogelijkheid bevoegdheden te verkrijgen, om algemene regels aan te vullen of om af te wijken van algemene regels.
- Stel de mogelijkheid open in de waterschapsverordening om maatwerkvoorschriften op te nemen.
- Probeer betrokken te zijn bij de totstandkoming van de omgevingsverordening en rijksregels. Op deze wijze kan de mogelijkheid in de omgevingsverordening en rijksregels worden opgesteld om middels maatwerkregels in de waterschapsverordening af te wijken van algemene regels.



5.3. Blijf betrokken bij de besluitvorming

Conclusie

Gedurende de besluitvorming heeft het dagelijks bestuur een adviesbevoegdheid, indien het bestuur de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag heeft overgedragen. Ook bestaat deze bevoegdheid, indien dit wordt bepaald in een omgevingsplan of een omgevingsverordening. Verder kan het bestuur het besluit tot delegatie intrekken, nadat de bevoegdheid is overgedragen aan een ander bestuursorgaan. Op deze wijze is het bestuur weer bevoegd te beslissen op de aanvraag. Het huidige recht kent dezelfde mogelijkheid met de intrekking van het mandaat. Hiernaast bestaat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, net als op grond van het huidige recht, de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen, indien (bijvoorbeeld) het verschaft advies niet is opgevolgd. Door betrokken te blijven bij de besluitvorming, kan de afdeling Planadvies en Vergunningen blijven peilen of de waterspecten goed worden geregeld in een omgevingsvergunning.

Aanbeveling

Overleg met gemeenten en provincies om ervoor te zorgen dat het waterschapsbestuur wordt aangewezen als adviseur in een omgevingsplan of omgevingsverordening.

5.4. Blijf betrokken na de vergunningverlening

Conclusie

Na de vergunningverlening kunnen voorschriften worden gewijzigd, aangevuld of ingetrokken door het bevoegd gezag. Hiernaast kunnen rechtsmiddelen worden aangewend, indien bijvoorbeeld geen rekening is gehouden met het verschaft advies. De hiervoor genoemde bevoegdheden bestaan reeds op grond van het huidige recht. Door betrokken te blijven na de vergunningverlening kan het dagelijks bestuur (indirect) invloed uit oefenen op de inhoud van een omgevingsvergunning. Op deze wijze kunnen de waterbelangen worden geborgd.

Aanbeveling

Blijf betrokken na de vergunningverlening om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de inhoud van een omgevingsvergunning.

5.5. Maak gebruik van procedurele mogelijkheden

Conclusie

De Omgevingswet brengt een aantal procedurele wijzigingen met zich mee. Voorbeelden zijn: de hoofdregel dat de omgevingsvergunning in beginsel dient te worden verleend binnen acht weken en de regel dat de omgevingsvergunning in beginsel twee weken na de kennisgeving van het besluit in werking treedt. Hiernaast speelt coördinatie een grote rol binnen de Omgevingswet. Hierbij staat de samenwerking met gemeenten centraal. Door een goede samenwerking kunnen de waterbelangen van het waterschap worden geborgd. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders, terwijl het waterschapsbestuur het bevoegde bestuursorgaan is. Het waterschap en de gemeente kunnen de afspraak vastleggen in een samenwerkingsovereenkomst dat de aanvraag maximaal binnen een x aantal dagen wordt doorgestuurd. Op deze wijze heeft het waterschapsbestuur voldoende tijd om de bevoegdheid om te beslissen op de aanvraag goed te benutten.

Aanbevelingen

- Maak gebruik van de procedurele mogelijkheid om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren, indien dit noodzakelijk wordt geacht. Op deze wijze kan de bevoegdheid om te beslissen op de aanvraag binnen een voor het waterschapsbestuur redelijke (langere) termijn goed worden benut.
- Maak goede afspraken met gemeenten omtrent de samenwerking in het kader van de coördinatie. Deze afspraken zien bijvoorbeeld op de afspraak dat de coördinator de gehele vergunning checkt op tegenstrijdigheden en welke stappen moeten worden gezet, indien de gemaakte afspraken niet worden nagekomen.



Literatuur- en bronnenlijst

Artikelen

De Graaf & Tolsma 2014

K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *Milieu & Recht*, 2014/126.

Groothuijse 2012

F.A.G. Groothuijse, 'Integratie van de Waterwet in de Omgevingswet', *Milieu & Recht*, 2012/81.

Havekes & Wensink 2013

H.J.M. Havekes en W.J. Wensink, 'Omgevingswet waterproof?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2013/2, p. 68-81.

Hillegers & Lam 2014

S. Hillegers & Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *Milieu & Recht*, 2014/127.

Lam 2014

T.E.P.A. Lam, 'De omgevingsvergunning en het projectbesluit', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2014/167.

Nijmeijer 2014

T. Nijmeijer, 'Naar een stelsel herziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet. De hoofdlijnen en de belangrijkste doelstellingen op een rij', *Ars Aequi* 2014/12, p. 902 – 911.

Spitters 2016

J. Spitters, 'Module Wabo en omgevingsvergunning: Inleiding Omgevingswet (incl. parlementaire stukken)', Kluwer 2016.

Elektronische bronnen

Aaenmaas.nl

'Aa en Maas in cijfers', *Waterschap Aa en Maas*, www.aaenmaas.nl.

'Algemeen bestuur stelt begroting vast', *Waterschap Aa en Maas*, www.aaenmaas.nl.

Blogomgevingsrecht.nl

Wie behandelt een aanvraag voor een watervergunning als meerdere bestuursorganen bevoegd zijn?, *Blog Omgevingsrecht*, www.blogomgevingsrecht.nl.

Brabantsedelta.nl

'Werkgebied', *Waterschap Brabantse Delta*, www.brabantsedelta.nl.

Infomil.nl

'Aanvraag en voorbereidingsprocedure watervergunning', *Infomil*, www.infomil.nl.

'Keur', *Infomil*, www.infomil.nl (zoek op: *Keur*).

'Omgevingswet', *Infomil*, www.infomil.nl.

'Samenloop van bevoegdheden', *Infomil*, www.infomil.nl.

'Vergunningplichtig lozen', *Infomil*, www.infomil.nl.



Helpdeskwater.nl

'Kader zorgplicht primaire waterkeringen', *Helpdeskwater*, www.helpdeskwater.nl.

'Valt water onder het begrip van stoffen', *Helpdesk water*, www.helpdeskwater.nl.

Rijksoverheid.nl

'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl.

Legalintelligence.com

'Commentaar bij: Waterwet, Artikel 6.27 [Afstemming omgevingsvergunning (voor IPPC-inrichting) en watervergunning]', *Milieurecht Totaal*, www.legalintelligence.com.

'In welke gevallen wordt een watervergunning verleend via de zogenaamde verkorte procedure (8 weken) en wanneer via de standaardprocedure (6 maanden)', *Module Water 287*, *Kluwer 2013*, www.legalintelligence.com.

'Keuze van het bestuursorgaan: afzonderlijk besluit, commentaar op 3:10 Awb, aant. 2.2.2.', *Module Algemeen bestuursrecht*, [legalintelligence.com](http://www.legalintelligence.com).

Waterschaprivierenland.nl

'Begroting 2016', *Waterschap Rivierenland*, www.waterschaprivierenland.nl (zoek op: *begroting en jaarrekening*).

Wpm.nl

'Kengetallen', *Waterschap Peel en Maasvallei*, www.wpm.nl.

Jurisprudentie

ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:234.

ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:585.

HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433.

Literatuur

Boeve, Groothuijse, e.a. 2013

M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse, J.M.P. Janssen, V.M.Y. van 't Lam, S.T. Ramnewash-Oemrawsingh, L. Smorenburg-van Middelkoop, R. Uylenburg, *'Omgevingsrecht'*, Groningen: Europa Law Publishing 2013.

Van den Broek 2011

J.H.G. van den Broek, *'Wegwijzer Omgevingsrecht 2011'*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2011.

Van Buuren, Borman, e.a. 2013

P.J.J. van Buuren, T.C. Borman, M.J. Jacobs, J.C.A. de Poorter, *'Algemene wet bestuursrecht Tekst & Commentaar'*, Deventer: Kluwer 2013.

Havekes & Van Rijswick 2010

H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswick, *'Waterrecht in Nederland'*, Deventer: Kluwer 2010.

Havekes & De Putter 2010

H.J.M. Havekes & P.J. de Putter, *'Wegwijzer Waterwet 2011'*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010.



Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3 (MvT).