



Concept

Onderbouwing

Actualiseren juridische regels AGV

Datum

22 mei 2024

Contactpersoon

J. Oomkens
jeroen.oomkens@waternet.nl

Onderwerp

Aanzet tot onderbouwing voor de
aanpassing van juridische regels

Onderbouwing

Voorwoord

Datum
22 mei 2024

Pagina
2 van 12

Het beleidskompas¹ voor beleid en regelgeving is een landelijke werkwijze dat een integrale aanpak biedt bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. Het waterschap heeft het interne proces van regelbeheer² verrijkt met deze nieuwe werkwijze om op gestructureerde wijze alle relevante beslisinformatie op het juiste moment in het beleidsproces in beeld te brengen. Daarbij zal ook een generatietoets onderdeel worden van de werkwijze om afwentelen naar de toekomst te voorkomen.

De beslismomenten vinden plaats aan het einde van de eerste twee fases van het actualisatieproces, namelijk bij vaststelling van het participatieplan, en tijdens het moment van de inspraak. Het beleidskompas is daarmee een geschikt hulpmiddel om beleid en regelgeving goed onderbouwd en doelgericht actueel te houden. Het toepassen van het beleidskompas vereist veel expertise van zowel binnen als buiten het waterschap, waarbij een centrale rol is weggelegd voor de belanghebbenden.

Deze notitie bevat de uitwerking van het beleidskompas voor de eerste ronde van actualiseren van de waterschapsverordening. Het beleidskompas wordt vergezeld met twee andere bijlagen, namelijk het participatieplan waar de interactie met belanghebbenden wordt omschreven, en de lijst met voorgenomen wijzigingen ten behoeve van het actualiseren van de waterschapsverordening.

¹ Het Beleidskompas is ontstaan uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (het IAK) [Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](#)

² Het doel van regelbeheer is dat de juridische regels en werkingsgebieden in de waterschapsverordening en de toepasbare regels in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) actueel zijn. Dit uitgangspunt is bestuurlijk vastgelegd in paragraaf 3.1 van het Waterbeheerprogramma Amstel, Gooi en Vecht 2022-2027.

Onderbouwing

1. Wat is de aanleiding?

Datum
22 mei 2024

Pagina
3 van 12

Het waterschap is verantwoordelijk voor de zorg van het watersysteem in het beheergebied. Het watersysteem bestaat uit de oppervlaktewateren en het grondwater, maar ook bergingsgebieden en waterkeringen met ondersteunende waterstaatkundige kunstwerken, zoals sluisen, stuwen en duikers. Het waterschap heeft op basis van Omgevingswet en de Waterschapswet de plicht om de belangen van het watersysteem te beschermen tegen activiteiten die negatieve gevolgen hebben, of kunnen hebben, voor de omgeving. Om deze belangen van het watersysteem te beschermen hebben de waterschappen een waterschapsverordening. In de waterschapsverordening staan juridische regels met als doel het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Maar ook ter bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en het vervullen van maatschappelijke functies door het watersysteem.

De Omgevingswet en de waterschapsverordening van het waterschap zijn beide op 1 januari 2024 in werking getreden. Echter, de juridische regels van het waterschap zijn sinds 2019 voornamelijk aangepast aan de Omgevingswet en niet gewijzigd om rekening te houden met de ontwikkelingen en toenemende druk op waterkwaliteit, of de gevolgen van klimaatverandering en verstedelijking. Dit, tezamen met de vijf jaar ervaring met uitvoering geven aan de huidige juridische regels, biedt voldoende aanleiding om werkelijk te beginnen met actualiseren.

De start van actualiseren is het begin van vele andere stappen richting een toekomstbestendige waterschapsverordening die optimaal bijdraagt aan de bescherming van de belangen van ons watersysteem en de omgeving. De aanpassingen zijn opgedeeld volgens de hoofdthema's in het waterbeheerprogramma, namelijk: gezond water, voldoende water en waterveiligheid.

Gezond water

De opgaven voor gezond water zijn voor het waterschap AGV aanzienlijk. Deze opgave beperkt zich niet alleen tot ons eigen waterschap^{3 4 5}, maar speelt ook prominent bij vele belanghebbenden lokaal, regionaal, landelijk^{6 7}, als Europees. Voor het Algemeen Bestuur (AB) is de Kaderrichtlijn Water (KRW) een belangrijk thema. De KRW is een Europese richtlijn die door alle lidstaten wettelijk is verankerd met als doel: eind 2027 schoon en gezond water in Europa. Dat is niet vrijblijvend want niet halen van de KRW-doelen kan een breed scala aan consequenties hebben voor het Rijk, Provinciën, en de waterschappen^{8 9}. Daarom wordt er in eerste instantie ingezet op aanpassing van juridische regels ten behoeve van KRW, hieronder worden niet alleen aanpassingen verstaan van de waterschapsverordening maar ook aanpassingen aan de Onderhoudskeur.

³ Waterkracht (2023)- [Coalitieakkoord Waterschap Amstel, Gooi en Vecht](#)

⁴ Er alles aan gedaan hebben (2023) Rapportage en advies rekenkamer commissie aan het Algemeen bestuur van het waterschap Amstel, Gooi en Vecht - BBV23.0331

⁵ AGV Implementatieplan KRW (2023) - BBV22.0314

⁶ Goed water goed geregeld – [Raad voor de leefomgeving en infrastructuur \(rii.nl\)](#)

⁷ Tweede kamer: vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat (2023) [Rondetafelgesprek Kaderrichtlijn Water](#)

⁸ Scherper aan de wind: Brabantse waterschappen en de KRW-doelen in 2027 (2023) [Marleen van Rijswick](#)

⁹ Verzoek Tweede Kamer aan Europese Commissie voor aanpassing Kaderrichtlijn Water (2024) [Kamerbrief](#)

Onderbouwing

Datum
22 mei 2024

Pagina
4 van 12

Voldoende water

Met toenemende mate worden we geconfronteerd met de risico's van klimaatverandering als gevolg van de bijbehorende weersextremen. Zowel op regionale, landelijke en internationale schaal¹⁰ is er afgelopen jaren hard gewerkt aan het formuleren van heldere doelstellingen en prestatie-afspraken om klimaatbestendige en waterrobuuste gebouwde omgevingen te kunnen realiseren. In Noord-Holland is er een 'Intentieovereenkomst klimaatbestendige nieuwbouw'¹¹ vastgesteld en in Zuid-Holland ligt er een 'Convenant Klimaatadaptief Bouwen'¹². Landelijk is de 'landelijke maatlat voor een groene en klimaatadaptieve gebouwde omgeving'¹³ gelanceerd, in navolging van de brief 'Bodem en Water Sturend'¹⁴. Hoewel het waterschap zich al ruim 10 jaar inzet voor klimaatadaptatie¹⁵ wordt nu een concrete stap gemaakt met een breed gedragen, goede en duidelijke doorvertaling van klimaatadaptieve maatregelen in de waterschapsverordening.

Overige onderwerpen

Voor de overige onderwerpen zoals waterveiligheid en bestuur en maatschappij is het bijwerken en actueel houden de voornaamste aanleiding voor de aanstaande aanpassing van de waterschapsverordening.

¹⁰ [Een nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering](#) (2021) Europese Commissie

¹¹ Klimaatbestendige nieuwbouw in MRA en Noord-Holland (2022) [het nieuwe normaal - metropoolregioamsterdam](#)

¹² Klimaatadaptief bouwen (2019) [Provincie Zuid-Holland](#)

¹³ Kamerbrief over Landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving (2023) [Kamerstuk](#)

¹⁴ Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening (2022) [Kamerstuk](#)

¹⁵ Sinds 2014 werkt Waternet namens de gemeente Amsterdam aan het programma Amsterdam Rainproof (nu [weerproof.nl](#))

Onderbouwing

2. Belanghebbenden

Datum
22 mei 2024

Pagina
5 van 12

De belanghebbenden spelen een centrale rol in onderbouwing van het beleidskompas. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee groepen belanghebbenden, namelijk interne en externe belanghebbenden. De interne belanghebbenden zijn onderdeel van het waterschap en geven uitvoering aan beleid en de juridische regels. De externe belanghebbenden zijn zeer divers en hebben verschillende mate van belang bij ons beleid en juridische regels.

Het participatieplan¹⁶ identificeert en beschrijft in meer detail welke belanghebbenden wanneer en op welke manier tijdens het actualisatieproces betrokken worden, alvorens het concept waterschapsverordening de inspraak ingaat.

Het participatieplan is een individuele bijlage.

¹⁶ Artikel 2.4 Participatieplan, lid 1 van de [Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2022](#)

Onderbouwing

3. Wat is het probleem?

Datum
22 mei 2024

Pagina
6 van 12

De uitdagingen op het watersysteem en het beheer ervan nemen toe, en dat is merkbaar binnen alle afdelingen van het waterschap. De waterschapsverordening en de juridische regels bieden de grondslag voor de uitvoering van de waterbeheertaken, echter deze is niet actueel. Dit verhindert de organisatie van het waterschap om doeltreffend de belangen van het water te beschermen.

In de dagelijkse praktijk zijn het vooral taken die gerelateerd zijn aan het thema 'gezond water' en 'voldoende water' waar activiteiten met een specifieke zorgplicht worden toegestaan. Deze activiteiten hebben een negatief effect op de ecologie, en reduceren het zelfherstellende vermogen van het watersysteem. Doordat voor veel activiteiten een specifieke zorgplicht geldt heeft de organisatie van het waterschap beperkt regie over de effecten op de waterkwaliteit.

De uitdagingen voor voldoende water hangen samen met de omgeving waarvan verwacht wordt dat deze wijs met water is. En in veel gevallen is de omgeving dat ook omdat waterschappen van oudsher ingericht zijn om samen het water te sturen. Het sturen van water wordt echter met toenemende mate complex omdat door maatschappelijke ontwikkelingen het landschap versnipperd. Dit zou zonder klimaatverandering nog een relatief overzichtelijk probleem zijn. De effecten van klimaatverandering vereisen meer watercapaciteit binnen de waterbalans, terwijl de benodigde ruimte voor dit water door de maatschappelijke ontwikkelingen feitelijk afneemt. De juridische regels in de waterschapsverordening voorkomen op dit moment onvoldoende de afwenteling op het watersysteem.

Onderbouwing

4. Wat is het beoogde doel?

Het beleid van het waterschap moet een duidelijk doel dienen, zo stelt de wetgever in de Waterschapswet. Daarbij vereist de Omgevingswet dat het waterschap gedragen beleid in een waterbeheerprogramma opneemt. Het beleid omschreven in het waterbeheerprogramma van het waterschap is concreet omschreven en is onderverdeeld in drie thema's, ook wel effecten genoemd. Voor de thema's 'gezond water', 'voldoende water' en 'waterveiligheid' bestaan ook doelstellingen omschreven als resultaten, zie Figuur 1.

Datum
22 mei 2024

Pagina
7 van 12

| Grondslag | Effect | Resultaat | Activiteit |
|--|-----------------|---|--|
| Bkl Art 8.22 Voorkom waterschaarste en vervuiling functies watersysteem | Voldoendewater | Het watersysteem is op orde en toekomst-bestendig | Reguleren gebruik en onderhoud volgens verordening VW-A1.5 |
| Bkl Art 8.22 Voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen | Waterveiligheid | Overstroming voorkomen | Reguleren gebruik en onderhoud volgens verordening WV-A1.3 |
| Bkl Art 8.22 Beschermen en verbeteren ecologische kwaliteit watersystemen | Gezondwater | Goede waterkwaliteit | Reguleren gebruik en onderhoud volgens verordening GW-A1.6 |

Figuur 1 Effectsturing in relatie tot juridische regels van waterschap Amstel, Gooi en Vecht

De grondslag voor de omschreven effecten zijn terug te vinden in het 'Besluit kwaliteit leefomgeving Bkl', een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) onder de Omgevingswet (Ow).

Het wijzigen van regels is geen doel op zichzelf, en om de opportuniteit te toetsen, wordt volgens de plan-do-check-act-cyclus beoordeeld of de juridische regels en de aanverwante beleidsregels *actueel* zijn om de beoogde resultaten te halen. Er is naast de thematische doelstellingen een randvoorwaardelijke doelstelling van toepassing die ingaat op behoorlijk bestuur namelijk, namelijk een samenwerkend waterschap, zie Figuur 2

| | | | |
|---|-------------------------|--|--|
| Omgevingswet en Wet Verbeteren participatie decentrale overheid | Bestuur en maatschappij | De omgeving staat centraal in ons handelen, nu en in de toekomst | Effectief samenwerken en participeren in watergerelateerde maatschappelijk Opgaven BM-A1.1 |
|---|-------------------------|--|--|

Figuur 2 Randvoorwaardelijke doelstelling

In aanvulling van het staande beleid omschreven in de het waterbeheerprogramma zijn als onderdeel van verandervraagstukken de volgende voorwaardelijke doelstellingen voor de aanpassing van de juridische regels van toepassing:

- niet afwentelen op toekomstige generaties;

Onderbouwing

- regie hebben en houden in het belang die thema's waar maatschappelijke ontwikkelingen afhankelijk zijn van het watersysteem;

Datum
22 mei 2024

Pagina
8 van 12

Onderbouwing

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Datum
22 mei 2024

Dit hoofdstuk wordt verder uitgewerkt op basis van de opbrengst van participatie en de intern uitwerking van de voorstellen

Pagina
9 van 12

Het waterschap Amstel, Gooi en Vecht heeft sinds 2019 de juridische regels niet meer veranderd. Sindsdien heeft de omgeving zich snel verder ontwikkeld en zijn de gevolgen van klimaatverandering op het watersysteem merkbaar toegenomen. In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende vragen:

Is er een taak voor de overheid?

Dit is een fundamentele vraag en in het waterbeheer bestaat zeker een rol voor de overheid, zoals het waterschap, als het gaat om het aanpassen van juridische regels. Uitdagingen ten aanzien van klimaatadaptatie of waterkwaliteit vragen collectieve actie, omdat iedereen in verschillende mate ermee te maken heeft, maar ook beperkt actie kan ondernemen vanwege kosten of onzekerheid over voordelen. Bovendien zijn klimaatadaptatie en een goede waterkwaliteit publieke goederen waarvan iedereen profiteert.

Wat gebeurt er als het waterschap niets doet?

Deze vraag helpt om de mogelijke gevolgen van inactiviteit te begrijpen. Het niet aanpassen van de waterschapsverordening kan mogelijk leiden tot toenemende problemen met overstromingen, afname van waterkwaliteit, verlies van biodiversiteit en schade aan ecosystemen. Het beantwoorden van deze vraag geeft inzicht in de mogelijke risico's en bedreigingen die kunnen optreden bij gebrek aan actie.

Wie moet zich aanpassen op welke manier?

Het identificeren van belanghebbenden is cruciaal om te begrijpen welke belanghebbenden, gemeenschappen, bedrijven of sectoren worden beïnvloed door het gebrek aan aanpassing van de waterschapsverordening. Sommigen kunnen een verandering in hun dagelijkse werk ondervinden, zoals projectontwikkelaars en gemeenten, de agrarische sector of bewoners in laaggelegen gebieden die vatbaar zijn voor overstromingen. Sommige belanghebbenden zullen profiteren, zoals bedrijven die in de uitvoering betrokken zijn bij waterbeheer en klimaatadaptatie.

Is er dan mogelijk sprake van ongelijkheid?

Het gebrek aan actie kan leiden tot ongelijke gevolgen voor verschillende bevolkingsgroepen. Kwetsbare gemeenschappen, zoals lage inkomensgroepen of etnische minderheden, kunnen onevenredig zwaar getroffen worden door bijvoorbeeld overstromingen of verontreinigd water. Het beantwoorden van deze vraag helpt bij het identificeren van potentiële ongelijkheden en de noodzaak om deze aan te pakken.

Is niets doen in strijd met grondrechten of Europese of internationale afspraken?

Het nalaten van aanpassingen aan de verordening kan in strijd zijn met fundamentele grondrechten, zoals het recht op een gezonde leefomgeving of het recht op water. Daarnaast kan het in strijd zijn met internationale verplichtingen, zoals die voortvloeien uit het VN-Klimaatverdrag of de Kaderrichtlijn Water. Het beantwoorden van deze vraag helpt bij het beoordelen van de juridische aspecten en mogelijke schendingen van wettelijke vereisten.

Onderbouwing

6. Zijn nieuwe juridische regels het meest geschikte instrument?

Datum
22 mei 2024

Pagina
10 van 12

Dit hoofdstuk wordt verder uitgewerkt op basis van de opbrengst van participatie en de intern uitwerking van de voorstellen

De beoordeling of aanpassing van de juridische regels nodig is vraagt om een integrale afweging van rechtmatigheid, doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie) en uitvoerbaarheid. Hieruit volgt mogelijk dat andere beleidsinstrumenten zoals voorlichting, subsidies, heffingen, of zelfregulering een betere optie zijn. De voorgestelde wijzigingen vallen binnen het staande beleid van het waterschap. Hieronder is in het kort aangeduid wat mogelijke overwegingen zijn.

Rechtmatigheid

Het aanpassen van de waterschapsverordening vereist in ieder geval naleving van hogere regelgeving, zoals de Omgevingswet, maar bijvoorbeeld ook Europese richtlijnen. Dit betekent dat de voorgestelde wijzigingen in overeenstemming moeten zijn met de doelstellingen en principes van de Omgevingswet, zoals het streven naar een duurzame leefomgeving volgens de kaders provincie, maar ook het betrekken van belanghebbenden bij besluitvormingsprocessen. Intern moet het waterschap ervoor zorgen dat de aanpassingen consistent zijn met de gestelde beleidkaders zoals het waterbeheerprogramma en het KRW implementatieprogramma. Ook moet duidelijkheid worden geboden over de verdeling van taken en bevoegdheden binnen de organisatie, terwijl de wettelijke taken en verplichtingen van het waterschap worden gerespecteerd.

Doelmatigheid

Het aanpassen van de juridische regels heeft als doel de effectiviteit van het waterbeheer te verbeteren en de waterkwaliteit te beschermen. Dit kan worden bereikt door regels op te stellen die gericht zijn op het voorkomen van waterverontreiniging, duurzaam watergebruik te bevorderen en de veerkracht tegen klimaatveranderingseffecten te vergroten. Het is belangrijk om een beleidstheorie te ontwikkelen die beschrijft hoe de voorgestelde wijzigingen naar verwachting zullen bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen. Dit omvat mogelijk het gebruik van gedragsinzichten om gewenste gedragsveranderingen te stimuleren en het kwantificeren van de verwachte effectiviteit op basis van empirisch bewijs.

Doelmatige juridische regels voorkomt juridificering en ondersteunt de legitimiteit voor het aanpassen van de juridische regels. Nieuwe juridische regels moeten namelijk een specifiek doel dienen in het belang van het watersysteem.

Uitvoerbaarheid

Bij het aanpassen van de waterschapsverordening moet rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid voor toezicht en handhavingen handhaafbaarheid van de voorgestelde regels en voorschriften binnen de interne organisatie van het waterschap. Dit omvat het waarborgen van voldoende capaciteit, middelen en bevoegdheden bij de betrokken afdelingen binnen het waterschap voor het uitvoeren en handhaven van de verordening. Daarnaast moeten de geschatte kosten voor uitvoering en toezicht worden beoordeeld. Naast uitvoerbaarheid ligt de nadruk vooral op uitlegbaarheid van de juridische regels, evenals de mogelijke impact op het doen-vermogen van burgers en bedrijven, om ervoor te zorgen dat de voorgestelde wijzigingen haalbaar zijn op de lange termijn zonder afwenteling op toekomstige generaties.

Onderbouwing

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Dit hoofdstuk wordt verder uitgewerkt op basis van de opbrengst van participatie en de intern uitwerking van de voorstellen

Datum
22 mei 2024

Pagina
11 van 12

Bij het aanpassen van de juridische regels van het waterschap is het essentieel om de gevolgen voor belanghebbenden zorgvuldig te overwegen. Nieuwe regelgeving kan aanzienlijke impact hebben op verschillende partijen binnen het waterschap, waaronder burgers, bedrijven en de overheid zelf. Positieve effecten, zoals verbeterde waterkwaliteit en verhoogde veerkracht tegen klimaatverandering, worden nagestreefd. Tegelijkertijd kunnen ongewenste neveneffecten optreden, zoals toenemende nalevingskosten voor bedrijven of beperkingen op bepaalde activiteiten die van invloed zijn op socio-economische ontwikkeling. Dit kan onder meer inhouden dat er wordt samengewerkt met lokale gemeenschappen en bedrijven om hun behoeften en zorgen te begrijpen en hierop te reageren bij het aanpassen van de juridische regels. Daarnaast is het van belang om voorlichting en ondersteuning te bieden om ervoor te zorgen dat belanghebbenden de nieuwe regels kunnen begrijpen en naleven.

Onderbouwing

8. Monitoring en evaluatie

Datum
22 mei 2024

Dit hoofdstuk wordt verder uitgewerkt op basis van de opbrengst van participatie en de intern uitwerking van de voorstellen.

Pagina
12 van 12

Monitoring en evaluatie geven inzicht in de gevolgen van een voorstel in de praktijk. Door middel van monitoring en evaluatie wordt de effectiviteit en efficiëntie van beleid en regelgeving beoordeelt. Het is belangrijk om al bij de totstandkoming van een voorstel na te denken over de monitoring en evaluatie en wat daarvoor nodig is. Dit onderdeel is belangrijk voor afdelingen binnen het waterschap die uitvoering geven aan de waterschapsverordening en de onderhoudskeur.