



WATER EN OMGEVINGSWET

1. INLEIDING
2. GERELATEERDE ONDERWERPEN EN DELTAFACTS
3. STRATEGIE
4. SCHEMATISCHE WEERGAVE
5. WERKING
6. KOSTEN EN BATEN
7. RANDVOORWAARDEN EN KANSRIJKE LOCATIES
8. GOVERNANCE
9. PRAKTIJKERVARINGEN
10. KENNISLEEMTEN
11. OVERZICHT LOPENDE INITIATIEVEN EN ONDERZOEKEN
12. BRONNEN & LINKS
13. DISCLAIMER

1. Inleiding

Deze Deltafact behandelt de hoofdlijnen van de nieuwe Omgevingswet (Ow). Daarbij zullen we focussen op het nieuwe beleids- en rechtsinstrumentarium en hun onderlinge doorwerking of juist het ontbreken daarvan, voor zover deze van belang zijn voor ruimtelijke ordening en water. De inwerkingtreding van de Ow staat nu (1-12-2021) gepland op 1 juli 2022.

Achtereenvolgens worden het huidige omgevingsrecht, de normenhiërarchie, de nieuwe Ow en de problemen met de Ow-beleidscyclus behandeld:

1-Het nieuwe omgevingsrecht kan niet los gezien worden van het huidige omgevingsrecht van Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de sectorale milieuwetten. Vooral het *Wro-instrumentarium* is daarbij van belang omdat deze instrumenten ook weer (soms onder een andere naam) terugkeren in de Ow.

2-Ook is daarbij van belang te weten dat er naar algemeen staatsrecht een rangorde van wetgeving bestaat. Door deze *normenhiërarchie* dient lagere wetgeving van decentrale overheden als provincies, gemeenten en waterschappen zich te houden aan hogere wetgeving.

3-De Ow gaat uit van een zogenoemde *beleidscyclus*, maar *beleid* (juridisch gezien vrijblijvend) werkt niet automatisch door naar het *recht* (juridisch gezien dwingend).

2. Gerelateerde onderwerpen en Deltafacts

Onderwerpen: Omgevingswet, normenhiërarchie, beleidscyclus, waterprogramma's

Deltafacts: [Sturingsinstrumentarium voor een vitale bodem](#)

3. Strategie

Omgevingsrecht bestaat uit het milieurecht en het ruimtelijke ordeningsrecht (kortweg: RO-recht). De Omgevingswet (Ow) beoogt de huidige talrijke sectorale milieuwetten alsmede ook de Wet ruimtelijke ordening samen te brengen in een enkele wet. Onder deze integrale Ow zijn echter toch weer diverse algemene maatregelen van bestuur (AMvBs) gehangen zoals het [Omgevingsbesluit](#) en het [Besluit kwaliteit leefomgeving](#).

Evenals onder de huidige Wro wordt weer een beleidsspoor (omgevingsvisies, programma's) onderscheiden van een juridisch spoor van bindende rechtsinstrumenten zoals AMvB, provinciale omgevingsverordening, gemeentelijk omgevingsplan en [waterschapsverordening](#) (Tabel 1). De bedoeling is dat het beleid doorwerkt naar de rechtsinstrumenten (beleidscyclus).

In de nieuwe Omgevingswet keert het rechtsinstrumentarium uit de huidige Wro weer goeddeels terug (soms onder een andere naam). Zie de transponeringstabel hieronder.

Tabel 1. Transponeringstabel instrumentarium van Wro naar Ow (bron: Kistenkas et al., 2017.)

Overheid	Wro	Ow 2022
Rijk	Rijksinpassingsplan (RIP) AMvB Aanwijzing (proactief) Structuurvisie	Projectbesluit AMvB Instructiebesluit Omgevingsvisie
Provincie	Prov. inpassingsplan (PIP) Prov. ruimtelijke verordening (PRV) Aanwijzing (proactief) Aanwijzing (reactief) Structuurvisie	Projectbesluit Omgevingsverordening Instructiebesluit Reactieve interventie Omgevingsvisie
Gemeente	Bestemmingsplan Beheersverordening Structuurvisie	Omgevingsplan -- Omgevingsvisie

Kort gezegd probeert de Ow de verschillende losse milieuwetten samen te brengen onder een enkele wet. Voor de verschillende milieu- en RO-vergunningen gebeurde dit samenbrengen al in 2010 onder het regime van de [Wet algemene bepalingen omgevingsrecht](#). De vele verschillende sectorale vergunningen (en ontheffingen en andere toestemmingsvereisten) voor wonen, ruimte en milieu werden zoveel mogelijk samengevoegd tot één integrale overheidstoestemming. Uiteindelijk bleef er dan één vergunning over: de *omgevingsvergunning*. Naast deze omgevingsvergunning blijft er echter nog een aparte *watervergunning* bestaan.

Het waterrecht (het zogenoemde 'blauwe omgevingsrecht') ofwel de milieusector water werd dus (nog) niet in de omgevingsvergunning geïntegreerd. Weliswaar zijn reeds acht bestaande wetten voor het waterbeheer inmiddels vervangen door één nieuwe Waterwet ([Wtw, wet van 29 januari 2009, Stb. 2009, 107](#)) en werden zes vergunningstelsels teruggebracht tot één *watervedunning*, maar deze watervedunning werd vooralsnog niet geïntegreerd met de integrale [omgevingsvergunning](#) van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (voor wonen, ruimte en milieu). Er is dus voorshands sprake van twee gescheiden integratiesporen. Wel heeft men het voornemen om te komen tot één zogeheten omgevingsloket voor zowel watervedunning als omgevingsvergunning, waarachter de overheden uitvechten hoe het zit' (woorden van de minister, Kamerstukken II, 2005/6, 29 515, nr. 97, p.5). De Wabo regelt wel een coördinatie van de voorbereiding van de omgevingsvergunning met de watervedunning (art. 3.16-3.23 Wabo jo. Art. 6.1 en 6.2 Wtw).

In het planstelsel van de Waterwet wordt een koppeling gelegd met het planstelsel uit de nieuwe Wro: het *ationale waterplan* (NWP) heeft ook de status van rijksstructuurvisie (art. 2.3 Wro) en de regionale waterplannen hebben tevens de status van provinciale structuurvisie (art. 2.2 Wro); vgl. art. 4.1 en art. 4.4 van de Waterwet. [Structuurvisies](#) zijn evenwel slechts beleidsregels en geen bindende rechtsregels; zij binden hooguit het overheidsorgaan zelf (maar niet de burgers en lagere overheden).

Zo nodig kunnen vervolgens ook de andere, meer dwingende instrumenten uit de nieuwe Wro worden ingezet. Als er bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau geen of onvoldoende invulling wordt gegeven aan bijvoorbeeld de gewenste ruimte voor water, dan kan het aanwijzingsinstrument van de Wro worden gebruikt om bijvoorbeeld bergingsgebieden ruimtelijk zeker te stellen. Ook kunnen inpassingsplannen of provinciale ruimtelijke verordeningen (PRVs) volgen.

gemeentelijke en waterschaps-regels (zoals bijvoorbeeld lozingsregels en het gemeentelijk rioleringsplan) kunnen wellicht in een vroegtijdig stadium van de beleidscyclus (zie hierna Tabel 4) voorkomen worden middels afstemming, (voor)overleg en samenwerking, maar dient uiteindelijk als laatste redmiddel de rechter op te lossen via rechterlijke interpretatiebeginselen (Kistenkas et al, 2017).

Onder de komende Ow worden de bestaande lozingsregels voor een groot deel gedecentraliseerd naar lagere wetgeving van gemeenten en waterschappen. Het waterschap kan onder de Ow in zijn waterschapsverordening regels stellen voor lozing op het watersysteem. Voor lozingen op de riolering en in de bodem is daarentegen de gemeente weer bevoegd. Via de zogenoemde Ow-bruidsschat worden de reeds bestaande regels van rechtswege onderdeel van de waterschapsverordening respectievelijk het gemeentelijke omgevingsplan (zijnde gemeentelijke wetgeving in de staatsrechtelijke normenhierarchie). Vervolgens kunnen waterschappen en gemeenten hun regels naar eigen inzicht aanpassen. Daarbij is uiteraard onderlinge afstemming en (voor)overleg weer van groot belang. Het informatiepunt Leefomgeving geeft nadere [informatie over lozingsregels](#).

Tabel 3. Normenhierarchie in wetgeving

Internationale wetgeving	
1. Verdrag	
2. EU-verordening en EU-richtlijn (bv KRW)	
Nationale regelgeving	
3. Grondwet	
4. Wet	
5. Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)	
6. Ministeriele verordening	
Subnationale regelgeving	
7. Provinciale verordening	
8. Gemeentelijke verordening (APV) en waterschapsverordening/keur	

5.2 Nieuwe Omgevingswet

In plaats van de traditioneel zeer verbrokkelde milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving wordt met de *Stelselherziening Omgevingswet* toegewerkt naar één grote, samenhangende Omgevingswet (Ow) voor de gehele fysieke leefomgeving.¹ Onder meer Wro en Wnb, maar ook veel andere milieuwetten zoals de Waterwet en de Wabo gaan hierin op. De nieuwe wet is dermate omvangrijk, dat tevens sprake is van een serie aanvullingswetten (waaronder voor het onderwerp natuur), een invoeringswet en een aantal uitvoeringsbesluiten.

Als uitvoeringsbesluiten komen vier omvangrijke AMvBs (i.e. algemene maatregelen van bestuur, zijnde rijksuitvoeringswetgeving) onder deze wet te hangen. Zij komen in de plaats van zo'n zestig AMvBs onder het oude regime. De vier nieuwe AMvBs zijn:

- het Omgevingsbesluit (met daarin voornamelijk meer procedurele regels);
- het Besluit activiteiten leefomgeving;
- het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: BKL; de laatste drie bevatten meer de inhoudelijke regels).

De ruggengraat van de Omgevingswet bestaat uit zes kerninstrumenten, zoals ze genoemd zijn in de MvT bij het wetsvoorstel uit 2015, namelijk:²

1. De *omgevingsvisie*. Deze visies moeten worden opgesteld voor het gehele grondgebied van een gemeente (gemeentelijke omgevingsvisie, GOVI), een provincie (provinciale omgevingsvisie, POVI) en het rijk (nationale omgevingsvisie, NOVI). Een verplichting tot het opstellen van zo'n omgevingsvisie geldt evenwel niet voor waterschappen; geen WOVI (waterschapsomgevingsvisie) dus, maar wel kunnen beleidsambities in andere beleidsdocumenten vastgelegd worden zoals bijv. een wateragenda. Inhoudelijk is een omgevingsvisie een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving voor dat grondgebied. Het betreft een beleidsinstrument en dus geen wetgeving.
2. Het *programma*. In een programma stelt het bevoegd gezag vast welk pakket aan beleidsvoornemens en maatregelen zal worden ingezet om bepaalde

¹ Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Stb. 2016, nr. 156. Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-156.html>

² Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 51 e.v.

omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken, binnen het eigen grondgebied. Ook dit is weer een beleidsinstrument.

3. *Decentrale regelgeving*. Alle gemeenten, provincies en waterschappen moeten regels stellen voor de fysieke leefomgeving. Dit gebeurt in de volgende rechtsinstrumenten: de *omgevingsverordening* van de provincie, het *omgevingsplan* van de gemeente en de *waterschapsverordening* van het waterschap. Dit betreft dus wetgeving met algemeen verbindende werking.
4. *Algemene rijksregels*. Net als decentrale regels beschermen ook de algemene rijksregels de fysieke leefomgeving tegen ongewenste gevolgen van activiteiten. Het toepassingsbereik van deze regels is beperkt tot activiteiten die concreet in de rijksregels zijn beschreven.
5. De *omgevingsvergunning*. Dit instrument is reeds bekend uit de Wabo en is een specifieke beoordeling vooraf van een activiteit in de fysieke leefomgeving, in aanvulling op of afwijking van algemeen geldende regelgeving.
6. Het *projectbesluit*. Als het gaat om besluitvorming over maatschappelijke initiatieven van de waterschappen, provincies en het rijk dan kan dat worden geregeld met een projectbesluit. Dit bindende rechtsinstrument is bedoeld voor ingrijpende en ingewikkelde projecten waarbij een publiek belang speelt, zoals voor infrastructuur en waterkeringen.

Omgevingsplan

Zeer belangrijk wordt dus het gemeentelijk omgevingsplan (als rechtsopvolger van het huidige bestemmingsplan): daarin komen alle hogere regelingen samen als in een soort trechter. Tegelijkertijd mag deze gemeentelijke regelstelling dus niet in strijd met die hogere normen komen. Bij de vergunningverlening zal het omgevingsplan een cruciale rol spelen.

Gemeenten hebben tot 2029 de tijd om hun omgevingsplannen volledig te laten voldoen aan de Ow (i.e. het *overgangsrecht*). Gedurende die overgangstermijn ontstaat er namelijk een waterschapsverordening of omgevingsplan van rechtswege. Een goede samenwerking tussen waterschap en gemeente in een vroeg stadium is van belang om waterbelangen te laten landen in het gemeentelijke omgevingsplan. Weliswaar blijft de zogenoemde *watertoets* bestaan en moeten gemeenten dus ook onder de Ow (art. 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving) rekening houden met

de gevolgen voor het beheer van watersystemen, maar deze wettelijke formulering duidt slechts op een weging (en dus geen harde toetsing) van het waterbelang. Op grond van art. 2.2 Ow moeten overheidslagen sowieso 'rekening houden met' taken en bevoegdheden van andere overheidslagen, maar dit betekent dus niet dat gemeenten zich automatisch zouden moeten conformeren aan de waterschapsverordening of het waterschapsbeleid.

Er bestaat staatsrechtelijk geen hiërarchie tussen waterschap en gemeente. Het is onder de komende Ow dus zaak om als waterbeheerders aan de voorkant van de *beleidscyclus* (zie verderop in deze tekst onder punt 8 en Tabel 4) een beroep te doen op gemeente en provincie om hun bevoegdheden in te zetten voor waterdoelen. De beleidscyclus gaat immers uit van 'rekening houden' met elkaars agenda's en ambities en afstemming daarover, maar een waterschapsverordening werkt niet automatisch door in een omgevingsplan en heeft ook geen hogere status dan het gemeentelijke omgevingsplan.

Wel zijn straks instructiebesluiten en maatwerkregels mogelijk en kunnen provincies aan waterschappen instructieregels opleggen. Voorts is soms ook afstemming nodig tussen het Regionaal Waterprogramma en het Waterbeheerprogramma. Beiden zijn overigens geen rechtsinstrumenten maar meer beleidsinstrumenten: zie hierna onder punt 8.

Interessant is het om een vergelijking te maken tussen het oude Wro-instrumentarium en het nieuwe Ow-instrumentarium. Veel gemeenten beschikten traditioneel over wel meer dan honderd verschillende bestemmingsplannen en over meer dan twintig andere verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. In plaats van al die bestemmingsplannen en verordeningen komt er onder het regime van de nieuwe Ow slechts één gemeentelijk *omgevingsplan*. Dus in plaats van tienduizenden bestemmingsplannen blijven er dan slechts circa 400 omgevingsplannen over. Naast de verplichte functietoedeling (breder dan de aloude 'bestemming'), kunnen daarin ook omgevingswaarden, regels voor activiteiten en beoordelingsregels voor vergunningverlening voor een afwijkactiviteit (opvolger van de 'binnenplanse afwijking') worden vastgesteld.

Een omgevingsplan is evenwel veel breder dan het aloude bestemmingsplan. Zo kan het naast verbodsbepalingen ook gebodsbepalingen gaan bevatten

(uitnodigingsplanologie) ([De Graaf & Tolsma, 2017](#)). Het gaat ook niet meer alleen om ruimtelijke ordening, maar ook om milieubescherming en gezondheidsbescherming. Het gaat om de gehele fysieke leefomgeving. Veel komt samen in het omgevingsplan en veel is er mee mogelijk (vandaar de aanduiding van 'het Zwitsers zakmes' van de Ow). Eerder betreft het een bundeling van gemeentelijke verordeningen, waardoor de aanduiding 'plan' wellicht ietwat verwarrend klinkt.

Planhiërarchische trits

De Ow kent weer (net als de Wro) een sterk decentralistisch uitgangspunt. Vanwege art. 2.3 lid 1 Ow wordt de uitoefening van taken en bevoegdheden overgelaten aan de gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. De wet bevat evenwel wederom verschillende instrumenten voor de hogere overheidslagen van rijk en provincie om invloed op die gemeentelijke besluitvorming uit te oefenen. Zo kunnen zij algemene instructieregels vaststellen in respectievelijk

AMvB of provinciale omgevingsverordening. Krachtens de algemene normenhiërarchie zijn AMvBs en provinciale verordeningen hoger dan gemeentelijke (plan)regels in bijvoorbeeld omgevingsplan. Deze klassieke hiërarchische trits van rijk-provincie-gemeente komt ook weer tot uitdrukking in art. 2.11 lid 2 Ow: in een gemeentelijk omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld die in strijd zijn met die uit AMvB of omgevingsverordening. Er geldt dus een trits van (van hoog naar laag) AMvB-provinciale omgevingsverordening-gemeentelijk omgevingsplan.

Naast algemene instructieregels krijgen rijk en provincie ook de bevoegdheid om in een concreet geval een aanwijzing te geven. Bij zo'n instructie aan een gemeente wordt een termijn gesteld waarbinnen hieraan uitvoering moet worden gegeven. Men kan deze concrete instructies vergelijken met de oude proactieve aanwijzingen. Ook de befaamde *reactieve aanwijzing* (RA) keert in wezen terug: de *reactieve interventiebevoegdheid* van art. 16.21 Ow maakt dat GS kunnen besluiten dat een onderdeel van een gemeentelijk omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt. De provincie kan dus (delen van) een gemeentelijk omgevingsplan blokkeren. De provincie kan hiervan gebruik maken als functies worden toegeedeeld aan locaties die in strijd zijn met provinciaal beleid dat vooraf kenbaar is gemaakt. Dat beleid zou

bijvoorbeeld kunnen staan in een *omgevingsvisie*, de rechtsopvolger van de (juridisch niet-bindende doch wel beleidsvoornemens bevattende) structuurvisie.

Het *projectbesluit* is in wezen een nieuwe naam voor een PIP (provinciaal inpassingsplan) of een RIP (rijksinpassingsplan). Door de gemeente kan geen projectbesluit worden vastgesteld, maar door rijk en provincie wel en het wijzigt het gemeentelijk omgevingsplan dusdanig dat het project kan worden gerealiseerd en in stand kan worden gelaten en voor zover dat in het projectbesluit uitdrukkelijk is bepaald, geldt dit besluit bovendien als omgevingsvergunning voor de voor dat project benodigde activiteiten. Daarmee keren in wezen dus veel oude Wro-instrumenten terug zij het met een iets afwijkende benaming.

Ook het *programma* is strikt genomen geen echt nieuw instrument; althans niet in het natuurbeschermingsrecht oftewel het groene omgevingsrecht. Daar kenden we al de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden. De Ow kent nu een generieke grondslag voor het programma: er zijn verplichte programma's (zoals bijvoorbeeld het Natura 2000-beheerplan een verplicht provinciaal programma is), onverplichte programma's (denk aan gemeentelijk rioleringsprogramma) en de programmatische aanpak. In een programma worden zowel maatregelen opgenomen ter verwezenlijking van een omgevingswaarde of een ander doel voor de fysieke leefomgeving, alsook ontwikkelingsruimte (Borgers en de Vos, 2017).

Programma's kunnen door B&W, GS, waterschapsbestuur of minister worden opgesteld. Voor elk programma geldt dat deze enkel het vaststellende bestuursorgaan bindt (zelfbinding) en dus geen algemeen verbindende voorschriften voor anderen bevat. Het is immers het omgevingsplan dat meer het centrale instrument is in de beleidscyclus van de Ow: het juridisch algemeen verbindende omgevingsplan bouwt voort op het beleid uit omgevingsvisie en programma's. Er kunnen wel slimme verbindingen worden gelegd tussen omgevingsplan en programmatische aanpak. Aldus kunnen kwaliteitsdoelen worden behaald tegelijk met nieuwe ontwikkelingsruimte (Borgers en de Vos, 2107).

6. Kosten en baten

De invoeringsoperatie van de Omgevingswet vindt plaats onder het motto van 'eenvoudig beter'. Als baat van een integrale wet zou het voor ondernemende

burgers eenvoudiger worden om vergunning te krijgen: alles staat immers in een enkele wet in plaats van verspreid over tientallen sectorale wetten.

Of een integrale wet ook tot een betere cq integrale afweging leidt, moet worden afgewacht. De sectorale toetsen uit de hogere Europese milieuriichtlijnen (habitattoets, soortentoes, watertoets, luchtkwaliteitstoets etc.) kunnen met een lagere nationale wet niet worden omgebogen naar een integrale afweging. In formele zin bereikt men met het in een wet proppen van allerlei andere wetten wellicht wets-integratie (formele integratie), maar inhoudelijke integratie (materiele integratie) bereikt men daarmee nog niet (Kistenkas et al., 2021). Zodra nieuwe regels worden vastgelegd veroorzaakt dat vanzelfsprekend reguleringskosten. De ontwikkeling van evenwichtige regels vereist zorgvuldige voorbereiding, daarnaast zijn er kosten voor invoering en uitvoering.

Voorts is nieuw en dus een extra taak dat waterschappen, provincies en gemeenten onder de Ow verplicht participatiebeleid moeten gaan opstellen.

7. Randvoorwaarden en kansrijke locaties

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) van 2020 preludeert al, als zijnde een *omgevingsvisie*, op het nieuwe Ow-instrumentarium. De NOVI bevat een aantal nationale belangen waaronder ook waterbelangen. De bedoeling is dat deze beleidsmatig ook door lagere overheden in acht worden genomen. Zo wordt waterveiligheid en vitale water-infrastructuur als nationaal belang nummer 14 naar voren geschoven. Ook duurzame drinkwatervoorziening is een nationaal belang geworden (nationaal belang nummer 15).

De beleidscyclus van de Ow gaat er vanuit dat deze belangen door zouden werken naar andere (lagere) omgevingsvisies, programma's en uiteindelijk ook wetgeving op het juridisch spoor. Recente jurisprudentie laat evenwel zien dat een gemeente eenvoudig een veto kan uitspreken door niet dienovereenkomstig een bestemmingsplan of omgevingsplan op te stellen. De rechter kijkt vervolgens alleen naar het juridisch spoor en stelt vast dat er geen bestemming is voor dit nationale belang. Zo steekt de gemeente De Fryske Marren een stokje voor een zandeiland als toekomstig onderdeel van een langgerekte dubbele oever voor haar Friese IJsselmeerkust door simpelweg daartoe geen bestemmingsplan vast te stellen.

Een bevoegdheid van GS van reactieve aanwijzing (onder de Ow een *reactieve interventie* genoemd) helpt dan niet, want er is in deze casus geen ontwerpbestemmingsplan en een rijks- of provinciaal inpassingsplan (RIP resp. PIP) wordt dan mogelijk al gauw als een te zwaar of te kostbaar middel gezien. Makkelijker zou het zijn geweest als zo'n nationaal belang automatisch zou doorwerken naar gemeenten zonder PIP of RIP³.

³ Zie: Raad van State 23 december 2020, Gst 2021, 49 m.nt. F.H. Kistenkas.

8. Governance

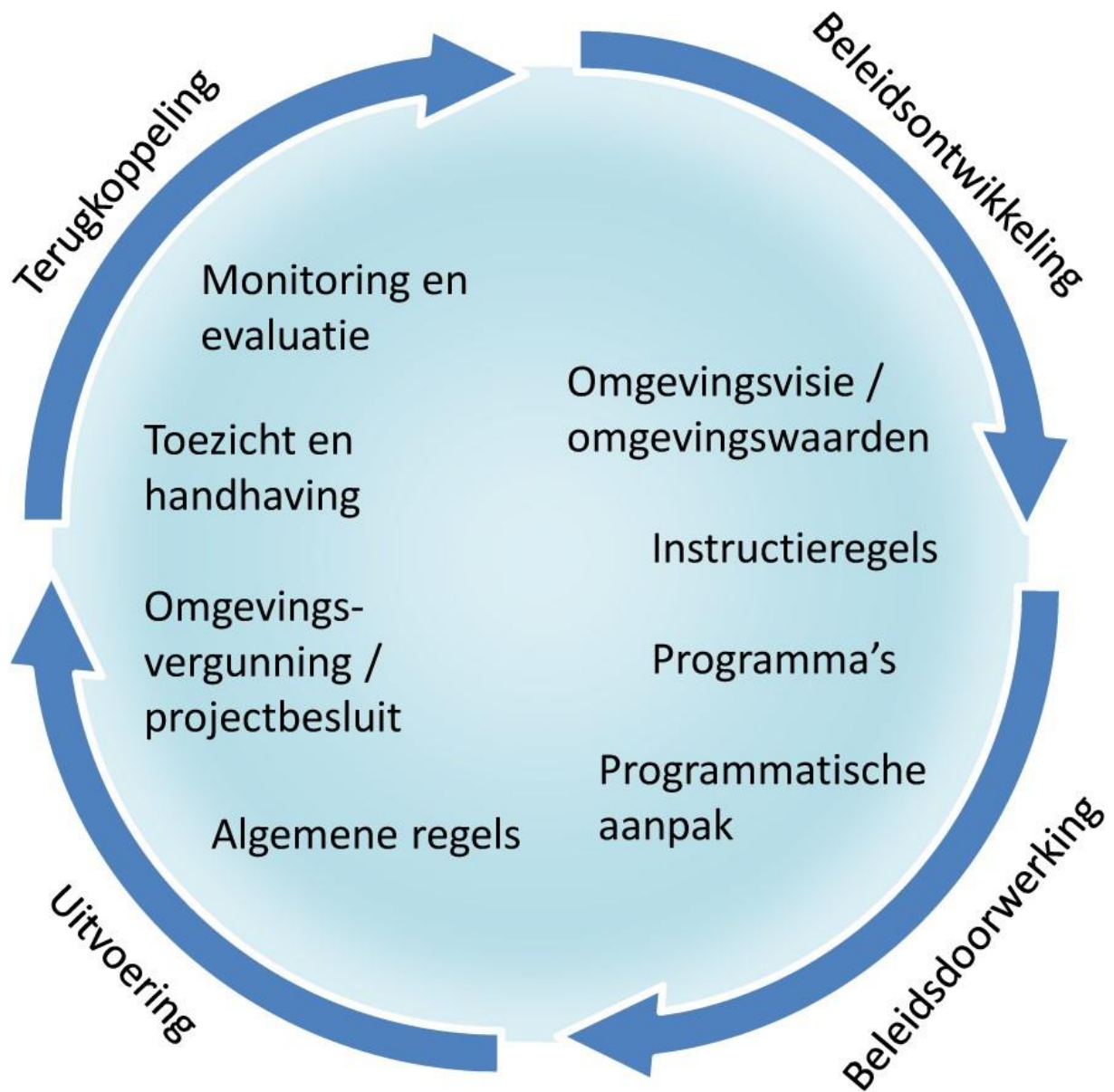
In de Ow wordt een onderscheid gemaakt tussen vrijblijvend *beleid* (governance) en dwingend *recht* (government). Omgevingsvisies en programma's zijn geen algemeen verbindende voorschriften (kortweg aangeduid als: avv).

Een regionaal *waterprogramma* van de provincie is een voorbeeld van een wettelijk verplicht programma, maar is op zichzelf dus nog geen dwingend recht. GS hebben de verplichting om ter uitvoering van verschillende EU-waterrichtlijnen (Grondwaterrichtlijn, KRW, Richtlijn Overstromingsrisico's en de Zwemwaterrichtlijn) een regionaal waterprogramma op te stellen (art. 3.8 Ow), maar er is geen juridische doorwerking van beleid uit zo'n programma naar de *waterschapsverordening*.

Andersom kan op het juridische spoor wetgeving uiteraard wel dwingend voorschrijven wat er in een programma moet staan. Zo moet elk waterschap een *waterbeheerprogramma* opstellen en regelt het BKL (een AMvB immers) wat er in een regionaal waterprogramma moet staan (art. 4.4 BKL).

Net als de Wro gaat ook de Ow uit van gescheiden sporen: een beleidsspoor en een apart juridisch spoor van algemene regels. Beleidsinstrumenten werken niet door naar het juridisch spoor en ook niet naar lagere beleidsdocumenten van decentrale overheden. Beleidsdocumenten zijn rechtens niet bindend (hooguit voor het uitvaardigende overheidsorgaan; zgn. zelfbinding), rechtsregels zijn dat daarentegen wel. Doorwerking van beleid op het juridisch spoor en ook op het beleidsspoor zelf is dus allerminst een automatisme. De Ow gaat weliswaar uit van een *beleidscyclus* (beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en beleidsterugkoppeling; zie Tabel 4), maar deze kan al snel haperen als verzuimd wordt om het vrijblijvende beleid uit visies en programma's ook in dwingende rechtsregels neer te leggen. Van automatische doorwerking is geen sprake.

Tabel 4. Beleidscyclus van de Omgevingswet



Het is de wens dat de instrumenten van de Omgevingswet op een cyclische manier worden ingezet (beleidscyclus). Het doorlopen van deze cyclus is evenwel in de wet niet letterlijk verplicht gesteld, maar volgt wel logischerwijs uit het wettelijk systeem zoals dat door de wetgever is uitgelegd in de Memorie van Toelichting (MvT).⁴

⁴ Kamerstukken II, 2013–14, 33962, nr. 3, p. 7.

Beleid werkt niet automatisch door tot op/in het juridisch spoor en hoger beleid (bijv. een NOVI) werkt ook niet automatisch door naar lager beleid (bijv. een GOVI). Bovendien is er geen rangorde tussen gemeentelijk omgevingsplan en de waterschapsverordening. Hier zal samenwerking en anders een rechtsgang een oplossing moeten bieden (Tabel 5). Zie verder onderstaand schema en ook:

Tabel 5. Relatieschema tussen omgevingsbeleid en juridisch spoor. Meer informatie beschikbaar bij het [Waterschapshuis](#).

Overheid	Beleidspoor		Juridisch spoor
Rijk	Omgevingsvisie (NOVI) Programma's	 Geen doorwerking (niet naar prov en gem en ook niet naar AMvB)	AMvB ↓
Provincie	Omgevingsvisie (POVI) Programma's	Geen doorwerking	Omgevingsverordening ↓
Gemeente	Omgevingsvisie (GOVI) Programma's	Geen doorwerking	Omgevingsplan ↓ Omgevingsvergunning
Waterschap	Wateragenda Programma's	Geen doorwerking	Waterschapsverordening

9. Praktijkervaringen

De Ow is nog niet in werking getreden.

Wel blijkt reeds uit zeer nieuwe jurisprudentie dat nationale belangen uit de NOVI niet automatisch zullen doorwerken naar de lagere overheid. Zo kon een gemeente diverse nationale NOVI-belangen blokkeren door daartoe niet dienovereenkomstig een bestemmingsplan/omgevingsplan vast te stellen: RvS 23 december 2020, Gst 2021, 49 (*De Fryske Marren*) m.nt. F.H. Kistenkas. De beleidscyclus kan aldus gaan haperen doordat beleid niet doorwerkt naar rechtsinstrumenten zoals het omgevingsplan.

In Nieuw-Zeeland is de afgelopen dertig jaar reeds ervaring opgedaan met een integrale omgevingswet. Als enig ander westers land had Nieuw-Zeeland ook een integrale wet voor milieu en ruimtelijke ordening, maar de wetsevaluatie van 2020 plaatst inmiddels kritische kanttekeningen met name bij de suggestie van integrale weging en integraal denken en werken waardoor gemeenten zich veel te vrij voelden om zachte waarden als natuur en milieu weg te wegen in plaats van aan een harde toetsing te onderwerpen. Gepleit wordt daarom om alles terug te draaien en weer met sectorale milieu- en ruimtelijke ordeningswetten te gaan werken. Voorts pleit men ook in Nieuw-Zeeland weer voor meer rijksregie en minder gemeentelijke autonomie ([Kistenkas et al., 2020](#)).

10. Kennisleemten

Belangrijke kennisvragen zijn:

1. Hoe kan de haperende Omgevingswet-beleidscyclus worden opgelost?
2. Of en zo ja, hoe kan de ontbrekende hiërarchie tussen waterschaps- en gemeentelijke regelgeving worden opgelost?

11. Overzicht lopende initiatieven en onderzoeken

Informatie waterschapsverordening: <https://www.hetwaterschapshuis.nl/trowa>

Informatiepunt Leefomgeving (IPLO): <https://www.iplo.nl>

12. Bronnen & links

H. Borgers, W. de Vos, [Spotlight op het omgevingsplan. Inleiding op de betekenis van het omgevingsplan binnen het stelsel van de omgevingswet](#), in:

Milieubescherming in het omgevingsplan, VMR-reeks 2016-1, Den Haag 2017

K. de Graaf, H. Tolsma, [Over gebodsbepalingen en emissie- en immissienormen in het omgevingsplan](#), in: Milieubescherming in het omgevingsplan, VMR-reeks 2016-1, Den Haag 2017, p. 61-79.

F.H. Kistenkas, H.C. Borgers, M.E.A. Kistenkas, [Recht voor de groene ruimte](#), Wageningen Academic Publishers 2017, p. 25-36.

F.H. Kistenkas, M.J. Smits, D.A. Kamphorst, [Implementing sustainable development into one integrated domestic environmental legislative act. A law comparison between two frontrunners: New Zealand and The Netherlands](#), European Energy and Environmental Law Review (EEELR) 2020, Vol. 29, Issue 6, p.240-244.

F.H. Kistenkas, B.C. Breman, J.G. Nuesink, [Van sectoraliteit naar integraliteit?](#), Tijdschrift Landschap 2021/2, p. 117-121.

Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Stb. 2016, nr. 156. Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-156.html>

Colofon

Deze factsheet is opgesteld door Wageningen Environmental Research 2021.

Auteurs: *mr dr F.H. Kistenkas. Ir. J.A. Veraart*

December 2021

Versie 2.0

13. Disclaimer

De in deze publicatie gepresenteerde kennis en diagnosemethoden zijn gebaseerd op de meest recente inzichten in het vakgebied. Desalniettemin moeten bij toepassing ervan de resultaten te allen tijde kritisch worden beschouwd. De auteur(s) en STOWA kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade die ontstaat door toepassing van het gedachtegoed uit deze publicatie.