

Minister van Infrastructuur en Milieu  
mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

datum  
10 maart 2017

ons kenmerk  
88961/LH

contactpersoon  
mw. M.J. Kraak

bijlage(n)  
1

uw kenmerk  
IENM/BSK-2016/310721

e-mail  
ikraak@uvw.nl

betreft  
Consultatie Invoeringswet  
Omgevingswet

doorkiesnummer  
070 351 9798

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Met deze brief maak ik graag gebruik van de geboden mogelijkheid te reageren op de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet. Met de Invoeringswet wordt weer een belangrijke stap gezet richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In het voortraject hebben we over diverse onderwerpen gesproken en afspraken gemaakt, die ik duidelijk terug zie in de conceptteksten. In deze brief heb ik nog een aantal suggesties voor verbetering en aanscherping van de teksten. Ik wil u voorafgaand in ieder geval danken voor het constructieve vooroverleg en ga ervan uit dat we na deze consultatie het overleg over de Omgevingswet en de bijbehorende regelgeving op eenzelfde constructieve wijze kunnen voortzetten.

In deze brief ga ik in op het onderwerp schade en nadeelcompensatie, op het digitale stelsel en op enkele andere onderwerpen. In de bijlage bij deze brief staan enkele concrete tekstvoorstellen en meer gedetailleerde opmerkingen en suggesties.

#### Schade en nadeelcompensatie

##### *Rechtsgang bij schadevergoeding bij gedoogplichten*

De burgerlijke rechter wordt bevoegd zich te buigen over zaken omtrent schadevergoeding bij gedoogplichten. Ik heb begrip voor uw streven hierin uniformiteit aan te brengen, door te kiezen voor één rechtsgang bij alle gedoogplichten. Toch zou ik u willen vragen te kiezen voor een meer publiekshvriendelijke rechtsgang bij gedoogplichten, in het bijzonder bij de gedoogplichten in het waterbeheer. In de huidige situatie is de bestuursrechter bevoegd, wat mijns inziens een logische keuze is. Over het algemeen is de gang naar de bestuursrechter laagdrempelig, omdat de bestuursrechter meer toegespitst is op de verhouding overheid-burger, en daarnaast ook financieel voordeliger. Bij de bestuursrechter is er immers geen verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat, terwijl dat bij de burgerlijk rechter in veel gevallen wel zo is. Ik vraag u dan ook op dit punt uw voornemen te heroverwegen en de bestuursrechter bevoegd te laten zijn in deze zaken.

##### *Schadevergoeding bij gedoogplichten van rechtswege*

Artikel 15.11 van de Omgevingswet wekt de indruk dat het enkele feit dat er sprake is van een gedoogplicht, dit meteen een grondslag biedt voor schadevergoeding. Het gaat bijvoorbeeld om gedoogplichten voor regulier onderhoud, het ontvangen van baggerspecie en maaisel of het dulden van wateroverlast of overstromingen als gevolg van een natuurlijke dynamiek van het watersysteem. Zelfs in de gevallen waar-

bij de gedoogplichten al van oudsher bestaan. Voor waterschappen is duidelijk dat op zijn minst vereist moet zijn dat er, bijvoorbeeld door het ontvangen van specie en maaisel, daadwerkelijk schade is ontstaan. Zoals het artikel nu is geformuleerd, leidt het louter en alleen opleggen van een gedoogplicht voor de ontvangst van specie en maaisel (iets wat regelmatig terugkeert omdat de watergangen elk jaar worden onderhouden), tot een recht op schadevergoeding. Dit leidt tot een onnodige stijging van onderhoudskosten. In de huidige situatie wordt hiervoor geen schadevergoeding uitgekeerd, alleen in het geval de omstandigheden daartoe nopen is dat anders. Ik ga er in dit kader vanuit dat het niet is bedoeld de huidige praktijk te wijzigen. Ik wil u dan ook vragen de tekst van artikel 15.11 aan te passen, in die zin dat het enkele feit dat er sprake is van een gedoogplicht niet automatisch een grondslag biedt voor schadevergoeding.

Tevens vraag ik mij af wat 'vergoeding naar redelijkheid' betekent, als bedoeld in artikel 15.12 Omgevingswet. De Memorie van Toelichting licht toe dat deze gedoogplichten een relatief geringe inbreuk maken op het eigendom en vaak samenhangen met de specifieke functie van het eigendom c.q. de directe omgeving van het eigendom. Dat deze gronden soms gebruikt moeten worden in relatie tot die specifieke functie is daarmee voorzienbaar en schade komt daarmee niet in aanmerking voor volledige schadevergoeding. Is het dan ook zo dat voor veel voorkomende en weinig ingrijpende werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld maaionderhoud, per definitie aanspraak is op al dan niet volledige schadevergoeding? Dit is niet gewenst en in de huidige praktijk ook niet gebruikelijk. In dit kader wil ik u dan ook vragen deze term te verduidelijken en aan te scherpen als hiervoor bedoeld.

#### *Schadevergoeding bij beschikking in rekening brengen*

Artikel 15.8 Omgevingswet maakt het mogelijk een schadevergoedingsovereenkomst te sluiten waarin tussen partijen wordt afgesproken dat de toe te kennen schadevergoeding en de daarmee samenhangende kosten geheel of gedeeltelijk voor rekening komen van de initiatienemer. Afdeling 15.1 van de Omgevingswet lezend, in samenhang met de Memorie van Toelichting, lijkt het niet meer mogelijk op een andere manier kosten bij de initiatiefnemer in rekening te brengen, zoals nu bijvoorbeeld bij beschikking. Aangezien dit grote financiële gevolgen kan hebben voor bestuursorganen acht ik dit niet wenselijk. In dit kader is het mij opgevallen dat met betrekking tot kostenverhaal bij grondexploitatie wel is voorzien in een regeling voor het verhalen van kosten anders dan via een overeenkomst. Het is niet duidelijk of deze regeling afdoende compensatie biedt voor het wegvallen van artikel 7.17 Waterwet, waarin staat dat schade bij beschikking kan worden verhaald op de vergunninghouder.

#### *Schadevergoeding grondwateronttrekkingen/infiltratie*

In de Waterwet zijn in de artikelen 7.18 tot en met 7.20 specifieke voorzieningen opgenomen voor schade als gevolg van het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water. Zo is in artikel 7.19 bepaald dat degene die schade lijdt aan gedeputeerde staten kan verzoeken een onderzoek in te stellen. Als er sprake is van meerdere onttrekkingen kunnen gedeputeerde staten een vergoeding toekennen. Ter bestrijding van onder andere de kosten van dit onderzoek en de eventueel uit te keren vergoedingen heffen provincies een grondwaterheffing. Ik verzoek u deze regeling te laten voortbestaan, in de Waterwet of door de regeling over te nemen in de Omgevingswet. Het gaat hier om complexe zaken die zich afspelen in de ondergrond. Deze complexiteit rechtvaardigt een aparte regeling voor schadevergoeding.

#### Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Het digitale stelsel is een cruciaal onderdeel van de (implementatie van de) Omgevingswet en heeft een interbestuurlijk karakter. In de toelichting, o.a. bij artikel 20.22, lid 2, Omgevingswet, staat dat de Minister van Infrastructuur en Milieu (stelsel)verantwoordelijk is. Ik zie hier graag een toevoeging die recht doet aan het interbestuurlijke karakter. Het DSO is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en ook andere ketenpartijen spelen hierbij een rol. In de toelichting moet worden benadrukt, dat deze gezamenlijke verantwoordelijkheid moet worden verankerd in een bestuursovereenkomst.

In het derde lid van artikel 20.22 Omgevingswet is bepaald dat het bevoegde gezag zorg draagt voor het beheer van en de toegangsverlening tot gegevens en bescheiden (in de landelijke voorziening). Wat dit beheer inhoudt moet explicieter worden beschreven. De wijze waarop dit nu geregeld is in de Wabo en de Waterwet kan daarbij worden betrokken. In het vijfde lid van artikel 20.22 Omgevingswet wordt de moge-

lijkheid geboden andere toepassingen aan te wijzen voor de landelijke voorziening. Ik verzoek u in de toelichting bij de Invoeringswet te benadrukken dat onze in 2014 gemaakte bestuursafspraken over onder andere go / no go-momenten hierbij bepalend zijn. Dit geldt uiteraard ook voor andere aspecten van het digitale stelsel, die in lagere regelgeving worden uitgewerkt, bijvoorbeeld over digitale informatieproducten (artikel 20.27 Omgevingswet).

#### Splitsing vergunningplicht bouwactiviteiten

Bij dit wetsvoorstel wordt een andere opzet voorgesteld voor het bepalen van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken. In de nieuwe opzet wordt de vergunning voor de bouwactiviteit opgeknipt in een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning in verband met het omgevingsplan. De waterschappen kunnen zich vinden in deze nieuwe opzet. Twee aandachtspunten voor de uitwerking wil ik onder uw aandacht brengen.

Allereerst wordt in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) de weging van het waterbelang (watertoets) bij onder meer het omgevingsplan en een afwijkactiviteit geregeld (artikel 5.22 en par. 8.1.7.2 NvT Bkl). Ik ga er vanuit dat de weging van het waterbelang mutatis mutandis ook ziet op omgevingsplanactiviteiten en vraag u dit in de toelichting te verduidelijken.

Verder wordt met het oog op klimaatveranderingen waterrobuust bouwen steeds belangrijker in Nederland. De waterschappen vinden het daarom essentieel dat in aanvulling op het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie het belang van waterrobuust bouwen ook concreet handen en voeten krijgt in genoemde technische vergunningen. Hiervoor is het nodig dat in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet eisen worden gesteld aan: (a) de inrichting van de locatie van het bouwwerk, (b) de waterdichtheid van het bouwwerk zelf, (c) de te gebruiken bouwmaterialen en (d) de opstelling en locatie van vitale infrastructuur binnen en buiten de bouwlocatie. Middels de invoeringsregelgeving zien de waterschappen de aanscherping van deze uitvoeringsregelgeving graag vorm en inhoud krijgen.

#### Vorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

Bij omgevingsvergunningen is het uitgangspunt dat de reguliere voorbereidingsprocedure (8 weken) van toepassing is. In de Invoeringswet is opgenomen dat op verzoek van de aanvrager de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (26 weken) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast. Daarnaast is expliciet opgenomen dat het bevoegde gezag niet zelf deze uitgebreide procedure van toepassing kan verklaren, in tegenstelling tot de algemene regeling hierover in de Algemene wet bestuursrecht. Hier kunnen de waterschappen zich niet in vinden. Het is aan het bevoegde gezag zorg te dragen voor een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, waar nodig met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het bevoegd gezag is bij uitstek in staat een afweging van de betrokken belangen te maken. In de bijlage bij deze brief treft u een voorstel tot wijziging aan.

#### Toezicht indirecte lozingen

Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet over handhaving en uitvoering is voor de waterschappen relevant in het kader van de zogeheten indirecte lozingen. In onze reactie op de consultatieversies van de AMvB's heeft de Unie aangegeven een toezichthoudende bevoegdheid op indirecte lozingen door de waterbeheerders te missen. De waterschapsbesturen kunnen onder de Wabo ambtenaren aanwijzen als toezichthouder voor indirecte lozingen tezamen met gemeenten en provincies als bevoegd gezag (meervoudig toezicht). Valt onder de werking van artikel 18.6 (aanwijzing toezichthouder) ook de toezichthoudende bevoegdheid van waterschappen met betrekking tot indirecte lozingen? Ik verzoek u de waterschappen helderheid te geven dat ook op grond van de Omgevingswet deze toezichtsbevoegdheid is geborgd.

#### Waterveiligheid

Bij de behandeling van de Omgevingswet in de Eerste Kamer heeft u toegezegd bij de Invoeringswet, bij het invoegen van de Waterwet, nader te reflecteren op de keuze de normen voor waterveiligheid in een AMvB op te nemen. Ik verzoek u over deze reflectie met de Unie af te stemmen, voorafgaand aan toezending van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet aan de Raad van State en de behandeling ervan in het parlement.

#### Taken en financiën vaarwegen en zwemwater

In de Omgevingswet wordt artikel 2.18, over de provinciale taken, aangepast ten aanzien van het beheer van vaarwegen en zwemwater. Deze twee aanpassingen vragen om een verduidelijking in de toelichting bij de Invoeringswet. Bij vaarwegbeheer moet worden opgemerkt dat indien dit beheer wordt toegedeeld aan een waterschap, daarbij moet worden voorzien in een financiële vergoeding aan het waterschap. Ten aanzien van zwemwater geldt dat, ondanks dat andere overheden een watersysteem in beheer hebben, de provincie als taak heeft bepaalde maatregelen uit te voeren ten aanzien van het zwemwaterbeheer. Onder meer het aanwijzen van zwemlocaties, het afgeven van een negatief zwemadvies en het instellen van een zwemverbod zijn taken die door de provincies worden uitgeoefend.

#### Meet- en rekenvoorschriften

Met de Invoeringswet wordt aan artikel 4.1 toegevoegd dat bij ministeriële regeling meet- en rekenvoorschriften kunnen worden gesteld voor activiteiten waarvoor regels zijn gesteld in bijvoorbeeld de waterschapsverordening. Ik vraag mij af hoe deze constructie zich verhoudt tot het uitgangspunt "decentraal, tenzij". Waterschappen werken met verschillende meet- en rekenvoorschriften. Een duidelijk voorbeeld in dit verband is waterschapsregelgeving ten aanzien van buffering en erosie in het heuvelland van Zuid-Limburg. Daarvoor zijn specifieke voorschriften en berekeningen nodig waarvoor het niet voor de hand ligt dat bij ministeriële regeling te doen. Ik verzoek u uit te gaan van uniforme voorschriften, met mogelijkheden om daar vanaf te kunnen wijken om regionaal maatwerk mogelijk te maken (maatwerkregels).

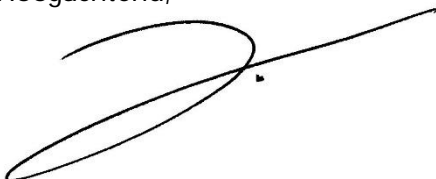
#### Financiële consequenties

Zoals u weet, wordt er momenteel onderzoek verricht naar de financiële consequenties van de Invoeringswet. Mochten de uitkomsten van dit onderzoek daartoe aanleiding geven, dan wil ik daarover graag met u het gesprek aangaan. Dat geldt evenzeer voor de financiële implicaties van de implementatie van de Omgevingswet. Waterschappen zijn druk bezig om zich voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet. Ten aanzien van de financiële implicaties zijn de eerste signalen dat die groter zijn voor de waterschappen dan aanvankelijk ingeschat bij de totstandkoming van het bestuursakkoord.

In de bijlage bij deze brief treft u meer gedetailleerde opmerkingen aan. Ik vraag u in het bijzonder aandacht voor de suggesties voor het Invoeringsbesluit. Daarnaast merk ik op dat u in de Invoeringswet en de toelichting wel verwijst naar, maar niet ingaat op de inhoud van de coördinatieregeling die in Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht een plek zal krijgen. Ik vraag u hierop meer duidelijkheid te geven en hierbij rekening te houden met de ingebrachte consultatiereactie van de Unie van Waterschappen op deze coördinatieregeling in de Algemene wet bestuursrecht.

Ik ga ervan uit dat u deze consultatiereactie verwerkt in de Invoeringswet en bijbehorende toelichting. Uiteraard is de Unie van Waterschappen bereid nader af te stemmen over deze reactie en mee te denken over de verwerking ervan. Contactpersoon bij de Unie van Waterschappen is: Ina Kraak ([ikraak@uww.nl](mailto:ikraak@uww.nl)).

Hoogachtend,



mr. J.H. Oosters  
Voorzitter