TU Delft

Delft University of Technology

Waterrecht en -organisatie, oktober 2016

Mostert, Erik

Publication date
2016

Citation (APA)
Mostert, E. (2016). *Waterrecht en -organisatie, oktober 2016*. Delft University of Technology.

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.

Module name: Waterrecht en –organisatie (Dutch version)

Module code: CIE 5500

Datum: 2016

TU Delft

Faculteit CiTG

E. Mostert

VOORWOORD

> In welk bezwaarlijk avontuur had hij zich mogelijk gestoken, met de aanvaarding van dat wichtig Heemraadschap. [...] Waar was er een kop aan dien warrewinkel van wetten, statuten en verordeningen? [...] Neen; er moest een boek hier in de kast staan, dienstig voor versch gekozen Heemraden, waarin voor aan 't begin met grootgedrukte letters te lezen stond: ... hier een leerschool voor Waarslieden, Hoofdingelanden, Heemraden en Hoogheemraden, Schouten, Watergraven en Dijkgraven en al wie dat worden willen, waarin getrouwelijk te lezen staat, álles en niks vergeten, hetgeen die mannen rechtevoort te verstaan hebben —. Zulk soort boek zou lezers, zou machtig veel koopers vinden, docht hij dien middag.
>
> (Herman de Man, *Het Wassende Water*, 1e druk 1925)

Waterbeheer en waterrecht hebben alles met elkaar te maken. Centraal in het waterbeheer staat het ontwerpen en beheren van watersystemen en watergerelateerde infrastructuur. Dit is een technische activiteit, maar ook een politieke omdat vele, vaak tegenstrijdige belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Tegelijkertijd heeft het waterbeheer een sterk juridisch karakter. De vragen die binnen het waterbeheer spelen kunnen niet louter technisch of politiek opgelost worden. Het recht stelt grenzen die niet zondermeer overschreden kunnen worden en schrijft procedures waar niet zonder gevolgen van afgeweken kan worden.

Het waterrecht is de afgelopen jaren veel toegankelijker geworden. Via het Internet kan iedereen alle Nederlandse en Europese regelgeving raadplegen, alle kamerstukken lezen en de belangrijkste rechterlijke uitspraken erop naslaan. De totale hoeveelheid wet- en regelgeving en jurisprudentie is echter niet afgenomen.

Dit boek beoogt een inleiding in het waterrecht te zijn voor niet-juristen. Drie vragen staan in dit boek centraal:

a. Hoe zit het huidige waterrecht in elkaar?
b. Hoe komt het waterrecht tot stand?
c. Wat is het belang van het waterrecht voor de praktijk?

"Waterrecht" wordt hierbij breed opgevat als al het recht met betrekking tot water. Dit omvat niet alleen het waterrecht in enge zin, maar ook grote delen van het milieurecht, het ruimtelijke ordeningsrecht en de natuurbeschermingswetgeving. Een boek met een zo brede strekking kan natuurlijk niet uitputtend zijn. Het beoogt echter de hoofdlijnen te schetsen en de lezer handvatten te bieden om zich zelfstandig verder in het waterrecht te verdiepen.

Het waterrecht is de afgelopen jaren sterk veranderd. De belangrijkste ontwikkeling op nationaal niveau is de integratie van acht oude waterwetten in de nieuwe Waterwet, die op 1 januari 2010 in werking getreden is. Deze zal op zijn beurt opgaan in de Omgevingswet, die volgens planning in 2019 in werking zal treden. Op

Europees niveau kunnen de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG), de Richtlijn Overstromingsrisico's (2007/60/EG) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (2008/56/EG) genoemd worden.

Dit boek beschrijft primair de huidige regelgeving, maar besteedt ook aandacht aan de oude en aan de komende regelgeving. Het is geschreven als dictaat bij het vak Waterrecht en -organisatie (CIE5500) dat aan de TU Delft gegeven wordt. Het boek kan echter ook van nut zijn voor anderen die zich in het waterbeheer en het waterrecht interesseren.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 1
1.1 Wat is recht? 1
1.2 Casus Nijkerker- en Putterpolder 2
1.3 Functies van het recht 3
1.4 Bronnen van het recht 3
1.5 Soorten recht 4
1.6 Juridische informatie zoeken 7
1.7 Juridische informatie interpreteren 9
1.8 Inhoud dictaat 11

2 ORGANISATORISCH KADER 12
2.1 Overzicht 12
2.1.1 Watersysteembeheer 12
2.1.2 Waterketenbeheer 14
2.1.3 Ander relevant beheer 14
2.1.4 Beleid en beleidsplannen 15
2.1.5 Juridisch kader 17
2.1.6 Toezicht, handhaving en gedogen 20
2.1.7 Advies- en overlegorganen 22
2.2 De waterschappen en de waterschapsdiscussie 24
2.2.1 Waterschappen: het systeem 25
2.2.2 Ontwikkeling en discussies 28
2.2.3 Recente ontwikkelingen 34
2.3 De Europese Unie 36
2.3.1 Ontwikkeling van de EU 37
2.3.2 Juridische basis 39
2.3.3 Instellingen 40
2.3.4 Instrumenten 44
2.3.5 De doorwerking van het EU-recht 45
2.3.6 De belangrijkste richtlijnen voor het waterbeheer 47

3 WATERSYSTEEMBEHEER EN WATERZUIVERING 52
3.1 Doelstelling en normen 52
3.2 Actief beheer 53
3.2.1 "De nodige maatregelen" 53
3.2.2 Legger 54
3.2.3 Peilbesluit 55
3.2.4 Waterakkoorden 55
3.2.5 Droogte 56
3.2.6 Rioolwaterzuiveringsinstallaties 57
3.2.7 Actief grondwaterbeheer? 58
3.3 Passief beheer 61
3.3.1 Lozen van stoffen op oppervlaktewater 62
3.3.2 Onttrekken en lozen van water 64
3.3.3 Gebruik van waterstaatswerken 65
3.3.4 De watervergunning 66

3.4 Noordzee en Waddenzee 67
3.4.1 Noordzee 67
3.4.2 Waddenzee 69

4 WATERKETENBEHEER MINUS WATERZUIVERING 71
4.1 De inzameling van afvalwater 71
4.1.1 Riolering en septic tanks 71
4.1.2 Vervanging van de riolering 72
4.1.3 Riooloverstortingen 73
4.2 Openbare watervoorziening 73
4.2.1 Voorgeschiedenis 73
4.2.2 Het huidige juridische kader 77

5 OVERIG RELEVANT OMGEVINGSBEHEER 82
5.1 Bodem- en grondwaterbescherming 82
5.1.1 Wet Bodembescherming 82
5.1.2 Waterbodems 83
5.1.3 Grondwaterbeschermingsgebieden 84
5.2 Mest en andere diffuse verontreiniging 84
5.2.1 De Meststoffenwet en Europa 84
5.2.2 Bestrijdingsmiddelen 85
5.2.3 Overige diffuse bronnen 86
5.3 Ruimtelijke ordening 86
5.3.1 Waterbeheer als vorm van ruimtelijke ordening 86
5.3.2 Hoofdlijnen van de Wet op de ruimtelijke ordening c.a. 88
5.3.3 Landelijk gebied 94
5.3.4 Planschade en planologische schaduwschade 94
5.3.5 De watertoets 95
5.4 Natuurbescherming 96
5.5 Visserij 100
5.6 Scheepvaart en havens 101
5.7 De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 104

6 DE EUROPESE KADERRICHTLIJN WATER 106
6.1 Totstandkoming 106
6.2 Hoofdpunten 107
6.2.1 Doelstellingen 107
6.2.2 Stroomgebiedbeheersplanning 110
6.2.3 Juridische status van de milieudoelstellingen en hun toepassingsgebied 114
6.3 Uitwerking en implementatie op Europees niveau 116
6.4 Implementatie in Nederland 118
6.4.1 Het probleem/ de uitdaging 118
6.4.2 (Inter)nationale stroomgebiedsdistricten 119
6.4.3 Stroomgebiedsautoriteiten en verdere organisatie 121
6.4.4 Het stroomgebiedbeheersplan en het programma van maatregelen . 121
6.4.5 Analyses en monitoring 122
6.4.6 Via "Praag" op weg naar 2009 122
6.4.7 Milieudoelen 125
6.4.8 Doorwerking 126

7 "OVERSTROMINGEN" 128
7.1 De Europese Richtlijn overstromingsrisico's 128
7.2 Primaire waterkering 130
7.3 Buitendijkse gebieden 133
7.4 Regionale waterkeringen 134
7.5 Regionale wateroverlast 135
7.6 Deltacommissaris, -programma en –wet 136
7.7 Implementatie van de Ror 137

8 BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN 139
8.1 Crisismanagement algemeen 139
8.2 "Waterstaatswerken" 142
8.3 Drinkwaterbedrijven 143
8.4 Tegemoetkoming schade bij rampen 144

9 FINANCIERING 147
9.1 Openbare watervoorziening 147
9.2 Riolering en andere gemeentelijke watertaken 147
9.3 Zuivering stedelijk afvalwater 149
9.4 Regionaal waterbeheer door de waterschappen 150
9.5 Grondwaterbeheer provincies 153
9.6 Beheer rijkswaterstaatswerken 153
9.7 Waterkering 154
9.8 Ver-, ont- en hergroening van de belastingen 156
9.9 Kwijtscheldingsbeleid 156

10 NORMEN VOOR DE OVERHEID 158
10.1 Specifieke wettelijke regels 158
10.2 Hoger recht 159
10.3 Staatsrechtelijke regels 159
10.4 Algemene bestuursrechtelijke normen en de Awb 159
10.5 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 162
10.5.1 Algemeen: 162
10.5.2 Voorbereiding en besluitvorming 163
10.5.3 Inhoud besluiten 164

11 RECHTSBESCHERMING 167
11.1 Geschiedenis rechtsbescherming 167
11.2 Rechters 168
11.2.1 De rechterlijke macht 168
11.2.2 Bestuursrechters 170
11.2.3 Raad voor de Rechtspraak 170
11.2.4 Internationale rechters 170
11.3 Bestuursrechtspraak 171
11.3.1 De standaardprocedure 171
11.3.2 Bezwaarschriftenprocedure 172
11.3.3 Administratief beroep 172
11.3.4 De rechtbank 173
11.3.5 Raad van State 173
11.3.6 Andere administratieve rechters 173
11.4 De burgerlijke rechter en onrechtmatige overheidsdaad 174

11.5 Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad 176
BIJLAGE 1: AFKORINGEN 177
BIJLAGE 2: HOOFDLIJNEN VAN DE NEDERLANDSE STAATSINRICHTING 180
1. INLEIDING 180
2. GRONDBEGINSELEN 180
2.1 Volksvertegenwoordiging 181
2.2 Constitutionele monarchie 181
2.3 De Grondwet 181
3. RIJKSOVERHEID 182
3.1 Het Parlement 183
3.2 Regering en ministeries 185
3.3 Raad van State 185
3.4 Algemene Rekenkamer 185
3.5 Nationale ombudsman 186
3.6 Adviesorganen 186
4. DE PROVINCIE 186
4.1 Taken en financiering 187
4.2 Het provinciebestuur 188
4.3 Provinciale staten 189
4.4 Burger en provincie 191
5 DE GEMEENTE 191
5.1 Taken gemeente 192
5.2 Het gemeentebestuur 193
5.3 Werkwijze gemeenteraad 195
5.4 Totstandkoming gemeenteraad en college van b&w 196
5.5 Burger en gemeente, voorlichting, inspraak, protest 197
6 ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN 197

1. INLEIDING

Law, says the judge as he looks down his nose,
Speaking clearly and most severely,
Law is as I've told you before,
Law is as you know I suppose,
Law is but let me explain it once more,
Law is The Law

(W.H. Auden, Law, says the gardener, is the sun)

1.1 Wat is recht?

In het gedicht "Law, say the gardener, is the sun" van W.H. Auden komen veel omschrijvingen van het begrip recht voor. Voor de tuinman uit de titel is het de zon. "Aftandse grootvaders" voeren de "wijsheid van de ouderen" op en hun kleinkinderen het "gezond verstand van de jongeren." Volgens de priester is de wet wat hij vanaf de kansel verkondigt, en academici stellen dat het recht tijd- en plaatsgebonden is. Weer anderen stellen dat het recht het Noodlot is, of de Staat, of niet meer bestaat. En altijd zegt de grote massa dat "Wij" het recht zijn, en de gek zachtjes "Ik".

Aan het einde van het gedicht blijkt dat het Auden om iets heel anders te doen is dan een definitie van recht. Wat wel duidelijk mag zijn, is dat recht vele betekenissen kan hebben. Heel in het algemeen is recht alles wat als correct, juist, redelijk, aangewezen, verplicht of juist verboden gezien wordt. Wat dat precies is, hangt van vele factoren af, zoals natuurlijke omstandigheden, religie, sociale gebruiken en de politieke invloed van bepaalde personen en groeperingen.

Dit boek richt zich specifiek op wat men het overheidsrecht zou kunnen noemen:

Het geheel van door de overheid erkende en gehandhaafde normen.

Hierbij wordt primair gekeken naar het recht zoals dat is neergelegd in wetregelgeving en zoals dat in de praktijk toegepast wordt door rechters en handhavende instanties.[1] Dat recht komt natuurlijk ergens vandaan, en daarmee komen natuurlijke, religieuze, sociale en politieke factoren om de hoek kijken.

---

[1] We kiezen hiermee voor een rechtspositivistische benadering, meer specifiek een rechtsrealistische benadering. In andere rechtspositivistische benaderingen wordt het recht gezien als de uitdrukking van de wil van de wetgever of als een systeem van hiërarchisch geordende rechtsnormen dat teruggaat op een grondnorm. Tegenover rechtspositivistische benaderingen staan natuurrechtelijke benaderingen, die ervan uitgaan dat er objectieve normen of “hoger recht” is waaraan het door de mensen gemaakte recht kan en moet worden getoetst (zie Barnett, R. E. (1978). "Towards a Theory of Legal Naturalism." Journal of Legal Studies 2 (2): 97-107).
Onze benadering is toegesneden op de situatie in moderne industriële samenlevingen zoals in Nederland, waar het relatief duidelijk is wat onder "overheid" verstaan moet worden. In andere samenlevingen bestaan soms traditionele rechtssystemen die gebaseerd zijn op gewoonterecht, vaak naast nieuwere, door de nationale overheid opgelegde rechtssystemen ("rechtspluralisme").

1.2 Casus Nijkerker- en Putterpolder

De casus Nijkerker en Putterpolder biedt ons een concreet voorbeeld van hoe "recht" er in de praktijk uit kan zien. De Nijkerker en Putterpolder is gelegen in het beheersgebied van het voormalige waterschap Vallei en Eem (nu waterschap Vallei en Veluwe). Op 29 juni 2000 had het Algemeen Bestuur van het waterschap een zestal peilbesluiten vastgesteld voor de Nijkerker- en de Putterpolder (vgl. art. 16 van de Wet op de Waterhuishouding, nu art. 5.1 Waterwet). Hierin werd onder andere een flexibeler peilbeheer geïntroduceerd. Op 3 oktober keurde gedeputeerde staten van Gelderland deze besluiten goed.

Staatsbosbeheer en de Gelderse Milieufederatie waren het niet eens met de peilbesluiten en de goedkeuring hiervan, en gingen in beroep bij de rechtbank in Arnhem. Staatsbosbeheer beperkte zijn eis tot het peilbesluit voor peilvak N2. Volgens Staatsbosbeheer zou het flexibele peil uit het peilbesluit een te lage ondergrens hebben en leiden tot een intensivering van de landbouw. Dit zou strijden met het standstil principe uit het provinciaal waterhuishoudingsplan en met de Europese Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Europese Habitatrichtlijn (92/43/EEG). De Gelderse Milieufederatie keerde zich tegen de verlaging van het oppervlaktewaterpeil in de peilvakken N4 en N5 vanwege strijd met het standstil beginsel uit het provinciaal waterhuishoudingsplan.

Op 26 mei 2003 stelde de Rechtbank beide eisers in het gelijk. De Rechtbank stelde dat in peilvak N2 het gemiddelde peil op jaarbasis zou kunnen stijgen, maar het minimumpeil daalt en dat is in strijd met het standstil beginsel. Volgens het waterschap en gedeputeerde staten zou er geen verdroging plaatsvinden, maar de Rechtbank achtte dat "in dit stadium voorbarig". Daarbij kwam dat peilvak N2 binnen het gebied valt dat in 2000 door de Staatssecretaris van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen is als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn vanwege de aanwezigheid van de Kleine Zwaan. Op grond van artikel 6 van deze richtlijn had er een speciale beoordeling van de effecten van de peilverlaging plaats moeten vinden, de zgn. Habitattoets, maar dat was niet gebeurd. De peilvakken N4 en N5 hadden in de verschillende plannen een enigszins andere functie toegekend gekregen, maar ook hier speelt natuur een belangrijke rol. Het waterschap is volgens de Rechtbank te veel uitgegaan van het huidige agrarische grondgebruik en te weinig van de toegekende functies. Ook in deze peilvakken zal lokaal het minimumpeil dalen en ook hier is er sprake van strijd met het standstil beginsel. De Rechtbank verklaarde het beroep dan ook gegrond en vernietigde het bestreden goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten voor zover dit peilvak N2, N4 en N5 betrof. Als gevolg hiervan moest het waterschap nieuwe peilbesluiten opstellen.

In deze casus zien we het recht in de praktijk. Inhoudelijk draait het in deze casus om de afweging tussen agrarische en natuurbelangen. Het recht en uiteindelijk de rechter stelden grenzen aan die afweging. Maar waarom? Is afweging van belangen niet bij uitstek een taak voor democratische gecontroleerde organen, zoals het algemeen bestuur van een waterschap en provinciale staten?

1.3 Functies van het recht

Het recht heeft in de samenleving verschillende functies. In de eerste plaats vergroot het recht de *voorspelbaarheid* van menselijk handelen. Iedere deelnemer aan het maatschappelijk leven heeft bepaalde verwachtingen over het gedrag van zijn medeburgers en stemt zijn gedrag hierop af. Het recht kan deze verwachtingen structureren en stabiliseren. Het simpelste voorbeeld van een rechtsregel die de voorspelbaarheid vergroot is misschien wel de verkeersregel dat men rechts moet rijden. Links of rechts maakt niet veel uit, maar het is wel erg handig dat iedereen aan dezelfde kant van de weg rijdt. Ook de regelgeving en de beleidsplannen uit de casus Nijkerker- en Putterpolder leiden in principe tot meer voorspelbaarheid.

In de tweede plaats kan het recht tot grotere *rechtszekerheid* leiden. Het recht zorgt er bijvoorbeeld voor dat de verkoper van een fiets betaling van de koopsom kan eisen, eventueel met inschakeling van een rechter en deurwaarder, en de koper levering van de fiets. Het recht zorgt er ook voor dat de overheid niet zomaar het waterpeil in een polder kan verlagen of verhogen.

In de derde plaats is het recht in principe voor iedereen gelijk. Als mijnheer X onder bepaalde omstandigheden grondwater mag oppompen, dan mag mevrouw Y dat onder dezelfde omstandigheden ook. Vriendjespolitiek of, in juridische termen, "vooringenomenheid", is niet toegestaan. Het recht bevordert hiermee de *rechtsgelijkheid*.

In de vierde plaats functioneert het recht als een *instrument van overheidshandelen*. Het recht maakt het de overheid mogelijk om bepaalde gedragingen te verbieden of aan voorwaarden te binden en andere gedragingen verplicht te stellen. De overheid kan bijvoorbeeld de lozing van verontreinigende stoffen in het water verbieden.

Het recht vormt ook een *kader voor het overheidshandelen*. Al het overheidshandelen moet aan bepaalde door het recht gestelde normen voldoen. Er mag geen strijd zijn met wettelijke regels en met ongeschreven rechtsregels, zoals de zogenaamde "algemene beginselen van behoorlijk bestuur" (hoofdstuk 10).

Als de overheid zich niet aan de geldende normen houdt, zijn er verschillende mogelijkheden voor de burger om hiertegen op te treden. Het recht biedt hiermee een *waarborg voor de burger* (hoofdstuk 11).

Ten slotte biedt het recht een *methode van conflictoplossing*. Hierbij kan het gaan om conflicten tussen burgers en de overheid, maar ook tussen burgers onderling of tussen overheden. Meestal is het beter om eerst niet-juridische methoden van conflictoplossing uit te proberen, zoals een goed gesprek of bemiddeling, omdat juridische procedures lang kunnen duren en de relaties kunnen verslechteren. Als die andere methoden niet werken, kunnen juridische procedures soms een oplossing bieden en escalatie helpen voorkomen.

1.4 Bronnen van het recht

Het recht dat in een specifiek geval geldt, is op verschillende plaatsen te vinden. De belangrijkste bron van het recht in Nederland is *wet- en regelgeving*. Hierbij gaat het om (zie ook § 2.1.5 en § 2.3):

- De Grondwet

- Internationale verdragen (bindende overeenkomsten tussen staten)
- Regelgeving door bij verdrag opgerichte internationale organen, zoals de richtlijnen van de Europese Gemeenschap (EG)
- Wetten in formele zin, vastgesteld door het Parlement en de Regering na advisering door de Raad van State
- Lagere nationale regelgeving zoals algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële besluiten
- Regelgeving door lagere overheden: provinciale en gemeentelijke verordeningen en waterschapskeuren
- "Pseudowetgeving" of beleidsregels: interne regels van een bestuursorgaan over hoe deze bepaalde bevoegdheden zal hanteren[2]

Algemene regels regelen lang niet alles en kunnen soms op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Dit kan tot rechtszaken leiden, en dan moet de rechter het recht interpreteren. De uitspraken van de rechter in eerdere zaken, *jurisprudentie* genaamd, vormen de tweede bron van het recht.

De derde bron van recht is *gewoonterecht*. Dat is recht dat in en door de praktijk is ontstaan. Om van gewoonterecht te kunnen spreken, dient er in de eerste plaats sprake te zijn van een gewoonte, en in de tweede plaats van een algemene mening dat de gewoonte juridisch bindend is. In de middeleeuwen was er nog maar weinig schriftelijke wet- en regelgeving en was bijna al het recht gewoonterecht. Heden ten dage is het gewoonterecht echter vooral nog van belang in het internationale recht.

In het internationale recht zijn verder de "*opvattingen van de meest bevoegde schrijvers der verschillende naties*" een zelfstandige rechtsbron (art. 38(1)(d) Statuut van het Internationaal Gerechtshof). Het gaat hier bijvoorbeeld om handboeken van gerenommeerde juristen. In het nationale recht zijn deze geen zelfstandige bron van recht, maar ze beïnvloeden wel hoe de rechter het recht interpreteert en daarmee dus de jurisprudentie.

Deze vier bronnen zijn de bronnen van het "objectieve recht": de algemeen geldende rechtsregels. Daarnaast zijn er subjectieve rechten. Dit zijn de rechten die individuele personen aan het objectieve recht kunnen ontlenen. Een regel van objectief recht is bijvoorbeeld dat kopers verplicht zijn de koopsom te betalen en verkopers om de verkochte zaak te leveren (Burgerlijk Wetboek Boek 7, Titel 1). Als twee personen een koopovereenkomst sluiten, dan krijgt de koper het subjectieve recht op levering, en de verkoper het subjectieve recht op betaling.

1.5 Soorten recht

Binnen het recht wordt onderscheid gemaakt tussen publiek- en privaatrecht en tussen nationaal en internationaal recht. *Publiekrecht* heeft betrekking op de verhouding tussen de overheid en private partijen en op het functioneren van de overheid. Het eerste wordt *bestuurs-* of *administratief recht* genoemd, en het tweede *staatsrecht*. Bij het bestuursrecht gaat het om zaken als het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen, de procedures die hierbij gevolgd moeten worden, de rechtsnormen die hierbij in acht genomen moeten worden, en rechtsbescherming

[2] Beleidsplannen worden niet als rechtsbronnen gezien, maar zij bevatten wel algemene regels waarvan niet zondermeer afgeweken kan worden (zie § 2.1.4).

PRIVAATRECHT	BESTUURSRECHT
1. Natuurlijke personen 2. Rechtspersonen 2a. Privaatrechtelijke rechtspersoon (art. 2:2 en 3:2 BW) • Kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd • Verenigingen • Coöperaties • Onderlinge waarborgmaatschappijen • Naamloze vennootschappen (NV) • Besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (BV) • Stichtingen 2b. Publiekrechtelijke rechtspersonen (art. 1:2 BW): • De Staat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen • Andere lichamen met verordenende bevoegdheid • Andere lichamen waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt	1. Bestuursorganen (art. 1.1 lid 1 Awb[3]): 1a. Organen van een rechtspersoon dat krachtens publiekrecht is ingesteld, zoals de organen van de gemeente: burgemeester, college van b&w, gemeenteraad 1b. Een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. In de praktijk: • Zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid, zoals de Kiesraad • Privaatrechtelijke instellingen die overheidsgezag uitoefenen, zoals instellingen van bijzonder onderwijs (verlenen diploma's, uitvoering Leerplichtwet 1969) • Speciaal opgerichte privaatrechtelijke rechtspersonen, meestal stichtingen 2. Private partijen • Natuurlijke personen • Privaatrechtelijke rechtspersonen

Tabel 1: Partijen ("rechtssubjecten") in het privaatrecht en in het bestuursrecht[4]

tegen de overheid. Voorbeelden van staatsrechtelijke kwesties zijn de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de nationale overheid, de provincies en de waterschappen. De vervolging van overtredingen en misdrijven en het opleggen van straffen zijn het onderwerp van het *strafrecht* en het *strafprocesrecht*.

Het *privaat-* of *burgerlijk recht* heeft betrekking op de relatie tussen private partijen (natuurlijke personen en rechtspersonen: zie Tabel 1). Voorbeelden zijn het familie- en personenrecht en het contractenrecht. Ook overheidsorganen vallen onder het privaatrecht, maar alleen als zij als privaatrechtelijke eigenaar optreden of een privaatrechtelijke rechtshandeling verrichten, zoals het sluiten van een koopcontract. Als zij zowel privaatrechtelijk als bestuursrechtelijk kunnen optreden, dan moeten zij de methode kiezen die de burger de meeste waarborgen biedt. Een waterschap bijvoorbeeld is niet alleen de (publiekrechtelijke) beheerder van veel oppervlaktewa-

[3] Enige uitzonderingen in lid 2.

[4] In het staatsrecht kennen wij ook nog de begrippen "openbaar lichaam" en "overheidsorgaan". Het begrip "openbaar lichaam" (Hoofdstuk 7 Grondwet) komt grotendeels maar niet geheel overeen met het begrip publiekrechtelijke rechtspersoon. Openbare lichamen zijn decentrale overheden: provincies, gemeenten, waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf (zie de Wet op de bedrijfsorganisatie), andere bij of krachtens wet ingestelde openbare lichamen, en gemeenschappelijke regelingen van twee of meer van deze lichamen (Wet gemeenschappelijke regelingen). Het begrip overheidsorgaan komst grotendeels overeen met het begrip bestuursorgaan.

Box 1: Eigendom van water

Het Nederlandse waterbeheer heeft van oudsher een sterk publiekrechtelijk karakter. Toch is ook het privaatrecht van enig belang, zoals het eigendomsrecht. Eigendom wordt in het Burgerlijk Wetboek, Boek 5, art. 1, gedefinieerd als het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. De eigenaar kan met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht daarbij in acht worden genomen.

Oppervlaktewater wordt niet voor eigendom vatbaar geacht en behoort dus aan niemand toe. Een uitzondering daarop is oppervlaktewater dat zich op één erf bevindt en niet in open gemeenschap met water op iemand anders erf staat (bijvoorbeeld een tuinvijver). Dat water is eigendom van de eigenaar van de grond (art. 20, d). En wie water in bezit neemt dat aan niemand toebehoort, bijvoorbeeld door onttrekking, verkrijgt de eigendom van dat water (art. 4). De mogelijkheden voor onttrekking zijn echter publiekrechtelijk beperkt (zie § 3.3.2).

Bij oppervlaktewater dat van niemand is, is er meestal wel een eigenaar van de grond waarop dit water zich bevindt, de waterbodem. De eigenaar van de waterbodem is niet alleen bevoegd om de waterbodem zelf, maar ook de ruimte hierboven exclusief te gebruiken (art. 21 lid 1). Hij of zij kan in principe het varen, zwemmen, vissen en dergelijke in en op dit water verbieden. Ook hier gelden echter veel publiekrechtelijke beperkingen (zie hoofdstuk 3 en pagina 5-6). De visrechten zijn vaak gescheiden van de eigendom van de waterbodem (§ 5.5).

De waterbodem van watergangen die dwars over een perceel gaan, is over het algemeen het eigendom van de eigenaar van dit perceel. Hiervan kan afgeweken worden, en dat moet dan vastgelegd worden in het kadaster. Bij watergangen die als perceelgrens dienen, wordt de perceelgrens vermoed in het midden van dat water te liggen, tenzij het kadaster anders bepaalt (art. 36). Bij openbaar vaarwater geldt dat de grond waarop deze zich bevindt, vermoed wordt eigendom te zijn van de Staat. Dit vermoeden werkt niet tegenover een openbaar lichaam (zie voetnoot 4) dat die wateren onderhoudt en het onderhoud niet van de Staat heeft overgenomen, of dat die wateren vroeger onderhield (art. 27), zoals waterschappen en gemeenten (§ 2.1). In die gevallen heeft de beheerder of vroegere beheerder de rechten en plichten van eigenaar.

Grondwater in de bodem is evenals het meeste oppervlaktewater niet voor eigendom vatbaar en behoort dus aan niemand toe. Zodra het door bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen, is het eigendom van de eigenaar van de grond waar deze bron, put of pomp zich op bevindt (art. 20). Hier kan bij overeenkomst van worden afgeweken, en bovendien zijn de publiekrechtelijke beperkingen om grondwater te winnen zeer belangrijk (zie § 3.3.2).[5]

teren, maar ook de (privaatrechtelijke) eigenaar hiervan (zie Box 1). Als het waterschap het varen met motorboten op zijn water wil verbieden, zou het als

[5] Voor inwerkingtreding van het huidige Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek was het eigendom van water minder systematisch geregeld en waren er vele bepalingen over de eigendom van aanwassen. Zie ook Beekman, A. A. (1905-1907). *Het Dijk- en Waterschapsrecht in Nederland voor 1795*. 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, pp. 22-35 (“aanwas”), Blecourt, A. S. d. and H. F. W. D. Fischer (1959). *Kort begrip van het oud-vaderlands burgerlijk recht* Groningen, Wolters, en Monté ver Loren, J. P. d. and J. E. Spruit (1982). *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*. Deventer, Kluwer (eigendom rivieren en wildernissen).

eigenaar de toegang voor motorboten simpelweg kunnen verbieden. Als beheerder kan het de waterschapskeur aanpassen. Hiervoor gelden strikte procedures, met mogelijkheden voor inspraak van de burger. De bestuursrechtelijke weg biedt daarmee meer waarborgen voor de burger, en het waterschap mag dan niet privaatrechtelijk verbieden.

Overheidsorganen vallen ook onder het privaatrecht als zij een "onrechtmatige daad" plegen ("een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt": art. 6:162 BW). Het betreffende overheidsorgaan is dan gehouden om eventuele schade te vergoeden (zie verder § 11.4).

Recht wordt niet alleen binnen Nederland (en andere landen) gemaakt, maar ook internationaal, via verdragen tussen verschillende staten en door internationale en supranationale organen. Op internationaal gebied zal in dit boek vooral het recht van de Europese Unie aan bod komen.

Dit boek richt zich op het *waterrecht*. Waterrecht in brede zin is een dwarsdoorsnede van de verschillende soorten recht voor zover dat recht relevant is voor het waterbeheer. Het omvat al het recht met betrekking tot het beheer van watersystemen en de waterketen, maar ook grote delen van bijvoorbeeld het milieurecht, het natuurbeschermingsrecht en het ruimtelijke ordeningsrecht. Binnen het waterrecht zijn alle vermelde rechtsbronnen van belang. In tabel 2 (volgende pagina) staat ter introductie een aantal belangrijke nationale wetten voor het waterbeheer vermeld.

1.6 Juridische informatie zoeken

Informatie over waterrecht is op vele plaatsen te vinden. Alle nationale wet- en regelgeving is te vinden via www.overheid.nl. Regelgeving van lagere overheden is veelal ook te vinden op www.overheid.nl, of anders op de homepage van het desbetreffende overheidsorgaan.

Jurisprudentie is te vinden op www.rechtspraak.nl (“zoeken in uitspraken”; alle juridisch of maatschappelijk belangrijke uitspraken vanaf december 1999) en op www.raadvanstate.nl (alle uitspraken van de Raad van State). Voor milieu- en ruimtelijke-ordeningsrecht is ook veel te vinden in het tijdschrift *StAB; Jurisprudentietijdschrift op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en water* (www.stab.nl). Oudere jurisprudentie is alleen aanwezig op papier in de grote (universiteits-) bibliotheken.

Alle Europese regelgeving en alle recentere uitspraken van het Europese Hof van Justitie zijn te vinden via http://europa.eu/eu-law/legislation/index_nl.htm en. http://europa.eu/eu-law/case-law/index_nl htm, meestal in alle EU-talen. Informatie over internationaal waterrecht over de gehele wereld is te vinden via bijvoorbeeld www.transboundarywaters.orst.edu/links.

Beleidsstukken van de nationale overheid en officiële bekendmakingen kunnen gevonden worden via www.overheid.nl. Hieronder vallen bijvoorbeeld memories van toelichting bij wetvoorstellen (in de kamerstukken) en bij AMvB's (in het Staatsblad achter de tekst van de AMvB zelf). Kamerstukken uit de periode 1814-1995 zijn te vinden op www.statengeneraaldigitaal.nl. Ook de websites van de verschillende ministeries bevatten veel beleidsstukken.

	ALGEMEEN	WATER	R.O.	MILIEU	NATUUR
Staats-recht	Grondwet Provinciewet Gemeentewet	Waterschapswet Waterwet*			
Bestuurs-recht	Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)	Waterwet* Drinkwaterwet Ontgrondingen-wet	Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) Woningwet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	Wet Milieu-beheer (Wm) Wabo	Natuurbescher-mingswet 1998** Flora en Faunawet** Visserijwet Jachtwet Wabo
Burger-lijk recht	Burgerlijk Wetboek (BW)				
Strafrecht	Wetboek van Strafrecht (WvS)				

*: In werking getreden op 1-1-2010, vervangt de Grondwaterwet (Gww), de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr), de Wet op de Waterhuishouding (Wwh), de Wet op de Waterkering (Wwk), de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (Wvo), de Wet Verontreiniging Zeewater (Wvz), de Wet Droogmakerijen en Indijkingen (Wdi) en de "natte" delen van de Waterstaatswet 1900.
**: Wordt per 1-1-2017 vervangen door de nieuwe Wet natuurbescherming

Tabel 2: Belangrijke wetten voor het Nederlandse waterbeheer

Beleidsmatige literatuur van gemeenten, provincies en waterschappen is te vinden op www.vng.nl, www.ipo.nl en www.waterschappen.nl en op de websites van de individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Verdere interessante sites zijn www.helpdeskwater.nl (algemeen), en www.waterforum.net (nieuws). Ook het doorbladeren van de laatste jaargangen van *Het Waterschap* en *H2O* kan veel opleveren.

Secundaire literatuur over waterrecht is te vinden via de catalogus van de TU Delft-bibliotheek (beperkt), de andere universiteitsbibliotheken en de Koninklijke Bibliotheek in Den Haag. Een belangrijk (en omvangrijk) recent werk is het boek *Waterrecht in Nederland* van Herman Havekes en Marleen van Rijswick.[6] Verder zijn de volgende algemene werken nog aan te raden: Putter, P.J. de, en Havekes, H.J.M. (2009). *Wegwijzer Waterwet; Een praktische handleiding voor iedereen die met de Waterwet te maken krijgt.* Deventer, Kluwer, en *Handboek Water* (www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/handboek-water).

Een algemeen principe bij het zoeken naar informatie is om zoveel mogelijk terug te gaan naar de primaire bronnen, in dit geval de relevante wet- en regelgeving en

[6] Havekes, H.J.M. and Rijswick, H.F.M.W. van (2010), Waterrecht in Nederland (Deventer: Kluwer).

jurisprudentie. Soms is dit echter te ingewikkeld of kost het te veel tijd. In die gevallen kan gebruik gemaakt worden van secundaire bronnen zoals (recente) juridische literatuur. Als de wet- en regelgeving op een bepaald gebied erg ingewikkeld is, kan een recente rechterlijke uitspraak of een beleidsnota soms duidelijkheid brengen.

Bij secundaire bronnen moet de kwaliteit altijd beoordeeld worden. Dat kan aan de hand van de status van de bron. Een homepage waarop mijnheer X verslag doet van zijn juridische strijd met het waterschap is bijvoorbeeld minder betrouwbaar dan een kamerstuk of een artikel van een professionele jurist. Ook in het tweede geval moet je echter oppassen. Veel wet- en regelgeving en jurisprudentie kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, en de interpretatie die iemand kiest wordt bewust of onbewust beïnvloed door de belangen die hij of zij behartigt en zijn of haar persoonlijke overtuigingen.

1.7 Juridische informatie interpreteren

Juridische informatie bestaat voornamelijk uit tekst. De betekenis van juridische teksten is soms direct duidelijk, maar vaak moet de tekst geïnterpreteerd worden. In veel gevallen zijn er meerdere interpretaties mogelijk. Afhankelijk van de gekozen interpretatie kunnen activiteiten al-dan-niet toegestaan of verplicht zijn en moet er wel of geen schadevergoeding betaald worden. Het zal dan ook niet verbazen dat er in de praktijk vaak onenigheid ontstaat over de interpretatie van juridische teksten. Uiteindelijk is het de rechter die bepaalt wat de juiste interpretatie is.[7]

Een belangrijk aandachtspunt bij de interpretatie is dat termen in het recht soms een andere betekenis hebben dan in het dagelijkse spraakgebruik. Een voorbeeld hiervan is de term "besluit", dat in het dagelijkse spraakgebruik beslissing betekent. In het bestuursrecht wordt “besluit” echter beperkter gedefinieerd als een "schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publieksrechtelijke rechtshandeling" (art. 1:3 Awb; zie verder hoofdstuk 10). Mondelinge beslissingen en beslissingen van private partijen vallen hier bijvoorbeeld niet onder.

Juridische termen worden vaak gedefinieerd aan het begin van de regeling of het onderdeel van de regeling waarin ze gebruikt worden. Daarnaast kunnen algemene juridische termen zoals "besluit" opgezocht worden in juridische woordenboeken zoals Lycaeus Juridisch Woordenboek Nederlands Recht (www.juridischwoordenboek.nl).

Soms hebben termen in verschillende regelingen een verschillende betekenis, maar lang niet altijd. Een goede strategie voor de interpretatie van termen die niet duidelijk gedefinieerd zijn, is om te kijken hoe deze in andere regelgeving gebruikt worden, liefst op hetzelfde rechtsgebied. Dit is een voorbeeld van *systematische interpretatie*. Systematische interpretatie is de interpretatie van bepalingen als

---

[7] Vgl. de definitie van recht van O.W. Holmes: “Law is the prophecy of what the Courts will do.” (O.W. Holmes, The Path of the Law, 10 Harvard L. Rev. (1897), p. 457; ook in.: Collected Papers, 1920, 173.)
Volgens de Franse socioloog Pierre Bourdieu is de juridische wereld een strijdperk met als onderwerp de ”controle over de juridische tekst” en het monopolie om het recht vast te stellen (Bourdieu, P. (1987). "The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field." *The Hastings Law Journal* 38 (July): 805-853).

onderdeel van en in het licht van het hele stelsel van regels waarin zij voorkomen. Hiermee kan voorkomen worden dat er strijd ontstaat tussen de verschillende bepalingen.

Belangrijke andere interpretatiemethodes zijn de grammaticale interpretatie, de teleologische interpretatie en de wetshistorische interpretatie. Bij de *grammaticale interpretatie* wordt er louter en alleen gekeken naar de letterlijke betekenis van woorden en zinnen. Stel bijvoorbeeld dat er een wet is die de volgende bepaling bevat: "Het is verboden huisdieren te houden in beschermde natuurgebieden." Is het dan verboden om in een beschermd natuurgebied een safaripark met leeuwen op te richten? Volgens het Groot woordenboek hedendaags Nederlands van Van Dale (2e druk, 1991) is een huisdier een "tam dier dat voor het nut of de gezelligheid wordt gehouden." Leeuwen zijn meestal niet tam en ook niet erg nuttig of gezellig, en dus is in een grammaticale interpretatie van deze bepaling het oprichten van een safaripark met leeuwen niet verboden, althans niet op grond van deze ene bepaling.

Bij een *teleologisch interpretatie* (van het Griekse "teleos", doel) wordt geredeneerd vanuit het doel van de bepaling of van de regeling waarin de bepaling voorkomt. Als het doel van bovenvermelde bepaling het beschermen van het natuurlijke karakter van natuurgebieden is, dan kan men leeuwen als "huisdieren" aanmerken omdat het houden van leeuwen het natuurlijke karakter van natuurgebieden evenveel en misschien nog wel meer aantast dan het houden van nuttige koeien of gezellige schapen.

Het doel van een bepaling kan op verschillende manieren achterhaald worden. Vaak geeft het eerste artikel van een regeling of de overwegingen die hieraan vooraf gaan, het doel expliciet aan. In andere gevallen kan een nadere analyse van de inhoud van de regeling duidelijkheid brengen. Zelfs de gebruikte tussenkopjes kunnen van belang zijn (bv. "Titel 4: bescherming van het natuurlijke karakter"). Ten slotte kan de totstandkomingsgeschiedenis van de regeling geanalyseerd worden. Dit is de zogenaamde *wetshistorische interpretatie*. Belangrijke bronnen voor een wetshistorische interpretatie zijn, bij Nederlandse wetten, de parlementaire stukken, zoals de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de Handelingen: het verslag van de beraadslagingen in het parlement.

Twee meer technische interpretatiemethoden zijn de *analoge interpretatie* en de *interpretatie a contrario*. Een analoge interpretatie van de hierboven genoemde bepaling houdt in dat het houden van huisdieren in beschermde natuurgebieden verboden is, en dus, naar analogie, het houden van andere dieren die hier niet van nature voorkomen, ook. De interpretatie a contrario leidt tot de tegengestelde conclusie: het houden van leeuwen is niet expliciet verboden en dus is het toegestaan (ervan uitgaande dat leeuwen geen huisdieren zijn).

Het kan gebeuren dat bepalingen uit verschillende regelingen niet met elkaar in overeenstemming te brengen zijn, welke interpretatiemethoden men ook kiest. In die gevallen gaat over het algemeen de hogere regeling boven de lagere regeling. Zo gaat een wet in formele zin boven een AMvB, en beide gaan boven provinciale, gemeentelijke en waterschapsverordeningen (zie art. 121 Gemeentewet, art. 59 Waterschapswet en art. 118 Provinciewet). Internationale verdragen en Europese richtlijnen gaan dan weer boven nationale wetten (art. 90-95 Grondwet: zie verder § 2.1.5). Een uitzondering op deze regel is dat de rechter wetten niet aan de Grondwet

mag toetsen worden (art. 120 Grondwet). Het achterliggende idee is dat de rechter dan te veel "op de stoel van de wetgever" zou gaan zitten.

Bij strijd tussen regelingen van hetzelfde niveau, bijvoorbeeld twee AMvB's, gaat de meer specifieke regeling voor op de meer algemene ("lex specialis derogat lex generalis"). Verder gaat over het algemeen nieuwere regelgeving boven oudere. In veel gevallen bevat nieuwe regelgeving bepalingen over wijzigingen in of het vervallen van oude regelgeving (zie ook art. 122 Gemeentewet, art. 59 Waterschapswet, art. 119 Provinciewet en § 2.1.5).

Zoals hierboven vermeld, is het bij onduidelijkheid uiteindelijk de rechter die bepaalt welke bepalingen gelden en hoe deze geïnterpreteerd moeten worden. Het is dan ook aan te bevelen om bij de interpretatie van juridische bepalingen te kijken of er jurisprudentie over bestaat. Hierbij geldt: hoe "hoger" de rechter (zie § 11.2), hoe meer gewicht er aan zijn interpretatie toegekend moet worden. Uitspraken van lagere rechters zoals kantonrechters en de rechtbanken kunnen namelijk later in hoger beroep vernietigd worden. Verder is het aan te raden om eerst de meest recente jurisprudentie te raadplegen. Oude uitspraken zijn vaak gebaseerd op oude regelgeving die veranderd kan zijn, en bovendien wijzigen rechters soms hun interpretatie.

Ook bij de jurisprudentie kunnen zich interpretatieproblemen voordoen. Uitspraken zijn niet altijd even duidelijk, en bijna altijd zal een nieuw geval niet geheel overeenkomen met het geval dat in een oude uitspraak centraal stond. Men heeft dan de keus tussen een analoge interpretatie (het geval is vergelijkbaar en dus...) of een interpretatie a contrario (het geval is anders en dus...).

1.8 Inhoud dictaat

In dit boek komen alle aspecten van het waterrecht in brede zin aan bod. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste waterbeheerders en de belangrijkste juridische instrumenten die zij hebben geïntroduceerd. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de waterschappen en naar de Europese Unie. De hoofdstukken 3, 4 en 5 behandelen achtereenvolgens het watersysteembeheer, het waterketenbeheer en het overige relevante omgevingsbeheer. De Europese Kaderrichtlijn Water krijgt in hoofdstuk 6 apart aandacht. De hoofdstukken 7, 8 en 9 gaan specifiek in op de nieuwe Europese Richtlijn Overstromingsrisicobeheer en de overstromingsproblematiek, op het waterbeheer tijdens crises, en op de financiering van het waterbeheer. De hoofdstukken 10 en 11 ten slotte behandelen de normen waar de overheid zich zelf aan moet houden en de mogelijkheden voor rechtsbescherming tegen de overheid als zij dat niet doet. De bijlagen bevatten een lijst met gebruikte afkortingen en een algemene introductie van de Nederlandse staatsinrichting. De voetnoten en tekstboxen bevatten, naast bronverwijzingen, meer details en achtergrondinformatie.

2 ORGANISATORISCH KADER

Wie zijn er verantwoordelijk voor het waterbeheer in Nederland? En wat is de rol van de waterschappen en van de Europese Unie? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. Een algemeen overzicht van de Nederlandse staatsinrichting is te vinden in Bijlage 2.

2.1 Overzicht

Binnen het waterbeheer kan onderscheid gemaakt worden tussen watersysteembeheer, waterketenbeheer en "ander beheer". *Watersysteembeheer* heet in de Waterwet kortweg "beheer" en wordt gedefinieerd als "de overheidszorg met betrekking tot één of meer afzonderlijke watersystemen (…)."[8] "Watersysteem" wordt hierbij gedefinieerd als een "samenhangend geheel van één of meerdere oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken" (art. 1.1). Bij ondersteunende kunstwerken kan men denken aan sluizen, gemalen en dergelijke.[9]

Binnen het watersysteembeheer kan onderscheid gemaakt worden tussen actief beheer en passief beheer. *Actief beheer* heeft betrekking op de uitvoering van concrete werkzaamheden, zoals de aanleg en het onderhoud van kunstwerken en de aan- en afvoer van water. *Passief beheer* is het reguleren van het gebruik van watersystemen door derden, onder andere via het instrument van vergunningverlening en handhaving.

Het *waterketenbeheer* omvat de openbare drinkwatervoorziening en de inzameling en behandeling van afvalwater. Onder "ander beheer" valt al het beheer dat zich niet direct richt op het watersysteem of de waterketen, maar hier wel relevant voor is. Voorbeelden hiervan zijn het natuurbeheer en de ruimtelijke ordening.

2.1.1 Watersysteembeheer

De bevoegdheden met betrekking tot het watersysteembeheer zijn grotendeels geregeld in de Waterwet, hoofdstuk 3. Het actieve en passieve beheer van de "Rijkswateren" gebeurt door Rijkswaterstaat, een uitvoerende dienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) en voorheen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W).[10] Onder de Rijkswateren vallen de grote rivieren en kanalen, het IJsselmeer, de Waddenzee en de Noordzee (art. 3.1, Bijlage II

[8] Onder “waterbeheer” verstaat de Waterwet, art. 1.1, de overheidszorg voor water in het algemeen.

[9] “Oppervlaktewaterlichaam” wordt gedefinieerd als een “samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende waterbodem, oevers en voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna.” De term oppervlaktewaterlichaam komt uit de Europese Kaderrichtlijn water (KRW), maar daar wordt hij iets anders en beperkter gedefinieerd: alleen de grotere waterlichamen vallen onder de KRW (zie Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet); Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 30.818, 3, p. 88 en verder § 6.2.3).

[10] Het Ministerie van I&M is ontstaan in oktober 2010 door een fusie van het Ministerie van V&W met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Box 2: Staatssecretaris versus minister

De Nederlandse regering bestaat uit het Kabinet oftewel de Ministerraad, en de Koning. Vanaf 1998 heeft Nederland echter jarenlang een staatssecretaris voor waterbeheer gehad. Wat is nu de positie van een staatssecretaris? De Grondwet, art. 46 lid 2, bepaalt hierover het volgende:

"Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister."

Een staatssecretaris kan dus namens een minister optreden en bijvoorbeeld wetten en Koninklijke besluiten ondertekenen (art. 47 Grondwet).

In de praktijk neemt een staatssecretaris alleen deel aan het kabinetsberaad als één van zijn of haar onderwerpen op de agenda staat. Sommige kabinetten zijn hier zeer strikt in en laten een staatssecretaris alleen toe tijdens de behandeling van die agendapunten, maar andere kabinetten lieten de betreffende staatssecretaris aan de hele vergadering deelnemen.

Volgens art. 46 lid 2 van de Grondwet blijft de minister verantwoordelijk voor het handelen van zijn of haar staatssecretaris. Hieruit zou men op kunnen maken dat als een staatssecretaris het vertrouwen van de Kamer verliest en ontslag moet nemen, ook de minister ontslag moet nemen. Zo werkt het in de praktijk echter lang niet altijd. Tijdens de kabinetsformatie worden afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de minister en de staatssecretaris. Vaak wordt gekozen voor een staatssecretaris van een andere politieke kleur dan de minister.

Wetten en lagere regelgeving noemen bijna nooit de staatssecretaris maar bijna altijd de minister. In de praktijk kan dat dus de staatssecretaris zijn. In dit boek wordt vaak de wet- en regelgeving letterlijk aangehaald en dus gesproken over de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W; tot oktober 2010) of de Minister van Infrastructuur en Milieu, (I&M; na oktober 2010) terwijl dat in de praktijk vaak de Staatssecretaris was.

Waterbesluit, art. 3.2 en bijlage II-IV Waterregeling). Rijkswaterstaat beheert geen grondwater, geen rioolwaterzuiveringsinstallaties, en slechts enkele waterkeringen (Bijlage III Waterbesluit).

De beheerder van de andere wateren, de zogenaamde "regionale wateren", wordt aangewezen bij provinciale verordening (art. 3.2 Waterwet). In principe is dit het waterschap (zie § 2.2). Het actieve vaarwegbeheer (op diepte houden voor de scheepvaart, beboeiing e.d.) is echter de verantwoordelijkheid van de provincie. Deze heeft dit soms weer gedelegeerd aan het waterschap of aan gemeenten en waterschappen.[11] Het vaarwegbeheer van de rijkswateren is de taak van het Rijk.

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet is ook de regulering van de meeste grondwateronttrekkingen een taak van de waterschappen geworden. Dit was de taak van gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten is nog steeds verantwoordelijk voor vergunningverlening voor industriële onttrekkingen van 150.000 m^3/jaar of meer, voor onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening, en voor onttrekkingen en infiltratie ten behoeve van koude- en warmteopslag (art. 6.4 Waterwet).

[11] Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet); Memorie van Toelichting. Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3.

De gemeente is sinds 1 januari 2008 verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van afvloeiend regenwater en voor het nemen van maatregelen tegen grondwateroverlast (art. 3.5 en 3.6 Waterwet). Op beide verplichtingen bestaan echter uitzonderingen. De gemeente hoeft regenwater alleen in te zamelen en te verwerken voor zover de verschillende perceeleigenaren dit water redelijkerwijs niet op hun eigen perceel in de bodem kunnen infiltreren of op het oppervlaktewater kunnen brengen. Maatregelen tegen grondwateroverlast zijn alleen verplicht in het openbaar gemeentelijk gebied; indien de overlast structureel nadelig is voor de aan de grond gegeven bestemming; voor zover de maatregelen doelmatig zijn; en voor zover zij niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoren (zie § 3.2.7).

Het grondwaterkwaliteitsbeheer is geen apart beleidsveld, maar onderdeel van de bodembescherming en het mestbeleid (zie § 2.1.3).

2.1.2 Waterketenbeheer

Zoals hierboven al kort vermeld staat, is riolering een gemeentelijke taak. Dit is al zo vanaf de negentiende eeuw. Tot voor kort was echter alleen de inzameling en transport van afvalwater wettelijk vastgelegd (in de Wet Milieubeheer, titel 10.5) en niet de inzameling en verwerking van regenwater.

De zuivering van het stedelijk afvalwater dat in het riool wordt gebracht, is de verantwoordelijkheid van het waterschap (art. 3.4 Waterwet). Riooloverstortingen worden gereguleerd door de waterkwaliteitsbeheerder, dus het waterschap en soms Rijkswaterstaat.

De openbare drinkwatervoorziening is de taak van een tiental drinkwaterbedrijven. Met uitzondering van Waternet (Amsterdam en omstreken) zijn dit alle naamloze vennootschappen in handen van de provincie of gemeenten. De drinkwaterbedrijven hebben zich verenigd in de VEWIN, de vereniging van Vereniging van waterbedrijven in Nederland.

2.1.3 Ander relevant beheer

Ander beheer dat relevant is voor water omvat onder andere bodembescherming, de aanpak van diffuse verontreinigingen, natuurbescherming, visserij en ruimtelijke ordening (R.O.). Bodembescherming is vooral een taak van de provincie, voor zover het landbodems betreft; de bescherming van de waterbodem is een onderdeel van het watersysteembeheer. De aanpak van diffuse bronnen is geregeld via onder andere de mestwetgeving, de wetgeving op het gebied van bestrijdingsmiddelen en het bouwbesluit (zie § 5.1 en 5.2).

Binnen de ruimtelijke ordening is vooral de gemeente van belang. Het gemeentelijke bestemmingsplan is het enige R.O.-plan dat juridisch bindend is. Wie in een gemeente een gebouw wil neerzetten, heeft een omgevingsvergunning van het gemeentebestuur nodig, en over het algemeen kan deze alleen verleend worden als dit in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan. Voor de aanleg van andere werken, zoals drainagesystemen, kan een omgevingsvergunning vereist zijn. De provincie en het Rijk spelen een belangrijke rol bij projecten van bovenlokaal belang (§ 5.3).

Het feitelijke beheer van natuurgebieden gebeurt meestal door de eigenaar (Staatsbosbeheer, Provinciaal Landschap etc.; § 5.4). Daarnaast besteden de waterbeheer-

ders aandacht aan natuurbeheer. Dit is alleen maar toegenomen doordat de Europese Kaderrichtlijn Water uit 2000 bindende ecologische doelen bevat (§ 6.2.3).

Beroepsvisserij en recreatieve visserij wordt geregeld via de Visserijwet van 1963. De visrechten zelf hebben een zuiver privaatrechtelijk karakter en zijn meestal, maar niet altijd, verbonden met het eigendom van het betreffende water (waterbodem). Het Rijk als verhuurder van visrechten verplicht de huurders tot het opstellen van visstandbeheersplannen en het oprichten van visstandbeheerscommissies (Vbc's), maar ook voor de regionale wateren zijn Vbc's opgericht, veelal één per waterschap (www.visstandbeheercommissie.nl). Voor de visserij op de Noordzee is het gemeenschappelijke visserijbeleid van de Europese Gemeenschap van groot belang (§ 5.5).

Het belangrijkste beheersinstrument binnen het (passieve) omgevingsbeheer zijn algemene regels en omgevingsvergunningen. Omgevingsvergunningen worden in de meeste gevallen verleend door de gemeente, maar in sommige complexere gevallen door gedeputeerde staten of de Minister van I&M. Vaak hebben bedrijven zowel een omgevingsvergunning als andere vergunningen nodig, zoals een watervergunning. Voor die gevallen is er een coördinatieregeling in het leven geroepen (§ 5.7).

2.1.4 Beleid en beleidsplannen

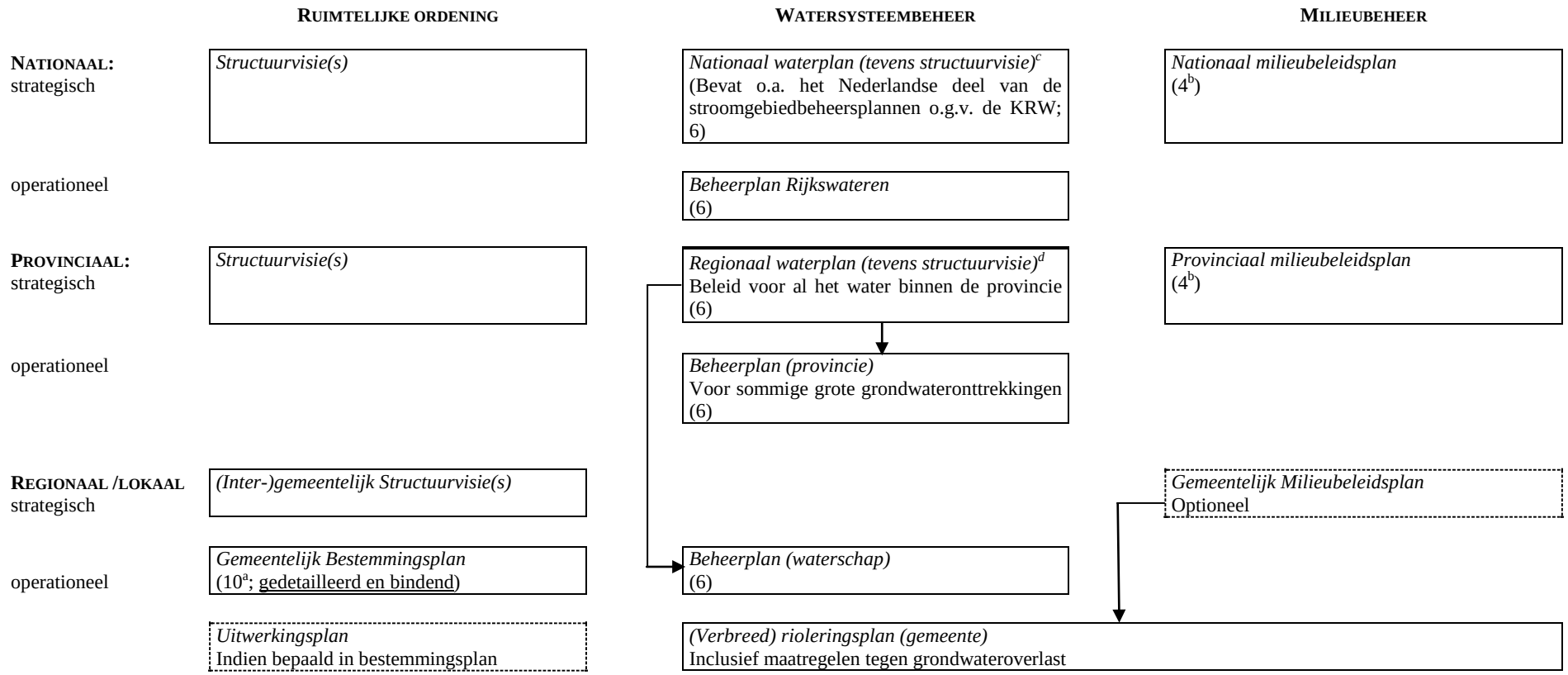
"Beheer" wordt vaak tegenover "beleid" en "regelgeving" gesteld. Beleid bestaat uit de doelen die bij het beheer nagestreefd worden en de strategie die hierbij gevolgd wordt. Het beleid voor het waterbeheer wordt gedeeltelijk gemaakt door de beheerders zelf, maar voor een groot deel door hogere overheden. Bij het grond- en oppervlaktewaterbeheer zijn dit de provincies en de nationale overheid, in het bijzonder het ministerie van I&M (voorheen V&W). Drinkwater, riolering en ruimtelijke ordening zijn het beleidsterrein van I&M (voorheen VROM). Bij de R.O. speelt verder de provincie een belangrijke rol. Op milieugebied wordt het beleid gemaakt door I&M (voorheen VROM), door de provincies, en in beperkte mate door de gemeenten. Bij natuur, landbouw en visserij neemt het Ministerie van Economische Zaken, (EZ) het voortouw.[12]

Bij de vorming van nationaal beleid worden bijna altijd de koepelorganisaties van de provincies, gemeenten en waterschappen betrokken. Dit zijn respectievelijk het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW).

Naast deze nationale organen speelt de Europese Unie (EU) een belangrijke rol. De EU voert vooral met juridische middelen en beleid. Daarnaast bestaat er een gemeenschappelijk landbouwbeleid, in het Engels de Common Agricultural Policy (CAP). De CAP gaat onder andere over de subsidies voor de landbouw.

In Nederland is het officiële beleid vaak vastgelegd in beleidsplannen: strategische plannen die de doelen vastleggen en de strategie bevatten om deze te bereiken, en

[12] Het Ministerie van EZ is sinds november 2012 de nieuwe naam voor het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) dat in oktober 2010 ontstaan is door de samenvoeging van het oude Ministerie van Economische Zaken (EZ) met het Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).



Figuur 1: Het Nederlandse planningssysteem relevant voor water, exclusief het Natuurbeleidsplan en de niet wettelijk verplichte plannen, zoals gemeentelijke waterplannen (Waterwet, Wro, Wm)

operationele plannen die het beleid vertalen in concrete maatregelen. Figuur 1 geeft een overzicht van het formele planningssysteem uit de Waterwet, Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).

De juridische status van beleid

Beleid is niet juridisch bindend maar het heeft wel een juridische status. Ongemotiveerd afwijken van het beleid levert strijd op met de zogenaamde "algemene beginselen van behoorlijk bestuur" (abbb), zoals het motiveringsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel (Hoofdstuk 10). Goedgemotiveerd kan er meestal wel afgeweken worden, en in sommige gevallen moet er zelfs van afgeweken worden. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval als het beleid strijdt met het recht. Ook kunnen zich specifieke gevallen voordoen waarmee in het beleid geen rekening gehouden is. In die gevallen kan toepassing van het beleid strijd opleveren met de abbb.

Beleidsregels

Een speciaal soort beleid zijn beleidsregels, ook wel pseudowetgeving genoemd. Beleidsregels zijn bij besluit vastgestelde regels van bestuursorganen over hoe zij hun eigen bevoegdheden zullen gebruiken (art. 1:3 lid 4 Awb, zie ook § 10.4).[13] Beleidsregels kunnen gevonden worden in documenten met het woord "beleidsregels" in de titel, maar ook in allerlei beleidsplannen en andere formeel vastgestelde documenten.

Een beleidsregel valt wat bindende kracht betreft tussen algemeen verbindende voorschriften, zoals wetten en verordeningen, en gewoon beleid in. Bestuursorganen mogen alleen afwijken van hun eigen beleidsregels, en moeten dit ook doen, als toepassing ervan voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die "wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen" (art. 4:84 Awb). Afwijking van algemeen verbindende voorschriften is in principe nooit mogelijk. Voor de motivering van besluiten die op een beleidsregel gebaseerd zijn, kan volstaan worden met een verwijzing naar de beleidsregel (art. 4.82 Awb). Besluiten die op een gewoon beleid gebaseerd zijn, moeten meestal uitgebreider gemotiveerd worden omdat bestuursorganen hier meer vrijheid hebben om van het beleid af te wijken.

2.1.5 Juridisch kader

Het juridische kader voor het beheer en het beleid bestaat uit de verschillende soorten regelgeving die in paragraaf 1.4 opgesomd zijn:

Grondwet

De Grondwet is de basis van het Nederlandse staatsbestel. Wetten tot wijziging van de Grondwet worden net als alle andere wetten in formele zin vastgesteld door de Regering (Koning en ministers) en de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) gezamenlijk, na advisering door de Raad van State. Het verschil is dat, nadat de wet aangenomen is door de Eerste Kamer, de Tweede Kamer ontbonden wordt en de wet nogmaals aangenomen dient te worden door de Tweede en de Eerste Kamer, en dan met twee derde meerderheid (art. 73, 81-88 en 137-142 Grondwet). Het idee was dat

[13] Soms kunnen beleidsregels aan andere bestuursorganen worden opgelegd: zie art. 4:81 Awb.

de kiezers zich dan kunnen uitspreken over de voorgestelde grondwetswijziging. In de praktijk laat men de ontbinding nu samenvallen met de reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer, zodat er geen extra verkiezingen gehouden hoeven te worden.

Wetten in formele zin (organieke wetten en beheerswetten)

Wetten in formele zin zijn wetten die de procedure van art. 81-88 Grondwet doorlopen. Wetten in formele zin worden vastgesteld door de Regering en de Staten-Generaal gezamenlijk (art. 81 Grondwet).[14] Wetsvoorstellen kunnen ingediend worden door of vanwege de Regering (in feite één of meer ministers) of door een lid van de Tweede Kamer (art. 82 Grondwet). Wetsvoorstellen ingediend door de Tweede Kamer heten initiatiefwetten en komen weinig voor.

Met uitzondering van initiatiefwetten, worden wetsvoorstellen geschreven door ambtenaren van het meest betrokken ministerie. Dit kan vele jaren duren door het vele overleg tussen verschillende ministeries, met lagere overheden en met maatschappelijke groeperingen. Soms wordt er eerst een "hoofdlijnennotitie" opgesteld, die dan in de Tweede Kamer besproken wordt.

Als een wetsvoorstel eenmaal af is, wordt het besproken in de Ministerraad (art. 4, tweede lid sub a 1^0 Reglement van orde voor de Ministerraad) en daarna voor advies toegezonden aan de Raad van State. Vervolgens wordt het wetsvoorstel, vergezeld van een memorie van toelichting en het advies van de Raad van State, ingediend bij de Tweede Kamer.

In de Tweede Kamer wordt het wetsvoorstel eerst één of meer keren behandeld in de relevante vaste kamercommissie, bijvoorbeeld de vaste kamercommissie I&M (Reglement van Orde Tweede Kamer). Hier kunnen de commissieleden vragen stellen, die de minister behoort te beantwoorden, en aanpassingen suggereren. De minister kan het voorstel nog wijzigen via een nota van wijziging. Na de behandeling in de vaste kamercommissie wordt het voorstel in een plenaire zitting behandeld en kunnen er amendementen (wijzigingsvoorstellen) ingediend worden (cf. art. 84 Grondwet). Ten slotte wordt er gestemd over de amendementen en het wetsvoorstel.

Als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen is, eventueel in geamendeerde vorm, en de Regering het geamendeerde voorstel niet intrekt (art. 86 Grondwet), wordt het doorgezonden naar de Eerste Kamer. Ook hier wordt het eerst in een vaste kamercommissie besproken en daarna plenair behandeld. In tegenstelling tot de Tweede Kamer heeft de Eerste Kamer geen recht van amendement en kan het niet zelf wetsvoorstellen indienen.

Na goedkeuring door de Eerste Kamer dient het voorstel ondertekend te worden door de Koning en de verantwoordelijke minister en daarna gepubliceerd te worden in het Staatsblad (art. 87 en 88 Grondwet). Tenzij de betreffende wet anders bepaalt, wat vaak het geval is, treedt de wet in werking op de eerste dag van de tweede kalendermaand na publicatie (art. 7 Bekendmakingswet).

[14] Een wet in materiële zin is een andere uitdrukking voor algemeen verbindend voorschrift. Niet alle wetten in formele zin zijn een wet in materiële zin (bv. de toekenning van een ridderorde bij wet), en niet alle wetten in materiële zin zijn een wet in formele zin (zie hieronder).

Algemene maatregelen van bestuur, "kleine" Koninklijke Besluiten en ministeriële regelingen

Algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) bevatten net als de meeste wetten in formele zin algemeen verbindende voorschriften. In tegenstelling tot wetten in formele zin, worden AMvB's echter bij "Koninklijk Besluit" (KB) vastgesteld door de Kroon (de Koning en de betrokken minister of ministers). AMvB's moeten net als wetten in formele zin voor advies naar de Raad van State gestuurd worden en na vaststelling in het Staatsblad gepubliceerd worden. Koninklijke Besluiten die niet voor advies naar de Raad van State gaan, worden ook wel "kleine KB's" genoemd en worden in de Staatscourant gepubliceerd (art. 3 en 4 Bekendmakingswet). Veel kleine KB's bevatten geen algemeen verbindende voorschriften maar benoemingen en dergelijke.

In de praktijk zien we dat veel wetten in formele zin slechts het kader stellen, dat dan verder ingevuld wordt door AMvB's. AMvB's op hun beurt worden vaak uitgewerkt in ministeriële regelingen. Zoals de naam al suggereert, worden ministeriële regelingen vastgesteld door een minister. Evenals kleine KB's, gaan zij niet voor advies naar de Raad van State.

Een belangrijk voordeel van AMvBs en ministeriële regelingen ten opzichte van formele wetten is dat de procedure korter is. Een beperking is dat zij geen wetten in formele zin kunnen wijzigen, en dat is bij nieuwe regelgeving wel vaak nodig. Verder kunnen KB's en ministeriële regelingen geen "voorschriften, door straffen te handhaven" bevatten, tenzij de "wet" (een wet in formele zin) hier expliciet in voorziet (art. 89 lid 2 en 4 Grondwet). Een ander mogelijk nadeel is dat het parlement er minder nauw betrokken is bij AMvB's en ministeriële regelingen. Wel blijft de algemene verantwoordingsplicht van de betreffende minister(s) tegenover het Parlement gelden.[15] Bovendien bepaalt een wet vaak dat een AMvB op basis van die wet van tevoren of achteraf toegezonden moet worden aan het Parlement ("voorhang-" en "nahangprocedure", zie bv. art. 1.3 lid 3 Waterwet, art. 21.6 lid 4 en 5 Wm, art. 7.4 Wabo,en art. 4.3 lid 5, 6.13 lid 8, 10.8 en 10.9 Wro).

Internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisatie

Internationale verdragen worden gesloten door de Regering en verbinden pas nadat zij zijn goedgekeurd ("geratificeerd") door het parlement, tenzij een wet anders bepaalt. Goedkeuring kan stilzwijgend plaatsvinden, namelijk als het Parlement na mededeling van het sluiten van het verdrag geen bezwaar maakt. Veel verdragen treden pas in werking als alle of een bepaald aantal ondertekenende landen het verdrag geratificeerd hebben. Dit is in het verdrag zelf geregeld.

Internationale verdragen gaan binnen Nederland boven de nationale wetten: bij strijd gaan de bepalingen van het verdrag voor. Bij verdrag kunnen bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak aan internationale organisaties worden opgedragen. In die gevallen gaat die wetgeving, dat bestuur en die rechtspraak boven de nationale (art. 90-95 Grondwet). Vooral aan de instellingen van de EU heeft Nederland veel bevoegdheden overgedragen (zie § 2.3).

[15] De Tweede en de Eerste Kamer kan het vertrouwen in de minister opzeggen door een motie van wantrouwen aan te nemen. De betreffende minister moet dan aftreden. Zie de bijlage.

Provinciale en gemeentelijke verordeningen

Provinciale en gemeentelijke verordeningen worden over het algemeen voorbereid door gedeputeerde staten respectievelijk het college van b&w, maar ook statenleden respectievelijk raadsleden kunnen verordeningen opstellen. De verordeningen worden meestal vastgesteld door provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. In sommige gevallen zijn gedeputeerde staten of het college van b&w bevoegd. Net als nationale regelgeving moeten verordeningen gepubliceerd worden voordat ze in werking kunnen treden.

Zoals reeds vermeld in § 1.7, mogen provinciale verordeningen niet strijdig zijn met formele wetten en AMvB's (art. 118 Provinciewet). Van strijd kan sprake zijn als er inhoudelijke verschillen zijn, maar ook als een hogere regeling kennelijk uitputtend bedoeld is. Zo mag een provincie geen geheel eigen vergunningsstelsel voor lozingen op oppervlaktewater opzetten omdat hiervoor de Waterwet bedoeld is. Provinciale verordeningen vervallen van rechtswege als in hun onderwerp voorzien wordt door een wet of een AMvB (art. 119 Provinciewet). Provincies kunnen deze verordeningen wel opnieuw vaststellen, zo nodig in aangepaste vorm, zolang deze maar niet strijden met de wet of AMvB en de wet of AMvB niet uitputtend bedoeld is. De Gemeentewet bevat vergelijkbare bepalingen (art. 121 en 122 Gemeentewet).

Welke belangrijke provinciale en gemeentelijk verordeningen op watergebied zijn er? Op gemeentelijk niveau is er de algemene plaatselijke politieverordening en de rioleringsverordening. Op provinciaal niveau is er veel meer. Een zeer belangrijke verordening is de provinciale waterhuishoudingverordening. Hierin stellen provinciale staten onder andere regels voor het opstellen van het regionale waterplan en de waterbeheersplannen van de waterschappen, voor de vaststelling van peilbesluiten door de waterschappen en voor de gevallen waarin onttrekkingen aan het oppervlaktewater registratie- of vergunningsplichtig zijn. Ook op het gebied van het waterkwaliteits- en grondwaterbeheer heeft de provincie het één en ander te regelen. Dit wordt nader besproken in de volgende hoofdstukken. Tenslotte dienen provincies en gemeenten een inspraakverordening te hebben (art. 147 Provinciewet, art. 150 Gemeentewet).

Waterschapskeuren

Ook waterschappen kunnen voor hun gebied en binnen hun taak verordeningen maken, "keur" geheten. Deze worden meestal vastgesteld door het algemeen bestuur, tenzij de bevoegdheid tot vaststelling bij wet of door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur is toegekend. Evenals provincies en gemeenten moeten waterschappen een inspraakverordening vaststellen (art. 79 Waterschapswet) en moeten hun keuren gepubliceerd worden voordat ze in werking kunnen treden. De relatie met hogere regelgeving is in principe niet anders dan bij provinciale en gemeentelijke verordeningen (Waterschapswet, o.a. art. 59, zie verder § 2.2).

2.1.6 Toezicht, handhaving en gedogen

Toezicht en handhaving

Nauw verbonden met regelgeving is het toezicht op de naleving en de handhaving. Bij handhaving kunnen zowel strafrechtelijke sancties – gevangenisstraf, boetes en dergelijke –, als bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd. Deze laatste omvatten

het intrekken van een vergunning, het opleggen van een bestuurlijke boete of een dwangsom, en "bestuursdwang." Bestuursdwang houdt in dat een overtreder een aanschrijving krijgt om binnen een bepaalde termijn een onrechtmatige situatie te herstellen – bijvoorbeeld een illegaal gedempte sloot weer open te graven. Als hij of zij dat nalaat, kan de beheerder dit laten doen en moet de overtreder de rekening betalen (art. 5.21-5.31c Awb).

Binnen het waterbeheer in brede zin zijn veel instanties belast met toezicht en handhaving:

- Politie, speciaal aangewezen "bijzondere opsporingsambtenaren", en het Openbaar Ministerie, voor in principe alle overtredingen en misdrijven van strafrechtelijke aard
- De waterbeheerders voor wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving (art. 8.1 Waterwet)
- De Inspectie Leefomgeving en Transport voor water betreft I&M-regelgeving (art. 2 Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport)
- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit voor onder andere de natuurbeschermingswetgeving

Ook het publiek kan een belangrijke rol spelen bij toezicht en handhaving. Zij kunnen niet alleen overtredingen rapporteren aan de verantwoordelijke toezichthouder, maar ook zelf handelend optreden. Als een burger of bedrijf een rechtsregel overtreedt (of anderszins onzorgvuldig handelt), dan kan iedereen die daar schade van ondervindt eisen dat de onrechtmatige handeling gestopt wordt en de schade vergoed wordt. Dit kan door middel van een kort geding of een onrechtmatige-daadsactie. Als een overheidsorgaan zich niet aan de regels houdt, kunnen burgers en bedrijven hier vaak bezwaar tegen maken bij het bestuursorgaan zelf of in beroep gaan bij een hoger bestuursorgaan, de rechtbank of de Raad van State (zie hoofdstuk 11.)

De regelgeving over toezicht en handhaving is verspreid over verschillende wetten. Belangrijke wetten zijn de Waterwet, de Algemene wet bestuursrecht (bestuursrechtelijke handhaving), de Wet economische delicten en het Wetboek van Strafvordering (strafrechtelijke handhaving), en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de eerste plaats dient men echter de wet waarop de overtreden regel gebaseerd is, te raadplegen.

Belangrijke problemen die bij toezicht en handhaving spelen, zijn het grote aantal en de complexiteit van de te handhaven regels, het grote aantal personen en handelingen waarop toezicht gehouden moet worden, beperkte personele capaciteit, prioriteitsstelling, en soms het ontbreken van politieke wil.

Gedogen

Vanwege de problemen bij handhaving, en ook wel omdat sommige regels niet goed doordacht zijn, worden overtredingen vaak door de vingers gezien. Dit wordt gedogen genoemd. Degene die kunnen gedogen zijn vanzelfsprekend de instanties die met handhaving belast zijn. Zij zijn hierbij echter aan regels gebonden. De belangrijkste regel is dat gedogen alleen toegestaan is als de illegale situatie van voorzienbare tijdelijke aard is, bijvoorbeeld omdat vaststaat dat de overtreding spoedig zal worden beëindigd of dat de situatie zal worden gelegaliseerd. Stelselma-

tig bewust gedogen van illegale situaties is niet toegestaan. Dat wil echter niet zeggen dat dat in de praktijk nooit gebeurt.

Gedogen kan op verschillende manieren gebeuren. Een waterschap kan bijvoorbeeld op de hoogte zijn van een illegale lozing, maar hier niet tegen optreden. Dit heet "feitelijk gedogen". Een derde-belanghebbende, zoals een lokale milieubeweging, kan hier bij het waterschap bezwaar tegen maken, en het waterschap moet dan een besluit nemen. Dan is er sprake van "uitdrukkelijk gedogen". Tenslotte kan een waterschap (en kunnen andere handhavers) een expliciet gedoogbeleid voeren. Een onderdeel van dit beleid is meestal het afgeven van gedoogbeschikkingen waaraan voorwaarden verbonden kunnen worden. Tegen een gedoogbeschikking kunnen derden-belanghebbenden beroep aantekenen.[16]

Binnen het strafrecht bestaat het zgn. opportuniteitsbeginsel. Dit houdt in dat de politie en de officier van justitie niet verplicht zijn om tegen elke overtreding of elk misdrijf op te treden, maar een keuze kunnen maken op grond van het algemeen belang.

2.1.7 Advies- en overlegorganen

Binnen het Nederlandse waterbeheer spelen advies- en overlegorganen een belangrijke rol. De belangrijkste advies- en overlegorganen zijn of waren de volgende:

Commissie Integraal Waterbeheer

De Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) is op 12 februari 2004 opgeheven, maar haar adviezen uit het verleden spelen nog een (steeds kleinere) rol. De commissie was in 1973 ingesteld als de CUWvo (Commissie Uitvoering Wvo – Wet verontreiniging oppervlaktewater), en presenteerde zichzelf als het bestuurlijk overleg voor de afstemming van beleid en uitvoering van integraal waterbeheer. Binnen de CIW waren de belangrijkste overheden die betrokken waren bij het integraal waterbeheer vertegenwoordigd: waterschappen, provincies, gemeenten en het Rijk. Binnen de verschillende werkgroepen van de CIW waren verder de milieubeweging en de werkgevers vertegenwoordigd en in sommige werkgroepen ook de drinkwaterbedrijven.

De CIW produceerde adviezen over vele aspecten van integraal waterbeheer, inclusief het waterkwaliteitsbeheer en de vergunningverlening. Hoewel de adviezen niet bindend zijn, kunnen waterbeheerders in de problemen komen als ze ongemotiveerd van de rapporten afwijken. In de jurisprudentie wordt vaak gerefereerd aan de CIW-rapporten.

De taken van de CIW zijn overgenomen door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (nu Stuurgroep Water) en de Adviescommissie Water.

Stuurgroep water

De Stuurgroep Water (SG) is de nu gebruikte naam voor het Bestuurlijk Koepeloverleg (BKO), wat de nieuwe naam was (sinds begin 2012) van het Nationaal

[16] Zie bijvoorbeeld Wijk, H.D.; Konijnenbelt, W.; Male, R.M. van 2002: *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Elsevier juridisch, Den Haag en Schlössels, R.J.N. and Zijlstra, S.E. (2010), *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* Deventer, Kluwer.

Wateroverleg (NWO). Het NWO was in 2009 gevormd door samenvoeging van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) en het Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwater (LBOH). De deelnemers aan de SG zijn de staatssecretaris van I&M en vertegenwoordigers op bestuurlijk niveau van de provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. Het Programmateam Water (PT) is het ambtelijk voorportaal voor de SG.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is begin 2012 opgericht als opvolger van de VROM-raad, de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Raad voor het Landelijk Gebied en de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. De Rli adviseert regering en parlement over de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad behandelt maatschappelijke vraagstukken op het gebied van ruimtelijke inrichting en economie, wonen, milieu, voedsel en grondstoffen, natuur, landbouw, mobiliteit en veiligheid (www.rli.nl).

Adviescommissie Water

De Adviescommissie Water is een kleine onafhankelijke commissie van deskundigen die gevraagd en ongevraagd advies geeft over de uitvoering van het waterbeleid. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de financiële en maatschappelijke consequenties en de bestuurlijke kanten van de uitvoering. De leden zijn onafhankelijk maar wel goede bekenden binnen de watersector. De voorzitter was tot 15 juni 2013 Willem Alexander (www.adviescommissiewater.nl). De Commissie bestaat sinds 12 februari 2004.

Overleg Infrastructuur en Milieu

Het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM) is een platform voor overleg tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en 57 maatschappelijke organisaties, waaronder brancheorganisaties, milieuorganisaties en bedrijven. Het OIM is de opvolger van het Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat (OVW), dat na de fusie van het Ministerie van V&W en VROM een nieuwe naam en een uitbreiding van de taak gekregen heeft.

Klankbordgroepen

Regionaal zijn er in 2005 zeven klankbordgroepen opgericht voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW), met vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen. Zij worden geïnformeerd en geconsulteerd over de implementatie van de KRW en andere zaken. (Zie verder § 6.4.)

Technische Adviescommissie Waterkeringen/ Expertise Netwerk Waterveiligheid

Tot 2005 bestond er een Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW, www.tawinfo.nl). Deze functioneerde deels als (technisch-wetenschappelijk) platform van vertegenwoordigers van waterschappen, provincies, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en universiteiten, en deels als uitvoeringsadviesorgaan voor de Staatssecretaris van V&W. In 2005 is de TAW omgevormd tot het Expertise Netwerk Waterkeren (ENW) als het technisch-wetenschappelijke complement van de Adviescommissie Water. In tegenstelling tot de TAW, kan het ENW niet direct adviseren aan de Staatssecretaris.

"Ontpoldering"

Tot voor kort bestonden er nog veel meer advies- en overlegorganen op watergebied. Daarnaast waren en zijn er overlegorganen op regionaal en lokaal niveau en op het gebied van de ruimtelijke ordening, milieubeheer en natuurbeheer. Enkele zullen elders in dit boek aan bod komen. Al vele jaren probeert de Regering het systeem van advies en overleg te vereenvoudigen, en sinds 1996 is er een aparte Kaderwet Adviescolleges, die onder andere bepaalt dat adviescolleges bij wet ingesteld moeten worden.

Een belangrijk principe bij de herstructurering van het adviesstelsel in de afgelopen 15 jaar is de scheiding van technische advisering, overleg met maatschappelijke groeperingen, en bestuurlijk overleg. Maatschappelijke groeperingen nemen niet meer deel aan bestuurlijk overleg of in adviesraden, maar worden apart gezet (met uitzondering van OIM). Achterliggende ideeën bij de herstructurering zijn onder andere het helderder maken van de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en het benadrukken van de eindverantwoordelijkheid ("het primaat") van de politiek. Daarnaast kan de wens van veel politici meespelen om meer vrijheid van handelen te krijgen en minder rekening te hoeven houden met de mening van maatschappelijke groeperingen en de inbreng van technische experts. In dit licht kan men ook het wetsvoorstel tot wijziging van de Kaderwet Adviescolleges en afschaffing van de verplichte Kabinetsreactie op de adviezen zien.[17]

2.2 De waterschappen en de waterschapsdiscussie

De waterschappen nemen een belangrijke plaats in in het Nederlandse waterbeheer. Zij zijn op dit moment verantwoordelijk voor het regionale oppervlaktewaterbeheer, het beheer van de meeste waterkeringen en de zuivering van stedelijk afvalwater. De waterschappen worden vaak aan het buitenland ten voorbeeld gehouden, maar in eigen land zijn zij echter niet helemaal onomstreden. Terwijl sommigen het waterschap een "Gouden Formule" noemen[18], zien anderen het waterschap als ouderwets en duur of als niet veel meer dan "een soort gemeentewerken in dienst van de provincie."[19]

In deze paragraaf zal het huidige waterschapssysteem uiteengezet worden. Verder zal behandeld worden hoe dit systeem tot stand gekomen is en welke belangen en overwegingen hierbij een rol gespeeld hebben.

[17] Kamerstukken 33817. De Tweede Kamer heeft het voorstel in maart 2015 geamendeerd en de afschaffing van de verplichte kabinetsreactie teruggedraaid. Hierna heeft de Minister het voorstel ingetrokken.

[18] Toonen, T., G. Dijkstra, et al. (2004). *Weerbaarheid, veerkracht en bestuurlijk succes; De Bestuurlijke Structuur van het Waterschap. Preadvies in opdracht van de Unie van Waterschappen.* Leiden, p. 2.

[19] R. de Boois, in: Noord-Holland, P. (2004). *Bewust omgaan met Water; 13 aansprekende interviews over maatschappelijke ontwikkelingen en water*. Haarlem, Noord-Holland, p. 9.

2.2.1 Waterschappen: het systeem

Juridische basis

In de Grondwet van 1983 worden de waterschappen vermeld in art. 133. Lid 1 van dit artikel bepaalt dat "de opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening [...]." Lid 2 en 3 van hetzelfde artikel bepalen dat de bevoegdheden van de waterschapsbesturen en het toezicht door de provincie, bij wet geregeld worden. De wet waarvan hier sprake is, is de Waterschapswet uit 1991. De Waterschapswet is voor de waterschappen wat de Gemeentewet voor de gemeenten is en de Provinciewet voor de provincies.

Taken

Artikel 1 lid 1 van de Waterschapswet definieert waterschappen als "openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben". Hieronder valt de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater (art. 1 lid 2). Concreet gaat het om zaken als het onderhoud van watergangen, gemalen en dijken; het peilbeheer; actief waterkwaliteitsbeheer, zoals de sanering van waterbodems en het doorspoelen van polders om verzilting tegen te gaan; en vergunningverlening voor onder andere lozingen. Onder de nieuwe Waterwet zijn de waterschappen ook verantwoordelijk voor de regulering van de meeste grondwateronttrekkingen. Daarnaast beheren sommige waterschappen lokale wegen (cf. art. 1 lid 1 Waterschapswet).

Waterschappen zijn niet de enige waterbeheerders in hun beheersgebied. Ook gemeenten en provincies hebben belangrijke taken.

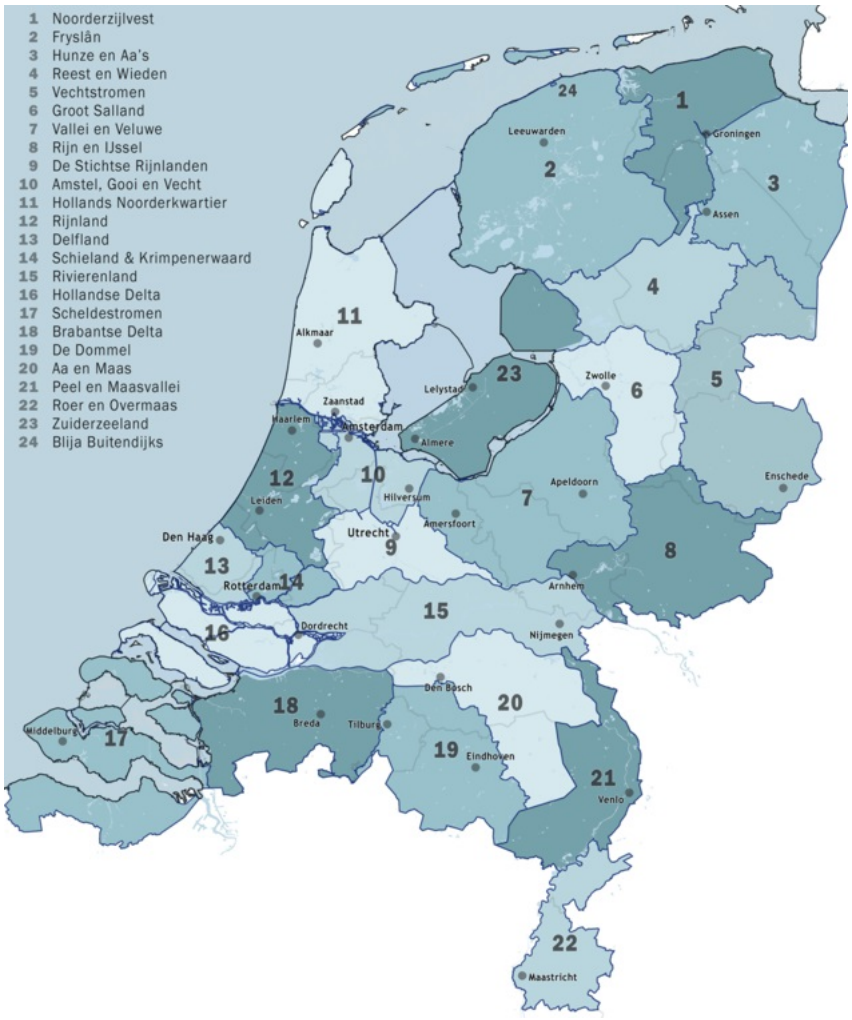
Algemeen bestuur

Het bestuur van de waterschappen bestaat uit een algemeen en een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur wordt samengesteld uit "vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap", te weten (art. 12):

a. de ingezetenen
b. gebruikers van "ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen" (agrariërs)
c. beheerders van natuurterreinen
d. gebruikers van bedrijfsruimtes

Het algemeen bestuur telt tussen de achttien en de dertig zetels, te bepalen in het reglement voor het waterschap, dat door provinciale staten vastgesteld wordt. Het reglement bepaalt ook de verdeling van de zetels over de verschillende categorieën, "in aanmerking genomen de aard en omvang van het belang dat (elke) categorie heeft bij het de uitoefening van de taken van het waterschap" (art. 13 lid 2). Hierbij geldt dat de categorieën b, c en d bij elkaar tussen de zeven en negen zetels moeten

Kaart 1: Waterschappen en provinciegrenzen, situatie sinds 1 januari 2014 (Jan-Willem van Aalst, Wikimedia Commons)



krijgen (ten hoogste acht als het algemeen bestuur niet meer dan 18 leden telt). De ruime meerderheid van de zetels is dus voor de categorie ingezetenen.[20]

De vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen worden vanaf 1995 in principe elke vier jaar via directe verkiezingen verkozen door alle ingezetenen van boven de 18 jaar (art. B 2a Kieswet, zie § 2.2.3). Voor de verkiezingen kunnen politieke partijen en andere partijen (bijvoorbeeld een groene partij of een lage-lastenpartij) lijsten indienen, zoals dat ook bij de gemeentelijke, provinciale en parlementsverkiezingen gebeurt.[21] De vertegenwoordigers van de andere categorieën worden benoemd door:

[20] In 2015 zijn 445 van de in totaal 615 zetels voor de categorie ingezetenen (72%), 76 voor de categorie ongebouwd (agrariërs; 12%), 66 voor de categorie bedrijven (11%), en 28 voor de categorie natuurbeheerders (4,6%).

[21] Voor 2007 werd met een personenstelsel gewerkt. Hierbij kon men niet op partijen stemmen, maar alleen op individuele kandidaten. Het probleem was dat de ingezetenen de kandidaten niet kenden en niet of nauwelijks wisten waar zij voor stonden. Bovendien hadden zeer veel stemmen geen enkel

- categorie b: bij reglement aan te wijzen organisaties (in de praktijk de regionale afdeling van de LTO, de landelijk Land en Tuinbouworganisatie)
- categorie c: het Bosschap (waarbij in principe alle eigenaren van natuurterreinen zijn aangesloten)
- categorie d: de Kamer of Kamers van Koophandel in het beheersgebied van het desbetreffende waterschap[22]

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van het waterschap bestaat uit een voorzitter, dijkgraaf of watergraaf genaamd, en een bij reglement vast te stellen aantal andere leden, meestal hoogheemraden genaamd. De voorzitter wordt benoemd door de Kroon (in feite door de Minister van I&M) voor een periode van zes jaar. Herbenoeming is mogelijk. De andere leden worden gekozen door en uit het algemeen bestuur. Hierbij geldt dat ten minste één lid uit de categorieën b-d moet komen.

Bevoegdheden

Waterschappen zijn bevoegd tot "regeling en bestuur ter behartiging van de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen". Daarnaast kunnen ze bij wet, AMvB of provinciale verordening verplicht worden tot regeling en bestuur (art. 56 Waterschapswet). Een voorbeeld van het laatste is vergunningverlening voor lozingen op oppervlaktewater, een taak die de Waterwet opdraagt aan de waterkwaliteitsbeheerder, voor regionale wateren het waterschap.

De bevoegdheid tot regeling en bestuur berust bij het algemeen bestuur, tenzij deze bij reglement of AMvB aan het dagelijks bestuur is toegekend (art. 77 Waterschapswet, zie ook art. 83). Tot de taken van het dagelijks bestuur behoren de "dagelijkse aangelegenheden van het waterschap", de voorbereiding van de vergaderingen en de besluiten van het algemeen bestuur, en de uitvoering van de besluiten (art. 84). Dit is vergelijkbaar met de taak van het college van b&w binnen de gemeenten en van gedeputeerde staten binnen de provincie. De voorzitter vertegenwoordigt het waterschap naar buiten toe en zit de vergaderingen van zowel het dagelijks als het algemeen bestuur voor (art. 94). Daarnaast heeft hij of zij als vertegenwoordiger van het dagelijks bestuur speciale bevoegdheden bij gevaar (zie hoofdstuk 8).

Toezicht op de waterschappen

De provincie speelt een belangrijke rol in het bestaan van waterschappen. Provinciale staten stellen waterschappen in, reglementeren waterschappen (taken, exacte zetelverdeling en dergelijke), en kunnen ze opheffen (laten fuseren). Verder kunnen zij "met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer" bij provinciale verordening regels stellen over het verstrekken van informatie door de waterschappen en over de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van de waterbeheersplannen en eventuele andere plannen (art. 3.10 en 3.11 Waterwet).

---

effect op de uitslag, namelijk alle stemmen die op individuele kandidaten uitgebracht die niet verkozen werden of die al voldoende stemmen hadden gekregen om verkozen te worden.

[22] Categorie b) en c) zij een opsplitsing van de oude categorie “ongebouwd”, Hiervoor werden in het oude systeem verkiezingen gehouden, die vaak gedomineerd werden door de regionale land- en tuinbouworganisatie. Deze organisaties stelden voor de categorie ongebouwd vaak evenveel kandidaten als er zetels waren en de meeste agrariërs stemden alleen op deze kandidaten.

Een aantal besluiten van waterschappen moet goedgekeurd worden door gedeputeerde staten (art. 148) en tegen andere besluiten is beroep mogelijk bij gedeputeerde staten (art. 153). Bovendien kunnen gedeputeerde staten "met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer" aanwijzingen geven aan de besturen van waterschappen over de uitoefening van hun taken en bevoegdheden en zo nodig zelf besluiten terzake nemen (art. 3.12 Waterwet). De Minister van I&M kan aanwijzingen geven aan de besturen van waterschappen en aan gedeputeerde staten en zo nodig zelf besluiten nemen "indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken". Bij internationale verplichtingen valt bijvoorbeeld te denken aan de implementatie van Europese richtlijnen, waarvoor het Rijk uiteindelijk verantwoordelijk is (zie § 2.3).

Verder is er nog het instrument van spontane vernietiging. Op grond van art. 156 Waterschapswet kunnen gedeputeerde staten besluiten van waterschappen vernietigen. Spontane vernietiging is echter alleen mogelijk op grond van strijd met het “recht of het algemeen belang” (art. 10.35 Awb). Het rechtsgevolg van spontane vernietiging is dat het waterschapsbestuur opnieuw een besluit moet nemen, waarbij het bestuur met het besluit tot vernietiging rekening moet houden (art. 163 Waterschapswet). Belanghebbenden, waaronder het waterschapsbestuur, kunnen tegen een besluit tot vernietiging in beroep gaan bij de bestuursrechter (art. 162 Waterschapswet).[23]

Los van dit alles moet het beheersplan van het waterschap "rekening houden met" het regionale waterplan of -waterplannen in geval van provinciegrens-overschrijdende waterschappen (en met andere beleidsplannen: zie § 2.1.4). Bovendien mag regelgeving en het bestuur door de waterschappen niet strijden met de hogere regelgeving van de provincie, de nationale overheid en de Europese Unie.

2.2.2 Ontwikkeling en discussies

De Nederlandse waterschappen zijn onlosmakelijk verbonden met de geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer. Zij vormden het antwoord op de uitdagingen die het waterbeheer bood, maar tegelijkertijd weerspiegelen zij de politiek-bestuurlijke en sociale verhoudingen van hun tijd.[24]

Oorsprong

In de vroege middeleeuwen bestond Noord en West-Nederland grotendeels uit veengebieden. Deze waren zeer nat en niet goed te gebruiken voor de landbouw. Om hier verbetering in te brengen, begon men omstreeks 800 de veengebieden te ontwateren door de grootschalige aanleg van slootjes. Dit zette echter een proces van

[23] Beroep schorst de werking van het vernietigingsbesluit niet (art. 6.16 Awb). Het vernietigde besluit blijft dus vernietigd en kan niet uitgevoerd worden totdat de Raad van State uitspraak doet en het vernietigingsbesluit op zijn beurt vernietigt. Het waterschapsbestuur kan echter een "voorlopige voorziening" vragen zoals schorsing van het vernietigingsbesluit als “onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist” (art. 81 Awb jo. art. 46 lid 1 Wet op de Raad van State). Het gevolg van schorsing is dat de werking van het vernietigingsbesluit opgeschort wordt. Het waterschap kan dan al beginnen met de uitvoering van zijn besluit.

[24] Zie Ven, G.P. van de, 2003. *Leefbaar laagland; Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*, 5e dr. ed. Matrijs, Utrecht., en Mostert, E. (2012), 'Water management on the Island of IJsselmonde 1000-1953; Polycentric governance, adaptation and petrification', *Ecology and Society*, 17 (3), 12.

bodeminklinking in. Om de ontwatering te waarborgen en wateroverlast te voorkomen, moesten er sluizen en duikers en steeds hogere kades en dijken aangelegd worden. Vanaf de vijftiende eeuw werd bemaling met windmolens noodzakelijk.

In het begin was het waterbeheer de verantwoordelijkheid van de individuele landeigenaren en -gebruikers, onder toezicht van de lokale overheden ("ambachten" in Holland, "gerechten" in Utrecht, etc.). Deze waren ook verantwoordelijk voor de lokale rechtspraak.[25] Geleidelijk aan oversteeg de waterbeheersproblematiek echter de lokale schaal. Er ontstonden dijkringen die verschillende dorpen omsloten, er werden afwateringskanalen voor en door verschillende dorps-gebieden aangelegd en dure sluizen moesten gebouwd worden. Hiervoor sloten de verschillende lokale overheden vanaf ongeveer 1100 overeenkomsten met elkaar en werden er verschillende regionale waterschappen opgericht, zoals de Hoogheemraadschappen van Rijnland, Delfland en Schieland.[26] Deze regionale waterschappen hielden toezicht op het beheer en onderhoud door de lokale overheden en de individuele landeigenaren en konden nalatigen veroordelen tot zware boetes. Geleidelijk aan gingen zij steeds meer het beheer en onderhoud zelf uitvoeren en sloegen zij de kosten om over de landeigenaren.

Naast grote regionale waterschappen ontstonden er vanaf de vijftiende eeuw organisaties van land eigenaren en –gebruikers in individuele polders. In steeds meer polders werd het onderhoud centraal geregeld en werden individuele onderhoudsverplichtingen vervangen door de plicht om een polderomslag te betalen. Deingelanden stelden hiertoe één of meer penningmeesters (“waarsmannen”, “molenmeesters”, etc.) aan, die de polderomslag inden en het onderhoud uitbesteedden. Op dezelfde manier werden er ook poldermolens gefinancierd. Het toezicht bleef echter bij de lokale overheid of de hoogheemraadschappen.

Vanaf de zestiende eeuw kwamen er verschillende droogmakerijen tot stand, zoals de Schermer en de Beemster. Ondernemende regenten uit de Hollandse steden speelden hierbij een centrale rol. Zij kregen voor de bedijking een octrooi van de landsheer of, na de opstand tegen Spanje, van provinciale staten, waarin de voorwaarden stonden. Na drooglegging werd het beheer gevoerd door vertegenwoordigers van de landeigenaren, vaak stedelijke regenten.

1780-1953

De Nederlandse waterschappen worden vaak de oudste democratische instellingen van ons land genoemd. Dit is niet helemaal correct. Nog afgezien van het feit dat de huidige waterschappen sterk verschillen van de vroegere waterschappen, speelden in deze oudere waterschappen de grootgrondbezitters een zeer grote rol. In de

---

[25] Zie bv. Blécourt, A. S. d. (1912). *Ambacht en gemeente. De regeering van een Hollandsch dorp gedurende de 17e, 18e en 19e eeuw*. Zutphen, Wansleven, en Vries Azn., G. de, 1876. *Het dijks- en molenbestuur in Holland's Noorderkwartier onder de grafelijke regeering en gedurende de Republiek* Van der Post, Amsterdam.

[26] Zie Tielhof, M. v. and P. J. E. M. Dam (2006). *Waterstaat in stedenland : het hoogheemraadschap van Rijnland voor 1857*. Utrecht, Matrijs. Ham, W.v.d., Jacobs, I., 2004. *Hoge dijken, diepe gronden. Land en water tussen Rotterdam en Gouda: een geschiedenis van Schieland*. Matrijs, Utrecht. Postma, C., 1989. *Het hoogheemraadschap van Delfland in de middeleeuwen 1289-1589*. Verloren, Hilversum.

middeleeuwen was dit vooral de adel en later ook stedelijke regenten.[27] Lucratieve posities werden onder de regeringsfamilies verdeeld en mindere posities werden vergeven om een systeem van cliëntilisme in stand te houden. De bestuurskosten liepen hoog op – ook door de vele luxe diners van de bestuurscolleges en de reis- en verblijfkosten – en de gewone ingelanden moesten maar betalen.[28]

Vanaf ongeveer 1780 kwam er steeds meer kritiek op de oligarchische regeringsvorm in de Nederlanden. Na de inval van de Fransen in Nederland in 1795 vonden er vele personele wisselingen plaats. Hoogheemraden, hoofdingelanden en andere bestuursleden werden direct verkozen door alle ingelanden, en de positie van de oude regentenfamilies werd verzwakt. Al snel werd de invloed van de oude regentenfamilies echter weer groter. Na de herstelling van de onafhankelijkheid van Nederland in 1813 werden de waterschappen in al hun rechten hersteld en de oude regentenfamilies kwamen weer aan de macht.[29]

Ondertussen was er wel wat veranderd. De Oranjes waren koning geworden, Nederland was een eenheidsstaat geworden; de "Trias Politica" – de leer van de scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht – had ingang gevonden; de lokale gerechten, die rechtspraak en bestuur in zich verenigd hadden, waren grotendeels vervangen door de gemeenten met alleen bestuurlijke taken; en er waren nieuwe rechtbanken gekomen. Dit alles liet de waterschappen niet onaangeroerd. Daarbovenop kwam de opkomst van het liberalisme. Het liberalisme zette zich niet alleen af tegen de autocratische regering van Koning Willem I, maar ook tegen de grote rol van de oude regentenfamilies, onder andere binnen de waterschappen.

In de dertiger jaren van de 19e eeuw kwamen de waterschappen op twee manieren ter discussie te staan. In het Hoogheemraadschap Rijnland stond de rechtsmacht van het Hoogheemraadschap ter discussie.[30] Onduidelijk was of deze in de Franse tijd of daarna was afgeschaft. Het was echter wel duidelijk dat deze streed met de leer van de Trias Politica. Hierin paste geen waterschap dat zijn eigen regels stelde, deze zelf toepaste, en bij conflicten "rechter in eigen zaak" was. Bovendien miste het waterschap de juridische expertise en moest hiervoor advocaten inhuren. De kosten hiervoor

---

[27] In het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen in Noord-Holland waren twee hoogheemraadsposten erfelijk. De ene werd bezet door erfgenamen van de steenrijke Alkmaarse rentmeester en belastingpachter Claes Corff (overleden 1506) en de andere door de erfgenamen van Andries Willemsz van Oudshoorn (overleden 1555). Zie de lijst van bestuurders met biografische gegevens in Belonje, J. (1945). *Het Hoogheemraadschap Van De Uitwaterende Sluizen in Kennemerland En West-Friesland 1544-1944*. Wormerveer, z. uitg.

[28] Zie onder andere Fockema Andreae, S. J. (1934). *Het Hoogheemraadschap Van Rijnland. Zijn Recht En Zijn Bestuur Van Den Vroegsten Tijd Tot 1857*. Leiden, z. uitg., Dolk, T. F. J. A. (1939). *Geschiedenis van het hoogheemraadschap Delfland*. 's-Gravenhage, Nijhoff, en Ham, W. v. d. and I. Jacobs, Eds. (2004). *Hoge dijken, diepe gronden. Land en water tussen Rotterdam en Gouda: een geschiedenis van Schieland*. Utrecht, Matrijs

[29] Röell, J. (1866). *Historisch-staatsregtelijk onderzoek naar het algemeen en het bijzonder bestuur van den waterstaat in Nederland van 1795-1848*. Utrecht, Wit, C. H. E. d. (1980). *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie*, Nijmegen: SUN, Stuurman, S. (1992). *Wacht op onze daden: het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat*. Amsterdam, Bert Bakker

[30] Giebels, L. (1992). "De zaak van de abandonnerende polder en de afschaffing van de waterschapsrechtspraak in 1841." *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* XL: 449-470 , Stuurman, S. (1992). *Wacht op onze daden: het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat*. Amsterdam, Bert Bakker.

moesten betaald worden door degene met wie er een conflict was.[31] Uiteindelijk werd in 1842 de rechtsmacht van de waterschappen, voor zover die nog bestond, bij wet afgeschaft.[32]

In Gelderland speelde de kwestie van het rivierpolderreglement.[33] Op grond van art. 131 van de Grondwet van 1815 mochten provinciale staten, onder goedkeuring van de Koning, veranderingen aanbrengen in de "inrichting" van de waterschappen. Onduidelijk was of "inrichting" alleen betrekking had op zaken die in een huishoudelijk reglement geregeld worden, of dat dit ook betekende dat provinciale staten waterschappen konden instellen en opheffen. In het Gelderse rivierpolderreglement werd van het laatste uitgegaan. In sommige dijkringgebieden werden gebieden die een eigen dijkbestuur hadden onder de "dijkstoel" (het dijkbestuur) van de hele dijkring gebracht, en gebieden die op grond van eeuwenoude overeenkomsten vrijgesteld waren geweest van de polderlasten moesten nu mee gaan betalen. Dit laatste werd door de ingelanden van die gebieden natuurlijk niet erg gewaardeerd. Als argument tegen het rivierpolderreglement werd onder andere aangevoerd dat waterschappen privaatrechtelijke verenigingen van grondeigenaren zijn, die van de overheid weliswaar publiekrechtelijke bevoegdheden gekregen hadden, maar alleen ingesteld of opgeheven konden worden door hun leden, de grondeigenaren. Uiteindelijk heeft de visie dat waterschappen publiekrechtelijke organen zijn, de overhand gekregen, en bij de Grondwetswijzingen van 1848 en vooral 1887 is ondubbelzinnig vastgelegd dat provinciale staten waterschappen kunnen instellen en opheffen.

De discussies in deze periode werden vooral in juridische termen gevoerd, maar zij hadden ook een politieke lading. Zij hadden alles te maken met de totstandkoming van de parlementaire democratie en de opkomst van het liberalisme. De belangrijkste protagonisten van verandering waren voormannen van het liberalisme: in het geval van Rijnland Dirk Donker Curtius, medenaamgever twee kabinetten, en in het geval van Gelderland Thorbecke, opsteller van de liberale Grondwet van 1848, waarop het huidige staatsbestel nog steeds gebaseerd is, en drie maal Minister-president.

In de honderd jaar na 1848 zijn de provincies zeer actief geweest op waterschapsgebied – sommige meer of eerder dan andere. Waterschapsreglementen werden opgesteld en aangepast en het aantal waterschappen werd teruggebracht om de versnippering in het beheer tegen te gaan, de bestuurskracht en het financiële draagvlak te vergroten en de bestuurskosten te beperken. In nieuw ontgonnen gebieden en op de zandgronden in Oost en Zuid-Nederland werden nieuwe waterschappen opgericht om de afwatering te verbeteren.[34]

---

[31] Zie bijvoorbeeld Donker Curtius, D. (1835). *Beantwoording der verdediging van de regtsmagt der heemraadschappen*. 's-Gravenhage, van Weelden.

[32] Honert Thz, J. v. d. (1842). *Geschiedenis en beginselen der Nederlandsche wetgeving betrekkelijk de magt der hooge en andere heemraadschappen, dijk- en polderbesturen enz.* Amsterdam, C.G. Sulpke en Gebroeders Diederichs.

[33] Thorbecke, J. R. (1843). *Brief aan een lid der Staten van Gelderland, over de magt der Provinciale Staten uit Art. 220 der Grondwet*. Leiden, P.H. van den Heuvell, Korf, J. (1977). *Tieler- en Bommelerwaarden 1327-1977; grepen uit de geschiedenis van 650 jaar waterstaatszorg in Tielerwaard en Bommelerwaard*. O. Moorman van Kappen, J. Korf and O. W. A. v. Verschuer. Tiel

[34] Anonymous (1963) *Het stroomgebied van De Dommel, 1863-1963*. Waterschap 'Het Stroomgebied van de Dommel', Boxtel. Yzerman MJ (1934) *Waterschap "De Regge"*. N.V. de Erven J.J. Tijl, Zwolle. Van de Ven, t.a.p.

1953 – 2008

Vanouds hebben stormvloeden vaak geleid tot veranderingen in het waterschapsstelsel.[35] Bij de watersnoodramp van januari 1953 was dit niet anders. Op de vooravond van de ramp waren er nog zo'n 2500 waterschappen in Nederland, de meeste (zeer) klein. Vele hadden geen professioneel bestuur en hun financiële draagkracht was gering. Na de ramp kwam er een proces van waterschapsconcentratie op gang. In Zeeland had dit nog heel wat voeten in de aarde. Veel waterschappen wilden hun zelfstandigheid niet verliezen en de besturen van niet-zeewerende polders waren beducht op lastenverhoging als hun ingelanden moesten gaan bijdragen aan het dijkbeheer.[36]

Twee factoren die concentratie bevorderden waren het feit dat steeds meer waterschappen zich met waterkwaliteitsbeheer gingen bezighouden, en de opkomst van "integraal waterbeheer". De nieuwe waterkwaliteitstaak vereiste gespecialiseerde deskundigheid. Een flink aantal medewerkers van academisch niveau moesten worden aangenomen en er moesten nieuwe laboratoria opgezet worden. In veel provincies waren de waterschappen hiervoor niet groot genoeg en werden er speciale zuiveringsschappen opgericht of ging de provincie de waterkwaliteitstaak zelf uitvoeren. Vanuit de theorie van het integraal waterbeheer werd er echter sterk aan gehecht om het waterkwantiteits- en -kwaliteitsbeheer in één hand te krijgen, die van de waterschappen.[37] Dit betekende dat ook het waterkwantiteitsbeheer steeds grootschaliger georganiseerd moest worden en werd.

De watersnoodramp van 1953 leidde ook tot een discussie over de taken en de financiering van de waterschappen. Veel kleine waterschappen waren door de stijgende kosten voor de kustverdediging en ook voor wegenonderhoud in de financiële problemen geraakt. De Minister van V&W wilde financiële ondersteuning wel overwegen, maar dan zou hij wel enige zeggenschap over de besteding van het geld moeten krijgen. Anderen wilden de zorg voor de dijken helemaal overdragen aan het Rijk omdat bescherming tegen overstromingen een nationaal belang is. Weer anderen pleitten voor de opheffing van de waterschappen en overdracht van al hun taken aan het Rijk of de provincies. Velen zagen de waterschappen als "relicten van een stoffige voorbije tijd" en "in zichzelf gekeerde agrarische wereldjes."[38]

In 1968 stelde minister Bakker van V&W de studiecommissie waterschappen in, meestal de Diepdelverscommissie genoemd, die als opdracht kreeg functie en structuur van de waterschappen en de relatie met andere overheidslichamen te onderzoeken en hierover aanbevelingen te doen. In haar rapport van 1974 concludeerde de commissie dat de regionale en lokale waterstaatszorg uitgeoefend moest blijven worden door

---

[35] Schilthuis, G. J. C. (1960). *Waterschapsrecht*. Alphen aan den Rijn, Samsom, p. 77. Flier, G. van der (1946). *Het Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier 1920-1945*. Meijer, Wormerveer. Zie ook bv. Mostert, E. (2012), 'Water management on the Island of IJsselmonde 1000-1953; Polycentric governance, adaptation and petrification', *Ecology and Society,* 17 (3), 12.

[36] Zie voor deze periode in detail: Mostert E (2016) Between arguments, interests and expertise: the institutional development of the Dutch water boards, 1953-present. *Water History* (online first).

[37] Mostert, E. (2006). "Integrated Water Resources Management in The Netherlands; How concepts function." *Journal of Contemporary Water Research & Education* (135): 19-27

[38] IJff, J. (1995). De bestuurlijke organisatie van het waterkwaliteitsbeheer. *Bestrijding van de watervervuiling; vijfentwintig jaar Wvo*. A. P. v. d. Berge, K. Groen, H. J. M. Havekes, M. A. Hofstra and J. H. A. Teulings. Den Haag, Unie van Waterschappen**:** pp. 19-42, p. 28.

waterschappen.[39] Gemeenten en provincies zouden hiervoor niet geschikt zijn omdat hun grenzen niet overeenkomen met waterstaatkundige grenzen. Verder hechtte de commissie veel belang aan het "functionele karakter" van de waterschappen: waterschappen hebben een in principe beperkte taak – de zorg voor de waterstaat – met specifieke groepen belanghebbenden, die hiervoor ook betalen en vertegenwoordigd zijn in het waterschapsbestuur (de "eenheid van belang, betaling en zeggenschap"). Dit zou de betrokkenheid van de belanghebbenden vergroten en de integratie van de verschillende belangen bevorderen. De commissie onderkende dat de waterstaatzorg samenhangt met andere beleidssectoren, zoals natuurbehoud, waarvoor geen specifieke groepen belanghebbenden aan te wijzen zijn, maar zag hier geen argument in tegen de waterschappen als functioneel bestuur. Vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid moest het waterschap met andere belangen dan zuiver waterstaatkundige rekening houden. Als dit echter veel ging kosten, dan zou het "algemeen bestuur" (Rijk, provincies, gemeenten) hiervoor een financiële bijdrage moeten leveren.

De meeste aanbevelingen van de commissie zijn op den duur overgenomen. De waterschappen bestaan nog steeds en de waterschapsstructuur die de commissie voorstelde – ruim twintig grote waterschappen – is grotendeels verwezenlijkt.[40] De waterschappen zijn verantwoordelijk voor zowel de waterkwantiteit- als de waterkwaliteit, en in grote lijnen zijn de categorieën belanghebbenden die de commissie identificeerde terug te vinden in de huidige categorieën.

Ondanks deze veranderingen, is de discussie over de waterschappen niet verstomd. De laatste twintig jaar is er onder andere de commissie Togtema geweest over de financiering van het waterbeheer (1999), het rapport van Th.A.J. Toonen over de bestuursstructuur (2000; in opdracht van het IPO) en de Commissie Van Vliet van de Unie van Waterschappen met voorstellen voor de bestuurssamenstelling (2001).[41] En in oktober 2002 is de IBO-werkgroep (Interdepartementaal beleidsonderzoek) bekostiging waterbeheer aan de slag gegaan met als opdracht aan te geven hoe aan de bekostiging van het integrale waterbeheer het beste vorm gegeven kan worden.

De opstelling van het IBO-rapport ging gepaard met "soms heftige discussies", die vaak "niet zozeer (gingen) over de bekostiging maar over de besturing en organisatie van het waterbeheer" (voorwoord in het eindrapport van 13 februari 2004).[42] In het IBO-rapport werden vier alternatieven ontwikkeld voor de financiering van het watersysteembeheer, variërend van een lichte aanpassing van het huidige systeem tot

---

[39] Studiecommissie Waterschappen (1974). *Het Waterschap en zijn Toekomst*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij

[40] Echter zonder de "inliggende waterschappen" voor, die zich voornamelijk bezig zouden houden met het waterkwantiteitsbeheer binnen(groepen van) individuele polders. Die hebben in delen van Noord- en Zuid-Holland wel bestaan, maar zijn geleidelijk aan allemaal verdwenen.

[41] Havekes, H. J. M. and W. G. M. Heldens (1998). "Tussenrapport van de Commissie Togtema." *Het Waterschap* 83 (10): 364-368 , Commissie Togtema (1999). *Waterschapsbelastingen in de 21e eeuw. Eindrapport van de Commissie onderzoek financiering*. Den Haag, Unie van Waterschappen, Toonen, T. A. J. and M. C. S. Glim (2000). *Een bestuursschouw van het waterschap, studie in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO)*. Utrecht, Ernst & Young Consulting.

[42] Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer; kabinetsstandpunt. Kamerstukken II, 2003/04, 29 428, nr. 1, Werkgroep IBO Bekostiging Waterbeheer ((2004)). *IBO Bekostiging Waterbeheer*. www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/diversen/beleidsonderzoeken/ibo-s-2002/bekostiging-waterbeheer--rapport.pdf

het opheffen van de waterschappen als zelfstandige bestuursorganen. In zijn reactie op het rapport koos het kabinet voor lichte aanpassing, met als argument dat "door het waterbeheer onder te brengen bij een functionele overheid, [...] de afweging in de algemene democratie tussen waterstaatkundige belangen en andere belangen tot een bewuster proces gemaakt (wordt)."

2.2.3 Recente ontwikkelingen

Er is een directe lijn van het Kabinetsstandpunt over het IBO-rapport naar de Wet modernisering waterschapsbestel uit 2007. Via deze wet werden onder andere de categorieën belanghebbenden die binnen de waterschappen vertegenwoordigd zijn, licht aangepast, en werd een lijstenstelsel ingevoerd voor de verkiezingen van de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen (vgl. § 2.2.1). Met de Wet modernisering waterschapsbestel is er echter geen einde gekomen aan de discussies.

Traditioneel is er altijd de meeste steun voor de waterschappen geweest vanuit confessionele hoek. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat agrariërs een relatief grote rol speelden en nog spelen in de waterschappen en vaak confessioneel stemmen.[43] Een andere mogelijke verklaring is het belang dat confessionele partijen hechten aan maatschappelijke verbanden tussen de nationale overheid en de markt. Bij de behandeling in de Eerste Kamer van de Wet modernisering waterschapsbestel kwamen er echter ook kritische geluiden vanuit het CDA.[44]

De opkomst bij de eerste waterschapsverkiezingen onder het regime van de nieuwe wet in november 2008, waarbij voor het eerst een lijstenstelsel gehanteerd werd, was niet hoger dan bij eerdere verkiezingen met een personenstelsel: zo'n 25%. Alom, ook uit de waterschapswereld, werden geluiden gehoord als "dat nooit meer." De vraag was echter wat dan wel: waterschapsverkiezingen samen met de gemeenteraadsverkiezingen houden, indirecte verkiezingen (vertegenwoordigers van de ingezeten laten kiezen door de gemeenteraadsleden), of opheffing van de waterschappen?

In dezelfde tijd dreigden er bezuinigingen. In de Voorjaarsnota 2009 kondigde het Kabinet aan ongeveer € 100 miljoen structureel te willen bezuinigen op het waterbeheer. De Unie van Waterschappen greep dit voornemen aan om met een plan te komen waarbij de waterschappen de rijksbegroting zouden ontlasten met € 100 miljoen zonder dat de waterschapslasten omhoog zouden hoeven te gaan.[45] De Unie stelde voor dat de waterschappen op den duur de financiering van de versterking van de primaire waterkeringen over zouden nemen van het Rijk en verantwoordelijkheid voor het rioolbeheer zouden overnemen van de gemeenten. Het rioolbeheer en

---

[43] Naast de gereserveerde zetels zijn agrariërs ook sterk vertegenwooprdigd binnen de categorie ingezetenen (Hoeben, C., 2011. Achtergrond waterschapsbestuurders en verdeling belastingopbrengsten. *Weekblad fiscaal recht*, 766-774.)

[44] Senator Wagemakers bekritiseerde de voorgestelde bestuurssamenstelling, waarbij voor drie van de vier categorieën belanghebbenden vertegenwoordigers benoemd worden en niet verkozen. Op grond van art. 4 van de Grondwet heeft iedere Nederlander het recht om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen. Volgens Wagemakers zijn de taken van het waterschap zo sterk zijn uitgebreid, dat het waterschap een vorm van algemeen bestuur geworden is (Handelingen Eerste Kamer, 6 maart 2007, pp. 677-678). Overigens was Wagemakers niet tegen vertegenwoordiging van groepen van specifieke belanghebbenden, maar tegen het feit dat deze benoemd en niet gekozen zouden worden.

[45] Brief van de Unie van Waterschappen van 4 november 2009 aan de Staatssecretaris van I&M.

afvalwaterbeheer zouden hierdoor beter op elkaar afgestemd kunnen worden, wat tot besparingen zou leiden. De gemeenten wilden hun rioleringstaak echter niet verliezen en benadrukten het belang van afstemming tussen rioolbeheer en wegenbeheer, om te voorkomen dat de wegen nodeloos opengebroken moeten worden, wat erg duur is.

Van de kant van het IPO kwamen er tegenvoorstellen om de waterschappen op te laten gaan in de provincies. Dit zou tot een besparing leiden van 300 à 400 miljoen € per jaar voor het watersysteembeheer, onder andere door lagere bestuurskosten, minder overhead en minder dubbel werk, en 550 miljoen € per jaar in de waterketen, door efficiëntiewinst. De Unie van Waterschappen kwam echter niet verder dan een besparing van 23 miljoen € per jaar aan bestuurskosten en rekende mogelijke efficiëntiewinst binnen de waterketen toe aan de waterschappen. Het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden van de Universiteit Groningen), dat in opdracht van de Unie van Waterschappen onderzoek gedaan heeft naar de mogelijke besparingen, schatte de mogelijke besparing als gevolg van het IPO-voorstel in op zo'n 80 miljoen € per jaar en benadrukte verder de kosten van een dergelijke reorganisatie.[46]

Hoe dit alles ook zij, uiteindelijk is het de politiek die besluit over de toekomst van de waterschappen. In de verkiezingsprogramma's bij de voorlaatste verkiezingen (juni 2010) waren de meeste partijen voor opheffing of heroverweging, met uitzondering van (voor wat de grotere partijen betreft) de VVD. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte I stond over de waterschappen echter te lezen dat indirecte verkiezingen ingevoerd zouden worden en dat de waterschappen dus behouden blijven.[47] In de financiële bijlage bij het regeerakkoord stonden de bezuinigingen die door de waterschappen waren voorgesteld, al ingeboekt. Om de begroting voor 2011 rond te krijgen, is toen zeer snel de "Spoedwet 100 miljoen" behandeld.[48] De afspraken over de waterschappen zijn verder te vinden in het Bestuursakkoord Water, dat in april 2011 gesloten is tussen de Minister van I&M, de Unie van Waterschappen, het IPO, de VNG en de VEWIN. De waterschapsverkiezingen werden twee jaar uitgesteld tot eind 2014.[49]

Het nieuwe Kabinet Rutte II, dat op 5 november 2012 beëdigd is, heeft het beleid weer veranderd. Het Kabinet was van plan de waterschappen uit de Grondwet te halen en te bevorderen dat het aantal door verdergaande fusies gereduceerd wordt tot tien à twaalf. Op de lange termijn moeten ze samengaan met vijf landsdelen, de

---

[46] Allers, M.A. and Hoeben, C. (2010), Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer. Groningen: COELO, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

[47] *Vrijheid en verantwoordelijkheid; Regeerakkoord VVD-CDA*, 30 september 2010.

[48] Wijziging van de Waterwet en de Waterschapswet en intrekking van de wet van 18 december 1985, houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers, tot regeling van de zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskusratten en van financiële bijdragen aan verbetering van primaire waterkeringen van de waterschappen, Kamerstukken 32474.

[49] Wijziging van de Waterschapswet tot het instellen van een overgangsbestuur voor op 1 januari 2013 ingestelde waterschappen, het uitstellen van de waterschapsverkiezingen van 2012 en het bieden van ruimte voor verlaging van onevenredige waterschapsheffingen voor agrarische grondeigenaren, Kamerstukken 33097.

opvolgers van de provincies.[50] Deze veranderingen stonden niet in de definitieve verkiezingsprogramma's van de coalitiegenoten.[51] Blijkbaar waren degenen die invloed hadden op de verkiezingsprogramma's niet dezelfde als degenen die invloed hadden op het achter gesloten deuren onderhandelde regeerakkoord. Verder werden de waterschapsverkiezingen direct en zijn ze verder uitgesteld tot maart 2015 om ze samen te laten vallen met de provinciale-statenverkiezingen.[50] Ze zijn toen ook gehouden, met een opkomstpercentage van 43,7 %.(voor de provinciale staten 47,8 %).

De laatste ontwikkeling, afgezien van de waterschapsverkiezingen van maart 2015, is de publicatie in maart 2014 van het OECD rapport "Water governance in the Netherlands: Fit for the future", geschreven op verzoek van het Ministerie van I&M en de Unie van Waterschappen. De belangrijkste conclusie van het rapport is dat Nederland een "wereldwijde referntie is op het gebied van waterbeheer" (p. 20). Tegelijkertijd concludeerde de OECD dat het waterschapsmodel gerechtvaardigd is voor waterveiligheid, maar minder voor afvalwaterzuivering omdat de financiering op een andere leest geschoeid is en de optimale schaal verschilt (p. 43 en andere). Verder werden de waterschappen genoems als "facilitator(en) van stakeholder participatie" (p. 261), maar werd er ook melding gemaakt van een "corporatistisch systeem" van belangenvertegenwoordiging, waarbij sommige belangen oververtegenvoorrdigd zouden zijn (p. 278). In de officiële reactie van de Minister van I&M op het rapport omarmde zij veel van de suggestie, maar zij concludeerde ook dat het rapport geen aanleiding gad om de organisatie van het Nederlandse waterbeheer te heroverwegen.[52] De Tweede Kamer lijkt deze conclusie geaccepteerd te hebben.[53] In de (concept-)verkiezingsprogramma's voor de Tweede-Kamerverkiezingen die eind september 2015 bekend waren, wordt met geen woord gerept (gerapt?) over de waterschappen.

2.3 De Europese Unie

Waar de vorige paragraaf zich grotendeels op Nederland en zijn geschiedenis richtte, voert deze paragraaf ons naar het heden en naar Europa. Na een kort historisch overzicht, worden de instellingen en de instrumenten van de Europese Unie (EU) behandeld. Hierna wordt de doorwerking van het Europese recht binnen Nederland behandeld. De paragraaf wordt afgesloten worden met een overzicht van de belangrijkste EU waterrichtlijnen.

---

[50] *Bruggen slaan; Regeerakkoord VVD – PvdA*, 29 oktober 2012

[51] Wel in het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA, p. 63: "De waterschappen worden uitvoeringsorganisaties onder bestuur van de provincies." Deze passage is echter op het verkiezingscongres op 30 juni 2012 gesneuveld (*Nederland sterker en socialer*; concept-verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2012). Mogelijk heeft de invoering van het lijstenstelsel in 2007 de positie van de waterschappen versterkt omdat sindsdien meer politici van landelijke politieke partijen actief zijn binnen de waterschappen. In 2012 was de PvdA de op twee na grootste partij binnen de waterschappen en vijf van de 25 dijkgraven waren van PvdA huize (Theunissen, G., 2012. *Water als rode draad : een onderzoek naar het politiek gehalte van de besluitvorming in het bestuur van de waterschappen* Centrum voor Lokaal Bestuur, Amsterdam.

[52] Kamerstukken II, 28 966, nr 27.

[53] Kamerstukken II, 27 625, nr 326.



Kaart 2: De Europese Unie in 2015 (http://europa.eu/about-eu/countries/index_nl.htm)

2.3.1 Ontwikkeling van de EU

Historisch gezien liggen de wortels van de Europese Unie in de Tweede Wereldoorlog. Om te voorkomen dat het ooit weer tot bloedvergieten en verwoestingen zou komen, werd het idee van Europese integratie opgevat.[54] De eerste stap was de ondertekening van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951. Dit verdrag verenigde Frankrijk, Duitsland, Italië en de Benelux-landen in een gemeenschap die streefde naar vrij verkeer van kolen en staal en vrije toegang tot de productiebronnen.

In 1955 besloten de ministers van de zes lidstaten van de EGKS om de samenwerking uit te breiden tot alle economische sectoren. Dit leidde in 1957 tot de ondertekening van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), naar de plaats van ondertekening ook wel het Verdrag van Rome genoemd, en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom).

[54] Zie ook Judt, T. (2005). *Postwar: a history of Europe since 1945*. New York, Penguin Press.

De oprichtingsverdragen zijn een aantal malen gewijzigd. In 1967 werden de uitvoerende organen van de drie gemeenschappen gefuseerd tot één Raad van Ministers en één Commissie (Fusieverdrag 1965). Ook kwam er één Europees Parlement, maar deze had slechts adviserende bevoegdheden en werd niet direct verkozen, maar aangesteld door de nationale parlementen. Pas in 1979 werden er voor het eerst directe verkiezingen voor het Europese Parlement gehouden.

De volgende belangrijke stap werd in 1986 genomen met de ondertekening van de Europese Akte. Het doel van de Europese Akte was de totstandkoming in 1992 van de interne markt met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Om de daadkracht van de Raad van Ministers te vergroten, werd het aantal gevallen waarin de Raad bij gekwalificeerde meerderheid kon besluiten in plaats van bij unanimiteit, vergroot. Verder werden de bevoegdheden van het Europees Parlement uitgebreid. Op milieugebied werd het subsidiariteitsbeginsel ingevoerd. Dit beginsel houdt kort gezegd in dat de EU alleen actie onderneemt als actie door de Lidstaten niet effectief genoeg is en EU actie effectiever is (huidig art. 5 VEU).

In 1992 werd het Verdrag van Maastricht gesloten. In dit verdrag werd de Europese Unie opgericht. De Europese Unie bestaat uit drie pijlers: (1) de Europese Gemeenschap (EG), de nieuwe naam voor de Europese Economische Gemeenschap (EEG)[55], (2) een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en (3) politiële en justitiële samenwerking in strafzaken. Wat de EG betreft, kreeg het parlement een grotere rol bij de totstandkoming van wetgeving via de medebeslissingsprocedure (zie hieronder). De EU werd op steeds meer terreinen actief, maar tegelijkertijd werd het subsidiariteitsbeginsel voor al deze terreinen als algemeen principe verankerd. Ten slotte werden er belangrijke stappen gezet naar de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie. Deze is in 1999 tot stand gekomen en in 2002 zijn in twaalf EU landen de oude bankbiljetten en munten vervangen door Euro's.

Het Verdrag van Amsterdam van 1997 betekende een nieuwe uitbreiding van de bevoegdheden van de EG met een gemeenschappelijk werkgelegenheidsbeleid. Bovendien werd het aantal gevallen vergroot waarin de medebeslissingsprocedure wordt toegepast en waarin de Raad bij gekwalificeerde meerderheid kan besluiten.

Ondertussen hadden zich steeds meer landen zich bij "Europa" aangesloten: het Verenigd Koninkrijk in 1973, Griekenland in 1981, Spanje en Portugal in 1986 en Oostenrijk, Finland en Zweden in 1995. Na de val van de muur in 1989 traden acht voormalige Oostbloklanden toe: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië in 2004, en Bulgarije en Roemenië in 2007, tegelijk met Malta en Cyprus. De meest recente toetreder is Kroatië, dat op 1 juli 2013 is toegetreden (zie kaart 2).

In 2001 werd het Verdrag van Nice gesloten. Dit verdrag was hoofdzakelijk gewijd aan institutionele vraagstukken in verband met de aanstaande uitbreiding met tien nieuwe leden. Het ging hierbij om de samenstelling van de Commissie, de weging van de stemmen in de Raad en verdere uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid.

[55]Voor 1992 werd de term "Europese Gemeenschap" gebruikt als aanduiding van de EEG, EGKS en Euratom gezamenlijk.

Om de transparantie te verhogen en vanwege de toetreding van steeds meer lidstaten, is er sinds februari 2002 gewerkt aan een "Grondwet voor Europa" die de bestaande verdragen zou vervangen. Dit resulteerde in juli 2003 in het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Op 29 oktober 2004 zetten de regeringsleiders van de EU-lidstaten hier hun handtekening onder. Zoals alle verdragen, moest ook dit verdrag geratificeerd worden door de verschillende lidstaten voordat het in werking kon treden, en hier liep het spaak. Op 29 mei 2005 verwierpen de kiezers in Frankrijk de Grondwet en drie dagen later deden de kiezers in Nederland hetzelfde. Veel tegenstemmers vreesden dat "Europa" te veel macht zou krijgen en dat de nationale identiteit in het geding zou komen.[56] Het Deense referendum dat voor 29 september gepland stond, werd na de Franse en Nederlandse referenda afgelast.

Op de Europese Raad van 16 en 17 juni 2005 besloten de Europese leiders tot een bezinningsperiode van twee jaar over de toekomst van Europa. Na afloop van deze periode werd op de Europese Raad van 21 en 22 juni 2007 besloten om een Intergouvernementele Conferentie over het onderwerp te beleggen, die belast werd met de afwerking en de goedkeuring, niet meer van een "Grondwet", maar van een "hervormingsverdrag." Dit resulteerde in het Verdrag van Lissabon, dat op 13 december 2007 in Lissabon werd ondertekend door de Europese regeringsleiders. Nederland heeft het verdrag op 8 juli 2008 geratificeerd. Nadat Tsjechië het verdrag als laatste lidstaat op 3 november ratificeerde, is het op 1 december 2009 in werking getreden.

De laatste ontwikkelingen met betrekking tot de EU zijn het Nederlandse referendum van 6 april 2016 over het associatieverdrag met de Oekraïne, maar in feite over de Europese integratie (61% tegen en 38% voor), en het Britse referendum van 23 juni 2016 over het vertrek van Groot-Brittannië uit de EU (52% voor, 48% tegen). Vooral lager opgeleiden en ouderen stemden tegen Europese integratie. Zij vrezen voor hun positie op de arbeidsmarkt, hebben het idee dat hun nationale identiteit in het geding is en hebben het vertrouwen in de traditionele politieke partijen en de “elite” verloren. Hoger opgeleiden en jongeren met meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt en een meer internationale oriëntatie zien vaker voordelen in de Europese integratie.[57]

2.3.2 Juridische basis

Zoals uit het voorgaande al duidelijk geworden is, is de Europese Unie gebaseerd op een aantal verdragen. De belangrijkste zijn de volgende:

[56] Lubbers, M. (2008). "Regarding the Dutch 'Nee' to the European Constitution: A Test of the Identity, Utilitarian and Political Approaches to VotingNo'." *European Union Politics* 9 (1): 59 , Franck, R. (2005). "Why did a majority of French voters reject the European Constitution?" *European Journal of Political Economy* 21 (4): 1071-1076

[57] Rosema M, Kanne P, Kranenburg LK (2016) Het 'Oekraïne-referendum' in de ogen van de kiezers. In: Heringa AW (red.) *Het eerste raadgevend referndum; het EU-Oekraïne Associatieakkoord*. Montesquieu Instituut, Den Haag, pp 101-125. Hobolt SB (2016) The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*:1-19

Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie (EU-verdrag) uit 1992 zoals dat laatstelijk is gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon. Hierbij is ook de naam gewijzigd.

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)

Het VwEU is het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap uit 1957 (EEG-verdrag of Verdrag van Rome) zoals dat laatstelijk is gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon. Hierbij is de naam voor de tweede keer gewijzigd, nadat de naam in 1992 al gewijzigd was in Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag).

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom verdrag).[58]

De geconsolideerde versie van al deze verdragen, waarin alle wijzigingen tot begin 2016 verwerkt zijn, is te vinden op http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html.

2.3.3 Instellingen

De Europese Unie kent een aantal instellingen:

- Het Europees Parlement
- De Europese Raad
- De Raad
- De Europese Commissie (kortweg: de Commissie)
- De Hoge Vertegenwoordiger
- Het Hof van Justitie van de Europese Unie
- De Europese Centrale Bank
- De Rekenkamer

Europees Parlement

Het Europees Parlement oefent samen met de Raad de wetgevings- en de begrotingstaak van de EU uit, controleert de Commissie, en kiest de voorzitter van de Commissie. De leden van het Europees Parlement worden elke vijf jaar direct gekozen door de burgers van Europa, waarbij Nederlanders alleen op Nederlanders kunnen stemmen, Duitsers op Duitsers, etc. (art. 14 VEU; zie Tabel 3). Verreweg de meeste nationale Europarlementariërs hebben zich aangesloten bij een Europese fractie; de VVD en D66 Europarlementsleden bijvoorbeeld bij de ALDE, de Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa.

Evenals het Nederlandse Parlement kent het Europees Parlement commissies voor bepaalde beleidsgebieden. Ook kan het, net als het Nederlandse Parlement, enquêtecommissies instellen (art. 226 VwEU). Verder kiest het Europees Parlement

[58] Het EGKS verdrag uit 1957 werd aangegaan voor een periode van 50 jaar en is niet meer van kracht.

een ombudsman, die klachten over de Europese instellingen (met uitzondering van het Hof van Justitie) kan onderzoeken (art. 228 VwEU).

Europese Raad

De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, een permanente voorzitter, en de voorzitter van de Europese Commissie. Verder neemt de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid deel aan de werkzaamheden. De Europese Raad is het hoogste politieke orgaan van de Europese Unie en komt minimaal twee keer per half jaar samen, maar het heeft beperkte formele bevoegdheden. Het heeft geen wetgevingstaak.

De voorzitter van de Europese Raad, ook wel de "president van Europa" genoemd, wordt door de Europese Raad bij gekwalificeerde meerderheid (zie Tabel 3, voetnoot 1) gekozen voor een periode van twee en een half jaar. Zijn voornaamste taak is, zoals de functiebenaming al suggereert, het voorzitten van de vergaderingen van de Europese Raad. Daarnaast vertegenwoordigt de voorzitter de EU op het vlak van gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Raad

De Raad (niet te verwarren met de Europese Raad) bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau – één per lidstaat – en oefent samen met het Europees Parlement de wetgevings- en de begrotingstaak uit. Afhankelijk van het onderwerp dat aan bod komt, wisselt de samenstelling. Zo is er een Milieuraad, die ook water onder zich heeft, een Landbouwraad, een Transport raad, etc. Tenzij anders bepaald, neemt de Raad besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (zie Tabel 3, voetnoot 1). Voordat zaken in de Raad besproken worden, worden ze meestal eerst behandeld door ambtelijke raadswerkgroepen en door de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU.

De Europese Commissie

De Europese Commissie neemt een groot deel van de dagelijkse werkzaamheden van de EU voor haar rekening. De Commissie is exclusief bevoegd om voorstellen voor nieuwe Europese regelgeving in te dienen (het Europees Parlement heeft dus geen recht van initiatief zoals de Tweede Kamer). Verder zorgt de Commissie dat de besluiten van de EU naar behoren worden uitgevoerd en houdt zij de besteding van de financiële middelen van de EU in het oog. Ten slotte ziet zij erop toe dat iedereen zich aan de Europese Verdragen en de Europese wetten houdt (art. 17 lid 1 VEU).

De Europese Commissie bestaat uit 28 commissarissen, één per land, die ondersteund worden door ongeveer 24.000 ambtenaren. De Commissie wordt aangesteld voor een periode van vijf jaar (art. 17 lid 3 VEU). De Europese Raad draagt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een voorzitter voor de Commissie voor bij het Europese Parlement, die vervolgens door het Europese Parlement gekozen kan worden. Vervolgens stellen de Raad en de voorzitter in overleg de lijst op met de overige commissarissen. Deze moeten ook goedgekeurd worden door het Parlement (art. 17 lid 7 VEU).

LAND	AANTAL STEMMEN IN DE RAAD (OVERGANGSSITUATIE)[1]	AANTAL PARLEMENTSLEDEN[2]
België	12	21
Bulgarije	10	17
Cyprus	4	6
Denemarken	7	13
Duitsland	29	96
Estland	4	6
Griekenland	12	21
Frankrijk	29	74
Finland	7	13
Hongarije	12	21
Ierland	7	11
Italië	29	73
Kroatië	7	11
Letland	4	8
Litouwen	7	11
Luxemburg	4	6
Malta	3	6
Nederland	13	26
Oostenrijk	10	18
Polen	27	51
Portugal	12	21
Roemenië	14	32
Slovenië	4	8
Slowakije	7	13
Spanje	27	54
Tsjechische Republiek	12	21
Verenigd Koninkrijk	29	73
Zweden	10	20
TOTAAL	352	751

1: Hoofdregel sinds 31-10-2014: bij voorstellen van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger is de gekwalificeerde meerderheid minimaal 55% van de leden van de Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de EU (art. 16 lid 4 VEU). Bij andere voorstellen is de gekwalificeerde meerderheid minimaal 72% van de leden van de Raad die lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de EU (art, 238 lid 2 VwEU)

Tot 31 maart 2017 kunnen leden van de Raad verzoeken om het oude systeem met verschillend aantal stemmen in de Raad te hanteren (zie tabel). In dat geval is de gekwalificeerde meerderheid minimaal 260 stemmen plus een gewone meerderheid van de lidstaten (bij besluiten op voorstel van de Commissie) of een 2/3 meerderheid van de lidstaten (bij andere besluiten). Daarnaast kan elke lidstaat om bevestiging vragen dat de voorstemmende lidstaten minimaal 62% van de totale bevolking van de Europese Unie vertegenwoordigen (art. Protocol bij VwEU (Nr. 36) Betreffende de overgangsbepalingen zoals laatst veranderd bij het Toetredingsverdrag van Kroatië, art. 3).
2: Art. 14 lid 2 VEU, Besluit van de Europese Raad van 28 juni 2013 inzake de samenstelling van het Europese Parlement (2013/312/EU)

Tabel 3: Stemmenverhouding in de Raad en zetelverhouding in het Europees Parlement

De Commissie is verantwoording verschuldigd aan het Parlement. Als het Europees Parlement een motie van afkeuring tegen de Commissie aanneemt, dient de Commissie in zijn geheel af te treden (art. 17 lid 8 VEU, art. 234 VwEU). Dit is in 1999 gebeurd naar aanleiding van berichten van de Nederlandse Commissieambtenaar Van Buijtenen over fraude. Individuele leden van de Commissie kunnen alleen door de voorzitter ontslagen worden (art. 17 lid 6 VEU). De Commissie, de Raad en het Europees Parlement worden bijgestaan door het Sociaal-Economisch Comité en het Comité van de Regio's, die beide een adviserende taak hebben (art. 13 lid 4 VEU, art. 300-307 VwEU)

Hoge Vertegenwoordiger

De Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid is evenals de voorzitter van de Europese Raad een nieuwe functie, ingevoerd in het Verdrag van Lissabon van 2007. De Hoge Vertegenwoordiger wordt aangesteld door de Europese Raad met instemming van de voorzitter van de Commissie. Hij of zij zit de Raad Buitenlandse Zaken voor, is één van de vicevoorzitters van de Commissie, en neemt deel aan de werkzaamheden van de Europese Raad (maar is er geen lid van). De Hoge Vertegenwoordiger voert het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid van de Unie uit als "mandataris" (onder verantwoordelijkheid) van de Raad (art. 18 lid 2 VEU). Binnen de Commissie is hij of zij belast met externe betrekkingen (art. 18 lid 4 VEU). Verder doet hij of zij voorstellen aan de Raad (Buitenlandse Zaken) betreffende het externe optreden van de EU in het algemeen (art. 22 VEU, samen met de Commissie) en het buitenlands en veiligheidsbeleid in het bijzonder (art. 27 lid 1 VEU), en draagt hij of zij zorg voor de uitvoering van de besluiten van de Europese Raad en de Raad op deze gebieden (art. 27 lid 1, art. 22 lid 1 jo. art. 18 lid 4 en art. 17 lid 1 VEU). In aangelegenheden die onder het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid vallen, vertegenwoordigt de Hoge vertegenwoordiger de EU (art. 27 lid 2 VEU).

De taakafbakening met de voorzitter van de Europese Raad is niet heel duidelijk. De voorzitter zorgt "op zijn niveau en in zijn hoedanigheid voor de externe vertegenwoordiging van de Unie in aangelegenheden die onder het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid vallen, onverminderd de aan de hoge vertegenwoordiger (…) toegedeelde bevoegdheden" (art. 15 lid 5 VEU).

Europese Hof van Justitie

Het Europese Hof van Justitie is de rechtbank van de EU. Het Hof kan lidstaten veroordelen bij niet-correcte implementatie van Europese richtlijnen (zie § 2.3.5). Verder kunnen nationale rechterlijke instanties het Europese Hof verzoeken om een uitspraak over de interpretatie van Europeesrechtelijke bepalingen, de zogenaamde "prejudiciële vragen". Nadat het antwoord van het Hof ontvangen is, kan de nationale rechter zijn uitspraak doen met inachtneming van het antwoord van het Europese Hof. Ten slotte is het Europese Hof de rechtbank voor een aantal geschillen tussen burgers en de Europese Commissie (art. 19 VEU, art. 251- 281 VwEU).

Europese Centrale Bank

De Europese Centrale Bank houdt zich onder andere bezig met zaken de Euro betreffende (art. 282-284 VwEU).

De Rekenkamer

De Rekenkamer controleert de rekeningen van de EU (art. 285-287 VwEU).

2.3.4 Instrumenten

De EU staan verschillende juridische instrumenten tot haar beschikking: verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, en aanbevelingen en adviezen (art. 288 VwEU). Een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Een richtlijn is verbindend voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is voor wat betreft het te bereiken resultaat, maar de lidstaten mogen in principe zelf de vorm en de middelen kiezen om dit resultaat te bereiken. Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend.

Op watergebied zijn vooral richtlijnen van belang. Nieuwe waterrichtlijnen zijn meestal gebaseerd op art. 4 en 191-193 VwEU. Deze artikelen bevatten een aantal principes en bepalen verder dat de gewone wetgevingsprocedure uit art. 293-294 VwEU gevolgd moet worden. Deze komt neer op het volgende:

1. De Europese Commissie dient een voorstel in bij het Europese Parlement en de Raad. Meestal gaan aan de indiening uitgebreide besprekingen in ambtelijke raadswerkgroepen en consultatie met maatschappelijke groeperingen vooraf.
2. Het Europees Parlement behandelt het voorstel "in eerste lezing" en deelt zijn standpunt mee aan de Raad. Het Parlement kan amendementen voorstellen.

3a. De Raad kan na overname van eventuele amendementen het voorgestelde besluit vaststellen.

3b. Indien de Raad niet alle amendementen overneemt, stelt zij een "gemeenschappelijk standpunt" (een aangepast voorstel) vast en deelt dit, samen met de redenen die hieraan ten grondslag liggen, mee aan het Europees Parlement.

4ba. Indien het Europees Parlement "in tweede lezing" het gemeenschappelijk standpunt goedkeurt of niet binnen drie maanden reageert, is het voorgestelde besluit overeenkomstig het gemeenschappelijk standpunt vastgesteld.

4bb. Indien het Europese Parlement het gemeenschappelijk standpunt verwerpt, wordt het voorstel geacht niet te zijn aangenomen.

4bc. Ten slotte kan het Europees Parlement het gemeenschappelijk standpunt amenderen en toezenden aan de Raad en voor advies naar de Commissie.

5bca. In het laatste geval kan de Raad binnen drie maanden met gekwalificeerde meerderheid van stemmen alle amendementen van het Europees Parlement overnemen (met eenparigheid van stemmen indien de Commissie een negatief advies over een amendement heeft uitgebracht). In dat geval wordt het voorstel alsnog aangenomen.

5bcb. Indien de Raad niet alle amendementen overneemt, roept de voorzitter van de Raad binnen zes weken een "bemiddelingscomité" bijeen met vertegenwoordigers van de Raad en het Europees Parlement en deelname van de Commissie,

om te komen tot een gemeenschappelijke tekst. Indien dit niet lukt, is het voorstel verworpen.

6. Zolang de Raad het voorstel nog niet vastgesteld heeft, kan de Commissie te allen tijde haar voorstel wijzigen of intrekken.[59]

De Raad neemt besluiten met gekwalificeerde meerderheid, met enige uitzonderingen. Deze betreffen voorstellen voor milieurichtlijnen met bepalingen van "in hoofdzaak fiscale aard" en maatregelen die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer en de beschikbaarheid van de watervoorraden en de bodembescherming (art. 192 lid 2 VwEU).

2.3.5 De doorwerking van het EU-recht

Het Europese recht heeft zowel volgens de EU-verdragen als de Nederlandse Grondwet (art. 93 en 94) een hogere status dan het Nederlandse recht. Nederland is verplicht het Europese recht te implementeren. Bij strijd tussen het Europese en het Nederlandse recht gaat het Europese recht in principe voor.

Omzetting van richtlijnen

Bij richtlijnen verloopt de implementatie in twee stappen: de omzetting in het Nederlandse recht en de toepassing in de praktijk. De omzetting in nationaal recht is een taak voor de Nederlandse wetgever. De EG stelt hieraan strikte eisen. De belangrijkste is dat richtlijnen omgezet moeten worden in dwingende bepalingen van nationaal recht; convenanten of beleidsregels voldoen dus niet. De EU ziet dwingende bepalingen als een voorwaarde voor correcte toepassing binnen alle lidstaten, die vaak heel verschillende bestuursculturen hebben. Bovendien geven dwingende bepalingen de burger de mogelijkheid om zich voor de nationale rechter te beroepen op het Europese recht. De tweede eis die aan de omzetting wordt gesteld is dat de dwingende bepalingen voor het gehele grondgebied van de lidstaat gelden. De derde eis is dat de verschillende termijnen voor omzetting die in de richtlijnen vermeld staan, gehaald moeten worden.[60]

Om aan de termijnen te kunnen voldoen, heeft de Nederlandse Regering ervoor gekozen om bij de omzetting in nationaal recht de nationale regelgeving niet méér aan te passen dan strikt noodzakelijk is.[61] De omzetting moet echter wel volledig en correct plaatsvinden, en dat is niet altijd het geval.

Toepassing in de praktijk

Europese richtlijnen richten zich tot de lidstaten, maar zijn ook van direct belang voor de waterbeheerder. Waterbeheerders zijn namelijk verplicht het nationale recht zoveel mogelijk conform het Europese recht te interpreteren (de zgn. "richtlijnconforme interpretatie"). Dit is vooral van belang bij vage termen en begrippen.

---

[59] De hierboven genoemde termijnen van drie maanden en zes weken kunnen op initiatief van het Europees Parlement of van de Raad, met ten hoogste één maand, respectievelijk twee weken verlengd worden.

[60] Rijswick, H. F. M. W. v., Ed. (2008). *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*. Utrecht, STOWA.

[61] Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 331: Circulaire van de Minister-president.

Daarnaast hebben sommige richtlijnbepalingen "rechtstreekse werking". Dit houdt in dat zij rechtstreeks van toepassing zijn binnen de lidstaten, ook zonder correcte omzetting in het nationale recht. Richtlijnbepalingen hebben rechtstreekse werking als zij voldoende nauwkeurig (precies geformuleerd) en onvoorwaardelijk zijn. Er is ook sprake van rechtstreekse werking als de lidstaten enige beleidsvrijheid hebben, maar deze beleidsvrijheid ingeperkt is. De inperking zelf mag tamelijk vaag geformuleerd zijn.[62]

Europese regelgeving is ook van belang bij zogenaamd "feitelijk handelen", zoals het onderhoud van een dijk. Wie hierbij planten en dieren verstoort die Europees-rechtelijk beschermd zijn, handelt in principe onrechtmatig.

Waterbeheerders die geen rekening houden met het Europese recht lopen risico. Vergunningen die zij verleend hebben en andere besluiten die ze genomen hebben, kunnen door de rechter vernietigd worden. Eventuele schade die zij door hun onrechtmatig handelen veroorzaakt hebben, dienen zij te vergoeden. Bovendien is sinds 13 juni 2012 de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe) van kracht. Op grond van art. 7 van deze wet kan de Minister van I&M Europese boetes en dwangsommen (zie hieronder) verhalen op lagere overheden die hiervoor verantwoordelijk zijn.

Europese controle op de implementatie

De Europese Commissie controleert nauwlettend de implementatie van richtlijnen en de naleving van andere Europeesrechtelijke verplichtingen. Bij mogelijke problemen vind er eerst informeel bilateraal overleg plaats, de zgn. EU Pilot.[63] Als dit geen oplossing biedt, wordt de formele weg bewandeld van art. 258 en 260 VwEU:

1. De Commissie van oordeel is dat een lidstaat een Europeesrechtelijke verplichting niet correct naleeft, geeft zij de betreffende lidstaat de gelegenheid om hierop binnen een bepaalde termijn te reageren ("ingebrekestelling").
2. Indien de reactie niet bevredigend is of uitblijft, brengt de Commissie een "met redenen omkleed advies " uit.
3. Als de lidstaat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie.
4. Als het Hof oordeelt dat de lidstaat inderdaad zijn verplichtingen niet is nagekomen, is de lidstaat gehouden alsnog alle nodige maatregelen te nemen.

---

[62] Een voorbeeld van een bepaling met rechtstreekse werking is art. 7 van de Ippc-richtlijn (2008/1/EG). Op grond van dit artikel moeten lidstaten de nodige maatregelen treffen om vergunningsprocedures en –voorwaarden bij grote industriële installaties te coördineren. Ter implementatie van de Ippc-richtlijn had Nederland onder andere een coördinatieprocedure in de Waterwet gezet voor het geval dergelijke installaties zowel een watervergunning als een omgevingsvergunning nodig hebben, maar alleen als de watervergunning nodig is voor het lozen van stoffen en niet bijvoorbeeld voor de infiltratie en onttrekking van grondwater voor koude en warmteopslag. Omdat art. 7 van de Ippc-richtlijn in ondubbelzinnige woorden een verplichting oplegt die geen afwijkingsmogelijkheden bevat, moeten bestuursorganen ook bij infiltratie en onttrekking van grondwater de vergunningsprocedures harmoniseren. (ABRvS 11 juni 2014, nr. 201309707/1/A4 (ECLI:NL:RVS:2014:2120) Als gevolg van deze uitspraak is de Waterwet per 1 januari 2015 aangepast en is coördinatie bij Ippc installaties nu in alle gevallen dat een Watervergunning nodig is, verplicht.

[63] European Commission, *Monitoring the application of Union law: 2015 Annual Report* (COM(2016) 463 final), Brussel.

5. Indien de Commissie van oordeel is dat de lidstaat niet alle nodige maatregelen genomen heeft, geeft zij de betreffende lidstaat eerst weer de gelegenheid om hierop te reageren.
6. Indien deze reactie niet bevredigend is of uitblijft, kan de Commissie de kwestie voor de tweede keer voor het Hof brengen en een boete ("forfaitaire som") of dwangsom voor de lidstaat suggereren.
7. Indien het Hof van Justitie vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het een boete of een dwangsom opleggen.

De Commissie start een belangrijk deel van de ingebrekestellingsprocedures naar aanleiding van een klacht van maatschappelijke groeperingen over niet-correcte implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen. Ook Lidstaten kunnen zich direct tot het Hof wenden als zij van mening zijn dat een andere lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt (art. 259VwEU).

Volgens vaste jurisprudentie kijkt het Europese Hof van Justitie bij de interpretatie van Europeesrechtelijke bepalingen niet alleen naar de bewoordingen, maar ook naar de context waarin deze voorkomen; de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaken; en de ontstaansgeschiedenis.[64] Anders dan bij Nederlandse regelgeving, bestaan er verschillende officiële versies van richtlijnen in de verschillende talen van de EU. Als deze versies onderling verschillen, wat voor kan komen, dan moet de context, de doelstellingen en de ontstaansgeschiedenis uitkomst brengen. De doelstellingen zijn vaak expliciet geformuleerd in art.1 van een richtlijn en in de preambule of kunnen afgeleid worden uit de grondslag van de richtlijn in het VwEU of uit de algemene principes van de EU. Bij de ontstaansgeschiedenis kijkt het Hof alleen kijkt naar openbare documenten, zoals het Commissievoorstel en amendementen.

2.3.6 De belangrijkste richtlijnen voor het waterbeheer

De belangrijkste Europese richtlijnen voor het waterbeheer kunnen in vier (voorheen vijf) groepen verdeeld worden (zie Box 3, volgende pagina).

Kader

De Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) biedt een kader voor het Europese waterbeheer, vooral waar het waterkwaliteit en ecologische aspecten betreft. Deze wordt verder uitgewerkt in de nieuwe Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG) en de Richtlijn ; Milieukwaliteitsnormen (2008/105/EG). Overstromingsrisicobeheer wordt geregeld in de Richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EG, zie § 7.1) en het beheer van de zee in de Kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG, zie § 3.4.1) en de richtlijn maritieme ruimtelijke planning (2014/89/EU).

Functies van water

Tot de oudste EU-richtlijnen behoorden de richtlijnen die betrekking hadden op bepaalde functies van water, zoals de Viswaterrichtlijn (2006/44/EG), de Schelp

[64] Zie bv. Bund für Umwelt und Umwelschutz Deutschland e.v. tegen Bundesrepublik Deutschland, prejudiciële beslissing Europe Hof van Justitie 1 juli 2015 (zaak C-416/13)

Box 3: Belangrijkste Europese richtlijnen voor het waterbeheer

Kader
- Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) en dochterrichtlijnen (Grondwater, 2006/118/EG; Milieukwaliteitsnormen, 2008/105/EG)
- Richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EG)
- Kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG) en de richtlijn maritieme ruimtelijke planning (2014/89/EU)

Functies van water:
- Zwemwater (2006/7/EG)

***Specifieke stoffen*:**
- Opgegaan in de Kaderrichtlijn Water

Bronnen*[65]*:
- Stedelijk afvalwater (91/271/EEG)
- Nitraat (91/676/EEG)
- Ippc (integrated pollution prevention and control; 2008/1/EG)

Overige relevante richtlijnen (kleine selectie):
- Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG)
- Vogelrichtlijn (2009/147/EG)
- Habitatrichtlijn (92/43/EEG)
- (Strategische) m.e.r.-richtlijnen (2011/92/EU, 2001/42/EG)
- Seveso II richtlijn (2012/18/EU)
- Milieu-informatie (2003/4/EG)

dierwaterrichtlijn (2006/113/EG) en de Zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG).[66] Deze richtlijnen bevatten minimumkwaliteitseisen voor water waaraan expliciet de functie van schelpdierwater of viswater is toegekend, dat gebruikt wordt voor de productie van drinkwater, of waarin door een groot aantal mensen gezwommen wordt zonder dat dit expliciet verboden is. Van deze geldt de Zwemwaterrichtlijn nog. De andere twee zijn per december 2013 vervangen door de Kaderrichtlijn Water.

Specifieke stoffen (oud)

De richtlijnen met betrekking tot specifieke stoffen zijn per december 2013 opgegaan in de Kaderrichtlijn Water. De belangrijkste was de Gevaarlijke-stoffen-richtlijn (2006/11/EG, opvolger van 76/464/EEG). De oude richtlijn van 1976 is tot stand gekomen mede naar aanleiding van problemen in de Rijn in de zomer van 1971. Door de vervuiling was het zuurstofgehalte gedaald tot nul en had alle vis het loodje gelegd. Binnen de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn tegen Verontreiniging (ICBR) werden onderhandelingen gestart om dit in de toekomst te voorkomen. West-Duitsland wilde echter geen aparte regeling voor de Rijn. Het grootste deel van de Duitse industrie is namelijk gelegen in het stroomgebied van de Rijn, en een aparte regeling voor de Rijn zou betekenen dat de Duitse industrie aan strengere eisen moet voldoen dan de meeste Franse industrie (en ook

[65] Zie verder verordening 1107/2009 (pesticiden) en 528/2012 (biociden).

[66] NB: Deze richtlijnen dateren grotendeels uit de jaren 70 en zijn daarna verscheidene keren aangepast. De nummers zijn de nummers van nieuwere geconsolideerde versies die het hele wetgevingsproces doorlopen hebben en de onofficiële geconsolideerde versies vervangen.

dan de meeste Nederlandse industrie, omdat Nederland poogde de vervuiling binnen Nederland buiten de Rijnafspraken te houden). Duitsland stelde voor om de onderhandelingen over de Rijn te koppelen aan regelgeving op EU-niveau. Uiteindelijk is dit ook gebeurd, en in 1976 zijn zowel het Rijn-chemieverdrag als de Gevaarlijke-stoffenrichtlijn tot stand gekomen.[67]

De Gevaarlijke-stoffenrichtlijn maakte onderscheid tussen Lijst I of "zwarte-lijststoffen", de meest giftige stoffen, en lijst II of "grijze-lijststoffen". Ten aanzien van zwarte-lijststoffen dienen de lidstaten alle passende maatregelen te nemen ter beëindiging van de emissies. Lozingen van deze stoffen zijn altijd vergunningplichtig, en alleen tijdelijke vergunningen mogen verleend worden (art. 3). Op basis van artikel 6 van de oude richtlijn is een aantal richtlijnen tot stand gekomen met emissiegrenswaarden voor zwarte-lijststoffen. Deze zijn eind 2008 grotendeels vervangen door de Richtlijn Milieukwaliteitnormen (2008/105/EG). Lozingen van grijze-lijststoffen dienden verminderd te worden (art. 2). Ook deze stoffen zijn vergunningplichtig, maar de vergunningen mogen permanent zijn. De lidstaten dienden programma's op te stellen met onder andere bindende waterkwaliteitsdoelstellingen voor de grijze-lijststoffen.

Voor grondwater besond een aparte richtlijn, de oude Grondwaterrichtlijn (80/68/EEG). Ook deze richtlijn kent zwarte (lijst I) en grijze (lijst II) stoffen. Evenals de Gevaarlijke-stoffenrichtlijn is deze in december 2013 vervallen. Ter uitvoering van de Kaderrichtlijn is er in 2006 een nieuwe Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG) tot stand gekomen (zie § 6.3).

Bronnen

In de negentiger jaren is een aantal richtlijnen tot stand gekomen die zich richten op specifieke vervuilingsbronnen. Dit zijn de Stedelijk-afvalwaterrichtlijn (91/271/EEG), de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG)), de Pesticidenrichtlijn (91/414/EEG) en de Biocidenrichtlijn (98/8/EG), en de Ippc richtlijn (96/61/EG). De Stedelijk-afvalwaterrichtlijn verplicht de lidstaten tot het verzamelen en behandelen van afvalwater. de Nitraatrichtlijn bevat regels over het gebruik van dierlijke mest (zie verder § 5.2.1). De Pesticidenrichtlijn en de biocidenrichtlijn bevatten regels over de handel in en het gebruik van pesticiden en zijn vervangen door twee verordeningen: 1107/2009 (pesticiden) en 528/2012 (biociden).

De Ippc-richtlijn (integrated pollution prevention and control; 2008/1/EG) dateert oorspronkelijk uit 1996 en regelt vergunningverlening voor "installaties" die omschreven staan in Bijlage I bij de richtlijn. Het betreft hier verschillende categorieën van industriële activiteiten, vaak met vermelding van drempelwaardes, zoals stookinstallaties met een minimum warmteproductie van 50 MW. Het doel van

[67] Zie Jesserun d'Oliveira, H. U. (1987). De vervuiling van de Rijn. Een nieuwe aflevering van het feuilleton: Sandoz en institutionele fricties tussen IRC en EEG. *Ontwikkelingen in het milieurecht; bijdragen ter gelegenheid van de oprichting van het Centrum voor Milieurecht aan de Universiteit van Amsterdam*. M. V. C. Aalders, G. H. Addink and L. Bomhof. Zwolle, Tjeenk Willink**:** 206 blz, Dieperink, C. (1997). *Tussen zout en zalm lessen uit de ontwikkeling van het regime inzake de Rijnvervuiling*. Amsterdam, Thesis Publishers, Mostert, E. (2009). "International cooperation on Rhine water quality 1945-2008: an example to follow?" *Physics and Chemistry of the Earth* 34 (3): 142-149

de Ippc-richtlijn is het voorkomen en, indien dat niet mogelijk is, beperken van lucht-, water- en bodemverontreiniging.

De Ippc-richtlijn vereist dat de "vergunningsprocedures en -voorwaarden ten volle worden gecoördineerd, wanneer verschillende autoriteiten bij die procedure betrokken zijn, dit met het oog op een doeltreffende geïntegreerde aanpak door alle autoriteiten die voor de procedure bevoegd zijn" (art. 7). De Ippc-richtlijn bevat verder bepalingen over de aanvraag van de vergunning (art. 6), vergunningvoorschriften (art. 9), de toepassing van de "best beschikbare techniek" (art. 9 en 11), het stellen van strengere emissievoorwaarden indien milieukwaliteitseisen hiertoe noodzaken (art. 10), toetsing en eventuele bijstelling van vergunningen (art. 13), toegang tot informatie en publieke participatie (art. 15) en toegang tot de rechter (art. 15bis).

In Nederland is de Ippc-richtlijn geïmplementeerd via onder andere de Wet Milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsbeheer.

Overige

Naast deze richtlijnen is er nog een groot aantal andere richtlijnen van belang voor het waterbeheer. Een aantal hiervan zal in het vervolg nog behandeld worden, zoals de Vogelrichtlijn (2009/147/EG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG; § 5.4), en de Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG; § 4.2). Er zijn er echter veel meer, zoals:

M.e.r.-richtlijn (2011/92/EU)

De m.e.r.-richtlijn regelt de verplichte milieueffectbeoordeling voor een aantal projecten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen (a) projecten die altijd op de milieueffecten beoordeeld moeten worden; en (b) projecten waarbij per geval bekeken moet worden of zo'n beoordeling nodig is, waarvoor lidstaten drempelwaarden en criteria kunnen stellen of een combinatie van beide. (Bijlage I en II) Projecten op deze twee lijsten die van direct belang voor het waterbeheer zijn, zijn waterwegen, diverse soorten havens, werkzaamheden voor het onttrekken of aanvullen van grondwater, projecten voor het overbrengen van water tussen stroomgebieden (met uitzondering van drinkwater), rioolwaterzuiveringsinstallaties, stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of permanent opslaan van water, ruilverkavelingprojecten, waterbeheersingprojecten voor landbouwdoeleinden, intensieve aquacultuur van vis, landaanwinning uit zee, installaties voor de productie van hydro-elektrische energie, werken inzake kanalisering en beperking van overstromingen, aquaducten, kustwerken om erosie te beperken, werken die de kustlijn kunnen veranderen, zoals dijken, pieren en havenhoofden, en slibstortplaatsen. Er dient publieke participatie georganiseerd te worden en bij mogelijke grensoverschrijdende effecten dient er internationaal samengewerkt te worden. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd via de Wet Milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage.

Richtlijn Strategische milieubeoordeling (2001/42/EG)

De Richtlijn Strategische milieubeoordeling regelt de milieubeoordeling van een groot aantal plannen en programma's. Het publiek dat geraakt kan worden door het plan of programma (inclusief milieuorganisaties) moet hierbij geraadpleegd worden. Vóór 21 juli 2004 hadden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moeten nemen om de richtlijn te implementeren. In Nederland is het

Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van de Richtlijn Strategische milieubeoordeling op 28 september 2004 ingediend bij de Tweede Kamer. De wet is op 6 juli 2006 vastgesteld en op 28 september in werking getreden.[68]

Milieu-informatie (2003/4/EG)

De Richtlijn Milieu-informatie regelt de toegang tot milieu-informatie.

Inspraak in milieuplannen en -programma's en toegang tot de rechter (2003/35/EG)

De Inspraakrichtlijn regelt de inspraak van het publiek in de opstelling van een beperkt aantal milieuplannen en -programma's, zoals de actieplannen voor beschermde gebieden op grond van de Nitraatrichtlijn. De richtlijn is niet van toepassing op plannen waarvoor de Richtlijn Strategische milieubeoordeling geldt en op plannen op grond van de Kaderrichtlijn Water. De inspraak moet vroegtijdig plaatsvinden. Een belangrijke beperking is dat de lidstaten zelf het publiek mogen aanwijzen dat mag inspreken. De Inspraakrichtlijn bepaalt ook dat het publiek toegang tot de rechter moet hebben, maar dit wordt alleen voorgeschreven voor de grotere installaties die onder de Ippc-richtlijn (96/61/EG) vallen en voor projecten waarvoor milieu-effectrapportage verplicht is.

Milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG)

De Richtlijn Milieuaansprakelijkheid regelt de aansprakelijkheid voor milieuschade op basis van het principe "de vervuiler betaalt", in aanvulling op civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade die private personen lijden.

Seveso II richtlijn (2012/18/EU)

De Seveso II richtlijn is de opvolger van de post-Seveso richtlijn uit 1982. Deze richtlijn is opgesteld naar aanleiding van een ongeluk in het Noord-Italiaanse Seveso, waarbij meerdere kilo's dioxine in het milieu kwamen. De Seveso II richtlijn heeft betrekking op zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen in het milieu kunnen komen.

Regels betreffende openbare aanbesteding

Deze regels zijn van belang bij onder andere grote infrastructurele werken.

Regels betreffende ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven

Deze regels zijn van belang voor bijvoorbeeld subsidieverlening aan landbouwers voor natuurvriendelijke oevers of extra waterberging.

[68] Stb 2007, nr. 389.

3 WATERSYSTEEMBEHEER EN WATERZUIVERING

De huidige wetten met betrekking tot het watersysteembeheer zijn in een drietal golven tot stand gekomen. De eerste twee nationale wetten dateren uit de Franse tijd. Dit waren de Rivierenwet van 1806, die bepalingen bevatte over het beheer van de grote rivieren om de afvoercapaciteit te waarborgen, en de Dijkwet van 1810, die bepalingen bevatte over het dijkbeheer en over onderlinge bijstand van waterschappen binnen één dijkring gelegen.[69] De Dijkwet ondervond in de praktijk veel weerstand en is in 1835 afgeschaft, maar de Rivierenwet heeft standgehouden tot 1908, toen deze vervangen werd door een nieuwe Rivierenwet.

De Rivierenwet van 1908 was onderdeel van de tweede golf van waterwetten, die alle betrekking hadden op het beheer van de infrastructuur.[70] Tot de inwerkingtreding van de Waterwet eind 2009 waren hiervan nog de Waterstaatswet 1900 en de Wet droogmakerijen en indijkingen uit 1904 van kracht.

De derde golf begon in 1969 met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.[71] Hierna kwamen de Wet verontreiniging zeewater (1975), de Grondwaterwet (1981), de Wet op de waterhuishouding (1989) en de Wet op de waterkering (1995) tot stand. Deze wetten richtten zich grotendeels op de kwaliteit en de kwantiteit van het water zelf.

De Wet op de waterhuishouding introduceerde een planningsstelsel voor het gehele terrein van de waterhuishouding om meer eenheid in beleid en uitvoering te krijgen. Daarnaast is er vanaf 1981 gepleit voor integratie van de verschillende waterwetten.[72] In 2004 werd hiertoe uiteindelijk besloten. Het resultaat is de Waterwet, die op 27 januari 2009 aangenomen is door de Eerste Kamer. Na op een aantal punten nog gewijzigd te zijn door de Invoeringswet Waterwet, is de Waterwet op 22 december 2009 in werking getreden, tegelijkertijd met het Waterbesluit (een AMvB op basis van de Waterwet) en de Waterregeling (een ministeriële regeling op basis van het Waterbesluit).

In dit hoofdstuk zullen het actieve en het passieve watersysteembeheer (vgl. § 2.1) behandeld worden, inclusief de doelen die hierbij nagestreefd worden en de normen die hiervoor gelden. Het beheer van de Noordzee en de Waddenzee zal hierbij aparte aandacht krijgen.

3.1 Doelstelling en normen

De doelstellingen en normen uit de Waterwet gelden zowel voor het actieve als voor het passieve waterbeheer. De algemene doelstelling staat vermeld in art. 2.1:

---

[69] Maas, W. J. M. (1963). *De Dijkwet van 1810; een algemene bijdragenwet in de Franse tijd* Rotterdam/ 's-Gravenhage, Nijgh & Van Ditmar

[70] Kooiman, D. (1928-1932). *Waterstaatwetgeving*. Alphen aan den Rijn, Samson.

[71] Berge, A.P. van den, et al. (red.) (1995). *Bestrijding van de watervervuiling; vijfentwintig jaar Wvo*. Den Haag, Unie van Waterschappen.

[72] Havekes, H. J. M. (1999). Het hete (hang)ijzer van de integrale Waterwet. *De staat van water opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer*. A. v. Hall, T. G. Drupsteen and H. J. M. Havekes. Den Haag, Koninklijke Vermande**:** 103-115.

"1. De toepassing van deze wet is gericht op:
a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen
2. De toepassing van deze wet is mede gericht op andere doelstellingen dan genoemd in het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald."

Art. 2.1 geeft niet alleen richting aan de interpretatie van de Waterwet, maar is ook van belang vanwege het zgn. "specialiteitsbeginsel". Dit beginsel houdt in dat de overheid haar bevoegdheden alleen mag gebruiken voor de specifieke doelen of belangen waarvoor zij gegeven zijn (zie verder § 10.5.2).

De specifieke normen uit de Waterwet hebben betrekking op de veiligheid van de primaire waterkeringen, regionale wateroverlast, waterverdeling tijdens droogte, waterkwaliteit en specifieke gebruiksfuncties. Deze worden later in dit dictaat besproken.

3.2 Actief beheer

Het actieve watersysteembeheer is grotendeels geregeld in Hoofdstuk 5 van de Waterwet, getiteld "Aanleg en beheer van waterstaatswerken." Onder "waterstaatswerken" verstaat de Waterwet oppervlaktewaterlichamen (inclusief bodem en oevers en uiterwaarden), bergingsgebieden, waterkeringen en de ondersteunende kunstwerken (art. 1.1 en 3.1 lid 2 Waterwet). Grondwater valt hier dus niet onder.

Deze paragraaf behandelt eerst de algemene plicht voor beheerders om "de nodige maatregelen" te nemen. Daarna wordt een aantal instrumenten voor en aspecten van het actief watersysteembeheer behandeld. Dit zijn de legger, het peilbesluit, het waterakkoord, de aanpak van droogte, rioolwaterzuiveringsinstallaties en het actieve grondwaterbeheer. Het beheer van de waterbodem zal in § 5.1 behandeld worden.

Voor de aanleg van een aantal waterstaatswerken gelden aparte bepalingen. Omdat deze vooral waterkeringen betreffen, zullen deze besproken worden in Hoofdstuk 7 over wateroverlast en overstromingen.

3.2.1 "De nodige maatregelen"

Op grond van art. 5.3 van de Waterwet moet de beheerder "de nodige maatregelen" nemen voor het veilig en doelmatig gebruik van de waterstaatswerken, overeenkomstig de functies die in de verschillende waterplannen aan die waterstaatswerken zijn toegekend en met inachtneming van de relevante normen betreffende de waterkering, waterkwantiteit, waterkwaliteit en functievervulling. Dit is een weinig specifieke maar vergaande bepaling. Indien een beheerder niet "de nodige maatregelen" neemt, kan hij via een onrechtmatige-daadsactie aansprakelijk, gesteld worden voor eventuele schade (§ 11.4). De Waterwet definieert "nodige maatregelen" niet, maar uit de jurisprudentie over de zgn. "zorgplicht" kunnen wel enige algemene criteria gehaald worden. Deze zijn (zie Box 4, volgende pagina):

- De omvang van de taak (kosten)
- De belangen die bij taakvervulling gediend zijn (potentiële schade)

Box 4: De zorgplicht

De "zorgplicht" is de plicht van bestuursorganen om de hun opdragen taken naar behoren te vervullen. Hoever die zorgplicht gaat, is moeilijk in abstracto aan te geven. In zijn arrest van 9 oktober 1981 inzake de Bargerbeekse sloot (NJ 1982, 322, AB 1982, 49) heeft de Hoge Raad echter een indicatie gegeven. Juurlink, een Drentse landbouwer, had schade opgelopen doordat het toenmalige Waterschap Bargerbeek zijn reglementaire plicht tot het schoonhouden van een sloot niet was nagekomen. Hierdoor was land van Juurlink ondergelopen. De Hoge Raad vond dat dit het waterschap niet zondermeer nalatig maakte. De Hoge Raad overwoog hierover het volgende:

"Hoever de onderhoudsplicht van het Waterschap gaat ter vermijding van het onder water lopen van laaggelegen gronden door verstopping van waterwegen hangt van verschillende factoren af, zoals in het bijzonder: a. het aantal, de aard en de lengte van de waterwegen waarvan het onderhoud ten laste van het Waterschap komt, b. het aantal gronden binnen het gebied van het Waterschap, waarvan het Waterschap weet of behoort te weten dat zij door hun lage ligging bijzonder kwetsbaar zijn voor wateroverlast, c. de middelen – financiële en andere – die het Waterschap voor het nakomen van zijn verplichtingen ten dienste staan, d. in hoever de aan het lage peil van de betreffende grond verbonden bezwaren (mede) veroorzaakt zijn door de eigenaar of gebruiker van die grond [...] terwijl dienaangaande een zekere marge van beleidsvrijheid aan het Waterschap niet kan worden ontzegd."

Deze factoren zijn in latere zaken verscheidene keren bevestigd, recentelijk nog in het arrest van de Hoge Raad van 17 december 2010 (Veendijk Wilnis, LJN BN6236) en het arrest van 30 november 2012 (Riolering Dordrecht, LJN BX7487). Gegeneraliseerd leidt dit tot het vijftal factoren die hierboven in tekst vermeld staan. Bovendien dient de overheid adequaat te reageren als het een concrete klacht ontvangt die betrekking heeft op een aan de overheid opgedragen taak (HR 8 januari 1999, NJ 319). Hierbij mag de overheid dan rekening houden met de hierboven genoemde factoren.

- De beschikbare middelen
- Eventuele eigen verantwoordelijkheid van degene die schade lijdt
- Enige beleidsvrijheid van de waterbeheerder

Bovendien dient de overheid adequaat te reageren als het een concrete klacht ontvangt die betrekking heeft op een aan de overheid opgedragen taak. De overheid moet dan een onderzoek instellen en de noodzakelijke en mogelijke maatregelen treffen. (Zie over aansprakelijkheid voor “opstallen” (gebouwen en werken) § 11.4.)

3.2.2 Legger

De beheerder van een waterstaatswerk dient in een "legger" te omschrijven waaraan zijn waterstaatswerken moeten voldoen wat betreft ligging, vorm, afmetingen en constructie. Onderdeel van de legger is een overzichtskaart, waarop ook eventuele beschermingszones van de waterstaatswerken vermeld staan (art. 5.1 lid 1 Waterwet).

Naast de legger op basis van art. 5.1, kennen de waterschappen ook een legger op grond van art. 78 Waterschapswet. In deze legger staan de onderhoudsverplichtingen van derden en de onderhoudsplichtigen vermeld. Het gaat hier bijvoorbeeld om slootschoning door agrariërs. Bij de aanpassing van de legger dienen belanghebbenden betrokken te worden (art. 79 Waterschapswet). Bovendien kunnen belangheb-

benden bezwaar maken bij gedeputeerde staten en daarna eventueel in beroep gaan bij de sector bestuursrecht van de rechtbank (art. 153 Waterschapswet en Awb).

In de praktijk kunnen de twee leggers geïntegreerd worden. Bij provinciale verordening kunnen hiervoor regels gesteld worden (art. 5.1 lid 3 Waterwet).

3.2.3 Peilbesluit

Een belangrijk onderdeel van het actieve watersysteembeheer is het peilbeheer. Een belangrijk instrument hierbij is het peilbesluit. In een peilbesluit geeft de beheerder de waterstanden of bandbreedtes (het "streefpeil") aan die gedurende de aangegeven periodes zoveel mogelijk moeten worden gehandhaafd (art. 5.2 Waterwet).

In daartoe aan te wijzen gevallen is de beheerder verplicht om een peilbesluit vast te stellen. De aanwijzing vindt plaats bij of krachten provinciale verordening voor wat betreft de regionale wateren en bij of krachtens AMvB (het Waterbesluit) in geval van Rijkswateren (zie Box 5).[73] Art. 5.2 van het Waterbesluit somt de Rijkswateren op waarvoor een peilbesluit vastgesteld moet worden en bepaalt tevens dat hiervoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb, afdeling 3.4, gevolgd moet worden. Dit houdt onder andere in dat het ontwerp-peilbesluit gedurende zes weken ter inzage gelegd moet worden en dat belanghebbenden mondeling of schriftelijk kunnen reageren. In geval van peilbesluiten voor regionale wateren kan de provincie nadere regels stellen.

Box 5: “Bij” en “krachtens”

Regeling “bij wet” betekent regeling in de wet. Regeling “krachtens wet” betekent regeling op grond van de wet. De wet bepaalt dan bijvoorbeeld dat “provinciale staten bij verordening” iets kunnen regelen. “Bij of krachtens de wet” betekent natuurlijk in of op grond van de wet. Het komt wel voor dat een wet bepaalt dat iets bij of krachtens AMvB geregeld kan worden, dat de AMvB bepaalt dat iets bij of krachtens ministeriële regeling geregeld moet worden, en dat de ministeriële regeling de bevoegdheid toekent aan een ander bestuursorgaan.

3.2.4 Waterakkoorden

Een waterakkoord is een afspraak tussen beheerders waarin zij "de hun beheersgebied overstijgende aspecten van het beheer ten opzichte van elkaar regelen." Op uitnodiging kunnen ook andere overheden deelnemen aan een waterakkoord (art. 3.7 Waterwet). Concreet gaat het bij waterakkoorden om afspraken over bijvoorbeeld de aan- en afvoer van water tijdens droogte of hoogwater. Ook over grondwateroverlast en waterkwaliteit kunnen afspraken gemaakt worden.

[73] Geen peilbesluit is het vaststellen van een streefpeil als a) een peilbesluit niet verplicht is, en b) het streefpeil louter indicatief bedoeld is. De vaststelling van dergelijke streefpeilen is geen “besluit” in de zin van de Algemene wet bestuursrecht omdat het niet gericht is op enig rechtsgevolg. Peilbesluiten zijn wel een “besluit” omdat zij een inspanningsplicht voor de beheerder in het leven roepen (zie Raad van State 2-4-2015, 201304187/1/A4). Tegen peilbesluiten en andere “besluiten” staat beroep open bij de bestuursrechter. Tegen louter indicatieve streefpeilen staat geen beroep open (zie Hoofdstuk 11).

Een waterakkoord bindt alleen de deelnemende partijen, en voor de totstandkoming gelden sinds de nieuwe Waterwet geen procedurele voorschriften meer. De Waterwet, art. 3.7 lid 3, biedt wel de mogelijkheid om nadere regels te stellen bij of krachtens AMvB of, voor waterakkoorden die alleen betrekking hebben op regionale wateren, provinciale verordening, maar voor zover bekend is dat nog niet gebeurd.[74]

3.2.5 Droogte

Tijdens droge zomers kan niet in alle waterbehoeften voorzien worden en moeten er prioriteiten gesteld worden. Op nationaal niveau is hier het Rijk en meer specifiek Rijkswaterstaat aan zet. Via onder andere de stuw te Driel kan Rijkswaterstaat de verdeling van het Rijnwater over het hele land beïnvloeden. De rangorde die bij de verdeling aangehouden moet worden, ook wel de verdringingsreeks genoemd, is te vinden in art. 2.1 Waterbesluit (gebaseerd op art. 2.9 lid 1 Waterwet).[75]

Box 6: De nationale verdringingsreeks (art. 2.1 Waterbesluit)

1. Het waarborgen van de veiligheid tegen overstroming en het voorkomen van onomkeerbare schade
   Hierbij wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan:
   a) de stabiliteit van waterkeringen
   b) het voorkomen van klink en zettingen
   c) het voorkomen van onomkeerbare schade aan de natuur
2. Nutsvoorzieningen
   Hierbij wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan:
   a) het waarborgen van de leveringszekerheid van drinkwater
   b) het waarborgen van de leveringszekerheid van energie
3. Kleinschalig hoogwaardig gebruik
   Hierbij wordt, op zodanige wijze dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toegekend aan:
   a) de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen
   b) het verwerken van industrieel proceswater
   c) de waterkwaliteit in stedelijk gebied
4. Overige behoeften.
   Hierbij wordt, op zodanige wijze dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toegekend aan:
   a) scheepvaart
   b) landbouw
   c) het voorkomen van niet-onomkeerbare schade aan de natuur
   d) industrie
   e) waterrecreatie
   f) binnenvisserij
   g) drinkwater, voor zover het niet gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid
   h) energievoorziening, voor zover het niet gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid
   i) overige belangen

[74] Dit alles roept de vraag op wat in de praktijk de waarde van een apart instrument "waterakkoord" is: ook zonder dit instrument kunnen beheerders en anderen akkoorden sluiten.

[75] Voor de inwerkingtreding van de Waterwet was de verdringingsreeks niet juridisch verankerd en stond hij slechts vermeld in Vierde Nota Waterhuishouding uit 1998 en daarvoor in de Derde Nota uit 1989 en de Tweede Nota uit 1985. In deze plannen ontbrak het natuurbelang.

Bij of krachtens provinciale verordening kan de landelijke verdringingsreeks verder ingevuld worden voor regionale wateren (art. 2.2 Waterbesluit, gebaseerd op art. 2.9 lid 2 Waterwet). Verder kunnen waterbeheerders waterakkoorden sluiten over de aan- en afvoer van water tijdens droogte. Een voorbeeld hiervan is het waterakkoord KWA (Kleinschalige Wateraanvoervoorzieningen), dat de Hoogheemraadschappen Delfland, Rijnland, Schieland en de Krimpenerwaard en Stichtse Rijlanden en de Directie Utrecht van Rijkswaterstaat in 2005 gesloten hebben. Ook kunnen waterbeheerders wateronttrekkingen tijdelijk verbieden (zie § 3.3.2).

Tijdens droogtes worden de zes Regionale Droogte Overleggen (RDO-en) en de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW) geactiveerd. Binnen deze organen werken Rijkswaterstaat, KNMI, waterschappen en het IPO samen. Dzee organen hebben geen formele verantwoordelijkheden, maar zij coördineren de maatregelen van de deelnemers en van de deelnemers en de crisiscommunicatie.[76]

In Nederland is droogte vaak meer een kwaliteits- dan een kwantiteitsprobleem. Het meeste water is nodig om zoutindringing via de Nieuwe Waterweg te voorkomen (700 m^3/ s) en verder is er nog water nodig om de polders mee door te spoelen, mede vanwege zoute kwel. Ook de opwarming van het oppervlaktewater door lozingen van koelwater is een kwaliteitsprobleem (zie verder § 3.3.1).

3.2.6 Rioolwaterzuiveringsinstallaties

Vooral in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn er veel rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) gebouwd, in eerste instantie veelal door gemeentes. Geleidelijk aan zijn deze allemaal overgedragen aan de waterschappen. Pas in 2002 is vastgelegd dat stedelijk afvalwater alleen gezuiverd mag worden door waterschappen of rechtspersonen die hiermee door het waterschap zijn belast (art. 15a Wvo, nu art. 3.4 Waterwet).

De eisen die aan het effluent van rwzi's gesteld worden, vloeien grotendeels voort uit de Europese Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EEG). De kern van deze richtlijn wordt gevormd door de artikelen 3 (riolering), 4 (afvalwaterzuivering) en 5 (afvalwaterzuivering in "gevoelige gebieden"). Gezien de criteria voor "gevoelige gebieden" (Bijlage II) en de waterhuishoudkundige situatie in Nederland, heeft de Nederlandse Regering het hele land aangewezen als gevoelig gebied. Het gevolg hiervan is dat in heel Nederland fosfaat en nitraat verwijderd moet worden (Bijlage I). De Europeesrechtelijke eisen zijn verwerkt in art. 3.5a van het Activiteitenbesluit Milieubeheer, gebaseerd op art. 6.6 Waterwet.[77]

Op grond van art. 3.5e lid 6 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer kan de beheerder van het ontvangende water bij maatwerkvoorschrift lagere grenswaarden vaststellen “indien het belang van de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam daartoe noodzaakt”. Of, simpeler gezegd, als anders de waterkwaliteitseisen niet gehaald zouden worden. De waterkwaliteitseisen worden

---

[76] Zie voor details Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte; Informatie-uitwisseling en afstemming van maatregelen en communicatie (2015). Watermanagementcentrum Nederland, Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (WMCN-LCW),

[77] Besluit van 6 januari 2014 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten, Stb 2014, nr. 20. Voorheen waren de eisen te vinden in art. 6.4-6.7 van het Waterbesluit en daarvoor in het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater.

behandeld in paragraaf 6.4 over de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) in Nederland.

Een interessant punt in dit verband is dat de beheerder van rwzi's die op regionale wateren lozen, tevens beheerder van het oppervlaktewater is. Het waterschap moet dan eventueel aan zichzelf lagere grenswaarden opleggen. Het waterschap moet zich echter wel aan alle wetten en andere regels houden en het toezicht op het waterschap blijft bestaan (§ 2.2.1).

3.2.7 Actief grondwaterbeheer?

Het actieve grondwaterbeheer is juridisch en in de praktijk een enigszins schimmig gebied. Het maatschappelijke belang is onmiskenbaar. Een te hoge of te lage grondwaterstand kan leiden tot paalrot, water in kruipruimtes, opdrijvende kelders, verdroging van natuurgebieden, en gewasschade.

Te hoge of te lage grondwaterstanden kunnen veroorzaakt worden door een groot aantal factoren, zoals het peil van het oppervlaktewater, afwateringsproblemen, grondwateronttrekking en –infiltratie, het afkoppelen van verhard oppervlak, onvoldoende of juist te veel drainage, lekkende riolen, kwel, zware neerslag, en bodemdaling en -zetting. Daarnaast zijn de bouwwijze en de staat van onderhoud van gebouwen van belang (op houten heipalen of "op staal" gefundeerd, met waterdichte kruipruimtes of helemaal zonder kruipruimtes, etc.). Ook kunnen er verkeerde bouwlokaties gekozen zijn. Voor een aantal van deze factoren is duidelijk wie er verantwoordelijk is. Voor een aantal andere is dat echter niet zo.

Op 1 januari 2008 is art. 9b van de Wwh (nu art. 3.6 Waterwet) in werking getreden. Lid 1 van dit artikel luidt:

> "De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort."

Een nadere analyse van dit artikel toont aan dat de gemeente niet altijd maatregelen hoeft te nemen, maar alleen als aan een aantal voorwaarden is voldaan:

1. De gemeente hoeft alleen zorg te dragen voor het maatregelen "in het openbaar gemeentelijke gebied". De gemeente is dus niet verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen op privégrond, zoals het waterdicht maken van kruipruimtes.
2. Er moet sprake zijn van "structureel nadelige gevolgen." Dit kunnen ook nadelige gevolgen op privégrond zijn. De gemeente hoeft echter geen maatregelen te nemen tegen incidentele grondwateroverlast.
3. Er moet sprake zijn van structureel nadelige gevolgen "voor de aan de grond gegeven bestemming." Illegaal landgebruik wordt dus niet beschermd.
4. De nadelige gevolgen moeten "zoveel mogelijk" voorkomen of beperkt worden. Er is dus sprake van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatsverplichting.
5. De maatregelen moeten "doelmatig" oftewel efficiënt zijn. De gemeente hoeft dus geen maatregelen te nemen die onevenredig duur zijn.

6. De maatregelen moeten niet tot de zorg van het waterschap of de provincie horen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het peilbeheer van het oppervlaktewater en de regulering van grondwateronttrekkingen.

Tot zover de grammaticale interpretatie van art. 9b Wwh/ 3.6 Waterwet. Een wetshistorische interpretatie leidt echter tot een enigszins andere conclusie. In onder andere de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel wordt de eigen verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar voor de staat van eigen woning sterk benadrukt, en wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente in feite beperkt tot het ontvangen en daarna verwerken van grondwater aan de perceelgrens.[78] Stel bijvoorbeeld dat er structurele grondwateroverlast in een straat is en dat deze overlast op twee manieren aangepakt kan worden, die beide doelmatig zijn: door de aanleg van een drainage systeem onder de gemeentelijke stoep en door het waterdicht maken van alle kruipruimtes. Volgens de grammaticale interpretatie van art. 3.6 Waterwet moet de gemeente het drainagesysteem aanleggen, en volgens een wetshistorische moeten de perceelseigenaren hun kruipruimtes waterdicht maken. Zolang er geen jurisprudentie is over art. 3.6 Waterwet, is het niet duidelijk wat de correcte interpretatie van dit artikel is.[79]

Voor het landelijke gebied bepaalde de Vierde Nota Waterhuishouding van 1998 dat de provincies uiterlijk in 2002 de gewenste grondwaterstand zouden vaststellen. Omdat dit nauw samenhangt met het oppervlaktewaterregime, is naderhand de term Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) geïntroduceerd. In het

---

[78] "De verantwoordelijkheid van particulieren vloeit allereerst voort uit het burgerlijk recht. Een eigenaar dan wel erfpachter is verantwoordelijk voor de staat waarin de bij hem in eigendom zijnde gebouwen verkeren, inclusief de fundering en het – indien gewenst – waterdicht zijn van kelders en kruipruimtes, en voor de toestand waarin zijn percelen verkeren. Van hem mag worden verwacht dat hij, indien nodig of gewenst, de vereiste (waterhuishoudkundige en/of bouwkundige) maatregelen neemt om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden, (…). Concrete maatregelen betreffen bijvoorbeeld de ontwatering van het eigen perceel, dan wel het zelf waterdicht maken van het bouwwerk. (…) Daarnaast vloeien ook uit het publiekrecht verplichtingen voort voor particulieren. Zij dienen immers te voldoen aan de bouwvoorschriften uit de Woningwet en de daarop gebaseerde regelgeving (het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening). In dit kader zijn in het bijzonder van belang de voorschriften die betrekking hebben op voorzieningen voor afvalwater en hemelwater. Waar het de grondwaterstand betreft, verplicht de bouwregelgeving (het Bouwbesluit en/of de gemeentelijke bouwverordening) *niet* tot het waterdicht maken van ruimtes beneden de begane grondvloer, tenzij deze ruimtes als een zogenoemd verblijfsgebied wordt (sic!) gebruikt, dat wil zeggen een ruimte waar mensen regelmatig verblijven. Van de particulier wordt dan ook op dit punt verwacht dat hij, behalve dat hij ervoor zorgt dat zijn onroerende zaak voldoet aan de eisen op grond van de bouwregelgeving, ook zelf ervoor zorgt dat het voldoet aan wensen die hij zelf daar bovenop heeft ten aanzien van het object, middels bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen en voorzieningen." (Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken; Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2002-2003, 30.578, nr. 3, p. 6-7).
NB: Het argument over de bouwregelgeving is niet erg overtuigend. De bouwregelgeving verplicht in de meeste gevallen niet tot het dicht maken van ruimtes beneden de begane grondvloeren, en daarom moet de perceelseigenaar dat zelf doen? Dat klinkt niet erg logisch. De eisen uit het Bouwbesluit zijn minimumeisen uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu (art. 2 Woningwet). Onder normale omstandigheden moeten gebouwen die aan deze eisen voldoen dus veilig, gezond en bruikbaar te zijn. Als zij dat niet zijn vanwege bijvoorbeeld grondwater in de kruipruimtes, dan is er sprake van grondwateroverlast en dan kan de gemeente verplicht zijn om maatregelen te nemen.

[79] Het gemeentelijk beleid ten aanzien van grondwateroverlast is te vinden in het gemeentelijk rioleringsplan (art. 4.22 Wm), maar zoals al het beleid, mag ook dit beleid niet strijden met de wet.

Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) van juli 2003 (zie Box 7) was afgesproken dat de provincies uiterlijk in 2005 de kaders voor de GGORs vaststellen. Dit is in de meeste provincies gebeurd, maar de kaders zijn vaak wel wat vaag uitgevallen.[80] De GGORs zelf moesten uiterlijk in 2010 vastgesteld zijn door de waterschappen in overleg met de provincies, gemeenten en belanghebbenden. In de beheersplannen voor de periode 2016-2021 zullen ook GGORs opgenomen worden.

Box 7: Het (Nationaal) Bestuursakkoord Water (actueel)

Vanaf 2003 zijn er een drietal nationale bestuursakkoorden gesloten. Dit zijn het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) van juli 2003, het Nationaal Bestuursakkoord Water actueel (NBW-actueel) van juni 2008, en het Bestuursakkoord Water van april 2011 (getekend 23 mei). Het NBW en het NBW-actueel bevatten inhoudelijke en procedurele afspraken om in 2015 het watersysteem "op orde" te hebben en problemen met wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit zoveel mogelijk te voorkomen. Juridisch vallen het NBW (-actueel) te kwalificeren als een bevoegdhedenovereenkomst: een overeenkomst over het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden. Zoals alle overeenkomsten, is de overeenkomst in principe verbindend voor de ondertekenaars. Dit zijn het Rijk, de provincies vertegenwoordigd door de voorzitter van het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG. Individuele waterschappen en gemeenten zijn geen partij bij het NBW, maar de Unie van Waterschappen en de VNG zeiden in het NBW (-actueel) toe hun leden te stimuleren om de afspraken uit het NBW (-actueel) na te komen. Verder is bepaald dat het NBW-actueel niet in rechte afdwingbaar is (art. 21 NBW-actueel).

Dat het NBW alleen partijen bindt en niet in rechte afdwingbaar is, wil niet zeggen dat deze in juridische procedures met derden geen rol kan spelen. Het NBW is in dit opzicht te vergelijken met beleidsregels. Zowel besproken in § 2.1.4, zijn beleidsregels bij besluit vastgestelde regels van bestuursorganen over hoe zij hun eigen bevoegdheden zullen gebruiken (art. 1:3 lid 4 Awb). Bevoegdhedenoverkomsten zoals het NBW bevatten ook regels over het gebruik van bevoegdheden door bestuursorganen, alleen zijn deze regels via overeenkomst tot stand gekomen.

Het Bestuursakkoord Water heeft een iets ander karakter dan het NBW en het NBW-actueel. Het is getekend door de Staatssecretaris van I&M en de voorzitters van de Unie van Waterschappen, IPO, VNG en VEWIN en bevat voornamelijk afspraken over efficiëntieverhoging, bezuinigingen en voorgestelde of overwogen wetswijzigingen. Deze gaan vooral, maar niet alleen, over hoogwaterbescherming.

In het NBW-actueel is formeel niet meer geldig. In het NBW-actueel zelf staat dat het voor onbepaalde tijd. Vervolgens hebben partijen in het Bestuursakkoord Water, p. 8, bepaald dat het NBW-actueel een looptijd heeft tot (eind) 2015. Inhoudelijk blijft het NBW-actueel ook na 2015 relevant, zolang er in de praktijk en in het beleid naar verwezen wordt.

[80] Projectteam Evaluatie NBW (2006). *Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water; Eindrapport Verantwoordend Spoor* (www.helpdeskwater.nl)

3.3 Passief beheer

Het passieve watersysteembeheer is het reguleren van het gebruik van watersystemen door derden. Dit wordt grotendeels geregeld in hoofdstuk 6 van de Waterwet "Handelingen in watersystemen" en in de regelgeving op basis van dit hoofdstuk.

Het centrale juridische instrument voor het passieve watersysteembeheer is de watervergunning. Deze vervangt een groot aantal vergunningen, ontheffingen en concessies uit een zestal wetten en de waterschapskeuren (zie Tabel 4).[81] Daarnaast is er het instrument "algemene regels". Algemene regels gelden soms naast de vergunningplicht, en soms vervalt de vergunningplicht als aan de algemene regels voldaan wordt. Verder kunnen er algemene verboden opgelegd worden (art. 6.7 Waterwet). Ten slotte zijn er verschillende verplichtingen tot het geven van informatie, zoals meldings- en registratieverplichtingen.

Handeling	**Instrument**
Lozen van water op of onttrekken van water aan oppervlaktewateren	• Vergunning (art. 24 Wet op de waterhuishouding) • Registratie (art. 12 Wet op de waterhuishouding) • Registratie- en vergunningplichtige gevallen stonden vermeld in de Uitvoeringsregeling waterhuishouding (Rijkswateren), provinciale verordeningen en waterschapskeuren
Met behulp van een werk brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in oppervlaktewateren	• Wvo-vergunning (art. 1 e.v. Wvo) • Niet voor bepaalde typen lozingen die voldeden aan bij AMvB gestelde eisen (art. 2a lid 2 Wvo)
Lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen op zee	• Wvz-ontheffing (art. 3 Wvz)
Grondwateronttrekking en –infiltratie	• Melding (art. 11 Grondwaterwet) • Vergunning (art. 14 Grondwaterwet) • Vrijstelling bij provinciale verordening (art. 15 Grondwaterwet) • Geen vergunningplicht voor bepaalde categorieën onttrekking waarvoor bij provinciale verordening algemene regels gesteld waren (art. 15a en 15b Grondwaterwet)
Het maken of houden van werken en het storten, plaatsen, neerleggen, etc. van vaste stoffen in, op, onder of over "Rijkswaterstaatswerken"	• Vergunning (art. 2 Wet beheer rijkswaterstaatswerken)
Droogmakerijen en indijkingen (ook kleine zee- of rivierwaartse dijkverleggingen)	• Concessie Minister V&W (art. 1 Wet op de droogmakerijen en indijkingen)
Diverse handelingen m.b.t. regionale watersystemen (bv. dempen sloten, gebruik dijken)	• Vergunning, ontheffing, meldingsplicht, algemene regels etc. op grond van waterschapskeur (cf. art. 56 Waterschapswet)

Tabel 4: Passief watersysteembeheer vóór de Waterwet

[81] Het probleem met al deze oude instrumenten was dat sommige handelingen meerdere malen gereguleerd waren. Zo was voor een kleine rivierwaartse verlegging van de rivierdijk zowel een vergunning op grond van de Wbr als een concessie op grond van de Wet op de droogmakerijen en indijkingen nodig. De vergunning en de concessie werden beide verleend door de Minister van I&M. De omschrijving van de vergunningplichtige handelingen, de te volgen procedures, de termijnen die in acht genomen moesten worden en de afwegingskaders verschilden echter sterk.

In de volgende paragrafen zal achtereenvolgens de regulering van het lozen van stoffen, het onttrekken en lozen van water en overige handelingen besproken worden. Ten slotte zal de watervergunning zelf besproken worden.

3.3.1 Lozen van stoffen op oppervlaktewater

Bij lozingen op het oppervlaktewater wordt vaak onderscheid gemaakt tussen directe lozing op het oppervlaktewater en indirecte lozingen via het gemeentelijke riool, waarna het afvalwater eerst nog gezuiverd wordt in een rwzi. In de praktijk doen zich echter veel tussengevallen voor. Zo zijn er bedrijven die hun afvalwater zelf aanleveren bij een rwzi via een eigen pijpleiding of een gezamenlijk transportsysteem. Ook zijn er bedrijven die hun afvalwater met behulp van een gezamenlijk transportsysteem lozen op het oppervlaktewater, al-dan-niet na zuivering.[82]

Directe lozingen worden gereguleerd in art. 6.2 lid 1 van de Waterwet. Dit artikel bepaalt dat het verboden is om "stoffen" te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij hiervoor een vergunning is verleend door de beheerder of hiervoor vrijstelling is verleend bij of krachtens AMvB.[83] "Stoffen" wordt in art. 6.1 nader gespecificeerd als "afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen."

Het aanleveren van afvalwater aan een rwzi via een eigen pijpleiding wordt geregeld in art. 6.2 lid 2 Waterwet. Evenals directe lozingen op waterlichamen, zijn deze verboden tenzij hiervoor een vergunning door het bestuur van het waterschap is verleend of vrijstelling is verleend bij of krachtens AMvB. In de vergunning kunnen voorwaarden worden opgelegd "ter bescherming van de doelmatige werking" van de rwzi (art. 6.11 lid 2 Waterwet). Zo kunnen er minimumeisen gesteld worden aan de concentraties van stoffen in het aan te voeren water om te voorkomen dat de bacteriën in de rwzi het loodje leggen.

Lozing op het "openbare vuilwaterriool" (cf. art. 1.1 Waterwet) wordt niet geregeld in de Waterwet, maar in de Wet Milieubeheer. De gemeente is hiervoor verantwoordelijk.[84] Insgelijks wordt het lozen door bedrijven op een gezamenlijk transportsysteem ("gezamenlijk werk") geregeld in de Wabo. Wél heeft de beheerder van dat werk op grond van art. 6.2 lid 1 en 2 Waterwet een watervergunning of ontheffing nodig.[85]

---

[82] Zie over lozen ook Ozinga, J.C. en Wensink, W.J. (2011), "Lozingen onder de Waterwet en de Wabo", *Milieu & Recht*, 38 (1), 2-9.

[83] Zie de definitie van oppervlaktewaterlichaam in art. 1 Waterwet. Geen watervergunning is vereist voor lozingen op gronden binnen een oppervlaktewaterlichaam die aangewezen zijn als "drogere oevergebieden" (art. 6.2 lid 3). Hier gelden de regels van de Wet bodembescherming (§ 5.1). Drogere oevergebieden kunnen aangewezen worden in de uiterwaarden van de grote rivieren (art. 3.1 lid 3 jo. lid 2 Waterwet). Daarnaast kunnen provincies bij provinciale verordening drogere oevergebieden aanwijzen (art. 3.2 jo. art 6.2 lid 3 en 7.1 lid 2 Waterwet).

[84] Onder de oude Wvo was een vergunning van de waterbeheerder nodig voor lozingen op het riool uit een twintigtal categorieën bedrijven (art. 1 lid 1 en 2 Wvo en Besluit ex artikel 1, tweede lid, en 31, vierde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Het volledig overhevelen van de indirecte lozingen naar de Wet Milieubeheer is op veel weerstand van de waterschappen gestuit.

[85] De regering stelde in het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet voor om individuele bedrijven vergunningplichtig te maken, maar de Tweede Kamerleden Boelhouwer (PvdA) en Koppejan (CDA) dienden een amendement in dat die bepaling schrapte, en dit amendement werd aangenomen (Kamerstukken II 2008/09, 31.858 nr. 15).

Naast of in plaats van vergunningen kunnen bij of krachten AMvB algemene regels vastgesteld worden waaraan voldaan moet worden (art. 6.6 Waterwet). Dit geldt voor de Rijkswateren in alle gevallen en voor de regionale wateren alleen "met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen", zoals de implementatie van Europese richtlijnen. De algemene regels kunnen algemene verboden inhouden om bepaalde stoffen te lozen. Zij kunnen ook onderzoeks- en informatieverplichtingen bevatten, zoals het melden van handelingen, het uitvoeren van metingen, het registreren van gegevens en het opgave doen van deze gegevens (art. 6.7 Waterwet). Bovendien kan de verplichting opgelegd worden om te voldoen aan voorschriften die gegeven worden door aan te wijzen bestuursorganen, waarbij afgeweken mag worden van de algemene regels (zgn. maatwerkvoorschriften: art. 6.6 Waterwet).

Ook het waterschap kan algemene regels voor het lozen vaststellen, maar alleen voor het lozen op de regionale wateren (art. 78 Waterschapswet).[86]

Algemene regels over het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam zijn te vinden in een drietal AMvB's:

- Activiteitenbesluit (Algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), voor lozingen vanuit "inrichtingen"
- Besluit lozing afvalwater huishoudens, voor particuliere huishoudens
- Besluit lozen buiten inrichtingen, voor overige lozingen

Het Activiteitenbesluit is op 1 januari 2008 in werking getreden en bundelt de uitvoeringsregels op grond van de Waterwet, de Wet Milieubeheer/ Wabo en de Wet Bodembescherming voor lozingen vanuit "inrichtingen." Een "inrichting" is "elke door de mens als bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht" (art. 1 Wm). Het Activiteitenbesluit bevat regels over drie soorten inrichtingen (zie art. 1.2 Activiteitenbesluit):

- Type A: de simpelste
- Type B: de iets grotere en complexere.[87]
- Type C: een aantal soorten inrichtingen die een omgevingsvergunning nodig hebben op grond van art. 1.1 lid 3 Wabo. Hiervoor gelden niet alle regels uit het Activiteitenbesluit (zie hieronder).[88]

Daarnaast zijn er inrichtingen die wel een omgevingsvergunning nodig hebben, maar waarvoor het Activiteitenbesluit geen regels bevat. Deze hebben in de meeste gevallen ook een watervergunning nodig.

---

[86] Deze regels en voorschriften mogen niet strijden met de Waterwet of het Waterbesluit. Bij AMvB kan echter bepaald worden dat bij verordening van een waterschap, dan wel in een aan een watervergunning te verbinden voorschriften, afgeweken mag worden van de algemene regels (art. 6.6 lid 3 Waterwet).

[87] Hiervoor gelden dezelfde eisen als voor de Type A inrichtingen, met als enig verschil dat de oprichting van deze inrichtingen ten minste vier weken van tevoren gemeld moet worden aan het bevoegde gezag (art. 1.10 jo. 1.4 Activiteitenbesluit).

[88] Verder is een aantal activiteiten expliciet uitgezonderd (art. 1.6 lid 4 Activiteitenbesluit):

- Het in een oppervlaktewaterlichaam, in een werk, aanbrengen of houden van bouwstoffen
- Het aanbrengen, verspreiden of tijdelijk opslaan van grond of baggerspecie
- Lozen ten gevolge van het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie, waarop het Besluit bodemkwaliteit van toepassing is

Lozingen die in het Activiteitenbesluit geregeld zijn, hebben geen watervergunning nodig (art. 1.6 lid 1). Lozingen die in het Activiteitenbesluit geregeld zijn, zijn het lozen van grondwater bij bodemsanering en proefbronnering, het lozen van grondwater bij ontwatering, het lozen van hemelwater en van huishoudelijk afvalwater (zie § 4.1.1 van dit dictaat), en het lozen van koelwater (art. 2.2 en § 3.1.2 Activiteitenbesluit). Voor de Type A en B inrichtingen bevat het Activiteitenbesluit daarnaast regels met betrekking tot bulkgoederen (art. 4.10 en 4.11), het spuien van stoomketels (art. 4.19), het reinigen van tanks en tankwagens (art. 4.104) en het bereiden van voedingsmiddelen (art. 4.109). Voor Type C inrichtingen dienen deze typen lozingen, voor zover relevant, geregeld te worden in de omgevingsvergunning (lozen op vuilwaterriool) of de watervergunning (lozen op oppervlaktewater).

Voor de meeste typen lozingen maakt het Activiteitenbesluit onderscheid tussen a) lozingen op oppervlaktewateren die geen bijzondere bescherming behoeven, en b) lozingen op of in de bodem en op oppervlaktewateren die dat wel behoeven. In het laatste geval zijn de grenswaarden voor de verschillende parameters (BOD, concentratie zink etc.) veel lager.[89] Het doel van het onderscheid is om de doelstellingen die voor de verschillende wateren gelden, te kunnen halen. Daarnaast kan de beheerder een "maatwerkvoorschrift" geven en hierbij afwijken van de algemene regels (art. 2.2 lid 3 en 1.2 Activiteitenbesluit, art. 8.40 Wm).

Het Besluit lozing afvalwater huishoudens wordt behandeld in § 4.1.1.

Het Besluit lozen buiten inrichtingen is op 1 juli 2011 in werking getreden en regelt alle overige lozingen op het oppervlaktewater. Deze lozingen zijn in principe vergunningplichtig, maar art 1.3 van het besluit heft deze plicht voor een aantal lozingen op.

Lozen op het vuilwaterriool is in het algemeen toegestaan, mits wordt voldaan aan de voorschriften voor de specifieke activiteit en aan de algemene zorgplicht van de lozer om nadelige gevolgen voor het milieu, het riool en de rwzi zoveel mogelijk te voorkomen (art. 2.1 Activiteitenbesluit, art. 4 Besluit lozing afvalwater huishoudens, art. 2.1 Besluit lozen buiten inrichtingen). Overig lozen is verboden, tenzij het expliciet toegestaan is.

Voor meer details wordt de lezer verwezen naar de AMvBs zelf en naar het Handboek water, dat een de systematiek uitgebreid en duidelijk uitlegt.[90]

3.3.2 Onttrekken en lozen van water

Voor het onttrekken en lozen van water geldt dat een vergunning verplicht gesteld kan worden (art. 6.5 Waterwet). De vergunningplichtige gevallen voor wat betreft de Rijkswateren staan vermeld in de Waterregeling, art. 6.16: 5000 m^3/ uur voor het lozen van water en 100 m^3/uur voor het onttrekken van water. Onder deze grens geldt een meldingsplicht (art. 6.17 Waterregeling). Voor wat betreft de regionale oppervlaktewateren zijn de vergunningplichtige gevallen geregeld in de waterschapskeur. Grondwateronttrekkingen waar gedeputeerde staten voor verantwoordelijk zijn, zijn altijd vergunningplichtig (art. 6.4 Waterwet). Overige grondwateront-

[89] De oppervlaktewateren die geen bijzondere bescherming behoeven, staan opgesomd in Bijlage 2 van de (ministeriële) Activiteitenregeling milieubeheer.

[90] http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water

trekkingen kunnen vergunningplichtig zijn op grond van een waterschapskeur. Verder geldt voor zowel oppervlakte- als grondwater dat bij of krachten AMvB vergunningplichtige gevallen aangewezen kunnen worden "met het oog op internationale verplichtingen en bovenregionale belangen" (art. 6.5 Waterwet). Dat laatste is tot nu toe niet gebeurd.

Naast of in plaats van vergunningen kunnen algemene regels vastgesteld worden en voorschriften gegeven worden, zoals een meldingsplicht voor niet-vergunningplichtige grondwateronttrekkingen (art. 6.5 en 6.6 Waterwet, art. 6.11 Waterbesluit).

Waterschappen kunnen ook andere handelingen dan onttrekken en lozen die de waterkwantiteit beïnvloeden, vergunningplichtig maken of geheel verbieden. Hierbij valt te denken aan de aanleg van drainagesystemen en het dempen van sloten.

In geval van een watertekort of dreigend watertekort kan de Minister wateronttrekking aan Rijkswater tijdelijk verbieden (art. 6.18 lid 3 Waterbesluit). Waterschapskeuren bevatten vergelijkbare bepalingen voor de regionale wateren.

In grondwaterbeschermingsgebieden kunnen aanvullende regels gelden. Dit zijn gebieden die bij provinciale verordening aangewezen zijn met het oog op waterwinning (art. 1.2 lid 2 Wet Milieubeheer). Verder kan de wetgeving op het gebied van natuurbescherming consequenties hebben (zie § 5.4).

Grondwateronttrekkingen van meer dan 500 meter diepte vallen onder de Mijnbouwwet (art. 6.12 lid 1, punt d, Waterwet). Deze hebben een vergunning nodig van de Minister van EZ.

3.3.3 Gebruik van waterstaatswerken

Bij of krachtens AMvB kan voor Rijkswateren verboden worden om zonder vergunning "gebruik te maken van een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen" (art. 6.5 punt c Waterwet). Zoals reeds vermeld in de inleiding van § 3.2, wordt onder "waterstaatswerk" verstaan oppervlaktewaterlichamen (inclusief bodem, oevers en uiterwaarden), bergingsgebieden, waterkeringen en de ondersteunende kunstwerken. Voorbeelden van concrete activiteiten die vergunningplichtig gemaakt kunnen worden, zijn het bouwen op dijken en in uiterwaarden.

Nadere regels over Rijkswaterstaatswerken zijn te vinden in het Waterbesluit, artt. 6.12-6.16. Voor de toepassing van de vervallen Wet beheer Rijkswater staatswerken heeft de Staatssecretaris van V&W een aantal beleidsregels vastgesteld, die ook onder de Waterwet relevant blijven. Deze betreffen onder andere het plaatsen van windturbines op, in of over Rijkswaterstaatswerken en voor installaties in de exclusieve economische zone. Voor de grote rivieren zijn er de Beleidsregels grote rivieren.[91] Vereenvoudigd komen de Beleidsregels grote rivieren erop neer dat voor niet-riviergebonden activiteiten in gebieden met een waterbergingsfunctie alleen een watervergunning verleend wordt als eventuele waterstandsverhogende effecten gecompenseerd worden. In gebieden met een stroomvoerende functie geldt

[91] Stcrt 2006, 133 en 2009, 19704.

bovendien dat er sprake moet zijn van (1) een groot openbaar belang en de betreffende activiteit kan redelijkerwijs niet buiten het rivierbed worden gerealiseerd, òf (2) een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor bestaande grondgebonden agrarische bedrijven, òf (3) een functieverandering binnen de bestaande bebouwing, òf (4) een activiteit die per saldo meer ruimte oplevert op een rivierkundig aanvaardbare locatie. De Beleidsregels grote rivieren zijn hiermee iets soepeler dan zijn voorganger, de Beleidslijn Ruimte voor de rivier uit 1996.[92]

Het gebruik van niet-Rijkswaterstaatswerken was en blijft gereguleerd bij provinciale verordeningen en vooral bij waterschapskeuren. Bij of krachtens AMvB kan een vergunning verplicht gesteld worden, maar alleen "met het oog op internationale verplichtingen en bovenregionale belangen" (art. 6.5 Waterwet).

3.3.4 De watervergunning

De watervergunning is de vergunning voor handelingen door derden ten aanzien van watersystemen. De artikelen 6.13-6.24 van de Waterwet bevatten hierover nadere bepalingen.[93] Een belangrijk uitgangspunt is dat er voor een handeling of samenstelsel van handelingen telkens maar één watervergunning verplicht is.[94] Als er meerdere beheerders verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, bijvoorbeeld als er zowel grote hoeveelheden grondwater onttrokken gaan worden en er stoffen geloosd gaan worden op regionaal oppervlaktewater, dan wordt de vergunning verleend door het hoogste gezag, in dit geval gedeputeerde staten. Bij meerdere beheerders van hetzelfde niveau, wordt de vergunning verleend door de beheerder op wiens grondgebied de handeling of het samenstelsel van handelingen voornamelijk wordt verricht.[95] De vergunning kan echter alleen verleend worden nadat de andere bevoegde beheerders in de gelegenheid zijn gesteld om advies te geven. (art. 6.17 Waterwet).

De aanvraag voor een watervergunning dient ingediend te worden bij burgemeester en wethouders of het bevoegde gezag voor de watervergunning (art. 6.15 lid 1 Waterwet). Voor vergunningen voor het lozen of storten van stoffen en voor grondwateronttrekkingen waarvoor de provincie verantwoordelijk is, wordt altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene Wet Bestuursrecht gevolgd (art. 6.16 Waterwet). In andere gevallen kan deze procedure gevolgd worden (art. 3.10 Awb). De uniforme openbare voorbereidingsprocedure houdt onder andere in dat het ontwerp-besluit gedurende zes weken ter inzage gelegd wordt en dat belanghebbenden mondeling of schriftelijk kunnen reageren.

Aan watervergunningen kunnen voorschriften verbonden worden (art. 6.20 Waterwet). Het bevoegde gezag (zie hierboven) kan deze voorschriften aanvullen of wijzigen (art. 6.22 lid 1). Verder kunnen watervergunningen zowel voor bepaalde

---

[92] Staatscourant 1996, 77.

[93] Art. 6.13 bepaalt expliciet dat deze artikelen ook van toepassing zijn op vergunningen en ontheffingen op grond van een waterschapsverordening. Hoewel dit er niet expliciet staat, zullen de artikelen ook gelden voor gemeentelijke en provinciale vergunningen voor handelingen in watersystemen.

[94] Zie de MvT bij het wetsvoorstel voor de Waterwet, p. 59.

[95] Onderling kunnen de bestuursorganen een ander bestuursorgaan aanwijzen.

tijd als voor onbepaalde tijd verleend worden. In vier situaties kan het bevoegd gezag een vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken (art. 6.22, lid 2 en 3):

1. Indien de vergunning gedurende drie achtereenvolgende jaren niet gebruikt is
2. Op aanvraag van de vergunninghouder
3. Indien de omstandigheden veranderd zijn of zich feiten voordoen die de vergunning niet langer toelaatbaar maken
4. Indien internationale verplichtingen zoals verdragen en Europese richtlijnen, dit noodzakelijk maken

In het tweede en het derde geval kan een watervergunning niet ingetrokken worden als volstaan kan worden met een wijziging of aanvulling van de voorschriften.

Naast deze regels, zijn ook de zgn. "algemene beginselen van behoorlijk bestuur" van toepassing op het verlenen, wijzigen en intrekken van watervergunningen (zie § 10.5). Bovendien kan de vergunninghouder bij wijziging of intrekking recht op schadevergoeding hebben (zie § 11.5), zeker als veranderende beleidsinzichten hieraan ten grondslag liggen.

3.4 Noordzee en Waddenzee

3.4.1 Noordzee

Het beheer van de Waddenzee en vooral de Noordzee verschilt op een aantal punten van het beheer van de Nederlandse binnenwateren. De Noordzee bestaat juridisch gezien uit verschillende gebieden en zones. Op grond van het UNCLOS-verdrag (United Nations Convention on the Law of the Seas) uit 1982 (aangevuld in 1994) mogen staten territoriale wateren van maximaal 12 zeemijlen vastleggen. Deze wateren vormen een integraal onderdeel van het grondgebied van de betreffende staat. Daarnaast mogen staten een "exclusieve economische zone" (EEZ) vastleggen van maximaal 200 zeemijl voorbij de territoriale wateren. In dit gebied heeft de betreffende staat soevereine bevoegdheden ten aanzien van de exploratie, exploitatie, instandhouding en het beheer van natuurlijke rijkdommen.

Nederland heeft in 1985 zijn territoriale wateren en in 1999 de exclusieve economische zone bij wet vastgelegd, nadat al in 1977 een visserijzone van 200 mijl was vastgelegd.[96] Van de territoriale wateren is slechts de eerste kilometer (op de meeste plekken) gemeentelijk en provinciaal ingedeeld.[97] In de rest van de territoriale wateren voert het Rijk de gemeentelijke en provinciale taken uit.

Voor zover dit niet anders bepaald is, gelden de Nederlandse wetten alleen binnen de territoriale wateren. De Waterwet, art. 1.4, en een aantal andere wetten bepalen echter expliciet dat zij ook van toepassing zijn in de Nederlandse exclusieve economische zone.

---

[96] Wet grenzen Nederlandse territoriale zee, Uitvoeringsbesluit ex artikel 1 Machtigingswet instelling visserijzone.

[97] Wet regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van Den Helder tot en met Sluis, Wet tot gemeentelijke indeling van de Waddenzee, Wet tot provinciale indeling van de Waddenzee. De laatste twee regelen ook de gemeentelijke en provincial indeling van het aanlsuitende stuk van de Noordzee.

Nationale wet- en regelgeving • Besluit MER • Erfgoedwet[2] • Flora- en faunawet • Mijnbouwwet en -besluit • Natuurbeschermingswet 1998 • Ontgrondingenwet • Rijkswet instelling Exclusieve Economische Zone • Scheepvaartverkeerswet en -reglement • Visserijwet • Waterwet • Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* • Besluit omgevingsrecht* • Activiteitenbesluit[2] • Wet bestrijding maritieme ongevallen • Wet installaties Noordzee • Wet milieubeheer • Wet op de ruimtelijke ordening • Wet voorkoming verontreiniging door schepen • Wet windenergie op zee • Wrakkenwet* **Relevante EU-regelgeving** • Verordening gemeenschappelijk visserijbeleid • Kaderrichtlijn mariene strategie • Richtlijn maritieme ruimtelijke planning • Kaderrichtlijn water* (1-mijlszone) • M.E.R.-richtlijn • Strategische milieubeoordelingsrichtlijn • Habitatrichtlijn • Vogelrichtlijn • Zwemwaterrichtlijn* **Nationaal beleid** • Nationaal Waterplan 2016-2021 • Beleidsnota Noordzee 2016-2021 • Beheer en ontwikkelingsplan Rijkswateren 2016-2021 • Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte • Structuurvisie Windenergie op Zee • Beleidsbrief zeevaart 2008 • Structuurvisie buisleidingen • Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening • Beheerplannen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden • Beleidsregels ontgronding in rijkswateren • Beleidsbrief maritieme noodhulp	**Internationale verdragen** • Zeerechtverdrag (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1972) • OSPAR-Verdrag (noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan) • Protocol bij het verdrag van Londen (storten van afval en andere stoffen op zee) • Bonn overeenkomst: olie en andere verontreinigingen • MARPOL-verdrag: verontreiniging door schepen • Ballastwaterverdrag • Interventieverdrag: optreden buiten de territoriale wateren bij dreigend gevaar door een ongeval • Biodiversiteitsverdrag • ASCOBANS (bescherming kleine walvisachtigen) • AEWA (trekvogels) • Verdrag van Bonn: Bescherming migrerende dieren • Verdrag van Bern: natuurbescherming binnen Europa • Ramsarverdrag • Wrakopruimingsverdrag • Espoo-verdrag: grensoverschrijdende m.e.r. in Europa e.o. **Internationale fora** • OSPARCOM: Commissie opgericht bij het OSPAR-verdrag • North Sea Commission: forum van regio's (o.a. provincies) in de Noordzee-regio • IMO (International Maritime Organization): de VN-organisatie voor de Scheepvaart. De belangrijkste werkvelden zijn veiligheid en milieu • IALA (International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities). • PIANC (International Navigation Association): organisatie waarin afspraken worden gemaakt over de dimensies van vaarwegen, het uitvoeren van baggerwerken e.d. • ICES (International Council for the Exploration of the Seas): forum dat wetenschappelijke informatie levert aan onder andere de EU en OSPARCOM • EMSA: European Maritime Safety Administration (afspraken over oliebestrijdingscapaciteit) • Conference of the Parties Verdrag van Bonn

*: Alleen territoriale wateren

1: Meer dan te iale wateren maar niet voor alle aspecten de gehele EEZ

Tabel 5: Belangrijke wet- en regelgeving, beleid en internationale fora met betrekking tot de Noordzee (niet uitputtend!)[98]

[98] Zie Oude Elferink, A.G. (2014), *Identificatie en analyse van relevante regelgeving en beleid in het kader van het project "Beleid en regelgeving informatiesysteem Noordzee" (BREIN); Herziening 2015*, Utrecht: Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS), Universiteit Utrecht.

Naast het UNCLOS-verdrag en de nationale wetgeving gelden op de Noordzee ook een aantal andere internationale verdragen en veel van de regelgeving van de Europese Unie. Twee richtlijnen zijn speciaal geschreven voor de zee: de Kader-richtlijn mariene strategie (2008/56/EG) en de Richtlijn maritieme ruimtelijke planning (2014/89/EU). De eerste richtlijn is voor de zee wat de Kaderrichtlijn water (hoofdstuk 6) is voor het zoetwater en de kustwateren: het kader voor de Lidstaten om een goede milieutoestand te bereiken. Het centrale instrument zijn mariene strategieën, die onder andere een omschrijving van de goede milieutoestand en een programma van maatregelen dat gericht is op het bereiken of behouden van die toestand, dienen te bevatten. Lidstaten die deel uitmaken van dezelfde maritieme regio (bv. de noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan) of sub-regio (bv. de Noordzee) dienen hierbij samen te werken. De centrale verplichting in de richtlijn maritieme ruimtelijke planning is dat Lidstaten uiterlijk op 31 maart 2021 een ruimtelijk plan voor hun mariene wateren moeten hebben vastgesteld, waarbij zij moeten samenwerken met de buurlanden en rekening moeten houden met onder andere de wisselwerking tussen land en zee, ecologische, economische, sociale en veiligheidsaspecten. Zowel de Nederlandse maritieme strategie als het ruimtelijk plan voor het Nederlandse deel van de Noordzee zullen deel gaan uitmaken van het nationale waterplan.

Tabel 5 geeft een overzicht van het beleid en de wet- en regelgeving met betrekking tot het Nederlandse deel van de Noordzee. Een deel van deze regelgeving is in het voorgaande al aan bod gekomen, een ander deel zal nog aan bod komen.

3.4.2 Waddenzee

De Waddenzee is een belangrijk natuurgebied, er wordt (werd) op kokkels gevist, er zijn plannen om gas te winnen, er wordt gerecreëerd, en delen worden gebruikt als militair oefenterrein. In principe geldt alle Nederlandse wet- en regelgeving, plus veel internationale regelgeving. De meest betrokken overheden zijn de Ministers/ Ministeries van I&M, EZ en Defensie, met hun regionale diensten; drie provincies (Groningen, Friesland en Noord-Holland); vijf eilandgemeenten; dertien kustgemeenten; en drie waterschappen. Deze werken samen in onder andere:

- Regiecollege Waddengebied (Ministerie van I&M en EZ, provincies, gemeenten, waterschappen, milieubeweging en economische partijen)
- Beheerraad Waddenzee
- Stuurgroep Waddenprovincies
- Samenwerkingsverband de Waddeneilanden
- Vereniging van Waddenzeekustgemeenten (12 kustgemeenten)
- Federatie van Waddenzeegemeenten (alle 17 waddengemeenten)
- Regionaal bestuurlijk overleg Rijn-Noord en regionaal ambtelijk overleg Rijn-Noord (implementatie Kaderrichtlijn Water)

Daarnaast is er een groot aantal belangengroepen, zoals de Waddenvereniging, de Nederlandse Vissersbond en de Noord Nederlandse Watersport Bond, en zijn er veel individuele belanghebbenden, zoals de inwoners en de Gasunie. Ten slotte zijn er 4-jaarlijkse Regeringsconferenties tussen Nederland, Duitsland en Denemarken en is er een Common Wadden Sea Secretariat in Wilhelmshaven, Duitsland (www.waddensea-secretariat.org).

Al deze partijen overleggen en stemmen niet alleen veel met elkaar af, maar ook produceren zij veel beleid. In de eerste plaats zijn er de nationale, provinciale en gemeentelijke plannen op het gebied van de waterhuishouding, milieubeheer, natuurbeheer en ruimtelijke ordening (§ 2.1.4 en 5.4). Specifiek voor het Waddengebied zijn de Derde Nota Waddenzee en het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied. Potentieel het belangrijkst voor een integraal beheer van het Waddengebied is het gemeenschappelijk beheersplan en het programma van maatregelen van de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten, het Waddengebied beheer en ontwikkelingsplan, Léven in de Wadden, uit 2009. Verder is de Waddenzee aangewezen als Natura 2000 gebied (Europeesrechtelijk beschermd natuurgebied: zie § 5.6) en valt het in zijn geheel onder de Kaderrichtlijn Water (zie Hoofdstuk 6).

4 WATERKETENBEHEER MINUS WATERZUIVERING

Het waterketenbeheer omvat de productie en distributie van leidingwater en de inzameling en behandeling van stedelijk afvalwater. Omdat in Nederland de behandeling van stedelijk afvalwater organisatorisch en juridisch is ingedeeld bij het watersysteembeheer, zullen in dit hoofdstuk alleen de inzameling van stedelijk afvalwater en de openbare watervoorziening behandeld worden.

4.1 De inzameling van afvalwater

4.1.1 Riolering en septic tanks

Op grond van art. 10.33 Wet milieubeheer (Wm) draagt "elke gemeente [...] zorg voor de doelmatige inzameling en het doelmatig transport van afvalwater dat vrijkomt bij de binnen haar grondgebied gelegen percelen (…)." Gedeputeerde staten kunnen ontheffing van deze verplichting verlenen voor gebieden buiten de bebouwde kom en voor bebouwde kommen die minder dan 2000 "inwonerequivalenten" (i.e.) aan afvalwater produceren.[99]

Bijna alle provincies hebben een eigen ontheffingenbeleid vastgesteld. Gedeputeerde staten moeten bij het al-dan-niet verlenen van vrijstelling rekening houden met de bepalingen uit het Besluit lozing afvalwater huishoudens (voor individuele huishoudens) en het Activiteitenbesluit (voor inrichtingen). Het eerstgenoemde besluit verbiedt het lozen van huishoudelijk afvalwater[100] op of in de bodem of in een oppervlaktewaterlichaam indien de afstand tot het dichtstbijzijnde vuilwaterriool of een zuiveringstechnisch werk waarop aansluiting kan plaatsvinden, 40 meter of minder bedraagt (art. 7 en 10). Bovendien moet afvalwater, voordat het geloosd wordt, door een “zuiveringsvoorziening” geleid worden (art. 8 en 11). Dit is een sceptictank van minimaal 6m3 (Regeling lozing afvalwater huishoudens).

Het Activiteitenbesluit, art. 3.4 lid 1, verbiedt het lozen van huishoudelijk afvalwater als de afstand tot het dichtstbijzijnde (vuilwater)riool minder bedraagt dan:

- 40 m bij lozingen van maximaal 10 inwonerequivalenten (i.e.)
- 100 m bij lozingen tussen 10 en maximaal 25 i.e.
- 600 m bij lozingen tussen 25 en 50 i.e.
- 1500 m bij lozingen tussen 50 en 100 i.e.
- 3000 m bij lozingen tussen 100 en 200 i.e.[101]

---

[99] In 2013 waren in totaal 21.000 woningen niet aangesloten op een riool. (Oosterom, E. en Hermans, R. (2013) *Riolering in beeld; benchmark rioleringszorg 2013*, Stichting Rioned, Ede).

[100] "Huishoudelijk afvalwater" wordt in art. 1.1 van de Wet milieubeheer gedefinieerd als “afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden." Hier valt dus ook afvalwater uit "inrichtingen" zoals hotels onder. Zie voor lozingen van ander afvalwater § 3.3.1 van dit dictaat.

[101] Het Besluit lozen buiten inrichtingen bevat een soortgelijke bepaling (art. 3.6). Grotere lozingen van huishoudelijk afvalwater buiten inrichtingen zullen echter niet veel voorkomen.

Het Activiteitenbesluit stelt eisen wat betreft BOD e.d. aan het huishoudelijke afvalwater uit inrichtingen dat in oppervlaktewater of in de bodem geloosd wordt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lozingen in de bodem en op oppervlaktewater dat geen bijzondere bescherming behoeft, en lozingen op oppervlaktewater dat dat wèl behoeft (art. 3.5 lid 1). De eisen gelden niet voor lozingen van minder dan 6 i.e. als het afvalwater eerst door een zuiveringsvoorziening geleid wordt, d.w.z. een septic tank van minimaal 6 m^3 (art. 3.3 en 3.4 Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer).

De aanleg van riolering in het buitengebied komt grotendeels ten laste van de gemeente. Septic tanks daarentegen komen meestal geheel ten laste van de perceeleigenaar. Ongeveer één derde wordt echter beheerd door de gemeente.[102] Deze gemeenten geven daarmee een "brede interpretatie" aan de gemeentelijke zorgplicht uit art. 10.33 Wm.[103] De kosten die zij hiervoor maken, dekken zij uit de gemeentelijke rioolheffing. Verder geven een aantal waterschappen subsidie voor de aanleg van septic tanks in het algemeen of voor een hogere klasse (betere) septic tanks in kwetsbare gebieden.

4.1.2 Vervanging van de riolering

Veel van de bestaande riolen zijn tientallen jaren oud en zijn hoognodig aan groot onderhoud of vervanging toe. Hierbij doen zich twee complicaties voor. In de eerste plaats leidt groot onderhoud en vervanging tot fors hogere tarieven voor de rioolheffing. De huidige riolen zijn namelijk gefinancierd uit de grondexploitatie en drukken niet op de gemeentelijke begroting. Zodra ze vervangen moeten worden, gaan ze echter wel op de begroting drukken. Een tweede complicatie is meer politiek van aard. Riolen zitten onder de grond en zolang zij functioneren, is er voor het gemeentebestuur weinig eer te behalen met goed onderhoud. Het is daarom aantrekkelijk om investeringen uit te stellen.

Om aan deze complicaties beter het hoofd te kunnen bieden, is in de Wet milieubeheer de verplichting opgenomen om uiterlijk op 1 januari 1994 een gemeentelijk rioleringsplan (Grp) op te stellen. Dit plan dient ten minste het volgende te bevatten (art. 4.22 Wm):

a. een overzicht van aanwezige voorzieningen voor de inzameling en het transport van afvalwater, voor de inzameling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater, en maatregelen tegen grondwateroverlast
b. een overzicht van de in de planperiode aan te leggen of te vervangen voorzieningen
c. een overzicht van de wijze waarop de voorzieningen worden of zullen worden beheerd
d. de gevolgen voor het milieu van de aanwezige voorzieningen en de in het plan aangekondigde activiteiten
e. een overzicht van de financiële gevolgen van de aangekondigde activiteiten

Sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke watertaken op 1 januari 2008 dienen de Grp's ook een overzicht te geven van de voorzieningen voor de inzame-

[102] Oosterom, E. en Hermans, R. (2013) *Riolering in beeld; benchmark rioleringszorg 2013*, Stichting Rioned, Ede

[103] Zie ook Kamerstukken 19.826, nr. 21 en 23.

ling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater. Naast riolen kan het hier gaan om de aanleg van extra oppervlaktewater en maatregelen om grondwateroverlast tegen te gaan. De nieuwe rioleringsplannen staan bekend als de "verbrede" rioleringsplannen en dienden uiterlijk op 1 januari 2013 gereed te zijn (art. IV lid 2 Wijzigingswet Gemeentewet, enz. (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)).[104]

4.1.3 Riooloverstortingen

Tot ongeveer 1980 werden er in Nederland voornamelijk gemengde rioolstelsels aangelegd, waarbij afvalwater en regenwater door dezelfde buizen afgevoerd worden. Bij zware regenval kan het riool al het water niet aan en dan stroomt er via overstorten een mengsel van regen- en afvalwater op het oppervlaktewater. Hierdoor kan vee ziek worden en kunnen er problemen ontstaan bij zwemwater.

Riooloverstortingen zijn lozingen. Zij zijn onder voorwaarden toegestaan (art. 3.14-3.16 van het Besluit lozingen buiten inrichtingen). Onder andere moet het desbetreffende rioleringsstelsel opgenomen zijn in het gemeentelijk rioleringsplan en uitgevoerd en beheerd worden overeenkomstig dit plan. Het waterschap (of waterschappen, als de gemeente binnen het gebied van meer dan één waterschap valt) moet bij de opstelling van het gemeentelijk rioleringsplan betrokken zijn (art. 4.23 Wm).[105]

4.2 Openbare watervoorziening

De openbare watervoorziening wordt sinds 1 juli 2011 geregeld in de Drinkwaterwet (Dww), het hierop gebaseerd Drinkwaterbesluit (Dwb), en de hier weer op gebaseerde Drinkwaterregeling (Dwr).

4.2.1 Voorgeschiedenis

De openbare watervoorziening in Nederland is zeer oud. Openbare putten en pompen bestaan al eeuwen. Voor beheer en toezicht werden hiervoor soms speciale "putmeesters" aangesteld. Veel mensen hadden echter een eigen put of pomp of gebruikten oppervlaktewater. Ook werd er al water op commerciële basis geleverd, bijvoorbeeld door de Amsterdamse bierbrouwers, die met waterschuiten schoon water uit de Vecht haalden en voor één duit per emmer aan particulieren verkochten.

---

[104] In 2013 bevatte 92% van de Grp's een invulling van de gemeentelijke zorgplicht voor hemelwater en 84% een invulling van de gemeentelijke zorgplicht voor grondwater (Oosterom, E. en Hermans, R. (2013) *Riolering in beeld; benchmark rioleringszorg 2013*, Stichting Rioned, Ede).

[105] Voor de inwerkingtreding van het Besluit lozen buiten inrichtingen op 1 juli 2011 waren de meeste overstortingen vergunningplichtig op grond van de Waterwet en daarvoor de Wvo. Een belangrijke rol bij de vergunningverlening en het rioolbeheer speelden een tweetal CIW-rapporten uit 1992 en 2001, die de zgn. "basisinspanning" definieerden. Voor nieuwe rioolstelsels hield dit in een berging van 4 mm en een pompovercapaciteit van 0,3 mm per uur. Bestaande gemengde stelsels moesten een berging van 7 mm en een pompovercapaciteit van 0,7 mm per uur hebben en aanvullend achter elke overstort een bergbezinkbassin met 2 mm berging. Bestaande gescheiden stelsels moesten een berging van 4 mm en een pompovercapaciteit van 0,3 mm per uur hebben. Indien de basisinspanning niet zou leiden tot een acceptabele waterkwaliteit, konden verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn. Tegenwoordig ligt de nadruk meer op kosteneffectivieteit en regional en lokaal maatwerk (zie o.a. het Bestuursakkoord Water uit 2011) en op maatregelen om de belasting van het rioolstelsel te verminderen, zoals het afkoppelen van verhard oppervlak.

Het eerste moderne drinkwaterbedrijf dateert uit 1853: de Duinwater-Maatschappij.[106] Dit was een private NV die duinwater per leiding naar Amsterdam vervoerde. Eerst werd dit per emmer verkocht bij de "fontein" buiten de Willemspoort, maar al snel werden er binnen Amsterdam leidingen aangelegd. Op 1 mei 1896 werd de Duinwater-Maatschappij overgenomen door de gemeente Amsterdam en werd de naam veranderd in Gemeentewaterleidingen. In 2006 is het bedrijf opgegaan in Waternet.

Na de Duinwater-Maatschappij volgden er meer private drinkwaterbedrijven. Deze zijn later allemaal overgenomen door gemeenten, provincies of andere drinkwaterbedrijven die al in gemeentelijke of provinciale handen waren.[107] Ook werden er veel waterleidingbedrijven direct als gemeentelijk bedrijf opgericht. In een aantal provincies zijn er provinciale drinkwaterbedrijven opgericht om in kleinere gemeenten zonder eigen drinkwaterbedrijf drinkwater van goede kwaliteit te leveren.

In 1957, bij de inwerkingtreding van de Waterleidingwet, waren er ongeveer 200 drinkwaterbedrijven en in 1975 nog 111. In dat laatste jaar werd het instrument provinciale reorganisatieplannen geïntroduceerd (Hoofdstuk III Waterleidingwet). In deze plannen konden provincies één of meer gebieden als distributiegebied aanwijzen. Voor elk distributiegebied werd één rechtspersoon aangewezen op wie dat distributiegebied overging. Op deze manier konden overnames en fusies afgedwongen worden. Het beleid was om te komen tot verticaal geïntegreerde waterleidingbedrijven, waarbij productie en distributie in één hand zijn, met minimaal 100.000 aansluitingen. Het gevolg van de reorganisatieplannen was dat het aantal waterleidingbedrijven binnen vijf jaar meer dan gehalveerd werd, tot 45 in 1980.

In 1985 werden twee nieuwe planvormen geïntroduceerd: het beleidsplan van de Minister van VROM, dat de hoofdlijnen en beginselen van het beleid met betrekking tot de drink- en industriewatervoorziening bevatte (art, 47 en 48 Waterleidingwet), en het Tienjarenplan van de VEWIN (art. 52 Waterleidingwet). Het Tienjarenplan diende een overzicht te geven van de bestaande watervoorzieningswerken en van de plannen om deze werken te wijzigen of uit te breiden (art. 53 Waterleidingwet). Het Tienjarenplan moest goedgekeurd worden door de Minister en afwijking van het plan was alleen toegestaan met vrijstelling van de Minister. Het laatste beleidsplan was het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (Bdiv) uit 1995, het laatste Tienjarenplan dateert uit 1989.

Eind jaren ’90 werd de Waterleidingwet op een aantal punten als verouderd gezien. Begonnen werd met twee aanpassingen die niet uitgesteld konden worden: de aanpassing aan de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn uit 1998 (98/93/EG) en de aanpak van de legionellaproblematiek na de uitbraak op de Westfriese Flora in 1999. De nieuwe Drinkwaterrichtlijn stelde eisen aan het water dat *uit de kraan* komt (art. 6 lid 1 sub a Drinkwaterrichtlijn). Dit maakte regelgeving nodig voor "collectieve leidingnetten", zoals het leidingnet van een appartementengebouw, en voor

[106] Groen, J. A. (1978). *Een cent per emmer; het Amsterdamse drinkwater door de eeuwen heen*. Amsterdam, Stadsdrukkerij

[107] Het laatste private waterleidingbedrijf, NV Bronwaterleiding "Doorn", is op 1 januari 2011 overgenomen door Vitens.

"collectieve watervoorzieningen", zoals campingbedrijven met een eigen waterwinning.

De meeste voeten in de aarde heeft de aanpassing van de regelgeving betreffende de structuur van de waterleidingsector gehad. In het Bdiv uit 1995 werd het oude beleid het 1975 om tot verticaal geïntegreerde overheidsbedrijven te komen, voortgezet. Verdergaande schaalvergroting werd wel wenselijk geacht. De tweede helft van de jaren 90 waren echter de hoogtijdagen van de liberalisering en de marktwerking. Overheidsbedrijven pasten daar niet goed bij.[108]

In februari 1998 bracht het Kabinet de Hoofdlijnennotitie voor de herziening van de Waterleidingwet uit.[109] In de deze notitie hinkte het kabinet op twee gedachten. Drinkwaterbedrijven zouden een exclusief recht (concessie) krijgen voor de drinkwatervoorziening in een bepaald gebied, en alleen drinkwaterbedrijven in overheidshanden zouden een concessie kunnen krijgen. Om de doelmatigheid van de drinkwaterbedrijven te verbeteren, zou op korte termijn een systeem van verplichte benchmarking geïntroduceerd worden. Verder werd onderzoek aangekondigd naar de effecten en de voor- en nadelen van marktwerking. Om eventuele introductie van marktwerking in de toekomst mogelijk te maken, zouden aparte concessies gegeven worden voor het eigendom en het beheer van de infrastructuur (minimaal 20 jaar in verband met de benodigde continuïteit), en voor de exploitatie van de infrastructuur (maximaal 10 jaar). De exploitatie zou uitbesteed kunnen worden aan private partijen. Met de splitsing tussen eigendom en beheer enerzijds en exploitatie anderzijds nam het Kabinet afstand van het idee van verticale integratie. Ook nam het Kabinet enigszins afstand van het idee van schaalvergroting, althans het wilde dit meer overlaten aan de sector zelf. Een achterliggend idee hierbij was dat privatisering en marktwerking gebaat zouden zijn bij een relatief groot aantal drinkwaterbedrijven.

Tegelijkertijd met de discussies over privatisering en marktwerking werden ideeën over samenwerking binnen de waterketen verder uitgewerkt. Volgens onderzoek van KIWA en RIONED uit 1998 zouden de baten van samenwerking in de waterketen 5 à 10 miljard gulden (2,3 à 4,5 miljard Euro) per jaar bedragen.[110] Heel of half geprivatiseerde waterleidingbedrijven zouden minder geïnteresseerd zijn in samenwerking omdat het hun vooral zou gaan om het rendement voor de aandeelhouder en niet om lage kosten voor de klant. Ook zouden ze minder geïnteresseerd zijn in zaken als natuurbeheer (bijvoorbeeld in de waterwingebieden) en langetermijn leveringszekerheid.

---

[108] Een belangrijk rapport uit deze periode is het rapport uit 1997 van E. Dijkgraaf en collega's van de Erasmus Universiteit, getiteld *Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector* (Onderzoeksreeks directie marktwerking, Ministerie van Economische Zaken: Den Haag). Dit rapport concludeerde dat marktwerking de efficiëntie van de drinkwatervoorziening met 15% zou verbeteren. De efficiëntie van de afvalwaterzuivering zou zelfs met 30% verbeteren. Deze conclusie werd echter niet algemeen aanvaard (zie bv. Achttienribbe, G.E. 1997: "Onwijs over water; bespreking van het rapport "Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector. *H2O*, nr. 18, 546-550. Havekes, H.M.J. 1997: "Markt en waterbeheer?" *Het Waterschap* Vol. 82, No. 17, 590-596.)

[109] Kamerstukken 25.869, nr. 1.

[110] RIONED, KIWA, 1998. Optimalisatie van de waterketen: winst door samenwerking. KIWA, Nieuwegein.

Voor de levering van leidingwater aan bedrijven wilde het Kabinet gefaseerd een vrije markt invoeren, te beginnen met leveringen van 100.000 m^3/ jaar en meer. Eventueel zouden de industriewateractiviteiten gescheiden moeten worden van de levering aan huishoudens omdat waterleidingbedrijven anders de prijs voor huishoudens en kleine bedrijven – de "gebonden klanten" – zouden kunnen optrekken om met de extra inkomsten de prijs voor grote leveringen te kunnen verlagen. Dit zou niet alleen nadelig zijn voor de gebonden klanten, maar zou ook leiden tot concurrentievervalsing met leveranciers zonder gebonden klanten.

Uiteindelijk hebben de tegenstanders van privatisering en marktwerking het pleit gewonnen.[111] Bij de behandeling van de Hoofdlijnennotitie in de Tweede Kamer op 16 april 1998 verzocht de Kamer het Kabinet om de herziening van de Waterleidingwet te baseren op de Hoofdlijnennotitie, met uitzondering van de bepalingen over de marktwerking en privatisering. In zijn reactie van 28 juni gaf het Kabinet aan dat ook in de toekomst het publieke karakter van de openbare watervoorziening volledig gewaarborgd zou blijven.

Ondertussen kochten verscheidene multi-utilities (nutsbedrijven) aandelen in waterleidingbedrijven van gemeenten en provincies, en dat terwijl de energieproductie privaat georganiseerd zou gaan worden. Naar aanleiding hiervan diende het Kamerlid Feenstra met drie andere kamerleden op 23 mei 2000 een motie in, waarin zij de Regering verzochten zo spoedig mogelijk maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de aandelen in handen van de overheid zouden blijven.[112] Op 31 mei 2000 werd deze motie aangenomen, met slechts de VVD-fractie tegen. De VVD zat toen in de Regering, maar de toenmalige Minister van VROM, Jan Pronk (PvdA), heeft de motie toch uitgevoerd. Allereerst liet hij op 29 augustus 2000 een bekendmaking in de Staatscourant zetten, waarin hij te kennen gaf voornemens te zijn een wetsvoorstel in te dienen dat er op neer komt dat waterleidingbedrijven volledig in handen moeten zijn van overheidsinstellingen. Private multi-utilities zouden in de toekomst dus geen drinkwater mogen leveren.[113] Het betreffende wetsvoorstel – Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) – is op 22 april 2002 ingediend en op 9 september 2004 aangenomen.[114]

Het wetsvoorstel voor de algehele herziening van de Waterleidingwet is op 30 november 2006 ingediend bij de Tweede Kamer en op 18 juli 2009 wet geworden.[115] Ter gelegenheid van de algehele herziening, is de wet omgedoopt tot "Drinkwaterwet", om aan te geven dat de wet draait om het product drinkwater en niet om de infrastructuur. De eerdere wijzigingen ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn

---

[111] Voor wat betreft de waterzuivering hadden zij het pleit al gewonnen in december 1998, toen het Kabinet in de Vierde Nota Waterhuishouding besloot om wettelijk vast te leggen dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor de zuivering van afvalwater van burgers en kleine bedrijven. Al in 1996 werd dit gesuggereerd in *Schetsboek voor een vierde Nota waterhuishouding*, Den Haag: Projectteam Vierde Nota waterhuishouding.

[112] Kamerstukken 26.700, nr. 8.

[113] Mochten ze na 29 augustus 2000 toch nog waterleidingbedrijven overnemen, dan zou er sprake zijn van risicoaanvaarding en zouden ze daarom geen recht op schadevergoeding hebben.

[114] Kamerstukken 28.339, Staatsblad 2004, nr. 517

[115] Nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet). Kamerstukken II, 2006/07, 30 895, nr. 2, Stb. 2009, nr. 370.

en betreffende de eigendom van drinkwaterbedrijven zijn inhoudelijk onveranderd gebleven.

4.2.2 Het huidige juridische kader

Drinkwaterbedrijven

Drinkwater wordt in Nederland geproduceerd en gedistribueerd door een tiental bedrijven (zie kaart 3). Negen hiervan zijn Naamloze Vennootschappen, met gemeenten en provincies als aandeelhouders, en nummer tien is Waternet, een stichting opgericht door de Gemeente Amsterdam en het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht.



Kaart 3: Distribuerende waterleidingbedrijven in 2016 (http://www.vewin.nl/vewin-den-haag/leden/)

Naast deze 10 bedrijven is er nog één bedrijf dat zelf geen drinkwater distribueert, maar gedeeltelijk gezuiverd water levert aan collega-drinkwaterbedrijven: Waterwinningbedrijf Brabantse Biesbosch (WBB). WBB is eigenaar van de spaarbekkens in de Biesbosch waarin voorzuivering plaatsvindt van Maaswater, dat vervolgens wordt getransporteerd naar de zuiveringsinstallaties van Evides. Dit water vormt de belangrijkste bron voor Evides, en Evides verzorgt ook de exploitatie van WBB onder een langjarig contract. WBB is voor 60% in handen van Evides en voor 40% van Brabant Water.[116]

[116] Jaarverslag Evides 2015.

De distributiegebieden van de drinkwaterbedrijven worden vastgesteld door de Minister van I&M (art. 5 Dww), en drinkwaterbedrijven mogen niet zonder toestemming van de Minister fuseren (art. 18 Www, art. 11 Drinkwaterbesluit).[117] Verder mogen aandelen niet verkocht worden aan private partijen (art. 15-17 jo. art. 1 lid 1 Dww).

Met twee uitzonderingen mag drinkwater alleen geleverd worden door drinkwaterbedrijven (art. 4.1 lid 1 Dww). De twee uitzonderingen hebben betrekking op collectieve watervoorzieningen en op collectieve leidingnetten. Een collectieve watervoorziening is een voorziening, niet zijnde een drinkwaterbedrijf, voor de productie of distributie van drinkwater (art. 1 lid 1 Dww). Deze zijn toegestaan voor zover het water wordt geleverd binnen een "inrichting" (art. 4 lid 2 punt a Dww, zie ook punt b en par. 3.3.1 voor de betekenis van "inrichting"). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een campingbedrijf met een eigen waterwinning.

Een collectief leidingnet is een samenstel van leidingen, fittingen en toestellen dat aangesloten is op het distributienet van een drinkwaterbedrijf, door middel waarvan drinkwater of warm tapwater ter beschikking wordt gesteld aan afnemers. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het leidingnet binnen een flatgebouw en aan het leidingnet op een camping zonder eigen waterwinning. Drinkwaterlevering via deze leidingnetten is toegestaan (art. 3 lid 4 Dww).

Drinkwaterbedrijven leveren vaak ook ander water dan drinkwater, bijvoorbeeld proceswater voor de industrie. De markt hiervoor is vrij. Drinkwaterbedrijven mogen echter niet leveren buiten hun eigen distributiegebied voor drinkwater (art. 5 lid 2 Dww). Het achterliggende idee is dat teveel concurrentie tussen drinkwaterbedrijven ten koste zou gaan van de gebonden klant die geen keuze heeft en ook niet goed zou zijn voor de onderlinge samenwerking.[118]

Levering en leveringszekerheid

Drinkwaterbedrijven zijn verplicht om aan iedereen binnen hun distributiegebied op redelijke voorwaarden water te leveren (art. 8 Drinkwaterwet). Zij moeten een beleid voeren om afsluiten van kleinverbruikers (wegens wanbetaling) te voorkomen (art. 9 Dww).[119] Meer details zijn te vinden in de (ministeriële) Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater.

Wat betreft de leveringszekerheid en de continuïteit onder normale omstandigheden en bij verstoringen bevat Hoofdstuk IV van de Dww en Hoofdstuk V van het Dwb regels. Deze hebben onder andere betrekking op hoeveelheden, druk, verstoringrisicoanalyse en de levering van nooddrinkwater, en het opzetten van een leveringsplan (zie verder par. 8.3).

Kwaliteit en kwaliteitswaarborging

De kwaliteitseisen waaraan drinkwater moet voldoen, zijn te vinden in bijlage A bij het Drinkwaterbesluit (zie art. 13 en 29 Dwb en art. 21 Dww). In deze bijlage staan een zevental microbiologische parameters, 29 chemische parameters, 19 bedrijfs-

[117] Amendement Wiegman-van Meppelen Scheppink c.s., Tweede Kamer 30 895, nr. 35.

[118] MvT. Tweede Kamer 30 895, nr. 3, pp. 43-44.

[119] Vierde Nota van wijziging, Tweede Kamer 30 895, nr. 47.

technische parameters, 10 organoleptische/ esthetische parameters, zoals geur en smaak, drie parameters voor radioactiviteit, en 10 signaleringsparameters die bedoeld zijn om mogelijke verontreinigingen te signaleren. De maximale waarden van deze laatste groep parameters leveren geen gevaar op voor de gezondheid, maar als deze waarden bereikt worden, moet er wel nader onderzoek gedaan worden naar mogelijke verontreiniging (art. 22 Dwb; zie verder hieronder). Kwaliteitseisen met betrekking tot legionellabacteriën zijn te vinden in art. 36 Dwb: 100 kolonievormende eenheden per liter (zie verder de Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater).

De eisen voor drinkwater gelden ook voor collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten (art. 31, 33 en 36 lid 2 Dwb). De enige uitzonderingen zijn de collectieve watervoorziening op een "paalkampeerterrein" en "huishoudwater". Een paalkampeerterrein is een kosteloos te gebruiken kampeerterrein van Staatsbosbeheer dat met een paal als zodanig is aangeduid (art. 32 jo. art. 1 Dwb). Huishoudwater wordt in het Drinkwaterbesluit omschreven als water dat uitsluitend bestemd is voor toiletspoeling. Nadere regels voor huishoudwater zijn te vinden in artt. 2-5 Dwb en art. 3 Dwr.

De normen voor drinkwater komen grotendeels overeen met de normen uit de Europese Drinkwaterrichtlijn (98/93/EG). Het Waterleidingbesluit bevat echter normen voor meer parameters, en voor een aantal parameters zijn de Nederlandse normen strenger (bijvoorbeeld voor Boor en Ammonium).

Voor eigenaren van drinkwaterbedrijven, collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingstelsels geldt een algemene zorgplicht om de kwaliteit van het afgeleverde water te waarborgen (art. 21 lid 1 jo. art. 25 lid 1 Dww, art. 13 lid 1 jo. art. 31 lid 1 en 33 lid 1 Dwb). De eigenaar van een drinkwaterbedrijf moet zelf de kwaliteit van het drinkwater monitoren. Hiervoor moet hij een meetprogramma opstellen (art. 10 lid 1 Dwr). Dezelfde verplichtingen gelden voor eigenaren van collectieve watervoorzieningen (m.u.v. veel collectieve voorzieningen voor warm tapwater) en voor eigenaren van collectieve leidingnetten die gemiddeld 100 m3 water of meer per dag distribueren (art. 10 lid 2 Dwr). De eigenaar van een drinkwaterbedrijf dient verder een kwaliteitsmanagementsysteem op te zetten (art. 14 Dww). Verder worden er eisen gesteld aan de te gebruiken materialen, chemicaliën en het distributienet (artt. 19-21 Dwb). Als blijkt dat het drinkwater niet aan de eisen voldoet, moet de eigenaar terstond onderzoek doen naar de oorzaken en de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid, maatregelen nemen, de regionale inspecteur Leefomgeving en Transport op de hoogte stellen en de gebruikers informeren en adviseren (artt. 22-25 jo. artt. 31 en 33 Dwb en art. 1 lid 2 Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving jo. Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport).

Met betrekking tot woninginstallaties en andere installaties bepaalt art. 31 Dww dat deze geen gevaar mogen opleveren voor het leidingnet waarop ze aangesloten zijn en voor de kwaliteit van het drinkwater dat aan andere afnemers geleverd wordt. Nadere regels over woninginstallaties zijn te vinden in het Bouwbesluit en de hierop gebaseerde Regeling Bouwbesluit.

Planning

De bepalingen met betrekking tot planning zijn sterk versimpeld. De enige planvorm die gebleven is, is het beleidsplan ("beleidsnota") van de Minister van I&M (voorheen VROM), dat de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot drinkwater moet bevatten.[120] Dit plan moet ten minste elke zes jaar geactualiseerd worden (art. 6 Dww).

Financiële bepalingen

De financiële bepalingen uit de Drinkwaterwet zijn allemaal nieuw. In het wetsvoorstel van november 2006 was alleen verplichte benchmarking opgenomen, maar naar aanleiding van de discussies in het parlement zijn hieraan artikelen toegevoegd over de tariefstelling, de winstuitkering aan de aandeelhouders (gemeenten en/ of provincies) en het eigen vermogen.

Benchmarking, oftewel prestatievergelijking, gebeurt sinds 1997 op vrijwillige basis met als doel de effectiviteit en efficiëntie te verhogen (en mogelijk ook om de wind uit de zeilen nemen van de voorstanders van privatisering). De drinkwaterwet stelt benchmarking verplicht (art. 39-44 Dww). Elke drie jaar dient de Inspecteur Leefomgeving en Transport alle drinkwaterbedrijven te benchmarken. Hij dient hiertoe een protocol op te stellen, dat goedgekeurd moet worden door de Minister van I&M (artt. 39-41 Dww, art. 17 lid 1 Dwr). De drinkwaterbedrijven zijn verplicht de nodige gegevens op tijd te verstrekken (art. 42 Dww).

Met betrekking tot de tarieven bepaalt de Drinkwaterwet dat deze kostendekkend, transparant en niet discriminerend moeten zijn (art. 11 lid 1 Dww). Deze bepaling is redelijk gedetailleerd uitgewerkt. Zo bepaalt art. 12 lid 1 dat de begroting van het drinkwaterbedrijf duidelijk moet maken op welke manier de kosten in het tarief zijn verwerkt. Dat spreekt echter voor zich.

Om de tarieven laag te houden, stelt de Minister elke twee jaar een maximum aan de vergoeding voor het geïnvesteerde eigen vermogen (van de aandeelhouders) en vreemd vermogen (geleend geld; art. 10 en 11 Dww en art. 6 en bijlage C Dwb). Daarnaast stelt de Minister elke twee jaar een *maximum* aan het aandeel eigen vermogen in het totale vermogen van een drinkwaterbedrijf (nu 70%). Onder voorwaarden en met toestemming van de Minister mag hier maximaal 10% van afgeweken worden (art. 10 lid 2 Dww, art. 7 Dwb). Op de langere termijn kan een maximum aan eigen vermogen averechts werken omdat vreemd vermogen duurder is dan eigen vermogen: de te betalen rente over leningen is meestal hoger dan de vergoeding voor het geïnvesteerde eigen vermogen.[121]

Een andere methode om de kosten en daarmee tarieven te beperken, zijn de maxima die aan de bezoldiging van de bestuurders gesteld zijn (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector). Tenslotte dient hier nog vermeld te worden dat drinkwaterbedrijven maximaal 1% van hun omzet mogen besteden aan ontwikkelingsprojecten. De kosten hiervan moeten echter in mindering

---

[120] *Beleidsnota Drinkwater; Schoon drinkwater voor nu en later*, april 2014. Deze vervangt het Bdiv.

[121] Ru, Hendrik Jan de (2011), '(Staatsrechtelijke) kanttekeningen bij wetgevingsproces; 'Evenwicht tussen overheid en bedrijfsvoering'', *Waterspiegel; Opinieblad van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin)*, 14 (3), 36-37.

gebracht worden op de vergoeding aan de aandeelhouders en mogen dus niet leiden tot hogere tarieven (art. 8 lid 2 en 3 Dwb).

Bronbescherming

Een essentiële activiteit voor de openbare watervoorziening is de bescherming van de drinkwaterbronnen. Voor een groot deel is dit onderwerp reeds behandeld in § 3.3 over het passieve watersysteembeheer en voor een deel zal het behandeld worden in § 5.1 over bodem- en grondwaterbescherming en § 5.2 over diffuse verontreiniging. Daarnaast beheren drinkwaterbedrijven 45% van de Nederlandse duinen, die ook als waterwingebieden gebruikt worden. Belangrijke kwesties voor de drinkwaterbedrijven zijn medicijnresten, de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en het mestbeleid.[122]

[122] VEWIN, *Lobby-agenda 2016-2017* (www.vewin.nl/publicaties/Lobby-Agenda-2016-2017)

5 OVERIG RELEVANT OMGEVINGSBEHEER

Naast watersysteem- en waterketenbeheer zijn vele andere soorten van omgevingsbeheer van belang voor het water. Voorbeelden hiervan zijn bodem- en grondwaterbescherming (§ 5.1), het mestbeleid en het beleid ten aanzien van andere diffuse bronnen (§ 5.2). Voor het overstromingsrisicobeheer is de ruimtelijke ordening van groot belang (§ 5.3, Hoofdstuk 7). Ook natuurbescherming en visserij is van groot belang (§5.4 en 5.5). Het beheer van havens en scheepvaart wordt apart behandeld (§ 5.6). Als laatste zal de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kort behandeld worden (§ 5.7).

5.1 Bodem- en grondwaterbescherming

In Nederland is de bescherming van de grondwaterkwaliteit geen apart beleidsveld, maar onderdeel van de bodembescherming. Dit blijkt al uit de definitie van "bodem" in art. 1 van de Wet Bodembescherming: "het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen." Daarnaast is voor de grondwaterkwaliteit de regelgeving ten aanzien van diffuse verontreiniging van belang.

5.1.1 Wet Bodembescherming

De Wet Bodembescherming (Wbb) is een duidelijk voorbeeld van een zogenaamde kaderwet. Een kaderwet is een wet die zelf geen of weinig concrete normen bevat, maar de juridische basis levert voor het stellen van dergelijke normen. Zo bepaalt de Wbb dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld voor onder andere het op of in de bodem brengen van stoffen die de bodem kunnen verontreinigen, voor het uitvoeren van werken op of in de bodem waarbij dergelijke stoffen worden gebruikt, voor het transporteren van dergelijke stoffen, en voor het infiltreren van water (art. 6-12b Wbb). Belangrijke AMvBs op grond van de Wbb zijn het Activiteitenbesluit, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Deze zijn in § 3.3.1 al kort behandeld.

Bij al verontreinigde bodems kan soms sanering nodig zijn. Indien gedeputeerde staten vermoeden dat bepaalde grond verontreinigd is, kunnen zij bevelen nader onderzoek te doen naar de verontreiniging (art. 43 Wbb). Op basis van het onderzoek kunnen gedeputeerde staten besluiten dat er sprake is van "ernstige verontreiniging" (art. 29 Wbb) en dat de risico's voor mens, plant of dier zo groot zijn dat voor een bepaald tijdstip met sanering begonnen moet worden. Zo nodig kunnen zij tijdelijke beveiligingsmaatregelen opleggen (art. 37 Wbb, zie ook art. 43 Wbb).

Bij sanering dient de bodem ten minste geschikt te worden gemaakt voor de functie die hij na de sanering krijgt, waarbij het risico voor mens, plant of dier zoveel mogelijk wordt beperkt. Verder moet het risico van de verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk beperkt worden (art. 38 Wbb). In principe is de eigenaar verantwoordelijk voor de sanering en eventuele tijdelijke maatregelen (art. 43 Wbb).

5.1.2 Waterbodems

Tot de inwerkingtreding van de Waterwet was de bescherming van de waterbodem geregeld in de Wet Bodembescherming. Deze bevatte een aparte paragraaf over de sanering van waterbodems, waarin stond dat, voor wat betreft de bodem onder rijkswateren, de Minister van I&M de belangrijkste bevoegdheden heeft en niet gedeputeerde staten.

In de nieuwe Waterwet wordt de waterbodem en de oever gezien als onderdelen van een oppervlaktewaterlichaam (art. 1.1 Waterwet).[123] De kwaliteit van de waterbodem wordt beschermd door art. 6.2 Waterwet, dat het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam zonder vergunning van de beheerder verbiedt. Hieronder vallen het lozen van verontreinigende stoffen die zich kunnen binden aan sediment, en het storten van grond en baggerspecie. Verder is eenieder die handelingen verricht of nalaat waarvan hij weet of had kunnen vermoeden dat deze de bodem of de oever van een waterlichaam kunnen verontreinigen of aantasten, verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om de verontreiniging of aantasting te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken (art. 6.8 Waterwet). Bij (dreigende) incidentele verontreiniging kan de beheerder onverwijld de naar zijn mening noodzakelijke maatregelen nemen om de verontreinigingsbron weg te nemen of de gevolgen te beperken (art. 5.15 Waterwet). De beheerder kan veroorzakers van verontreiniging gelasten om onderzoek naar die verontreiniging te doen. Bedrijven die eigenaar zijn van of andere rechten kunnen doen gelden ten aanzien van waterbodems en oevers, kunnen gelast worden om onderzoek te doen en tijdelijke beveiligingsmaatregelen te nemen (art. 5.16).[124]

Het begrip (waterbodem)sanering komt in de Waterwet niet voor, maar in de praktijk kan dit wel nodig zijn. Het beoordelingscriterium hiervoor en voor de andere bevoegdheden van de beheerder is of de kwaliteit van de bodem of oever een belemmering vormt voor het bereiken van de gewenste "gebiedskwaliteit" (vgl. art. 5.19). Volgens de MvT bij de Invoeringswet Waterwet, p. 3, omvat dit de chemische en ecologische kwaliteit van het water (vgl. § 6.2.1), en andere kwaliteitselementen in verband met de waterveiligheid en de functies die het watersysteem vervult. Bij dit laatste kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de inrichting van de oever en de diepgang in verband met scheepvaart.[125]

Het kan voorkomen dat de verontreiniging of aantasting van de waterbodem of een oever van een oppervlaktewaterlichaam zich niet beperk tot die bodem of oever. In die gevallen kunnen maatregelen van de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam zich tevens uitstrekken tot de bodem die hier niet toe behoort, na overleg met het bevoegd gezag op grond van de Wet Bodembescherming (art. 5.17 en 5.18 Waterwet, zie ook art. 63b en 63c Wbb).

---

[123] Een vraagpunt hierbij is waar de oever ophoudt en de landbodem begint. Een antwoord hierop zou in de legger van de beheerder te vinden moeten zijn (art. 5.1 Waterwet).

[124] NB: Art. 5.15-5.19 Waterwet gelden ook voor de zogenaamde "drogere oevergebieden" die deel uit kunnen maken van oppervlaktewaterlichamen (zie voetnoot 83). Alleen de regels met betrekking tot het brengen van stoffen in oppervlaktewaterlichamen (art. 6.2 lid 3 en art. 7.1 lid 2 Waterwet) gelden hier niet. In plaats daarvan gelden de bepalingen hieromtrent uit de Wet Bodembescherming.

[125] Op grond van art. 5.19 Waterwet kunnen er bij AMvB kwaliteitseisen gesteld worden voor de waterbodem en de oevers en kunnen gevallen aangewezen worden waarin ingrijpen zonder meer vereist is. Een dergelijke AMvB is echter nog niet tot stand gekomen.

Bij verontreinigde waterbodems kunnen de kosten voor onderhoudsbaggerwerkzaamheden en sanering hoog oplopen omdat de verontreinigde baggerspecie niet zomaar elders gestort kan worden. Tot voor kort bestonden er veel onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden met betrekking tot de waterbodem onder regionale wateren waar het waterschap niet tevens vaarwegbeheerder was en met betrekking tot de waterbodems in stedelijk gebied. In 2004 hebben de Unie van Waterschappen en de VNG een gezamenlijke notitie opgesteld over de waterbodem in bebouwd gebied, de "Uitgangspuntennotitie waterbodem in bebouwd gebied". Hierin is opgenomen dat in principe al het oppervlaktewater in stedelijk gebied in beheer en onderhoud is bij het waterschap. Daar waar dit nog niet het geval is, zal overdracht naar het waterschap dienen plaats te vinden. Indien er bij overdracht sprake is van achterstallig onderhoud, wordt voorgesteld om de kosten, minus eventuele rijksbijdrage, fifty-fifty te verdelen tussen gemeenten en waterschap.[126]

5.1.3 Grondwaterbeschermingsgebieden

Op grond van art. 1.2 lid 2 Wet Milieubeheer kunnen provinciale staten bij verordening regels stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in de gebieden die in de verordening aangewezen zijn. In deze gebieden kunnen onder andere extra vergunningplichten gelden en extra activiteiten verboden zijn (zie bv. titel 7.3 Omgevingsverordening Drenthe; vgl. art. 7 KRW en art. 2 Dww).

5.2 Mest en andere diffuse verontreiniging

5.2.1 De Meststoffenwet en Europa

Kunstmest en dierlijke mest zijn belangrijke bronnen van waterverontreiniging met nitraat en fosfaat. De productie en het gebruik van kunstmest en dierlijke mest worden gereguleerd in de Meststoffenwet. De kern van de Meststoffenwet was tot de aanpassing van 15 september 2005 een regulerende heffing die per bedrijf geheven werd op de "belastbare hoeveelheid" fosfaat en nitraat. Deze werd berekend door de aanvoer van fosfaat en nitraat in dierlijke meststoffen op te tellen bij de productie op het bedrijf, en hiervan de afvoer en de opname door het gewas af te trekken, alles in kg. Hiervan werd dan de "verliesnorm" afgetrokken: het niet belaste verlies van nitraat en fosfaat naar de bodem. Het tarief van de mineralenheffing was € 9,= per kg. fosfaat en € 2,30 per kg. nitraat (art. 20 en 27 Meststoffenwet oud).

De Meststoffenwet behoorde de Europese Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) te implementeren. Op 2 oktober 2003 veroordeelde het Europese Hof van Justitie Nederland echter voor het niet correct implementeren van deze richtlijn.[127] De Nitraatrichtlijn verplicht de lidstaten onder andere tot het aanwijzen van "kwetsbare gebieden": gebieden waar al problemen met nitraat zijn of waar deze dreigen (art. 3, Bijlage I). Heel Nederland is als kwetsbaar gebied aangewezen. Voor de kwetsbare gebieden moeten actieplannen gemaakt worden, die onder andere waarborgen dat per hectare

---

[126] Zie bijlage 3 bij Unie van Waterschappen en VNG 2004: *Handreiking stedelijk waterplan VNG en UvW; Handreiking Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) voor gemeente en waterschap om te komen tot een gezamenlijk stedelijk waterplan*. VNG Uitgeverij: Den Haag. (www.vng.nl/Documenten/Extranet/Handreiking_stedelijk_waterplan.pdf).

[127] Zaak C-322/00

niet meer dan 170 kg nitraat uit dierlijke mest wordt toegepast (Bijlage III). De Europese Commissie kan in bepaalde gevallen een hogere gebruiksnorm toestaan ("derogatie"), maar Nederland had in 2003 hiertoe nog geen verzoek ingediend.

De Nederlandse verliesnorm voor nitraat (uit dierlijke mest èn kunstmest) was 110-220 kg/ ha, afhankelijk van de grondsoort. Rekening houdend met de opname door de planten, betekent dit dat de toegestane toepassing op het land nog hoger lag. Bovendien was er geen verbod op de toepassing van meer nitraat, er was alleen een regulerende heffing. Hoe effectief of niet deze heffing ook mocht zijn, de juristen van het Europese Hof van Justitie vonden dit niet voldoende. Ook op een aantal andere punten schoot Nederland tekort, zoals bij de opslag van dierlijke mest. Het resultaat was dat Nederland het systeem van de Meststoffenwet fundamenteel moest aanpassen en ook strenger moet worden.

Sinds de wijziging in 2005 worden geen verliesnormen meer gehanteerd, maar gebruiksnormen (art. 7 en 8 Meststoffenwet). In tegenstelling tot de Nitraatrichtlijn, wordt hierbij ook rekening gehouden met nitraat uit kunstmest en met fosfaat. De Meststoffenwet bevat verder regels over de productie van, handel in en de afvoer en verwerking van meststoffen. Tenslotte bevat de Meststoffenwet regels die het aantal varkens en kippen per bedrijf beperken. In dit verband verdient ook de Wet ammoniak en veehouderij vermelding.

5.2.2 Bestrijdingsmiddelen

De handel in en het gebruik van bestrijdingsmiddelen worden geregeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) van 2007, die een opvolger is van de Bestrijdingsmiddelenwet uit 1962. De Wgb implementeert de Europese richtlijnen en verordeningen op het gebied van gewasbescherming, met als voornaamste de verordening gewasbeschermingsmiddelen (1107/2009) en de biocidenverordening (528/2012). Deze twee zeer lijvige verordeningen zijn een mengsel van milieubescherming en vrije markt. De verordening gewasbeschermingsmiddelen bevat goedkeuringscriteria voor werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen (pesticiden). Deze houden verband met onder andere de werkzaamheid van de stof, de effecten op de gezondheid van de mens en het milieu en ecotoxicologie. De toelating op de markt van gewasbeschermingsproducten wordt geregeld door de lidstaten. De verordening bepaalt echter dat een middel dat in één Lidstaat toegelaten is, ook in andere lidstaten toegelaten is voor zover er in de desbetreffende regio's de landbouwkundige, fytosanitaire en ecologische omstandigheden vergelijkbaar zijn. De lidstaat kan de verspreiding van een middel over zijn grondgebied echter beperken of verbieden, als dit een risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu inhoudt. De biocidenverordening bevat regels over nationale toelating, wederzijdse erkenning door Lidstaten, toelating voor de EU als geheel, en de te hanteren beoordelingscriteria.

In Nederland is het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) belast met de nationale beoordelingen en toelating op grond van de twee verordeningen (art. 3-17 Wgb). De toelating van nieuwe en de verlenging van de toelating van oude middelen door het College is zeker niet onomstreden. De milieubeweging, maar ook de drinkwaterbedrijven willen veel minder middelen toestaan. Er zijn dan ook veel rechtszaken tegen het College gevoerd bij het College

van Beroep voor het Bedrijfsleven. Ook producenten en gebruikers van bestrijdingsmiddelen hebben hun weg naar dit College gevonden.

5.2.3 Overige diffuse bronnen

De landbouw is niet de enige bron van diffuse verontreiniging. Gewasbeschermingsmiddelen worden ook gebruikt door gemeenten (plantsoenendienst) en particuliere tuineigenaren, en biociden worden gebruikt binnen de scheepvaart (antifouling) en de weg-, water- en woningbouw (verduurzaamd hout). Daarnaast is er diffuse verontreiniging met zware metalen en andere stoffen door bijvoorbeeld de woningbouw en het wegverkeer. Zelfs wilde dieren zijn aangemerkt als bron van diffuse verontreiniging. Al deze sectoren kennen hun eigen regelgeving. Voor wat lozingen op oppervlaktewater betreft, kan art. 6.2 lid 1 Waterwet uitkomst bieden. Zoals reeds vermeld in § 3.3.1, verbiedt dit artikel het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij daarvoor een vergunning verleend is of vrijstelling verleend is bij of krachtens AMvB.

5.3 Ruimtelijke ordening

5.3.1 Waterbeheer als vorm van ruimtelijke ordening

Waterbeheer en ruimtelijke ordening (R.O.) hebben alles met elkaar te maken. De term ruimtelijke ordening heeft twee betekenissen. In enge zin heeft R.O. betrekking op het juridisch reguleren van het ruimtegebruik en het maken van wettelijke ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen. R.O. in enge zin bestaat pas zo'n honderd jaar, maar in die honderd jaar heeft de R.O. zich tot een geheel eigen beleidssector ontwikkeld, met eigen wetten, bevoegdheden en benaderingen. Ruimtelijke ordening in brede zin is het ordenen – inrichten en beheren – van de ruimte. R.O. in brede zin is al eeuwen oud: zie bijvoorbeeld de Beemster of de grachtengordel van Amsterdam.

Historisch gezien is de relatie tussen R.O. en waterbeheer zeer nauw. Waterbeheer was bedoeld om landgebruik mogelijk te maken (zie § 2.2.2). De belangrijkste beperkingen voor het waterbeheer waren economisch – levert het meer op dan dat het kost? – en technisch. Met de opkomst van nieuwe technologieën zoals stoomgemalen ontstond langzaamaan het idee dat technisch alles mogelijk was. Sinds de jaren ‘90 worden de beperkingen van een zuiver technische benadering steeds meer benadrukt. Technische oplossingen kunnen leiden tot onomkeerbare veranderingen, minder veerkracht, hoge kosten en grotere veiligheidsrisico's. Zo kunnen sterke dijken een vals gevoel van zekerheid geven, en als ze dan doorbreken, is de ramp niet te overzien. (Wat niet wil zeggen dat we zonder dijken kunnen.)

Na de (bijna) overstromingen en de wateroverlast in de negentiger jaren van de vorige eeuw, is er een nieuw beleid ontwikkeld. Dit beleid kan samengevat worden in de slogan "ruimte voor water".[128] Centraal in dit beleid staat de voorkeursvolgorde

[128] Al in de tachtiger jaren bestond er enige belangstelling voor de relatie tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze belangstelling kwam enerzijds voort uit coördinatieproblemen tussen waterschappen en gemeenten, en anderzijds uit de opkomst van nieuwe kwesties zoals diffuse verontreiniging, verdroging en (ecologisch) integraal waterbeheer. (Zie onder andere Grootelaer, H.B.A. 1985: "Gemeente en waterschap, een ontmoeting in de ruimtelijke ordening." *Waterschapsbelangen* 1985, pp. 10-14; Kuijpers, C.B.F.; P. Glasbergen 1991: *Naar een samenhangend ruimtelijk*

bergen, vasthouden, afvoeren. Om overstromingen en verdroging te voorkomen, dient men eerst te kiezen voor het vasthouden van water waar het valt, dan voor het tijdelijk bergen, en pas in de laatste plaats voor het vergroten van de afvoer en voor hogere dijken. Bestaande waterberging dient behouden te worden en nieuwe dienen gecreëerd te worden, en hiervoor moet ruimte gereserveerd worden. Lokale oplossingen mogen niet leiden tot grotere problemen elders (voorkomen van "afwenteling"). Het landgebruik dient aangepast te worden aan de hydrologische mogelijkheden: water als “leidend principe.”

Een aantal jaren terug is in de R.O. de zgn. drie-lagenbenadering populair geworden.[129] In deze benadering wordt de ruimte gezien als opgebouwd uit drie lagen:

- de ondergrond – water, bodem en het zich daarin bevindende leven – die gekenmerkt wordt door (zeer) lange-termijnprocessen, zoals klimaatverandering en bodemdaling
- netwerken – de fysieke infrastructuur die verkeers- en vervoersstromen kanaliseert en de communicatie-infrastructuur – die gekenmerkt worden door iets kortere veranderingsprocessen
- de occupatielaag – het menselijk gebruik van de ondergrond en de netwerken – die gekenmerkt wordt door een relatief hoge dynamiek

De diepere lagen bieden mogelijkheden voor, en stellen grenzen aan de hogere lagen. Zo bieden goede verbindingen (netwerklaag) goede mogelijkheden voor industriële ontwikkeling (occupatielaag). Omgekeerd kunnen de hogere lagen de lagere lagen beïnvloeden of hieraan eisen stellen. Industrie kan bijvoorbeeld tot bodem- en waterverontreiniging leiden en kan meer infrastructuur vereisen.

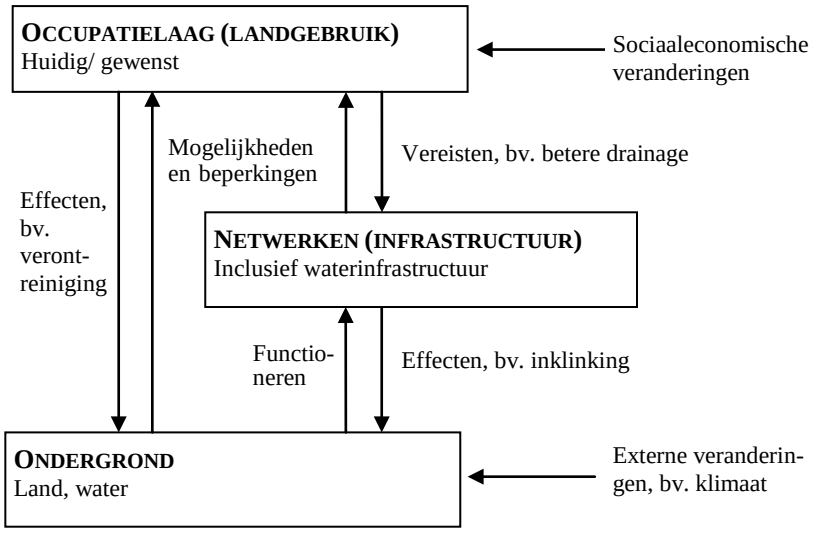
Via de drie-lagenbenadering kan binnen de R.O. expliciet rekening gehouden worden met hydrologische factoren. In de gebruikelijke opvatting van de drie-lagen benadering ontbreekt de waterinfrastructuur, zoals dijken en afwateringssystemen, echter grotendeels. Waterinfrastructuur biedt net als transport- en communicatie-infrastructuur mogelijkheden voor het landgebruik en stelt hier beperkingen aan. Omgekeerd kan het gewenste landgebruik eisen stellen aan de waterinfrastructuur (zie figuur 2).

Dit alles ter zijde en als achtergrond. In het vervolg van deze paragraaf zal vooral ingegaan worden op R.O. in enge zin en de relatie met het waterbeheer.

---

en waterhuishoudkundig beleid? Een oriënterend onderzoek naar de relatie tussen ruimtelijke ordening en waterhuishouding op provinciaal (plan) niveau. Studierapport Rijksplanologische Dienst. RPD: Den Haag.) De (bijna-)overstromingen en wateroverlast in de negentiger jaren leidden tot meer belangstelling voor de relatie water-R.O. en tot een bijna exclusieve aandacht voor waterkwantiteits- en veiligheidsaspecten. Zie *Beleidslijn Ruimte voor de Rivier* (1997); *Water Kader; Vierde Nota Waterhuishouding* (Regeringsvoornemen 1997, Regeringsbeslissing 1998); *Aanpak Wateroverlast* (1999); *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (dl. 1 en 3: 2000 and 2001). *Kabinetsstandpunt "Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^{e} eeuw* (2001); *Nationaal Bestuurakkoord Water* (juli 2003), *Nota Ruimte* (april 2004). Internationaal dienen twee beleidsdocumenten vermeld te worden: *Actieplan Hoogwater Rijn* van de Internationale Commissie te Bescherming van de Rijn, en het *Actieplan Hoogwater Maas* van de Internationale Commissie te Bescherming van de Maas, beide uit 1998.

[129] *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (dl. 1 en 3), *Nota Ruimte*.



Figuur 2: Drie-lagenbenadering binnen de ruimtelijke ordening (aangevuld met waterinfrastructuur)

5.3.2 Hoofdlijnen van de Wet op de ruimtelijke ordening c.a.

De belangrijkste regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening (in enge zin) is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het hierop gebaseerde Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De Wro dateert oorspronkelijk uit 1962, maar vanaf 1999 is er gewerkt aan een nieuwe Wro. Deze is op 1 juli 2008 in werking getreden. Vervolgens is op 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden (zie § 5.7). Deze wet introduceerde de omgevingsvergunning voor individuele projecten.

De belangrijkste instrumenten uit de oude en de nieuwe Wro zijn samengevat in Tabel 6.

Gemeentelijke bestemmingsplannen

De gemeentelijke bestemmingsplannen vormen de kern van de Nederlandse ruimtelijke ordening. In bestemmingsplannen wordt de bestemming van de grond in het plangebied aangewezen ("natuur", "landbouw", "woningbouw" etc.). Ook kunnen in verband met deze bestemming voorschriften gegeven worden voor het gebruik van de gronden. Onder grond wordt hierbij ook het oppervlaktewater verstaan (art. 1.1 Wro). Een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk en voor andere werken zoals grondverzet en het scheuren van grasland, kan in principe alleen verleend worden als dit niet in strijd is met het geldende bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onder a en b Wabo). Afwijking van het bestemmingsplan is alleen mogelijk in een drietal gevallen (art. 2.1 lid 1 onder c en art. 2.12 lid 1 Wabo):

a) indien het bestemmingsplan hierover regels bevat (art. 3.6 Wro)
b) in de bij AMvB aangewezen gevallen

OUDE WRO	HUIDIGE WRO
Bestemmingsplan O.a. basis voor bouw- en aanlegvergunningen, diende goedgekeurd te worden door GS Vrijstellingsprocedure	*Bestemmingsplan* Nog steeds de basis voor vergunningverlening (sinds 1-10-2010 omgevingsvergunning). Goedkeuringsvereiste voor bestemmingsplan is vervallen. Beheersverordening in plaats van bestemmingsplan voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling voorzien is. Omgevingsvergunning mag in beperkt aantal gevallen afwijken van bestemmingsplan of beheersverordening.
Andere plannen Gemeentelijke en intergemeentelijke structuurplannen Provinciale streekplannen Kunnen "concrete beleidsbeslissingen" bevatten die bij de vaststelling van bestemmingsplannen en structuurplannen in acht genomen moeten worden Planologische kernbeslissingen: Nationale structuurschema's –visies en –schetsen Kunnen "concrete beleidsbeslissingen" bevatten die bij de vaststelling van bestemmingsplannen, structuurplannen en streekplannen in acht genomen moeten worden	*Andere plannen* Structuurvisies Nationaal, provinciaal en (inter-)gemeentelijk, binden alleen eigen bestuursorgaan
Normstelling Opleggen verplichting aan b&w tot vaststellen van nieuw bestemmingsplan (GS of Minister van VROM) Aanwijzingen voor de inhoud (idem) Tracéwet Voor lijninfrastructuur. Tracébesluit gold als vrijstelling op bestemmingsplan. NIMBY-wetgeving Voor andere projecten van bovengemeentelijk belang Rijksprojectenprocedure Rijksprojectbesluit gold als vrijstelling op bestemmingsplan en kon daarnaast uitvoeringsbesluiten zoals een milieuvergunning (nu omgevingsvergunning) vervangen	*Normstelling* Algemene regels AMvB's en provinciale verordeningen betreffende de inhoud van bestemmingsplannen Aanwijzingen Betreft individuele gevallen Provinciale en nationale inpassingsplannen Voor specifieke projecten. Gelden als vervanging van het gemeentelijke bestemmingsplan. Gemeentelijke, provinciale en nationale coördinatieregelingen In geval ven provinciale en nationale coordinatie kan medewerking van andere bestuursorganen gevorderd worden. Tracéwet Voor lijninfrastructuur

Tabel 6: Overzicht van de oude en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening c.a.

c) indien de activiteit niet strijdt met een "goede ruimtelijke ordening" en de omgevingsvergunning voorzien wordt van een goede ruimtelijke onderbouwing.[130]

Volgens de oude Wro waren bestemmingsplannen verplicht voor gebieden buiten de bebouwde kom en optioneel voor gebieden binnen de bebouwde kom. Zo goed als alle gemeenten hadden echter ook bestemmingsplannen voor de bebouwde kom. Op grond van de nieuwe Wro zijn bestemmingsplannen voor het gehele gebied van de gemeente verplicht, met één uitzondering: gebieden waar de gemeenteraad geen ruimtelijke ontwikkeling voorziet. Voor deze gebieden kan de gemeenteraad een beheersverordening vaststellen in plaats van een bestemmingsplan. Hiervoor zijn relatief weinig regels vastgesteld (Hoofdstuk 3A Wro).

Voor het gemeentelijke bestemmingsplan moet de uniforme voorbereidingsprocedure van Awb gevolgd worden, met enige aanpassingen (Afdeling 3.2 Wro). De formele procedure kan in een half jaar doorlopen worden (dit was een jaar; vgl. art. 23-31 oud). Een belangrijk verschil met de oude procedure is dat gedeputeerde staten het bestemmingsplan niet meer goedgekeurd hoeven goed te keuren.

Structuurvisies en hun voorgangers

Naast bestemmingsplannen kende de oude Wro (inter)gemeentelijke structuurplannen; provinciale streekplannen; en nationale structuurschema's –visies en –schetsen. De nationale structuurschema's –visies en –schetsen konden concrete beleidsbeslissingen bevatten, zogenaamde "planologische kernbeslissingen" (pkb's). Pkb's moesten in acht genomen worden bij de vaststelling van andere plannen op grond van de Wro. Voor de totstandkoming van de nationale plannen gold een zeer zware procedure.[131] De bekendste nationale R.O.-plannen waren de nationale nota's ruimtelijke ordening (eerste tot en met vijfde) en de pkb ruimte voor de rivier. Daarnaast waren er Structuurschema's en –schetsen voor drinkwaterwinning, de groene ruimte (het platteland), defensieterreinen, verkeer- en vervoer, natuurbehoud en –ontwikkeling, etc. Veel van deze structuurschema's en schetsen zijn opgegaan in de huidige Nota Ruimte. De oude pkb's blijven van kracht totdat hun geldingsduur verlopen is (art. 9.1.2 lid 1, 2 en 3 Invoeringswet Wro).

In de streekplannen gaven provinciale staten de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van hun provincie of een deel van hun provincie aan. Indien deze plannen

[130] Deze vrijstelling vervangt het gemeentelijke projectbesluit dat in 2008 ingevoerd was en op zijn beurt de vrijstellingsprocedure op grond van art. 19-19b Wro (oud) verving.

[131] Het ontwerpplan ("Deel I: Regeringsvoornemen") werd voorbereid door de meest betrokken minister met tussenkomst van de Rijksplanologische Commissie. Deze commissie bestond uit topambtenaren van de verschillende ministeries (art. 2a, 3 en 51 Wro oud). Het regeringsvoornemen werd minimaal zes en maximaal twaalf weken ter inzage gelegd en iedereen kon hierop schriftelijk commentaar geven. Tot uiterlijk twaalf weken na deze termijn vond er overleg plaats met de betrokken besturen van provincies, gemeenten en waterschappen, en binnen deze termijn bracht de VROM-raad advies uit. (In de praktijk kon er al veel eerder overleg plaatsvinden met provincies, gemeenten en waterschappen.) Het commentaar en de adviezen werden gepubliceerd in "Deel II: inspraak en adviezen". Binnen negen maanden na terinzagelegging paste de Regering zijn ontwerpplan eventueel aan ("Deel 3: Kabinetsstandpunt") en zond deze ter goedkeuring naar de Tweede Kamer. Voordat de Tweede Kamer het plan goed- of afkeurde, stelde het de Regering in de gelegenheid het plan te wijzigen ("Deel 4: Regeringsbeslissing"). Na goedkeuring door de Tweede Kamer ging het plan naar de Eerste Kamer voor goedkeuring, waarna het ter inzage gelegd kon worden en in werking kon treden (art. 2a Wro oud).

concrete beleidsbeslissingen bevatten, moesten deze bij de vaststelling van gemeentelijke en regionale plannen in acht genomen worden.[132] Voor de provinciale streekplannen geldt ook dat zij hun gelding voorlopig behouden (art. 9.1.2 lid 1 en 4 Invoeringswet Wro).

Gemeentelijke en intergemeentelijke structuurplannen gaven de toekomstige ontwikkeling van een gemeente aan of van meerdere gemeenten in geval van een intergemeentelijk structuurplan. Het ontwerp voor een structuurplan lag gedurende vier weken voor iedereen ter inzage en gedurende die tijd kon iedereen schriftelijk op het ontwerp reageren (art. 7-9 Wro oud). Ook (inter)gemeentelijke structuurplannen blijven voorlopig van kracht (art. 9.1.2 lid 1 en 4 Invoeringswet Wro).

Alle bovenstaande plannen zijn of worden vervangen door gemeentelijke, provinciale en nationale structuurvisies. Evenals de bovenstaande plannen, bevatten deze de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor respectievelijk de gemeente, de provincie en het land of een gedeelte hiervan. Ook kunnen er structuurvisies opgesteld worden voor aspecten van het ruimtelijk beleid, zoals het waterbeheer. In tegenstelling tot pkb's en concrete beleidsbeslissingen uit streekplannen, zijn structuurvisies niet bindend voor andere overheidsorganen. Zij binden alleen tot op zekere hoogte het eigen bestuursorgaan (vgl. § 2.1.4). De Wro bevat geen procedurele voorschriften voor de totstandkoming van structuurvisies. Wel kunnen er nadere regels gesteld worden bij AMvB (art. 2.4 Wro, art. 2.1.1 en 2.1.2 Bro).

Normstelling door Rijk en provincie

Traditioneel nemen de gemeenten met hun bestemmingsplannen een centrale plaats in binnen de ruimtelijke ordening. Dit gaf soms problemen bij de totstandkoming van projecten van bovenlokaal belang die lokaal niet aantrekkelijk waren, zoals afvalstortplaatsen. Om de realisatie van dergelijke projecten te vergemakkelijken, bevatte de oude Wro allereerst de bepaling dat bestemmingsplannen door GS goedgekeurd moesten worden (art. 28 Wro oud). Deze bepaling was echter meer gericht op het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen, dan op het realiseren van gewenste. Het goedkeuringsvereiste is in de huidige Wro vervallen.

In de tweede plaats konden GS al sinds 1965 de gemeente verplichten tot het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan en aanwijzingen geven voor de inhoud voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderden. Indien de gemeente het bestemmingsplan niet aanpaste, konden GS dat zelf doen. Ook het Rijk kon gemeenten verplichten tot het vaststellen van bestemmingsplannen en aanwijzingen geven, tot 1985 getrapt, via GS, en daarna direct (art. 37 en 38 Wro oud). Bovendien kon het Rijk de provincie bevelen een streekplan op te stellen.

[132] De streekplannen gaven verder aan in hoeverre het ruimtelijke beleid was afgestemd op, dan wel leidde tot aanpassing van het provinciale milieubeleid, het provinciale waterhuishoudingsbeleid of het provinciale verkeers- en vervoersbeleid, en in hoeverre en wanneer gedeputeerde staten van plan waren het provinciale milieuplan en het provinciale waterhuishoudingsplan (nu regionaal waterplan geheten) aan te passen. Dit was de zogenaamde haasje-over-constructie (zie ook § 2.1.4; art. 4a Wro oud).

In de derde plaats werd in 1985 de planologische kernbeslissing wettelijk geregeld (zie hierboven).[133]

In aanvulling op dit alles kwam in 1993 de Tracéwet tot stand. Deze wet is nog steeds van kracht. De Tracéwet heeft betrekking op hoofdwegen, landelijke railwegen (de HSL en de Betuwelijn) en hoofdvaarwegen. Voor dergelijke infrastructuur stelt de Minister van I&M (voorheen VROM) een tracénota op volgens de uniforme voorbereidingsprocedure uit de Awb, met terinzagelegging en dergelijke. Voor de tracénota dient een milieueffectrapport opgesteld te worden. Vervolgens stelt de Minister een ontwerp-tracébesluit vast en hierna een definitief tracébesluit. Een tracébesluit geldt als vrijstelling van het bestemmingsplan en maakt een gemeentelijke omgevingsvergunning voor de aanleg (voor 1-10-2010 een aanlegvergunning) overbodig.

In 1994, kwam de NIMBY-wet tot stand voor andere projecten.[134] Deze wet paste de Wro aan en bepaalde dat gedeputeerde staten en de Minister van VROM b&w om vrijstelling van het bestemmingsplan konden verzoeken "voor zover bovengemeentelijke belangen zulks vorderen, een verwezenlijking van dat project in de naaste toekomst noodzakelijk is en naar het oordeel van gedeputeerde staten of van de Minister van VROM de besluitvorming omtrent die verwezenlijking is vastgelopen" (art. 40 lid 1 Wro oud). Indien b&w hun medewerking weigerden of niet tijdig een besluit namen, konden gedeputeerde staten of de Minister van VROM zelf besluiten over vrijstelling (art. 40 lid 8 Wro oud).

Tenslotte is in 2003 de Rijksprojectenprocedure geïntroduceerd. Bij wet, in een pkb of (in geval van spoed) bij besluit van de betrokken ministers, kon een project of een categorie van projecten aangewezen worden waarvoor een "rijksprojectbesluit" genomen kon worden (art. 39a Wro oud). Indien het rijksprojectbesluit streed met een bestemmingsplan, gold dat besluit als vrijstelling op het bestemmingsplan. Voor rijksprojecten waren geen aanlegvergunningen nodig (art. 39h Wro oud). Wel waren er vaak andere besluiten nodig, zoals de verlening van een Wvo-vergunning en een milieuvergunning. Voor die gevallen kon de paragraaf uit de Wro over "uitvoeringbesluiten" van toepassing verklaard worden (art. 39 a en e Wro oud). Als een bestuursorgaan in dat geval niet tijdig een besluit nam op de aanvraag voor een uitvoeringsbesluit, dan konden de Minister van VROM en de projectminister (bijvoorbeeld de Minister van V&W) zelf het uitvoeringsbesluit nemen. En als het bestuursorgaan een besluit nam dat volgens de twee ministers wijziging behoefde, dan konden deze dat besluit vervangen door een eigen besluit (art. 39l oud).

Al deze instrumenten hadden gemeen dat zij dwarsliggende gemeenten en in mindere mate provincies kunnen overrulen. De Rijksprojectenprocedure ging hierbij

---

[133] Zie bijvoorbeeld Gonggrijp-van Mourik, M., L. d. Bruin, et al. (1986). *Wro/Bro 85; de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985*. Deventer, Kluwer

[134] NIMBY staat voor Not In My BackYard. Het is een omstreden term omdat het suggereert dat weerstand tegen een nieuw project alleen gebaseerd is op egoïstisch eigenbelang, Dat hoeft echter niet het geval te zijn. De lokale bevolking kan ook tegen zijn omdat zij het geen goed project vindt waar dan ook; omdat de overheid de bevolking niet bij het project betrokken heeft; omdat de overheid het vertrouwen van de bevolking verloren heeft; of omdat de baten en lasten van een project onevenredig verdeeld zijn en er geen compensatie plaatsvindt. (Zie bv. Wolsink, M. (2003). "Reshaping the Dutch planning system: a learning process?" *Environment and Planning A* 35: 705-723)

het verst. Onder het regime van de nieuwe Wro is alleen de Tracéwet gebleven. De andere instrumenten zijn vervangen door een beperkt aantal nieuwe instrumenten:

- Algemene regels (AMvB's en provinciale verordeningen)
- Aanwijzingen
- Provinciale en nationale inpassingsplannen
- Gemeentelijke, provinciale en nationale coördinatieregelingen

Op grond van art. 4.1 Wro kunnen provinciale staten bij of krachtens verordening regels stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, beheersverordeningen, en omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, maar alleen "indien provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening (dit) noodzakelijk maken". Op grond van art. 4.3 Wro heeft het Rijk (de Minister van I&M of een andere minister "wie het aangaat", in overeenstemming met de Minister van I&M) dezelfde bevoegdheden. Bovendien kan het Rijk regels stellen voor provinciale inpassingsplannen (zie hieronder).

De regels met betrekking tot aanwijzingen zijn grotendeels hetzelfde als onder de oude Wro (art. 4.2 en 4.4 Wro). Ook bij aanwijzingen moet er sprake zijn van "provinciale of nationale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening". Het belangrijkste verschil met algemene regels is dat aanwijzingen individuele gevallen betreffen.

Om specifieke projecten mogelijk te maken, kunnen provincie en Rijk inpassingsplannen vaststellen (art. 3.26 en 3.28 Wro). Voor het Rijk vervangen deze de Rijksprojectenprocedure en voor de provincie zijn deze nieuw. Het inpassingsplan is in feite een bestemmingsplan voor bepaalde gronden en sluit de bevoegdheid van b&w om zelf een bestemmingsplan voor die gronden vast te stellen, uit.

Zowel de gemeenteraad als provinciale staten en de Minister van I&M of een andere minister (in overeenstemming met de Ministerraad) kunnen besluiten de coördinatieregeling van toepassing te verklaren. In het geval van de gemeenteraad is de coördinatie louter procedureel: omgevingsvergunningen en andere besluiten kunnen gecoördineerd voorbereid worden en de besluiten kunnen gelijktijdig gepubliceerd worden (art. 3.30-3.32 Wro). In het geval van coördinatie door de provincie of het Rijk kunnen gedupeerde staten respectievelijk de Minister van I&M (of een andere minister in overeenstemming met de Minister van I&M) medewerking van andere bestuursorganen vorderen of besluiten zelf nemen in plaats van deze organen (art. 3.33-3.36 Wro).[135]

---

[135] Binnen een aantal stedelijke regio's (nu: WGR-plusgebieden) zijn op basis van de Kaderwet bestuur in verandering regionale openbare lichamen ingesteld. Deze hadden een aantal taken gekregen op het gebied van R.O. en milieubeheer. Onder andere stelden zij een regionaal structuurplan op, vergelijkbaar met een intergemeentelijk structuurplan (art. 36c Wro oud). Bij de goedkeuring van bestemmingsplannen dienden gedeputeerde staten rekening te houden met het geldende regionale structuurplan (art. 36l oud). Indien een gemeenteraad weigerde een bestaand bestemmingsplan aan te passen aan een regionaal structuurplan, kon het regionaal openbaar lichaam gedeputeerde staten verzoeken om aanwijzingen te geven aan de gemeenteraad (art. 36n oud).

In de nieuwe Wro is het hoofdstuk over intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden (hoofdstuk 5) niet ingevuld. Dit zou gebeuren via de Invoeringswet Wro, maar het voorgestelde hoofdstuk over intergemeentelijke samenwerking is hieruit geschrapt omdat het bestuur van WGR-plusgebieden niet direct gekozen is en de Tweede Kamer deze besturen daarom niet te veel bevoegdheden wilde toekennen. In de Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting van 10 oktober

5.3.3 Landelijk gebied

Voor het landelijk gebied is er sinds 2006 de Wet Inrichting Landelijke Gebied (Wilg), de opvolger van de Landinrichtingswet uit 1985, die op zijn beurt de opvolger was van de Ruilverkavelingswet 1954. Op grond van deze wet kunnen provinciale staten besluiten tot landinrichting. Hierbij kan er herverkaveling van gronden plaatsvinden (Hoofdstuk 4-10 Wilg). Bij de voorbereiding van een landinrichtingsplan dienen Gedeputeerde staten overleg te voeren met de betrokken gemeenten en waterschappen (art. 18 Wilg).

Tot 1 januari 2014 bevatte de Wilg ook bepalingen over gebiedsgericht beleid, waarvoor het nationale investeringsbudget landelijk gebied van ruim 3 miljard Euro beschikbaar was (art. 5-15 Wilg oud). Dit budget is echter afgeschaft, en het gebiedsgerichte beleid wordt nu geheel overgalaten aan de provincies (zie ook § 5.4).[136]

5.3.4 Planschade en planologische schaduwschade

Evenals bijvoorbeeld de Waterwet, kent de Wro de mogelijkheid van schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad, in de R.O. meestal planschadevergoeding genaamd. Artikel 48a en 49 Wro (oud) bepaalden dat belanghebbenden de schade vergoed konden krijgen die zij leden als gevolg van een rijksprojectbesluit, de bepalingen van een bestemmingsplan, het verlenen van een vrijstelling van een bestemmingsplan en enige andere planologische besluiten. Het ging hier om schade die niet vergoed werd via aankoop, onteigening of anderszins, en die "redelijkerwijs niet of niet geheel" ten laste behoort te blijven van degene die de schade lijdt. Bovendien werd de schade niet geheel vergoed, maar "naar billijkheid".

In de nieuwe Wro is planschade uitgebreider geregeld. Vergoed wordt schade veroorzaakt door onder andere bestemmingsplannen en inpassingsplannen, beheersverordeningen, omgevingsvergunningen waarbij afgeweken wordt van het bestemmingsplan of de beheersverordening, provinciale verordeningen, en AMvB's. Niet elke en niet alle schade wordt vergoed, maar alleen inkomensderving of waardevermindering die "redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven, en alleen voor zoverre de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd" (art. 6.1 Wro nieuw). Schade die tot het "normaal maatschappelijk risico" behoort, blijft voor rekening van de aanvrager. Hieronder valt in ieder geval 2% van het inkomen in geval van inkomensderving en 2% van de waarde van de onroerende zaak in geval van waardevermindering (art. 6.2 Wro nieuw).[137] Schadevergoeding moet in de meeste gevallen binnen vijf jaar aangevraagd worden (art. 6.1 lid 4 nieuw; zie verder de artt. 6.3-6.7).

De planschade moet vergoed worden door het bestuursorgaan dat het schadeveroorzakende besluit genomen heeft, in de meeste gevallen de gemeente. Vaak worden deze besluiten echter op verzoek en ten behoeve van derden genomen,

---

2011 kondigde het Kabinet de afschaffing van de WGR-plusgebieden aan. Het Kabinet heeft een wetsvoorstel hiertoe ingediend, dat op 16 december 2014 door de Eerste Kamer is aangenomen en op 1 januari 2015 in werking getreden is (Kamerstukken II, 33.659).

[136] Kamerstukken II 33.441.

[137] Tenzij de waardevermindering het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond of van gebruiksregels in het bestemmingsplan.

bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Sinds juni 2005 kunnen gemeenten met de verzoeker overeenkomen dat de planschade geheel of gedeeltelijk voor rekening van de verzoeker komt (art. 49a Wro oud, art. 6.4a Wro nieuw).

Er is één oud probleem waarvoor de nieuwe Wro geen oplossing biedt: planologische schaduwschade. Planologische schaduwschade komt voort uit het leerstuk van de risicoaanvaarding. Dit houdt in dat wie willens en wetens een kans op schade aanvaardt, geen recht op schadevergoeding heeft als de schade daadwerkelijk optreedt. Wie bijvoorbeeld een boerderijtje in een gebied koopt dat aangewezen is mogelijk waterbergingsgebied, heeft geen recht op schadevergoeding als daartoe definitief besloten wordt. De marktwaarde van dergelijke boerderijtjes kan hierdoor naar beneden gaan. In feite werpen planologische besluiten hierdoor hun schaduw vooruit, en vandaar de term schaduwschade.[138]

5.3.5 De watertoets

Om de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening te verbeteren, is in 2001 de watertoets geïntroduceerd.[139] In tegenstelling tot wat de naam suggereert, is de watertoets geen "toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar in gesprek brengt."[140] De watertoets wordt toegepast op basis van bestuurlijke afspraken (nu Bestuursakkoord Water, p. 16), maar een beperkt aantal aspecten is juridisch vastgelegd.

Het doel van het watertoetsproces is te waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze meegewogen worden bij alle ruimtelijke plannen en besluiten die relevant zijn voor de waterhuishouding. De partijen in het watertoetsproces zijn de "initiatiefnemer" – het overheidslichaam dat het ruimtelijke plan vaststelt of besluit neemt – de waterbeheerder, en andere betrokkenen. De “initiatiefnemer" is verantwoordelijk voor het watertoetsproces.

Het watertoetsproces bestaat uit maximaal vijf fasen: 1) de ideefase voorafgaand aan de formele ruimtelijke procedure, 2) de initiatiefase, eventueel resulterend in een afsprakennotitie tussen initiatiefnemer en de waterbeheerder, 3) de ontwikkelings- en adviesfase, uitmondend in een wateradvies van de waterbeheerder aan de initiatiefnemer, 4) de besluitvormingsfase, en 5) de uitvoerings- en beheerfase. Juridisch vastgelegde elementen van de watertoets zijn in de eerste plaats het verplichte vooroverleg bij gemeentelijke bestemmingsplannen en inpassingsplannen met het waterschap of de waterschappen en in voorkomende gevallen Rijkswaterstaat (art. 3.1.1 jo. art. 1.1.1 lid 2 Bro). In de tweede plaats vereist het Bro een waterparagraaf in de toelichting bij een (ontwerp-) bestemmingsplan. Hierin dient aangegeven te

---

[138] Ravels, B. P. M. v. (1999). Planologische schaduwschade. *De staat van water opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer*. A. v. Hall, T. G. Drupsteen and H. J. M. Havekes. Den Haag, Koninklijke Vermande**:** 195-216. Zie recentelijk RvSt 28-9-2016, zaaknr. 201604566/1/A2.

[139] *Handreiking Watertoets; Waarborgen voor water in ruimtelijke plannen en besluiten*, oktober 2001, p. 7; *Handreiking Watertoets2; Samenwerking aan water in ruimtelijke plannen*, december 2003, p. 5; *Bestuurlijke Notitie Watertoets*, oktober 2001.

[140] Werkgroep Watertoets (2009). *Handreiking Watertoetsproces 3* (http://www.helpdeskwater.nl/watertoets/), p. 1.

worden hoe in het plan rekening gehouden is met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding (art. 3.1.6 Bro).

Als een waterschap niet tevreden is met de manier waarop in een ontwerp-bestemmingsplan rekening gehouden is met de gevolgen voor de waterhuishouding, kan het waterschap een "zienswijze" indienen bij de gemeente en in overleg treden met gedeputeerde staten of de Minister van I&M. Gedeputeerde staten en de Minister van I&M kunnen dan zelf een zienswijze indienen, en als in het vastgestelde bestemmingsplan niet voldoende rekening gehouden is met deze zienswijze, kunnen zij achteraf een aanwijzing geven (art. 3.8 Wro). Verder kan de Minister van I&M een besluit van het gemeentebestuur, zoals de vaststelling van een bestemmingsplan, achteraf vernietigen, en kunnen gedeputeerde staten besluiten voor vernietiging voordragen (art. 268 en 273a en Gemeentewet).[141]

In 2002-2003, 2006 en 2011 is de watertoets geëvalueerd.[142] Hieruit blijkt onder andere dat water bij locatiekeuzen maar zelden een rol speelt, maar bij inrichtingsvraagstukken op bestemmingsplanniveau veel vaker.

5.4 Natuurbescherming

Natuurbescherming is zowel een doel van als een randvoorwaarde voor het waterbeheer (vgl. Hoofdstuk 6). De belangrijkste wetten op het gebied van natuurbescherming zijn op dit moment de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. Op 1 januari 2017 zullen deze vervangen worden door de Wet Natuurbescherming. Daarnaast zijn de Europese Habitatrichtlijn (92/43/EEG) en Vogelrichtlijn (2009/147/EG) van groot belang.

De kern van de Flora- en Faunawet voor zover hier van belang zijn de artikelen 8 tot en met 12. Deze verbieden het plukken en beschadigen van beschermde inheemse planten; het doden, verwonden en opzettelijk verontrusten van beschermde inheemse diersoorten; en het vernielen of verstoren van hun vaste rust- en verblijfplaatsen. Onder de beschermde inheemse planten- en diersoorten vallen onder andere alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, vissen, schaal- en schelpdieren, met uitzondering van bepaalde gedomesticeerde dieren, de bruine en de zwarte rat, de huismus, en 128 soorten vissen, schaal- en schelpdieren die krachtens de Visserijwet zijn aangewezen (art. 3 en 4 Flora- en Faunawet, Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet, Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet).

---

[141] Als een belanghebbende burger, bijvoorbeeld een omwonende, het niet eens is met een bestemmingsplan, kan deze in beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie ook Hoofdstuk 11). In een dergelijke zaak uit 2012 tussen de gemeente Maasdonk en een omwonende heeft de Afdeling bepaald dat een perceel alleen bebouwd mag worden als dit geen negatieve hydrologische gevolgen voor omliggende gronden heeft. Maatregelen die dergelijke gevolgen kunnen voorkomen, zoals de aanleg van extra waterberging op het te bebouwen perceel, dienen gegarandeerd te zijn en in het bestemmingsplan verplicht gesteld te worden (RvSt 27-12-2012, zaaknr. 201109598/1/R3; zie ook RvSt 28-5-2014, zaaknr. 201308071/1/R3).

[142] RIZA 2003: *De watertoets leeft!; Evaluatie van de bekendheid met en de toepassing van de watertoets*. Landelijke Werkgroep Evaluatie Watertoets (2006). *Watertoetsproces op weg naar bestemming; Landelijke Evaluatie Watertoets 2006*. Den Haag/ Lelystad. Steenstra, M. et al. (2012). *Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011; Koepelnotitie met conclusies en aanbevelingen.*

Constructie- en onderhoudswerken gaan in zeer veel gevallen gepaard met beschadiging, verstoring of vernieling enz. van één of meer van deze soorten. Hiervoor moet ontheffing aangevraagd worden bij gedeputeerde staten of de Minister van EZ, tenzij een algemene vrijstelling geldt (art. 68 en 75 Flora en Faunawet).[143] Een algemene vrijstelling geldt onder andere voor beheer en onderhoud van vaarwegen, watergangen, waterkeringen en oevers. Voorwaarde is wel dat het beheer en onderhoud plaatsvindt volgens een door de Minister van EZ goedgekeurde gedragscode (art. 16b Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten). Voor waterschappen heeft de STOWA een gedragscode opgesteld, die in juli 2006 en (de aangepaste versie) in 2012 goedgekeurd is.[144]

De Natuurbeschermingswet 1998 regelt onder andere het Natuurbeleidsplan. Dit plan bevat de hoofdlijnen van het nationale beleid en dient minstens één maal in de acht jaar herzien te worden. Het laatste natuurbeleidsplan was *Natuur voor mensen, mensen voor natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw* uit 2000. In april 2014 is de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder' verschenen. Volgens het woord vooraf, is de Rijksnatuurvisie een “strategisch document met de hoofdlijnen van het rijksbeleid zoals dat in samenspraak met provincies en gemeenten vorm zal krijgen.” De centrale stelling in de natuurvisie is: “natuur en economie profiteren van elkaar.”

Naast het Natuurbeleidsplan dient een structuurvisie Natuur en Landschap opgesteld te worden dat inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake natuur en landschap (art. 3-9d).[145] Dit was het PKB Structuurschema Groene Ruimte (SGR) uit 1995. In 2004 is structuurvisie onderdeel geworden van de Nota Ruimte. Deze is in 2012 vangen is door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

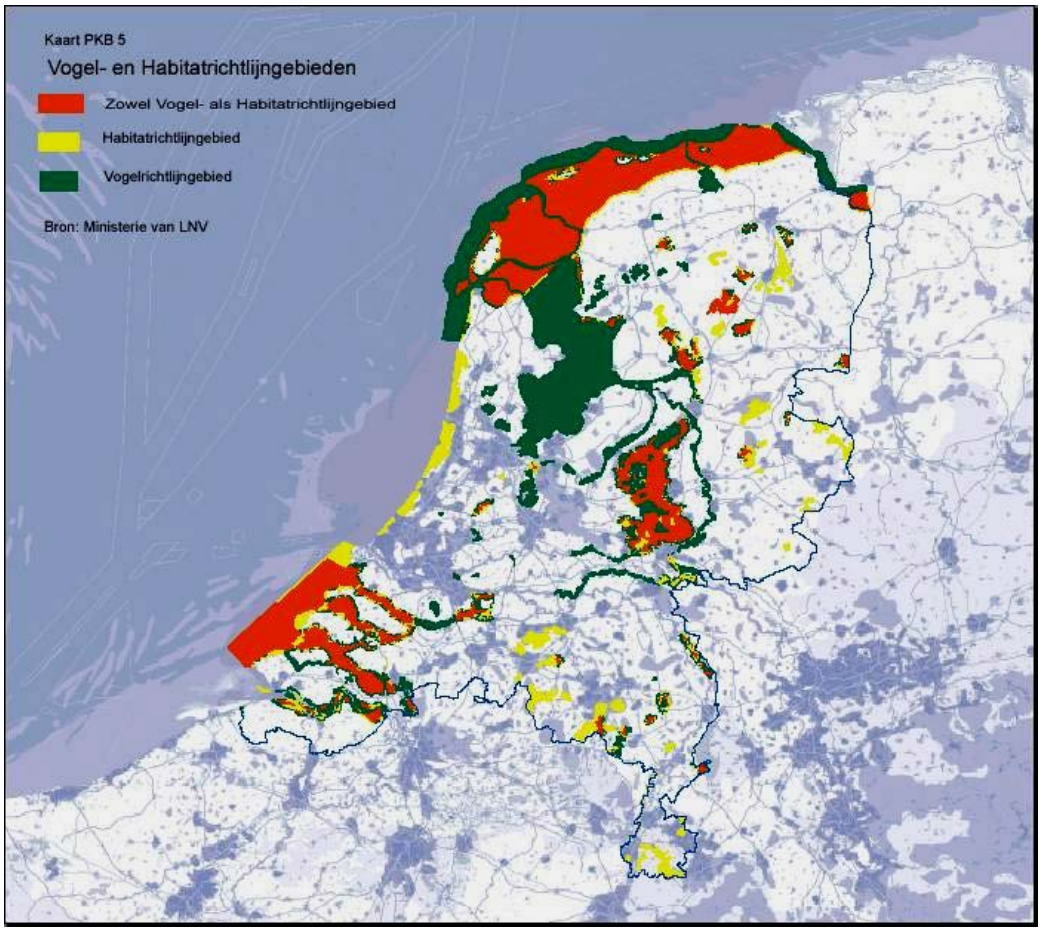
Een belangrijk onderdeel van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn de bepalingen over het aanwijzen van beschermde gebieden en de rechtsgevolgen van aanwijzing (art. 10-22). In de eerste plaats kan de Minister van EZ Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aanwijzen. Deze begrippen komen uit de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG). Centraal in beide richtlijnen staan speciale beschermingszones. Dit zijn gebieden die het meest geschikt zijn voor de instandhouding van te beschermen typen leefgemeenschappen en soorten planten en dieren en hun leefgebieden (Kaart 4, zie ook de website van het Ministerie van EZ). Tezamen vormen deze gebieden in Europa het Natura 2000 netwerk.

De lidstaten dienen de nodige maatregelen te treffen voor de instandhouding van Natura 2000 gebieden. Voor elk plan of project dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone, dient een passende beoordeling te worden gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Dit is de zgn. "habitattoets" (art. 6 Habitatrichtlijn, krachtens art. 7 ook van toepassing op vogelrichtlijngebieden). De bevoegde nationale instanties

[143] Zie voor de link met de Wabo § 5.7.

[144] STOWA (2005). *Gedragscode Flora- en Faunawet voor waterschappen; werkdocument*. Utrecht, STOWA

[145] Verder moet het Milieu- en Natuurplanbureau (nu het Planbureau voor de Leefomgeving: PBL) elke vier jaar een rapport opstellen dat de toestand van natuur, bos en landschap beschrijft, en elk jaar een rapport dat de beleidsuitvoering, voortgang en nieuwe ontwikkelingen beschrijft (art. 9a Natuurbeschermingswet 1998).



Kaart 4: Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (ontwerp PKB Structuurschema Groene Ruimte II, 2003)

mogen alleen toestemming geven voor zo'n plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast. In andere gevallen kan alleen toestemming verleend worden als aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan:

- er zijn geen alternatieve oplossingen;
- er zijn dwingende redenen van groot openbaar belang; en
- de lidstaat neemt alle compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

In geval van prioritaire habitats and prioritaire soorten kunnen alleen argumenten worden aangevoerd die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang.

Op grond van art. 10a van de Natuurbeschermingswet wijst de Minister van EZ gebieden aan als Vogel- of Habitatrichtlijngebieden en legt dan tevens de instand-houdingsdoelstellingen vast. Gedeputeerde staten stellen binnen drie jaar en na overleg met de eigenaar, gebruiker en andere belanghebbenden, een beheersplan vast

met daarin instandhoudingsmaatregelen (art. 19a).[146] Alle projecten of handelingen die niet in het beheersplan staan en een nadelig effect op het gebied kunnen hebben, zijn vergunningplichtig (art. 19d).[147] Voor nieuwe projecten en activiteiten dient bovendien de Habitattoets toegepast te worden (art. 19g e.v.).

Naast Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, kan de Minister van EZ "beschermde natuurmonumenten" aanwijzen. De bescherming van deze gebieden is vergelijkbaar met die van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, maar gaat minder ver (art. 16-19).[148] Verder bevat de Natuurbeschermingswet het instrument aanwijzing als "beschermd landschapsgezicht." Verantwoordelijk hiervoor zijn gedeputeerde staten. Bescherming van een beschermd landschapsgezicht dient vooral plaats te vinden via de gemeentelijke bestemmingsplannen (art. 23-26). Ten slotte kan de Minister van EZ andere gebieden aanwijzen ter uitvoering van internationale verdragen en andere internationale verplichtingen (anders dan de Vogel- en Habitatrichtlijn) (art. 27-29).

De Natuurbeschermingswet bevat verder regels over bestuurscompensatie, onteigening voor natuurdoelen, subsidies aan terreinbeheerders en dergelijke. Belanghebbenden kunnen tegen alle besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet in beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 39-40).

Het natuurbeleid is de laatste jaren sterk veranderd. In 1990 werd in het Natuurbeleidsplan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd, dat bedoeld was om de verschillende natuurgebieden met elkaar te verbinden en zo populaties te ondersteunen. Hiertoe moesten gronden worden aangekocht. Het vorige Kabinet heeft de realisatie van de EHS gedecentraliseerd naar de provincies en tevens 600 miljoen Euro bezuinigd, zodat de EHS uiteindelijk veel kleiner uit zal vallen.[149]

Volgens planning zullen de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet op 1 januari 2017 vervangen worden door een nieuwe Wet Natuurbescherming. Een voorstel hiertoe is op 20 augustus 2012 door het vorige Kabinet ingediend bij de Tweede Kamer en op 1 juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer.[150] De nieuwe wet beperkt zich voornamelijk tot de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Zo bevat de nieuwe wet regels over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden (art. 2.1), instandhoudingsmaatregelen (art. 2.2) en de verplichte Habitattoets voor dergelijke gebieden (artt. 2.7-2.9). Nationale “beschermde natuurmonumenten” en "beschermd landschapsgezichten" zullen verdwijnen. De Minsiter kan wel niet-Natura 2000 aanwijzen als “bijzonder nationaal natuurgebied”, maar alleen als dit gebied belangrijk is voor de implementatie van de Vogel- of de Habitatrichtlijn, bijvoorbeeld omdat het gebied ontwikkeld wordt ter uitvoering van een compenserende maatregel (art. 2.11). De EHS blijft, maar heet vanaf nu “Natuurnetwerk Nederland” (artt. 1.12 en 9.11), en de provincies

---

[146] Bij gebieden beheerd door of onder verantwoordelijkheid van een Minister, stelt deze minister het beheersplan vast: art. 19b Natuurbeschermingswet.

[147] Indien voor het project of handeling ook een omgevingsvergunning vereist is, wordt de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 hierin geïntegreerd.

[148] Zo zijn een beheersplan en een Habitattoets niet verplicht. Er geldt wel een vergunningplicht, maar alleen voor handelingen binnen het beschermde natuurmonument en voor in het instellingsbesluit vermelde handelingen buiten het natuurmonument.

[149] Zie onder andere het Bestuursakkoord Natuur (Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, IPO en Kabinet, 20 september 2011).

[150] Kamerstukken II, 33.348.

zijn hier verantwoordelijk voor. De soortenbescherming uit de Flora- en Faunawet zal vervangen worden door drie aparte beschermingsregimes voor a)soorten beschermd op grond van de de Vogelrichtlijn, b) soorten beschermd op grond van de Habitatrichtlijn, en c) een beperkt aantal andere soorten (Hoofdstuk 3). In het laatste geval zijn de mogelijkheden om ontheffing te verlenen ruimer, bv. ontheffing op grond van “het algemeen belang” (art. 3.10 lid 2, h). Een andere belangrijke verandering dat niet meer het doden, verstoren e.d. verboden is, maar, in navolging van de Vogel- en Habitatrichtlijn, het “opzettelijk” doden, verstoren e.d.[151] Het Natuurbeleidsplan zal vervangen worden door een nationale natuurvisie en provinciale natuurvisies.

5.5 Visserij

De regelgeving met betrekking tot de visserij gaat terug tot de Karolingische tijd. Omstreeks het jaar 800 behoorde de visserij tot de "stroomregalia" en de "wildregalia." Dit waren de rechten die de landvorst (toentertijd keizer Karel de Grote) deed gelden op de rivieren en de onontgonnen gebieden. Geleidelijk aan zijn veel visrechten overgedragen aan of geüsurpeerd door anderen, zoals kloosters, graven en hertogen, lagere edelen en rijke stedelingen. De rechthebbenden konden de visrechten verpachten aan vissers of zelf de exploitatie ter hand nemen.[152] Sinds 1838 zijn de visrechten onlosmakelijk verbonden aan de eigendom van het water (zie Box 1) en kunnen zij hiervan niet meer afgescheiden worden. Zelfstandige visrechten die voor 1838 zijn ontstaan, bleven echter bestaan.[153]

Op dit moment bezit het Rijk het visrecht op ongeveer 72.500 ha binnenwater en de meeste kustwateren. Het visrecht voor de overige 82.500 ha binnenwater is in handen van lagere overheden, waterschappen, beroepsvissers en andere particulieren.[154]

De meeste eigenaren van visrechten verhuren hun rechten aan hengelsportverenigingen of beroepsvissers. Op grond van de Visserijwet van 1963, de belangrijkste publiekrechtelijke regeling van de visserij, behoeven dergelijke huurovereenkomsten

---

[151] Onrust F, Boerema L (2016), “De Wet natuurbescherming: soortenbescherming”, in: *Journaal Flora en fauna*, 79-90.

[152] Op de open zee kon iedereen vissen. Boer, D.E.H. 1997: " 'Roerende van der visscheryen'; Enkele aspecten van de visvangst in Holland en Zeeland tot de Sint Elisabethsvloed van 1421." In: J.J.J.M. Beenakker et al.: *Holland en het water in de middeleeuwen; Strijd tegen het water en beheersing en gebruik van het water*. Verloren: Hilversum, pp. 115-140.

[153] Ketelaar, F. C. J. 1978. *Oude zakelijke rechten vroeger, nu en in de toekomst.* Zwolle, Tjeenk Willink, art. 69 Overgangswet nieuw burgerlijk wetboek.

[154] Organisatie Voor Beroepsvissers, Vis en Water Magazine, jaargang 3, no. 2. 2003.
NB: De term “visrecht” kan op drie verschillende manieren gebruikt worden:
a) Als het zakelijke (privaatrechtelijke) recht om op een bepaald water te vissen, ongeacht of dit recht een onlosmakelijk onderdeel van het eigendomsrecht van de waterbodem is of hiervan voor 1838 is afgescheiden
b. Als een zelfstandig zakelijk recht om op een bepaald water te vissen dat afgescheiden is van het eigendomsrecht
c. Als het subjectieve recht om op een bepaald water te vissen. Dit recht kan ontleend zijn aan het zakelijke recht zoals omschreven onder a en b, maar ook aan een huur- of pachtovereenkomst met de zakelijk gerechtigde.
De getallen die hier gegeven worden, hebben betrekking op het visrecht in betekenis a.

in veel gevallen goedkeuring van de Kamer voor de Binnenvisserij (art. 26 Visserijwet, vgl. art. 45-54).[155] Het beleid van het Rijk en sommige andere visrecht-eigenaren is om bij verhuring het visrecht te splitsen: het visrecht op aal (paling) wordt verhuurd aan beroepsvissers, en het visrecht op schubvissen aan hengelsport-verenigingen. Het Rijk verplicht de huurders van zijn visrechten om visstandbeheersplannen op te stellen en visstandbeheerscommissies (Vbc's) op te richten.[156] Ook voor de regionale wateren zijn Vbc's opgericht, veelal één per waterschap (www.visstandbeheercommissie.nl).

De Visserijwet van 1963 bepaalt dat het verboden is om zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende (eigenaar of huurder van het visrecht) te vissen in binnenwateren en kustwateren (art. 7 en 21 Visserijwet). Er is geen schriftelijke toestemming nodig voor het vissen in kustwateren waar het Rijk het visrecht bezit; voor het vissen in ander kustwateren met ten hoogste twee hengels; en in sommige andere gevallen (art. 7 lid 2 en 21 lid 2 sub c Visserijwet, Besluit beperking vrije visserij kustwateren). Verder gelden er verscheidene uitvoeringsregels over onder andere het visseizoen en vistijden, de toegestane vistuigen en maaswijdtes, vissen bij stuwen en vissen op het IJsselmeer (Reglement voor de Binnenvisserij 1985), diverse leges en de aanwijzing van opsporingsambtenaren. En last but not least: er mag alleen gevist worden op een beperkt aantal soorten vissen, schaal- en schelpdieren (art. 4 Flora- en Faunawet). Deze soorten – 128 in totaal – staan opgesomd in de Regeling aanwijzing vissen, schaal- en schelpdieren.

Voor de kustvisserij en de zeevisserij op de Waddenzee en de Noordzee geldt een apart reglement. Dit reglement biedt de basis voor de uitvoering van het gemeenschappelijke visserijbeleid van de Europese Unie (art. 3 en 4 Reglement zee- en kustvisserij 1977). De kern van het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat zo'n 25 jaar oud is, is dat de betrokken lidstaten van de EU, eventueel samen met derde landen zoals Noorwegen, gezamenlijk hun visbestanden beheren en vangstquota vaststellen. Dit is noodzakelijk om overbevissing te voorkomen. De Europeesrechtelijke basis voor het gemeenschappelijke visserijbeleid is de Basisverordening gemeenschappelijk visserijbeheer (EG No 2371/2002).

5.6 Scheepvaart en havens

Scheepvaart

Scheepvaart vormt binnen Nederland een belangrijke gebruiksfunctie van water. Veel aspecten van het waterbeheer die voor de scheepvaart van belang zijn, zijn reeds behandeld of aangestipt, zoals peilbeheer, onderhoudsbaggerwerkzaamheden, vaarwegbeheer en diffuse verontreiniging door schepen. De scheepvaart zelf wordt geregeld in de Scheepvaartverkeerswet van 1996 en diverse AMvB's. De Scheepvaartverkeerswet biedt het kader voor het stellen van verkeersregels te water, het aanbrengen van verkeerstekens (boeien en dergelijke) en beloodsing. De regels zelf zijn grotendeels te vinden in het Binnenvaartpolitiereglement en de scheepvaartreglementen voor de Nederlandse territoriale zee, de Eemsmonding, de Gemeenschap

[155] De verkoop van visrechten behoeft geen goedkeuring.

[156] Beleidsbesluit Binnenvisserij, Ministerie van LNV, Augustus 1999.

Box 9: De Akte van Mannheim en het Schelderegelement

De Akte van Mannheim heeft betrekking op de Rijn. Belangrijke principes uit de Akte van Mannheim zijn:

- vrijheid van scheepvaart
- gelijke behandeling van alle schepen en schippers
- vrijstelling van belastingen die met de scheepvaart samenhangen
- vereenvoudiging van de douaneafhandeling
- verplichting voor de staten om de rivier te verbeteren en te onderhouden
- uniforme voorschriften met betrekking tot de veiligheid van schip en scheepvaart
- gemeenschappelijke rechtspraak voor scheepvaartzaken en Rijnvaartrechtbanken
- een bezwaarschriftprocedure bij de Centrale Commissie voor de Rijnvaart met betrekking tot het naleven van de Akte van Mannheim en de uitvoeringsbepalingen[157]

De Akte van Mannheim dateert uit 1868, maar gaat terug op het Congres van Wenen van 1815, gehouden na de val van Napoleon. Op dit congres werd besloten tot de instelling van een diplomatieke conferentie van de Rijnoeverstaten in de vorm van een commissie. Deze commissie kwam voor het eerst bijeen op 15 augustus 1816 en bracht in 1831 de Akte van Mainz tot stand. De Akte van Mannheim is de opvolger van de Akte van Mainz.

Het Schelderegelement dateert van 1843, maar is in 1995 herzien. Het bevat regels over beloodsing en de radarketen. De geschiedenis van het reglement gaat terug tot 1585. In dat jaar viel de handelsmetropool Antwerpen in Spaanse handen, maar de Westerschelde bleef in handen van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. De Republiek sloot vervolgens de Westerschelde af en al het scheepvaartverkeer naar Antwerpen kwam tot stilstand. In 1815 werden Nederland en België op het Congres van Wenen samengevoegd en werd scheepvaartverkeer naar Antwerpen weer mogelijk. In 1830 kwam België echter in opstand tegen Nederland en verklaarde zich onafhankelijk. Dit leidde tot het Scheidingsverdrag tussen Nederland en België, getekend in London op 19 april 1839. Artikel 9 van dit verdrag verklaart de artikelen van het Verdrag van Wenen van 1815 met betrekking tot de vrije scheepvaart van toepassing op de Schelde en bevat nadere bepalingen over beboeiing, de loodsdiensten en de loodstarieven, en het onderhoud van de vaarweg. Op grond van de laatste bepaling zou Nederland verplicht zijn om de Westerschelde te verdiepen.[158]

pelijke Maas, het Kanaal van Gent naar Terneuzen en de Westerschelde. Hiermee geeft Nederland uitvoering aan verscheidene internationale verdragen, zoals de Akte van Mannheim, het Schelderegelement en het UNCLOS-verdrag (zie Box 9, volgende pagina).

Voor de scheepvaart op zee biedt het UNCLOS-verdrag uit 1982 het kader (zie § 3.4.1). Het UNCLOS bevat het recht op "innocent passage" (doorvaart) door

[157] Zie o.a. Hill, K. en Zentral-Kommission Für Die Rheinschiffahrt (1966). *150 jaar Centrale Commissie voor de Rijnvaart; 150 years Central Commission for Rhine-Navigation; 150 Jahre Zentral-Kommission für die Rheinschiffahrt; 150 années Commission Centrale pour la Navigation du Rhin*.

[158] Zie onder andere Smit, C. (1966). *De Scheldekwestie*. Rotterdam, Stichting Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, Strubbe, J. (1988). "De politieke geschiedenis en het internationale statuut van de Westerschelde." *De Water*(43): 237-241, Strubbe, J. (1995). "Het verdrag inzake de verruiming van de Westerschelde in historisch perspectief." *De Water*(85): 233-236, en Meijerink, S. V. (1999). *Conflict and cooperation on the Scheldt river basin a case study of decision making on international Scheldt issues between 1967 and 1997*. Dordrecht, Kluwer.

territoriale wateren en het principe van vrije scheepvaart in de exclusieve economische zone. Beide rechten zijn aan enige beperkte beperkingen onderhevig, bijvoorbeeld de verplichting om veiligheidszones rondom olieplatforms en dergelijke in acht te nemen. De Scheepvaartverkeerswet geldt, op een paar kleine uitzonderingen na, niet voor de Exclusieve Economische Zone.

Havens

Scheepvaart van enige betekenis is zonder havens niet mogelijk. De havens en de bedrijven die daar gevestigd zijn, dienen te voldoen aan het bestemmingsplan, de milieuregels en vele andere regels. De havens zelf waren vaak gemeentelijk eigen dom en worden beheerd door een gemeentelijke dienst of "bedrijf." Nu worden ze meestal beheerd door private bedrijven in overheidshanden (bv. de havens van Rotterdam en Amsterdam, de civiele haven van Den Helder en Groningen Seaports) of samenwerkingsverbanden van overheden, "havenschappen" genoemd (bv. -

Box 10: Het beheer van de haven van Delfzijl[159]

De haven- en zeewerken van de vesting Delfzijl werden voor 1819 door het Rijk onderhouden. In dat jaar werd het beheer en onderhoud aan de Provincie Groningen overgedragen, die het op haar beurt per 1 januari 1820 overdroeg aan de Gemeente Delfzijl. Hoewel het Rijk bijdroeg in de kosten, kon deze kleine gemeente deze taak niet naar behoren vervullen, en vanaf 1 juli 1897 nam het Rijk het beheer en onderhoud weer over.

Het Rijk begon met grote voortvarendheid aan de uitbouw en verbetering van de haven. In 1906 werden echter onderhandelingen met de Provincie Groningen gestart omdat men van mening was dat zowel bij het Rijk als bij de Gemeente Delfzijl het beheer en de exploitatie niet in goede handen was. Vanaf 1911 nam de Provincie het beheer, onderhoud en exploitatie over onder de naam Provinciaal Havenbedrijf.

De industriële ontwikkeling gedurende de 50'er jaren van de vorige eeuw vroeg om een nieuwe beheersvorm om adequaat en slagvaardig te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen, en op 1 januari 1958 werd bij wet het "Havenschap Delfzijl" in het leven geroepen. Hierin participeerden het Rijk (50%), de Provincie Groningen (30%) en de Gemeente Delfzijl (20%).

Door grote financiële tekorten op het grondbedrijf werd in het midden van de 80'er jaren door het Rijk de wens te kennen gegeven uit het havenschap te treden. Na een financiële saneringsoperatie trad het Rijk per 1 januari 1998 daadwerkelijk uit. Op diezelfde datum werd de nieuwe gemeenschappelijke regeling Havenschap Delfzijl/ Eemshaven van kracht en trad de gemeente Hefshuizen, waarin de nieuwe Eemshaven ligt, toe. Per 1 oktober 1997 werd aan de nieuwe organisatie feitelijk invulling gegeven. Dit ging gepaard met een nieuwe naam, die vooral internationaal moet aanslaan: "Groningen Seaports".

De nieuwste ontwikkeling is de verzelfstandiging van Groningen Seaports in 2013. Dit betekent dat het nu geen samenwerkingsverband tussen overheden meer is, maar een overheids-NV. Redenen die Groningen Seaports voor deze verandering geeft, zijn een meer transparante bestuursstructuur, het beperken van juridische en financiële risico's (voor de betrokken overheden), en meer zelfstandigheid in het aantrekken van zowel risicodragend (uitgifte van aandelen) als vreemd vermogen (leningen).

[159] Groningen Seaports (2007). *Historie* (http://www.groningen-seaports.com/x_downloads/geschiedenisgroningenseaports.pdf), www.groningen-seaports. Com, geraadpleegs 20 oktober 2014.

Zeeland Seaports). De beheersstructuur van de havens heeft in het verleden veel aandacht gekregen en is in de tijd ook veranderd. De ontwikkeling van de haven van Delfzijl en de Eemshaven is hier een voorbeeld van (Box 10).

5.7 De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

In de voorgaande paragrafen is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) al een aantal keren ter sprake gekomen. De Wabo is op 1 oktober 2010 in werking getreden en introduceerde de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning vervangt geheel of gedeeltelijk een vijfentwintigtal vergunningen, ontheffingen en toestemmingen uit de Wro, de Woningwet, de Wet milieubeheer, de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998, de Monumentenwet 1988 en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken.[160]

Centraal in de Wabo staat het "project" van de aanvrager. Dit kan bestaan uit één of meer activiteiten die voorheen in de bovenstaande wetten gereguleerd werden. Concreet gaat het onder andere om (art. 2.1 en 2.2 Wabo):

- Het bouwen van een bouwwerk[161]
- Het aanleggen van andere werken die in een bestemmingsplan of beheersverordening vergunningplichtig zijn gemaakt zoals grondverzet en het scheuren van grasland[162]
- Afwijken van een bestemmingsplan of beheersverordening[163]
- Het oprichten, veranderen of in werking hebben van een "inrichting"[164]
- Verschillende activiteiten die op grond van gemeentelijke of provinciale verordening vergunningplichtig zijn, zoals het kappen van bomen

In principe waren en zijn al deze activiteiten vergunningplichtig, tenzij zij bij AMvB vrijgesteld zijn (art. 2.1 lid 3 Wabo). Zo is in de categorie "bouwen" geen vergunning nodig voor onder andere gewoon onderhoud en voor sommige dakkapellen en bijgebouwen (Bijlage II Bor).

Het toetsingskader voor de verschillende activiteiten is met de invoering van de Wabo niet veranderd. Deze was en is te vinden in de Wro, de Woningwet, de Wet milieubeheer, etc. Het verschil met betrekking tot de situatie vóór 1 oktober 2010, is dat er nu nog maar één besluit per project genomen wordt. Voorheen kwam het wel voor dat de eisen die vanuit de verschillende regelgeving aan een project gesteld weren, met elkaar streden. Nu is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning ervoor verantwoordelijk voor de inhoudelijke afstemming.

Een belangrijke reden voor de invoering van de Wabo was het terugdringen van de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijfsleven. Voor de activiteiten die nu in de Wabo gereguleerd worden, hoeft nog maar één keer een vergunning aange-

---

[160] Broek, J.H.G. van den en Dresden, M.J. (2010), De Wabo in de praktijk; Juridische leidraad bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('s-Gravenhage/ Alphen aan den Rijn: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/ Kluwer).

[161] Voorheen geregeld in de Woningwet (bouwvergunning), zie § 5.3.

[162] Voorheen geregeld in de Wro (aanlegvergunning), zie § 5.3.

[163] Voorheen geregeld in de Wro (o.a. projectbesluit), zie § 5.3.

[164] Zie voor dit begrip art. 1.1 lid 1 en 3 Wabo en Bijlage I Bor. Voorheen was de vergunningplicht voor “inrichtingen” geregeld in de Wet milieubeheer (milieuvergunning).

vraagd te worden. Bovendien is het mogelijk gemaakt om vergunningen elektronisch in te dienen. De totale besparingen zijn geschat op € 105 mln. per jaar voor het bedrijfsleven en op € 26 mln. en 18.000 uur per jaar voor de burgers.

De vergunningen op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 en de ontheffingen op basis van de Flora- en Faunawet (zie § 5.4) blijven zelfstandig bestaan. Als er voor een bepaalde activiteit ook een omgevingsvergunning nodig is, worden deze vergunningen en ontheffingen echter geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

De watervergunning is niet geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Wèl doen de verschillende waterbeheerders mee aan het (gemeentelijke) elektronisch loket voor het indienen van vergunningsaanvragen (art. 6.30 Waterwet). Bovendien kunnen een waterbeheerder en het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning hun procedures coördineren, gebruik makend van Hoofdstuk 14 van Wet Milieubeheer (Wm) en Afdeling 3.5 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). In sommige gevallen is coördinatie verplicht, namelijk bij "gpbv-installaties" en installaties die onder de Kernenergiewet vallen (art. 6.27-6.29 Waterwet). "Gbpv installaties" zijn de installaties die vermeld staan in Bijlage I van de Richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (2008/1/EG), beter bekend staande als de Ippc-richtlijn. Het betreft vooral grotere industriële installaties. De Ippc-richtlijn stelt hiervoor een geïntegreerde benadering verplicht.

De coördinatie op grond van de Wm, Awb en de Waterwet gaat minder ver dan de integratie in de Wabo omdat aparte besluiten blijven bestaan waarvoor in de meeste gevallen verschillende bestuursorganen verantwoordelijk zijn. In geval van een watervergunning is dat de waterbeheerder (§ 3.3.4). Het bevoegde gezag in het geval van een omgevingsvergunning is in principe het college van burgemeester en wethouders, tenzij bij AMvB (het Bor) bepaald is dat dit gedeputeerde staten of de Minister van I&M is. Bovendien kan de Minister van I&M op ad hoc basis de beslissing naar zich toe trekken "indien dat geboden is in het algemeen belang" (art. 2.4 lid 4 Wabo).

Verdere regels over de aanvraag van een omgevingsvergunning, de beoordeling van de aanvraag, wijziging of intrekking en dergelijke kunnen nagelezen worden in de Wabo en in de juridische leidraad die voor de Wabo geschreven is.[165] Bezwaar en beroep tegen beslissingen op grond van de Wabo is geregeld in de Awb (zie § 0).

Op 17 juni 2014 heeft de Minister van I&M een wetsvoorstel voor een nieuwe Omgevingswet ingediend en op 22 maart 2016 is het voorstel aangenomen door de Eerste Kamer.[166] Deze wet zal de Wabo, de Waterwet en een groot aantal andere wetten op milieugebied geheel of gedeeltelijk vervangen en de toetsingskaders verder integreren. Omdat ook de vele AMvBs en ministeriële regelingen geïntegreerd moeten worden en er invoeringswetgeving met overgangsregelingen moet komen, zal de Omgevingswet naar verwachting pas op in 2019 in werking treden.

---

[165] Broek, J.H.G. van den en Dresden, M.J. (2010), *De Wabo in de praktijk; Juridische leidraad bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* ('s-Gravenhage/ Alphen aan den Rijn: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/ Kluwer).

[166] Kamerstukken II 33.962, nr. 2: Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

6 DE EUROPESE KADERRICHTLIJN WATER

Wat wil, wat weten, wat droom is geldt
Gepast, gemeten en opgeteld

(Anton van Duinkerken, Restauratie)

6.1 Totstandkoming

De geschiedenis van de Kaderrichtlijn Water (KRW) gaat terug tot 1994. In dat jaar stelde de Europese Commissie een voorstel vast voor een richtlijn ecologische waterkwaliteit (COM/93/0680 DEF). De Commissie zag deze richtlijn als de complementering van het systeem van richtlijnen, maar Nederland en sommige andere lidstaten zagen de richtlijn als weer een richtlijn bovenop een berg aan bestaande en weinig samenhangende richtlijnen. De Milieuraad van december 1995 besloot, mede naar aanleiding van een position paper van Nederland, dat er in plaats van de richtlijn ecologische waterkwaliteit, een Kaderrichtlijn Water (KRW) moest komen. Veertien maanden later had de Europese Commissie een voorstel hiervoor gereed (COM 97 49 def.).[167]

Het voorstel voor de KRW werd niet zonder slag of stoot aangenomen. Verscheidene punten lagen moeilijk bij de lidstaten, zoals de verplichting om supranationale stroomgebiedsautoriteiten op te richten en de verplichting om de kosten voor "waterdiensten" terug te winnen. Een ander belangrijk punt van discussie was de status van de milieudoelstellingen: inspanningsverplichtingen of resultaatverplichtingen? Over het algemeen wilde de Raad, die de lidstaten vertegenwoordigde die de KRW zouden moeten gaan uitvoeren, het voorstel afzwakken, en het Europees Parlement wilde het voorstel aanscherpen. Een complicerende factor was dat op 1 mei 1999 de besluitvormingsprocedure voor de milieurichtlijnen veranderde door de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam (§ 2.3.1). Uiteindelijk moest er een bemiddelingscomité ingesteld worden (§ 2.3.4) en pas in oktober 2000 kon er overeenstemming over de tekst bereikt worden. Hierna is de KRW op 22 december 2000 officieel gepubliceerd en daarmee van kracht geworden.[168]

Het is aan de KRW af te zien dat het een politiek compromis is. Hoewel de richtlijn veel gedetailleerde regels bevat, is hij op een aantal cruciale punten vaag. Dit heeft er onder andere mee te maken dat de KRW een aantal verschillende benaderingen probeert te combineren die in de praktijk niet altijd makkelijk te combineren zijn: uniforme regelgeving, traditionele beleidsanalyse, economische benadering,

---

[167] WL/ RBA Centre 1997: *Onderzoek rond de Kaderrichtlijn waterbeheer; De stroomgebiedsbenadering en het Nederlandse waterbeheer; Deel I: Inventarisatie*, RIZA rapport 98.031, in het bijzonder het interview met C.H.V. de Villeneuve.

[168] Zie ook Kaika, M. and B. Page (2003). "The EU Water Framework Directive: Part 1. European Policy-making and the changing topography of lobbying." *European Environment* 13: 314-327 en Page, B. and M. Kaika (2003). "The EU Water Framework Directive: Part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance." *European Environment* 13: 328-343 .

ecologische benadering en publieke participatie.[169] Verder is het in de praktijk vaak makkelijker om overeenstemming te bereiken over een vage tekst waar iedereen het zijne of hare in kan lezen, dan over een duidelijke, ondubbelzinnige tekst.[170] Daar komt bij dat er veel tijdsdruk op de totstandkoming lag en er geen laatste redactionele slag plaatsgevonden heeft die onnodige onduidelijkheden had kunnen wegnemen.

6.2 Hoofdpunten

6.2.1 Doelstellingen

Het doel van KRW is het bieden van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, om hiermee:

- de achteruitgang van aquatische ecosystemen en de hiervan afhankelijke terrestrische ecosystemen te voorkomen en hun toestand te verbeteren;
- duurzaam gebruik van water te bevorderen;
- de lozingen van "prioritaire stoffen" te verminderen en van "prioritaire gevaarlijke stoffen" stop te zetten;
- de verdere verontreiniging van het grondwater te voorkomen; en
- de effecten van overstromingen en droogte te mitigeren

Achterliggende doelen zijn onder andere het waarborgen van de beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit en de bescherming van maritieme wateren (art. 1). De maritieme wateren zelf vallen, met uitzondering van de overgangswateren zoals estuaria en een strook kustwateren van één nautische mijl breed, niet onder de KRW, maar onder de richtlijn Maritieme Strategie (2008/58/EG) en de richtlijn Maritieme ruimtelijke planning (2014/89/EU).

Van cruciaal belang zijn de milieudoelstellingen uit art. 4. Deze zijn, versimpeld weergegeven, de volgende:

- voorkomen van de achteruitgang van de "watertoestand"
- het bereiken van een "goede watertoestand" of "potentieel" in 2015
- het geleidelijk terugdringen of stoppen van verontreiniging[171]
- het ombuigen van stijgende tendens van de concentraties van verontreinigende stoffen in grondwater

Voor oppervlaktewater houdt een "goede watertoestand" een "goede chemische toestand" en een "goede ecologische toestand" in. Voor de bepaling van de chemische toestand van oppervlaktewater wordt alleen gekeken naar de zogenaamde "prioritaire stoffen", inclusief een aantal "prioritaire gevaarlijke stoffen" (art. 2 punt 24 en Bijlage X KRW). Voor deze stoffen zijn in 2008 milieukwaliteitsnormen

---

[169] Zie over de relatie ecologie – publieke participatie en de KRW Steyaert, P. and G. Ollivier (2007). "The European Water Framework Directive: How Ecological Assumptions Frame Technical and Social Change." *Ecology and Society*- 12 (1)

[170] Vgl. Eisenberg, E. M. (1984). "Ambiguity as strategy in organizational communication." *Communication Monographs* 51 (227-242)

[171] De Nederlandse vertaling van art. 4 lid 1, punt a, iv, is duidelijk niet correct: "stoffen" moet "prioritair gevaarlijke stoffen" zijn. Zie § 2.3.5 voor de problemen die de verschillende taalversies van richtlijnen met zich meebrengen.

vastgesteld (Richtlijn milieukwaliteitsnormen, 2008/105/EG). In 2013 is de lijst met prioritaire stoffen uitgebreid (richtlijn 2013/39/EU). Voldoet oppervlaktewater aan deze normen, dan is de chemische toestand "goed".

De ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen is gedefinieerd in termen van biologische kwaliteitselementen (fytoplankton, visfauna, etc.), en hydromorfologische (bv. riviercontinuïteit en structuur oeverzones) en fysisch-chemische kwaliteitselementen (bv. temperatuur en verontreinigende stoffen). De ecologische toestand is goed als de biologische kwaliteitselementen niet meer dan beperkt afwijken van de waarden in een natuurlijke toestand. De hydromorfologische kwaliteitselementen en de fysisch-chemische kwaliteitselementen hebben vooral een ondersteunende rol: zij zijn voorwaarden voor een goede biologische kwaliteit of kunnen als indicator voor een goede biologische kwaliteit fungeren. Verder moeten lidstaten waterkwaliteitsnormen vast te stellen voor verontreinigende stoffen (sterk vereenvoudigd: zie Bijlage V KRW).[172]

Voor grondwaterlichamen houdt de "goede watertoestand" een "goede chemische toestand" en een goede "kwantitatieve toestand" in. De chemische toestand is goed als er geen effecten zijn van zout en andere intrusies; als er geen significante effecten zijn op de toestand van het oppervlaktewater; en als voldaan wordt aan nieuwe kwaliteitsnormen (Bijlage V punt 2.3.2, art. 17, zie § 6.3). Voor nitraat en actieve bestanddelen van bestrijdingsmiddelen zijn de nieuwe kwaliteitsnormen te vinden in Annex I van de Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG), terwijl voor andere stoffen de lidstaten normen moeten stellen, voor zover deze stoffen problematisch zijn voor het bereiken van een goede chemische toestand (art. 3 en Annex II grondwaterrichtlijn).[173]

De kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen is goed als de gemiddelde jaarlijkse onttrekking de aanvulling niet overschrijdt, de toestand van bijbehorende oppervlaktewateren niet verslechtert, er geen significante schade wordt toegebracht aan terrestrische ecosystemen die direct van het betreffende grondwater afhankelijk zijn, en er door eventuele veranderingen in de stroomrichting geen zoutwater- of andere intrusies plaatsvinden (Bijlage V punt 2.1.2).

Voor beschermde gebieden zoals zwemwater, nutriëntgevoelige gebieden die op grond van de Richtlijn stedelijk afvalwater of de Nitraatrichtlijn aangewezen zijn, en vogel- en habitatrichtlijngebieden, gelden bovendien de specifieke normen en doelstellingen voor die gebieden.

Oppervlaktewaterlichamen kunnen onder voorwaarden aangemerkt worden als "kunstmatig" of "sterk-veranderd." De KRW definieert "kunstmatige waterlichaam" als "een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam" (art. 2 punt 8), en "sterk veranderd waterlichaam" als een "oppervlaktewaterlichaam

---

[172] Prioritaire stoffen en prioritaire gevaarlijke stoffen zijn volgens de letter van de KRW belangrijk voor de bepaling van zowel de chemische als de ecologische toestand, maar in de Common Implementation Strategy (§ 6.3) is besloten om ze alleen mee te nemen bij de bepaling van de chemische toestand. (CIS (2003). *Guidance document n. 13: Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities (forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library), p. 3)

[173] Voor de bepaling van de chemische toestand van grondwater wordt dus niet alleen gekeken naar prioritaire stoffen.

dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard" (art. 2 punt 9). Om zulke waterlichamen echter als kunstmatig of sterk-veranderd aan te mogen merken, moet het niet mogelijk zijn om een “goede ecologische toestand” te bereiken als waren het natuurlijke waterlichamen. De hydromorfologische veranderingen die nodig zijn om een goede ecologische toestand te bereiken, moeten significant negatieve effecten hebben op het milieu in brede zin, scheepvaart, drinkwatervoorziening, de waterhuishouding, hoogwaterbescherming of "andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling".[174,175] Verder moeten er geen andere middelen zijn om een goed ecologisch toestand te bereiken die gunstiger voor het milieu, technisch haalbaar en niet onevenredig duur zijn. Ten slotte moet de aanwijzing als kunstmatig of sterk veranderd verantwoord worden in het op te stellen stroomgebiedbeheersplan (sgbp).

Waterlichamen die correct als kunstmatig of sterk veranderd zijn aangewezen, hoeven geen "goede ecologische toestand" te bereiken, maar slechts een "goed ecologisch potentieel". Dit is hetzelfde als de "goede ecologische toestand", maar dan rekening houdend met het kunstmatige of sterk veranderde karakter van het betrokken waterlichaam (art. 4 lid 3, bijlage V).

Bij de vaststelling van de toestand en het potentieel geldt het “one out all out” principe. Als voor maar één kwaliteitselement (bv. de concentratie van één prioritaire of fytoplankton) niet voldaan wordt aan de norm voor “goed”, dan is de toestand of het potentieel niet goed.[176]

De termijn van 2015 voor het halen van een goede toestand of goed potentieel kan onder voorwaarden maximaal twee keer verlengd worden met 6 jaar (art. 4 lid 4).[177] Bovendien kunnen onder voorwaarden lagere milieudoelen gesteld worden (art. 4 lid 5). De voorwaarden zijn grotendeels hetzelfde als voor de aanwijzing van waterlichamen als kunstmatig of sterk-veranderd: technische haalbaarheid, onevenredig hoge kosten, en verantwoording in het sgbp.[178] Onder heel stringente voorwaarden is

---

[174] In de engelstalige versie: “other equally important sustainable human development activities.”

[175] Volgens de CIS guidance document no. 4 zouden deze aanvullende voorwaarden alleen gelden voor de aanwijzing als sterk veranderd waterlichaam en niet voor de aanwijzing als kunstmatig waterlichaam. Waarom wordt echter niet duidelijk gemaakt (Common Implementation Strategy Working Group 2.2 (2003). *Guidance document no. 4. Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies* (circa.europa.int), p. 21).

[176] Prejudiciële beslissing Europese Hof van Justitie van 1 juli 2015 (zaak C-461/13)

[177] Vaker als de reden voor verlenging is dat “de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt” (art. 4.4 punt c).

[178] Dit is een versimpeling: er zijn nog meer voorwaarden (zie art. 4). Op de vergadering van de waterdirecteuren (de hoogste ambtenaren van de lidstaten op watergebied) van 16 en 17 juni 2008 werd de vraag besproken in hoeverre betaalbaarheid (“affordability”) een reden kan zijn voor het verlengen van termijnen en verlagen van de milieudoelen. Hier kon geen overeenstemming over bereikt worden. De twee belangrijkste geschilpunten waren:
“Public budget constraints. Most Water Directors indicated that constraints of the public budget may be used as a reason for extending the deadline as there are limits to the available budget for water management. The Commission indicated that in its view the adoption of the Water Framework Directive by the Council and the European Parliament entails obligations for Member States to make available the necessary means for its implementation. Role of affordability in Article 4(5). For some Water Directors affordability could play a role in setting less stringent objectives, as both Article 4(4) and 4(5) use the same terminology ‘disproportionately expensive’. They indicated that in practice affordability arguments may be used less frequently in Article 4(5) than in Article 4(4). Some other

een tijdelijke achteruitgang van de watertoestand toegestaan (art. 4 lid 6). Ten slotte is het onder zeer speciale omstandigheden toegestaan om de milieudoelstellingen niet te halen op grond van "hoger openbaar belang" (art. 4 lid 7).

6.2.2 Stroomgebiedbeheersplanning

Om de doelstellingen te halen, schrijft de KRW een systeem van stroomgebiedbeheer voor. Centraal hierbij staan drie zaken:

- het concretiseren van de *milieudoelstellingen*
- het bepalen van *de huidige toestand* en de *te verwachten toestand* bij ongewijzigd beheer
- het ontwikkelen en implementeren van *maatregelen* om de milieudoelstellingen te halen

In het systeem van de KRW gebeurt dit alles in een zevental stappen (Tabel 7).

2003	Identificatie stroomgebiedsdistricten Treffen administratieve regelingen voor implementatie KRW
2004 (2013, 2019, …)	Analyses van: • kenmerken stroomgebiedsdistricten • effecten menselijk handelen • economische analyse watergebruik
2006	Monitoring overeenkomstig eisen KRW
2006-2009 (2012-2015, ...)	Planning in engere zin • tijdschema en werkprogramma (2006, 2012, 2018, etc.) • overzicht belangrijkste beheerskwesties (2007, 2013, etc.) • concept (herzien) stroomgebiedbeheersplan (2008, 2014 etc.) • vaststelling (herzien) stroomgebiedbeheersplannen en programma's van maatregelen (2009, 2015 etc.)
2010	Implementatie economische bepalingen
2012 (2018, ...)	Implementatie programma van maatregelen
2015	Behalen milieudoelen KRW (tenzij termijnverlenging)

NB: Termijnen refereren aan 22 december van het desbetreffende jaar.

Tabel 7: Stappen en termijnen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water

Voorbereiding

Uiterlijk op 22 december 2003 dienden de lidstaten hun stroomgebieden geïdentificeerd te hebben en toegewezen te hebben aan stroomgebiedsdistricten (sgbd's). Hierbij mochten stroomgebieden wel samengevoegd, maar niet opgesplitst worden

Water Directors argued that affordability cannot be used as an argument for setting less stringent objectives as the context of 'disproportionate expenses' is different in 4(5) from the context in Article 4(4) as it concerns setting lower objectives permanently (subject to revision every 6-years). These Water Directors consider that application of this provision requires it to be set out clearly that the costs outweigh the benefits of achieving the targets." (Water Directors. 2008. Conclusions on Exemptions and Disproportionate Costs; Water Directors' meeting under Slovenian Presidency, Brdo, 16-17 June, p. 5 2008.).

(art. 2 punt 15). Ook overgangs- en kustwateren (één nautische mijl) en grondwater moesten aan stroomgebiedsdistricten toegewezen worden. Bij internationale stroomgebieden zoals de Rijn, Maas en Schelde, moest de identificatie en toewijzing aan sgbd's in overleg met de andere stroomgebiedstaten gebeuren. Verder dienden de lidstaten de nodige administratieve regelingen te treffen, waaronder de aanwijzing van de bevoegde autoriteit of autoriteiten voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water op hun grondgebied en de aanpassing van de nationale regelgeving (art. 3 en 24).

Analyses

Uiterlijk op 22 december 2004 dienden een drietal analyses gereed te zijn: een analyse van de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict, een beoordeling van de effecten van menselijk handelen, en een economische analyse van het watergebruik (art. 5). Deze analyses moesten uiterlijk 22 december 2013 getoetst en zonodig herzien worden, en daarna elke zes jaar.

De analyse van de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict omvat de identificatie van waterlichamen, het vaststellen van hun "type" (bv. laaglandrivier met een stroomgebied van tussen 10 en 100 km^2, in de Noordzeeregio, op een kalkhoudende bodem) en het bepalen van de "referentiecondities" voor elk type oppervlaktewaterlichaam (Bijlage II KRW). De referentiecondities komen geheel of vrijwel geheel overeen met de natuurlijke toestand voor dit type waterlichaam en vormen de basis voor het vaststellen van de "goede ecologische toestand" van oppervlaktewaterlichamen. Deze is gedefinieerd als een "geringe" afwijking van de natuurlijke toestand (Bijlage V).

De economische analyse van het watergebruik is expliciet bedoeld om uiterlijk in 2010 art. 9 van de KRW over kostenterugwinning en waterprijsbeleid te kunnen implementeren (zie hieronder). Verder kan deze analyse input leveren voor de beoordeling van de effecten van menselijk handelen (Bijlage III).

Tegelijk met deze drie analyses, moest er een register van beschermde gebieden aangelegd zijn (art. 6).

Monitoring

Uiterlijk op 22 december 2006 moet er volgens de eisen van de KRW gemonitord worden. De KRW maakt hierbij onderscheid tussen verschillende vormen van monitoren:

- toestand- en trendmonitoring, om de ontwikkeling van de watertoestand en de effectiviteit van maatregelen te kunnen bepalen
- operationele monitoring, voor waterlichamen die gevaar lopen om de milieudoelstellingen niet halen
- monitoring voor nader onderzoek, wanneer de reden van een overschrijding niet bekend is, als overgangsmaatregel als operationele monitoring nodig is maar nog niet operationeel is, en bij incidentele verontreinigingen.

Bijlage V bevat voor deze soorten monitoring regels over onder andere de monitoringslocaties, de te monitoren elementen en meetfrequenties (art. 7 lid 1, art. 8, Bijlage V punt 1.3, 2.2 en 2.4). Om de vergelijkbaarheid van nationale monitorings-

systemen te waarborgen, dienen resultaten van de biologische monitoring met elkaar vergeleken te worden ("intercalibratie": bijlage V, punt 1.4.1).

Stroomgebiedbeheersplanning in enge zin

De totstandkoming van het stroomgebiedbeheersplan (sgbp) verloopt in drie stappen. De eerste stap is de publicatie, uiterlijk 22 december 2006 en daarna elke zes jaar, van een tijdschema en werkprogramma voor het planningsproces, inclusief de te nemen maatregelen ter raadpleging van het publiek. Het publiek dient minimaal 6 maanden de gelegenheid te krijgen om schriftelijk commentaar te geven. De tweede stap is de publicatie van een overzicht van de belangrijkste waterbeheerskwesties, uiterlijk 22 december 2007 (2013, 2019, etc.). Ook hierna volgen weer minimaal 6 maanden voor schriftelijk commentaar. De derde stap is de publicatie van het concept-sgbp uiterlijk 22 december 2008 (2014, 2020, etc.), waarna ook weer minimaal 6 maanden voor schriftelijk commentaar volgen. Het definitieve sgbp moet uiterlijk op 22 december 2009 (2015, 2021 etc.) gepubliceerd worden (art. 11 en 14, Bijlage VII).

Voor elk nationaal stroomgebiedsdistrict dient één sgbp opgesteld te worden. In internationale stroomgebiedsdistricten zoals dat van de Rijn, de Maas en de Schelde, moeten de EU lidstaten hun activiteiten coördineren met het oog op de totstandkoming van één plan. Indien dat niet mogelijk blijkt, moeten de lidstaten voor hun nationale deel van het stroomgebiedsdistrict één plan opstellen en deze onderling coördineren (art. 13).

Naast een sgbp dient in 2009 en daarna elke zes jaar ook een programma van maatregelen vastgesteld te worden. Deze zijn altijd nationaal, maar moeten in internationale stroomgebiedsdistricten wel internationaal gecoördineerd worden (art. 11, art. 3 lid 4). De KRW geeft geen procedurele voorschriften voor de totstandkoming van de programma's. De programma's van maatregelen zijn echter minstens zo belangrijk als de sgbp's. De programma's vertalen de verschillende analyses en de milieudoelstellingen in concreet te nemen acties. Zij bevatten basismaatregelen, die altijd verplicht zijn, en aanvullende maatregelen, die verplicht zijn als de basismaatregelen niet voldoende zijn om de milieudoelstellingen te halen (Box 11). Het programma van maatregelen moet kosteneffectief zijn.[179]

Het stroomgebiedbeheersplan (Box 12) is te zien als een samenvatting, onderbouwing en rechtvaardiging van het te voeren beheer. Het bevat samenvattingen van de verschillende analyses en beschrijft de milieudoelstellingen. Ook moet de aanwijzing van waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd in het sgbp onderbouwd worden. Hetzelfde geldt voor het verlengen van termijnen en het vaststellen van lagere milieudoelstellingen.

[179] Zie Bijlage III KRW: "De economische analyse omvat voldoende informatie (…) voor: (…) b) een oordeel over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen op het gebied van watergebruik die moeten worden opgenomen in het programma van maatregelen (…)" Zie verder CIS (2003). Economics and the Environment–The Implementation Challenge of the Water Framework Directive; WFD CIS Guidance Document (.

Box 11: Programma van maatregelen (art. 11, bijlage VI KRW)

Basismaatregelen	**Aanvullende maatregelen die nodig kunnen zijn om de milieudoelen te halen**
• Op grond van bestaande richtlijnen (zie § 2.3.6 van het dictaat) • Kostenterugwinning en waterprijsbeleid • Regulering van: wateronttrekkingen en opstuwing, aanvulling grondwater, punt- en diffuse bronnen, en m.b.t. hydromorfologie • Verbod op injecties in grondwater • Maatregelen m.b.t. prioritaire stoffen • Maatregelen m.b.t. accidentele verontreiniging	• Wetgeving • Overeenkomsten • Gedragscodes • Educatie • Onderzoek en demonstratie • Etc.

Box 12: Inhoud stroomgebiedbeheersplan (Bijlage VII KRW)

1.Algemene beschrijving, inclusief kaarten	7.Samenvatting programma van maatregelen
2.Overzicht significante belastingen	8.Register andere plannen
3.Beschermde gebieden	9.Samenvatting maatregelen ter voorlichting en raadpleging van het publiek, de resultaten, en de planwijzingen die daarvan het gevolg zijn
4.Monitoringsnetwerk en -resultaten	10.Lijst met bevoegde autoriteiten
5.Milieudoelstellingen	11.Contactpunten voor meer informatie
6.Samenvatting economische analyse	

Economische aspecten

Uiterlijk op 22 december 2010 moet art. 9 van de KRW geïmplementeerd zijn. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten "rekening (moeten houden) met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen." Hierbij dienen zij minimaal onderscheid te maken tussen de categorieën landbouw, huishoudens en industrie. Verder moet "het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat(ten) voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn." Er staan echter uitzonderingen vermeld in art. 9 KRW.[180]

[180] In een recente uitspraak van 11 september 2014 heeft het Hof van Justitie van de EU art. 9 geïnterpreteerd, daarbij de nadruk leggende op enerzijds het doel van de KRW, en anderzijds de vrijheid van de lidstaten om per stroomgebiedsdistrict maatregelen te kiezen om dit doel te bereiken (Commissie vs. Duitsland, Case C‑525/12).
De KRW, art. 2 punt 38, definieert "waterdiensten" als “alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:
a) onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
b) installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen.”
In Nederland heeft het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water in 2004 besloten om waterdiensten te interpreteren als: "productie en levering van water; inzamelen en afvoeren van hemelwater en afvalwater; zuivering van afvalwater; grondwaterbeheer; watersysteembeheer" (LBOW 17 mei 2004, Ambtelijk verkort verslag). De zorg voor de waterkering valt er buiten.

Uitvoering programma van maatregelen

Uiterlijk op 22 december 2012 moet het programma van maatregelen operationeel zijn (art. 11). De herziene programma's van maatregelen moeten in 2018, 2024 etc. operationeel zijn.

Halen milieudoelstellingen

Tenzij gebruik gemaakt is van de mogelijkheid van termijnverlenging, moeten de milieudoelstellingen van de KRW uiterlijk op 22 december 2015 gehaald zijn (art. 4, zie verder hierboven). Indien de doelstellingen in latere planningsrondes aangepast worden, dienen deze nieuwe doelstellingen telkens binnen zes jaar gehaald te worden.

Actieve participatie

Tijdens alle zeven stappen moeten de lidstaten de "actieve participatie van alle betrokken partijen" bevorderen (art. 14). Dit gaat verder dan het publiek de gelegenheid bieden om schriftelijk te reageren en houdt in dat het publiek actief een bijdrage kan leveren aan het planningsproces.[181]

6.2.3 Juridische status van de milieudoelstellingen en hun toepassingsgebied

Een centrale kwestie die bij de KRW speelde is de juridische status van de milieudoelen uit artikel 4.[182] De vraag was of de milieudoelen een resultaatverplichting inhouden of alleen een inspanningsverplichting. In een arrest van 1 juli 12015 (zaak C-461/13) heeft het Europe Hof van Justitie hierin duidelijkheid gebracht.[183]

Op 15 juli 2011 had de Wasser- und Schiffartsdirektion Nordwest (Duitsland) goedkeuring verleend voor de verdieping van de Wezer. Volgens de Schiffartsdirektion zou de toestand van de Wezer de neiging hebben achteruit te gaan, maar niet zodanig dat de Wezer in een andere kwaliteitsklasse terecht zou komen. De Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. ging in beroep tegen de goedkeuring, onder andere wegens strijd met de KRW. Volgens het Bundesverwaltungsgericht – de hoogste federale bestuursrechter in Duitsland – hing dit af van de

---

[181] Drafting Group (2002). *Guidance on Public Participation in relation to the Water Framework Directive; Active involvement, consultation, and public access to information*. Prepared in the Framework of the Common Implementation Strategy of the European Commission and the EU Member States; Ridder, D., E. Mostert, et al., Eds. (2005). *Samen Leren om Samen te Beheren; Effectievere participatie in het waterbeheer*. Osnabrueck, University of Osnabrueck, USF.

[182] Bij de onderhandelingen over de KRW had de milieulobby sterk gepleit voor resultaatverplichtingen. Omdat resultaatverplichtingen geen zin hebben als de resultaten niet nauwkeurig omschreven staan, hield dit in dat de milieudoelen nader uitgewerkt moesten worden. (Zie de huidige Bijlage V.) De vertegenwoordigers van de lidstaten waren echter tegen resultaatverplichtingen omdat zij problemen bij de implementatie voorzagen. Dit leidde tot het toevoegen van verschillende uitzonderingsbepalingen. (zie Kaika, M. and B. Page (2003). "The EU Water Framework Directive: Part 1. European Policy-making and the changing topography of lobbying." *European Environment* 13: 314-327 , Page, B. and M. Kaika (2003). "The EU Water Framework Directive: Part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance." *European Environment* 13: 328-343)

[183] Zie ook Rijswick HFMW, Backes CW (2015) Ground breaking landmark case on envirornmental quality standards?; The consequences of the CJEU 'Weser judgement' (C-461/13) for water policy and law and quality standards in EU environmental law. *Journal for European environmental & planning law*:363-377.

interpretatie van de bepalingen van de KRW, en om die reden vroeg het Bundesverwaltungsgericht het Europese Hof om een prejudiciële beslissing (zie § 2.3.3). Specifiek wilde het Bundesverwaltungsgericht weten of lidstaten de goedkeuring van een project moeten weigeren als het project tot een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan leiden of het bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand of –potentieel in gevaar kan brengen. Verder wilde het weten of onder “achteruitgang van de toestand” in art. 4 lid 1 KRW ook een beperkte achteruitgang valt die niet leidt tot indeling in een lagere klasse.

In zijn arrest heeft het Europese Hof duidelijk gemaakt dat de milieudoelstellingen uit art. 4 een dwingend karakter hebben en niet slechts (beleids)doelen zijn. Het dwingend karakter van de milieudoelstellingen leidt het Hof onder ander af uit art. 4 lid 1, onder a), dat de Lidstaten de verplichting oplegt de nodige maatregelen “ten uitvoer (te) leggen” om achteruitgang van de toestand te voorkomen. Hieronder vallen ook het al-dan-niet goedkeuren van projecten (punt 31-33). Verder verwijst het Hof naar overweging 25 in de preambule, waarin sprake is van het “garanderen” van een goede watertoestand (punt 35), en naar de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn (punt 38-40). Ten slotte verwijst het Hof naar art. 4 lid 7 KRW, waarin staat onder welke voorwaarden de milieudoelstellingen niet gehaald hoeven te worden. Deze voorwaarden hebben mede betrekking op nieuwe projecten (punt 47-48). Nieuwe projecten die tot achteruitgang leiden of het bereiken van een goede toestand of potentieel in gevaar brengen, mogen alleen goedgekeurd worden als ze aan die voorwaarden voldoen (punt 51).

Met betrekking tot achteruitgang bepaalt het Hof dat elke achteruitgang als een achteruitgang in de zin van art. 4 lid 1 kan gelden, ook als de toestand in dezelfde klasse blijft (punt 55). Meer specifiek: er is sprake van achteruitgang als ten minste één van de kwaliteitselementen die de toestand bepalen een klasse achteruit gaat (zie § 6.2.1). Indien een kwaliteitselement zich al in de laagste klasse bevindt, geldt elke achteruitgang als achteruitgang in de zin van art. 4 lid 1 (punt 70). De KRW bevat geen definitie van “achteruitgang.” Inperking tot overgang naar een andere toestandsklasse zou echter, gezien het one-out-all-out principe, betekenen dat alle kwaliteitselementen die zich in een hogere klasse bevinden dan de toestand van het water, achteruit mogen gaan (punt 65). Bovendien zou het verbod op achteruitgang dan niet van toepassing zijn op waterlichamen die zich al in de laagste toestandsklasse bevinden omdat de toestand daarvan dan juridisch niet meer achteruit zou kunnen gaan (punt 63). Een dergelijke interpretatie zou in strijd zijn met de opzet van de KRW.

Een tweede centrale kwestie bij de KRW is op welke wateren de milieudoelstellingen van toepassing zijn: op alle wateren of alleen op de "oppervlaktewaterlichamen" en "grondwaterlichamen"? Zoals reeds kort vermeld in voetnoot 9, definieert de KRW "oppervlaktewaterlichamen" en "grondwaterlichamen" iets anders en beperkter dan de Waterwet. Artikel 2 punt 10 KRW omschrijft "oppervlaktewaterlichaam" als "een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater." Bijlage II bevat een interpretatie van "aanzienlijke omvang". Rivieren kunnen volgens deze bijlage getypeerd worden op basis van de oppervlakte van hun stroomgebied: 10-100 km^2, 100 tot 1000 km^2, 1000 tot 10.000 km^2 en meer dan 10.000 km^2 (Bijlage II, punt 1.2.1). Dit betekent dat beekjes en zijstromen met een stroomgebied van minder dan 10 km^2,

niet als waterlichaam hoeven te worden aangemerkt. Voor meren wordt als ondergrens een oppervlakte van 0,5 km^2 gehanteerd (Bijlage II, punt 1.2.2). "Grondwaterlichaam" wordt heel algemeen gedefinieerd als "een afzonderlijke grondwatermassa in één of meer watervoerende lagen" (art. 2 punt 12).

De "goede ecologische toestand" of "potentieel" van oppervlaktewater en de "goede kwantitatieve toestand" van grondwater lijken alleen te gelden voor "waterlichamen" en dus niet noodzakelijkerwijs voor al het water. Dit suggereert de tekst van art. 4 en de definities van "oppervlaktewatertoestand" en "grondwatertoestand" in art. 2. De "goede chemische toestand" voor grond- en oppervlaktewater wordt echter gedefinieerd in termen van milieukwaliteitsnormen, en deze gelden in principe voor alle wateren.[184] Ook het geleidelijk terugdringen van verontreiniging door prioritaire stoffen en het stoppen van emissies van prioritaire gevaarlijke stoffen, geldt in principe voor al het water.[185]

Voor wat betreft prioritaire en prioritaire gevaarlijke stoffen, mogen lidstaten aan lozingspunten grenzende "mengzones" instellen waar de waterkwaliteitsnormen voor één of meer van deze stoffen niet gehaald hoeven te worden. Deze mengzones, alsmede maatregelen om hun omvang in de toekomst te verkleinen, moeten beschreven worden in de stroomgebiedbeheerplannen (art. 4 Richtlijn milieukwaliteitsnormen, zie ook Bijlage B punt 1). Voor andere verontreinigende stoffen is er geen vergelijkbare bepaling. Ook op waterkwaliteitsnormen voor grondwater zijn uitzonderingen mogelijk (art. 4 en Bijlage III Grondwaterrichtlijn).

Met betrekking tot beschermde gebieden moeten we een onderscheid maken tussen enerzijds de algemene milieudoelstellingen van de KRW zoals hierboven omschreven en anderzijds de specifieke normen en doelstellingen op grond van de "communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld", zoals de Nitraatrichtlijn of de Vogelrichtlijn (art 4 lid punt c). De specifieke normen en doelstellingen gelden in principe voor al het water in het beschermde gebied, tenzij de richtlijn op basis waarvan het gebied aangewezen is anders bepaalt. Voor wat betreft de algemene milieudoelstellingen geldt hetgeen hierboven gezegd is.

6.3 Uitwerking en implementatie op Europees niveau

De KRW is zeer complex en veel artikelen kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Implementatie van de KRW vereist ook veel internationale coördinatie binnen de verschillende stroomgebiedsdistricten. Om deze twee redenen hebben de Europese Commissie en de Europese "waterdirecteuren" (de hoogste ambtenaren van de lidstaten op watergebied) in mei 2001 de "Common Implemen-

[184] Zie art. 2 punt 35 KRW. Weliswaar spreekt de Richtlijn milieukwaliteitsnormen van de toepassing van de milieukwaliteitsnormen op “waterlichamen” (art. 3 lid 1), maar tegelijkertijd worden de definities uit de KRW overgenomen (art. 2) en is de “bedoeling” van de richtlijn het bereiken van een goede chemische toestand van het oppervlaktewater en niet slechts van oppervlaktewaterlichamen (art. 1). Zie ook overweging 51 uit de considerans, die stelt dat de implementatie van de KRW moet leiden tot een beschermingsniveau dat tenminste gelijkwaardige is aan het eerdere beschermingsniveau.

[185] Hiervoor kan men de definitie van “milieukwaliteitsnorm” aanvoeren, als ook de doelstelling van de KRW zoals die blijkt uit art. 1 en de preambule, en specifiek overweging 51. Zie verder Backes, C. W., R. L. Kruyt, et al. (2007). *Nieuwe mogelijkheden tot regulering van waterkwaliteitseisen in Nederland*. Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid.

tation Strategy" (CIS) voor de KRW vastgesteld. Het doel van de CIS is om tot een gezamenlijk begrip en een gezamenlijke benadering ("common understanding and approach") van de KRW te komen, met nadruk op de "methodologische kwesties" en "technisch-wetenschappelijke aspecten". Sinds enige jaren houdt de CIS zich ook bezig met de implementatie van Richtlijn Overstromingsrisico's (2007/60/EG, zie Hoofdstuk 7). De belangrijkste activiteit binnen de CIS is het opstellen van informele, niet-bindende guidance documents.

Op dit moment zijn er vierendertig guidance documents vastgesteld, waarvan er één echter specifiek over de Richtlijn overstromingsrisicobeheer gaat (Box 13). Volgens de disclaimer die de oudere documenten bevatten, geven de guidance documents de "informele consensus" weer tussen de partijen die bij het totstandkomingsproces betrokken zijn geweest. Dit zijn de lidstaten, de Europese Commissie, sommige derde landen en soms andere stakeholders, zoals het Wereld Natuurfonds.[186] De guidance documents "weerspiegelen echter niet noodzakelijkerwijs het officiële, formele standpunt van de partijen" en dus ook niet de "visie van de commissie." Met andere woorden, niemand heeft zich willen vastleggen en zeker de Commissie niet. Desalniettemin kan de "informele consensus" een rol spelen bij de interpretatie van de bepalingen van de KRW.

Box 13: Europese guidance documents voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water

1: Economics - WATECO	20. Exemptions to the environmental objectives
2: Identification of water bodies	21. Guidance for reporting under the WFD
3: Pressures and impacts - IMPRESS	22. Update WISE GIS guidance
4: Heavily modified water bodies - HMWB	23. Eutrophication assessment in the context of European water policies
5: Characterisation of coastal waters - COAST	24. River basin management in a changing climate
6: Intercalibration	25. Chemical monitoring of sediment and biota
7: Monitoring (zie ook nr. 15, 18 en 19)	26. Risk assessment and the use of conceptual models for groundwater
8: Public participation	27. Deriving environmental quality standards
9: GIS (zie ook nr. 22)	28. Preparation of priority substances emissions inventory
10. Reference conditions inland waters	(29 Reporting under the Floods directive)
11. Planning process	30 Procedure to fit new or updated classification methods to the results of a completed intercalibration exercise
12. Wetlands	31 Ecological Flows
13. Classification of ecological status	32 Biota Monitoring
14. Intercalibration process	33 Analytical Methods for Biota Monitoring
15. Groundwater monitoring	34 Water Balances Guidance
16. Groundwater in drinking water protected area	
17. Direct and indirect inputs in the light of the 2006/118/EC directive	
18. Groundwater status and trend assessment	
19. Surface water chemical monitoring	

Naast de guidance documents, die informeel zijn, zijn er ook twee dochterrichtlijnen tot stand gekomen: de Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG), gebaseerd op art. 17 KRW, en de Richtlijn milieukwaliteitsnormen (2008/105/EG, gewijzigd in 2013: 2013/39/EU), gebaseerd op art. 16 KRW. Beide zijn hierboven al ter sprake gekomen.

[186] En schrijver dezes als "onafhankelijk expert" bij guidance document nr. 8 over publieke participatie.

Indien een lidstaat een probleem signaleert dat het niet zelf kan oplossen, dient hij het probleem voor te leggen aan de Europese Commissie en eventueel ander betrokken lidstaten en daarbij aanbevelingen te doen voor oplossingen. De Commissie dient dan binnen zes maanden te reageren (art. 12 KRW). Hierbij valt te denken aan grensoverschrijdende verontreiniging die niet in onderling overleg opgelost kan worden, en aan aanpassingen van Europees beleid of Europese regelgeving. Voor zover bekend, heeft nog geen enkele lidstaat zich formeel tot de Europese Commissie gewend.

Uiterlijk in 2012 en daarna elke zes jaar publiceert de Commissie een verslag over de uitvoering van de richtlijn. (art. 18). Uiterlijk in 2019 toets de Commissie de richtlijn en stelt zij zo nodig wijzigingen voor (art. 19 lid 2).

6.4 Implementatie in Nederland

6.4.1 Het probleem/ de uitdaging

De implementatie van de KRW binnen Nederland is zeer complex, zowel bestuurlijk als inhoudelijk. Bestuurlijk is belangrijk dat het waterbeheer in Nederland niet per stroomgebied georganiseerd is. Verschillende organen zijn verantwoordelijk en verschillende wetten gelden voor het watersysteembeheer, diffuse verontreiniging, natuurbeheer, visserij, landbouw en ruimtelijke ordening. Al deze verschillende organen moeten nauw samenwerken.

Bij de complexiteit binnen Nederland komt nog eens het feit dat Nederland in de delta van vier internationale rivieren ligt: de Rijn, Maas, Schelde en Eems. Al voor de inwerkingtreding van de KRW bestonden er verscheidene internationale riviercommissies en vele van deze commissies hebben internationale actieprogramma's opgesteld. Ook werd er op operationeel niveau al veel samengewerkt, bijvoorbeeld bij het beheer van grenswaterlopen. De KRW vereist echter meer. Voor de ontwikkeling van internationale sgbp's of internationaal afgestemde nationale sgbp's moet er nog intensiever samengewerkt worden.

Een belangrijke gebeurtenis in het implementatieproces binnen Nederland was de publicatie van de Aquareinstudie in december 2003.[187] In deze studie, uitgevoerd in opdracht van het toenmalige Ministerie van LNV, verkende het onderzoeksinstituut Alterra de gevolgen van de KRW voor de sectoren landbouw, natuur, recreatie en visserij. Met de nodige slagen om de arm concludeerde Alterra dat, om een goede ecologische toestand te bereiken, twee derde van de landbouwgrond uit productie genomen zou moeten worden. In sommige gebieden zou door voedselrijke kwel en nalevering uit de bodem zelfs dan nog geen goede ecologische toestand gehaald kunnen worden. Deze conclusies deden veel stof opwaaien. De Aquareinstudie hield geen rekening met de mogelijkheid om lagere milieudoelen te stellen op grond van technische onhaalbaarheid of onevenredige kosten.

Al op 5 maart 2003 had de Regering het voorstel voor een Implementatiewet Kaderrichtlijn Water ingediend. Naar aanleiding van de discussie in de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat in juni 2003, is het voorstel in oktober 2003 nog aangepast. Dit aangepaste voorstel zou in november plenair behandeld

[187] Bolt, F., R. Bosch, et al. (2003). *Aquarein: gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*. Wageningen, Alterra.

worden en kwam uiteindelijk op de agenda voor 2 december. Mede naar aanleiding van de commotie rondom de Aquareinstudie, heeft de Tweede Kamer het onderwerp echter van de agenda gehaald. Hierbij kwam dat in juni in de vaste kamercommissie al uitgebreid gesproken was over het "ambitieniveau" van Nederland bij de implementatie van de Kaderrichtlijn: hoe hoog worden de milieudoelstellingen? In haar nota naar aanleiding van het verslag beloofde de staatssecretaris op korte termijn met een notitie te komen, maar in december 2003 was deze nog steeds niet verschenen. Bovendien was er in de Kamer kritiek op het sterk ambtelijk-wetenschappelijke karakter van de implementatie van de Kaderrichtlijn tot dan toe en de geringe betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen.

Op 23 januari 2004 heeft de Europese Commissie een ingebrekestelling naar de Nederlandse Regering gestuurd voor het niet tijdig omzetten van de KRW in nationaal recht (deadline 22 december 2003). De Commissie gaf de regering twee maanden de tijd om hierop te reageren. Op 27 februari berichtte de staatssecretaris de Kamer hierover en drong nog eens aan op snelle behandeling van het wetsvoorstel, ook zonder ambitienotitie. "Mede gelet op de gewenste maatschappelijke betrokkenheid" zou deze notitie op zijn vroegst eind april te verwachten zijn, en hierop kon de Europese Commissie niet wachten. De staatssecretaris benadrukte, wat zij ook al in december 2003 gedaan had, dat in het wetsvoorstel nog geen enkele keus gemaakt wordt over het ambitieniveau, maar dat slechts de noodzakelijke wettelijke kaders geschapen worden.

Op 23 april 2004 verscheen uiteindelijk de ambitienotitie.[188] Hierin wordt ervoor gekozen om realiseerbare (zo laag mogelijke) doelen vast te stellen. Een belangrijk punt was wie uiteindelijk het ambitieniveau – de milieudoelen – gaat vaststellen. De Ambitienotitie, p. 27, zegt hierover dat "de verschillende verplichte documenten (...) in overleg met alle betrokken overheden (zullen) worden opgesteld. De staatssecretaris van V&W vervult een coördinerende rol en zal verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer."

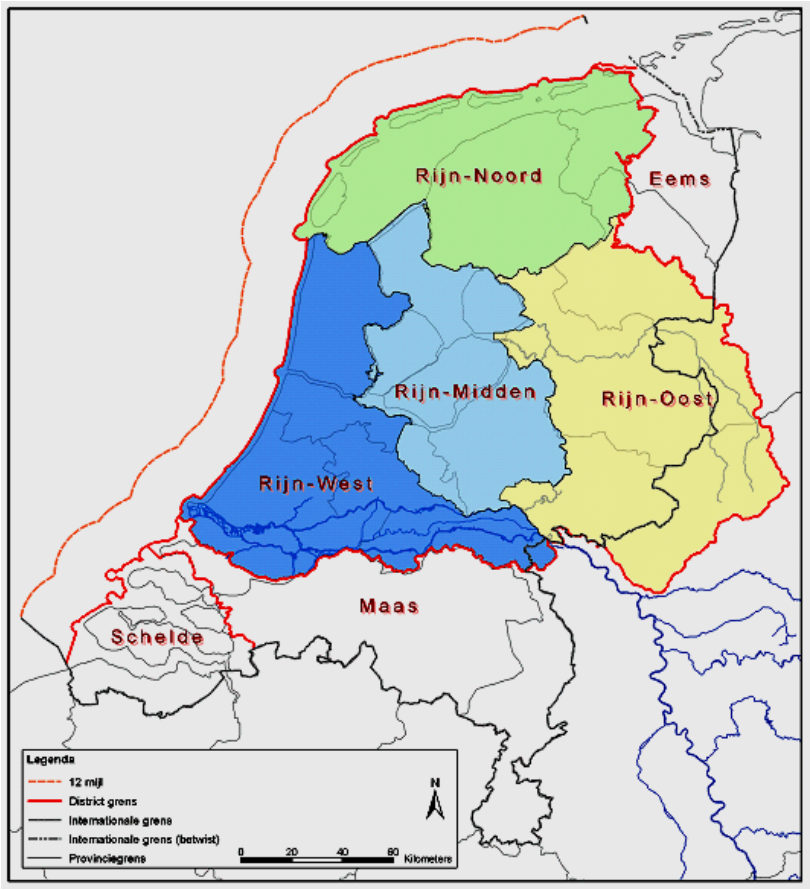
6.4.2 (Inter)nationale stroomgebiedsdistricten

Zoals gezegd, valt Nederland binnen vier internationale stroomgebiedsdistricten (sgbd's): de Eems, de Rijn, de Maas en de Schelde (Kaart 5, volgende pagina). Voor het Eemsoverleg is een aparte internationale Stuurgroep Eems opgericht. Binnen het sgbd Eems worden zeven deelstroomgebieden onderscheiden, waarvan twee relevant zijn voor Nederland: de Eems–Dollard en Oost-Groningen – Drenthe (de "Nedereems").

Het internationale sgbd van de Rijn is onderverdeeld in negen deelgebieden of "bewerkingsgebieden". Nederland maakt samen met Nordrhein-Westfalen en een klein stukje Niedersachsen deel uit van het bewerkingsgebied Deltarijn. Het Nederlandse deel hiervan was oorspronkelijk verdeeld in Rijn-West, Rijn-Noord, Rijn-Oost en Rijn-Midden, maar in juni 2013 is besloten om Rijn-Oost en Rijn-Midden samen te voegen met als naam Rijn-Oost.

De coördinatie binnen het internationale sgbd Rijn vindt plaats binnen het Coördineringscomité, waarin alle zeven EU lidstaten uit het Rijnstroomgebied samenwerken.

[188] Kamerstukken II 2003/04, 28.808, nr. 12.



Kaart 5: Nederlandse stroomgebiedsdistricten volgens de Kaderrichtlijn Water (www.kaderrichtlijnwater.nl) NB: Rijn-Midden en Rijn-Oost zijn in 2013 gefuseerd

Dit comité werkt nauw samen met de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn. Hierin zijn Italië, Oostenrij en België niet vertegenwoordigd, maar Zwitserland weer wel. Daarnaast vindt voor een aantal onderwerpen coördinatie met Duitsland plaats via de Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie (PGC). De PGC wordt ondersteund door een zevental subcommissies voor specifieke grensoverschrijdende wateren. (Onduidelijk is hoe actief al die submcommissies zijn.) Verder hebben op 23 september 2011 de (toen) drie Nederlandse waterschappen binnen Rijn-Oost met Landkreis Grafschaft Bentheim en Kreis Borken, het "Grensoverschrijdend platform voor regionaal waterbeheer" opgericht.

Binnen het internationale sgbd Maas is de coördinatie van de uitvoering van de KRW opgedragen aan de Internationale Maascommissie (IMC) voor onderwerpen die van belang zijn voor het gehele internationale sgbd van de Maas. Voor de Grensmaas is er de bilaterale Vlaams-Nederlandse Grensmaascommissie. Afstemming met Vlaanderen vindt plaats in Grensoverschrijdende Werkgroepen (GOW), die in 2014 ingesteld zijn. Werkgroepoverstijgende zaken worden afgestemd in een jaarlijks Vlaams-Nederlands overleg. Afstemming met Wallonië vindt plaats via de GOW Aquadra. Bilateraal overleg met Duitsland vindt plaats in de PGC (Permanen-

te Nederlands-Duitse Grenswatercommissie), subcomité's A en B voor respectievelijk de Roer en de Niers.[189]

De Internationale Scheldecommissie (ISC) is verantwoordelijk voor de internationale coördinatie van de implementatie van de KRW in het Schelde sgbd. In de ISC zijn de landen Frankrijk en Nederland, Federaal België en de gewesten Wallonië, Brussel en Vlaanderen vertegenwoordigd. Bilateraal overleg tussen Nederland en Vlaanderen vindt onder andere plaats in het kader van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie.

De exacte grenzen van de sgbd's binnen Nederland zijn vastgelegd in bijlage 2 bij het Waterbesluit.

6.4.3 Stroomgebiedsautoriteiten en verdere organisatie

Nederland heeft ervoor gekozen om binnen de verschillende sgbd's niet één bevoegde autoriteit aan te wijzen. Daarentegen werden voor de eerste planningsronde als "coördinerende bevoegde autoriteit" aangewezen de Minister van V&W (nu I&M) tezamen met de Ministers van VROM (nu ook I&M) en LNV (nu EZ), ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot hun verantwoordelijkheid behoren. In de stroomgebiedsbeheersplannen van december 2015 wordt op nationaal niveau nog alleen de Minister van I&M genoemd. De bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten zijn eveneens bevoegde autoriteiten in de zin van de KRW voor zover het hun taken in de waterhuishouding binnen de sgbd's betreft.

De verschillende bevoegde autoriteiten werken samen binnen de Stuurgroep Water (SG: zie § 2.1.7). Binnen het sgbd van de Eems, Maas en Schelde en in de drie werkgebieden in het Rijnstroomgebiedsdistrict wordt er samenwerking in het Regionaal Bestuurlijk Overleg Water (RBO) en het Regionaal Ambtelijk Overleg Water (RAO).

De publieke participatie die de KRW vereist is georganiseerd via in 2003 opgerichte regionale "klankbordgroepen" en het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzeeaangelegenheden. In de eerste planningsronde van de KRW (tot 2009) had de publieke participatie vooral een informerend karakter. Voor de tweede cyclus stond actieve participatie gepland voor 2013.[190]

6.4.4 Het stroomgebiedbeheersplan en het programma van maatregelen

Zoals hierboven reeds gezegd, had Nederland niet iets dat op een sgbp of een programma van maatregelen leek. Er waren echter wel heel veel verschillende plannen (§ 2.1.4). Overeenkomstig het kabinetsbeleid om Europese richtlijnen minimaal te implementeren, is ervoor gekozen om het planningssysteem niet geheel op de schop te gooien.

De (nationale delen van de) sgbp's vormen volgens de Waterwet een onderdeel van het nationale waterplan (art. 4.1 lid 3). In de praktijk zijn ze een aparte bijlage bij het nationale waterplan. Om de Nationale Nota en de andere waterplannen in fase te

[189] Ontwerpstroomgebiedbeheerplan Maas 2016-2021, December 2014, p. 60-61.

[190] Werkprogramma stroomgebiedbeheerplannen 2015, versie december 2011 (www.helpdeskwater.nl).

laten lopen met de stroomgebiedbeheersplanning volgens de Kaderrichtlijn Water, is de planningsfrequentie aangepast van ééns in de vier jaar (met mogelijkheid van verlenging met 4 jaar) naar ééns in de zes jaar.

Voor de huidige, tweede planningsronde, heeft Nederland aparte samenvattingen gemaakt van het programma van maatregelen, die formeel onderdeel uitmaken van de sgbp's. De programma's van maatregelen zelf bestaan uit de maatregelen die opgenomen zijn in de verschillende operationele waterplannen en andere plannen. Verder is er besloten om voor elk waterlichaam een factsheet te maken. Deze bevatten de milieudoelen voor het betreffende waterlichaam, inclusief motivatie voor eventuele termijnverlenging, en de maatregelen.

De verschillende nationale programma's van maatregelen moeten internationaal op elkaar afgestemd worden. Alle Nederlandse plannen waarin maatregelen uit het programma van maatregelen opgenomen zijn, moeten dus internationaal afgestemd worden. In ieder geval zal voor elk plan gekeken moeten worden of deze niet strijdt met de buitenlandse plannen van maatregelen in het desbetreffende sgbd. Voor al deze plannen geldt het vereiste om "actieve participatie" te bevorderen (art. 14 KRW).

6.4.5 Analyses en monitoring

Afgezien van de aanpassing van nationale regelgeving, waren de eerste activiteiten die Nederland moest verrichten het uitvoeren van de art. 5 analyses en het opzetten en operationaliseren van monitoringsprogramma's. De art. 5 analyses zijn besproken in de verschillende riviercommissies en op tijd, voor 22 december 2004, vastgesteld door de staatssecretaris van V&W. De staatssecretaris kon de termijn voor rapportage aan Brussel (22 maart 2005: art. 15 lid 2 KRW) echter niet helemaal halen omdat de Tweede Kamer eerst nog over de rapportages wilde spreken. In 2013 zijn de analyses geactualiseerd.

Nederland heeft 97% van de oppervlaktewaterlichamen aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd.[191] Een aantal waterlichamen, waaronder de Waddenzee, werd echter niet aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd. Hierover ontstond enige discussie met de Kamer. De Kamer vreesde namelijk dat dit een obstakel zou vormen voor de ontwikkeling van de havens in het Waddengebied, het baggeren van de vaargeulen, de uitwatering van de polders op de Waddenzee, en het gebruik van buitendijkse zomerpolders. Afgezien van kleine gebieden bij de havens, blijft de Waddenzee voorlopig echter een "natuurlijk waterlichaam."[192]

De monitoring voor de KRW is geregeld op basis van de Wet milieubeheer en in het bijzonder het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

6.4.6 Via "Praag" op weg naar 2009

Volgens de KRW, art. 14, moest uiterlijk in 2006 een tijdschema en werkprogramma voor het planningsproces gepubliceerd te worden, uiterlijk in 2007 een overzicht van

[191] In Nederland zijn er 712 oppervlaktewaterlichamen geïdentificeerd, waarvan er 698 aangewezen zijn als kunstmatig of sterk veranderd. Verder zijn er 23 grondwaterlichamen geïdentificeerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014 *Samenvatting Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 Overstromongsrisicobeheerplannen 2016-2021*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag).

[192] Zie o.a. Tweede Kamer 2003-2004, 28.808, nr. 26-29.

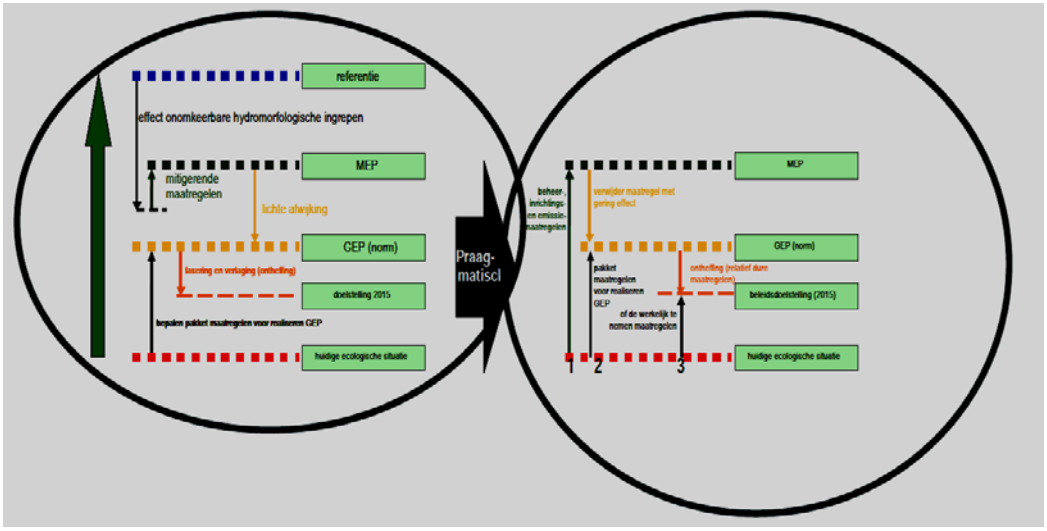
de belangrijkste waterbeheerskwesties, en uiterlijk in 2008 het concept sgbp. Na elke stap diende het publiek gedurende zes maanden in de gelegenheid gesteld te worden om schriftelijk te reageren. Het definitieve sgbp moest uiterlijk in 2009 gepubliceerd worden.

In Nederland zijn de eerste twee stappen gecombineerd en kon het publiek in de eerste helft van 2007 zowel op het werkprogramma als op het overzicht van de belangrijkste beheerskwesties reageren. Nederland heeft van deze inspraakronde echter niet veel werk gemaakt en het louter als procedureel vereiste benaderd: er is weinig ruchtbaarheid aan gegeven en de overheid is niet actief op zoek gegaan naar reacties vanuit het publiek, zoals dat in Frankrijk bijvoorbeeld wel gebeurd is.

De feitelijke voorbereiding van de sgbp's in Nederland verliep in een aantal ronden. In 2005 en 2006 is de totale "wateropgave" voor Nederland in kaart gebracht, en in 2007 zijn de "gebiedsprocessen" gestart, getrokken door de waterschappen, waarbij per waterlichaam milieudoelen geformuleerd en maatregelenpakketten ontwikkeld werden. In de tweede helft van 2008 werden vervolgens de verschillende concept-plannen opgesteld: de nieuwe nationale Nota Water, die de Nederlandse inbreng in de internationale sgbp's bevat, de regionale waterplannen, waterbeheersplannen en andere plannen. Vervolgens werden deze ter inzage gelegd, en eind 2009 zijn ze vastgesteld.

In veel delen van Nederland is gebruik gemaakt van de "Praagse methode", ook wel "Praag-matische methode" of de "mitigation measures method" genoemd. Dit is een simpelere methode om milieudoelen te formuleren voor kunstmatige en sterk-veranderde waterlichamen. In het systeem van art. 4 wordt uitgegaan van de referentiecondities, gedefinieerd als "geen of slechts een zeer geringe afwijking" van de fysisch-chemische en hydrologische waarden voor het type oppervlaktewateren in onverstoorde staat.[193] Vervolgens moet hiervoor de "goede ecologische toestand" of GET vastgesteld worden, gedefinieerd als een "geringe mate van verstoring" (Bijlage V). Als de GET niet te bereiken is zonder de hydromorfologie te veranderen, en als deze veranderingen technisch niet haalbaar of onevenredig duur zijn, mag, indien aan een aantal aanvullende voorwaarden voldaan is, het waterlichaam aangewezen worden als kunstmatig of sterk veranderd (art. 4 lid 3). Het ecologische doel is dan niet meer de GET, maar het "goed ecologisch potentieel" of GEP (art. 4 lid 1), dat afgeleid moet worden van het "maximum ecologische potentieel" of MEP. Het MEP is gedefinieerd als waarden die zoveel mogelijk overeen komen met de natuurlijke waarden voor het type waterlichaam, rekening houdende met het kunstmatige of sterk-veranderde karakter van het waterlichaam. Het GEP is gedefinieerd als een "lichte verandering" in deze waarden (Bijlage V, punt 1.2.5). Mocht het halen van het GEP onevenredig duur of technisch niet haalbaar zijn, dan mogen lidstaten onder voorwaarden de termijn om het GEP te halen maximaal twee keer met zes jaar verlengen (art. 4 lid 4) of lagere milieudoelen stellen (art. 4 lid 5; zie figuur 3 links).

[193] Een eerste probleem is dat referentiecondities voor kunstmatige waterlichamen moeilijk zijn vast te stellen. Hoe ziet bijvoorbeeld een natuurlijke polder eruit? Een ander probleem, dat ook bij natuurlijke waterlichamen kan spelen, is dat veel typen waterlichamen misschien ooit in onverstoorde staat bestaan hebben, maar nu niet meer te vinden zijn. Ten slotte kan er binnen een type water-lichaam zoveel variatie bestaan dat er nauwelijks sprake is van algemene referentiecondities.



Figuur 3: Vergelijking art. 4 methode (links) en Praagse methode (rechts)[194]

In de Praagse methode worden de milieudoelen voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen afgeleid van de huidige ecologische toestand en de maatregelen die redelijkerwijs genomen moeten worden. Het MEP wordt in deze methode vastgesteld door, uitgaande van de huidige ecologische toestand, de effecten van alle mogelijke beheer-, inrichtings- en emissiemaatregelen te bepalen. Het GEP wordt vastgesteld door de maatregelen met gering effect niet mee te nemen en dan de effecten te bepalen. De ecologische doelen voor 2015 worden vastgesteld door ook de onevenredig dure maatregelen niet mee te nemen.

Volgens de bedenkers zouden de uitkomsten van de art. 4 methode en de Praagse methode gelijkwaardig zijn indien de Praagse methode "netjes" toegepast wordt. De Praagse methode is in ieder geval simpeler en minder gekunsteld. De juridische basis is vooralsnog niet erg sterk. De Praagse methode is door Nederland voorgesteld op een Europese workshop in oktober 2005 in Praag. Hier werd het voorstel gesteund door Schotland, Frankrijk en Duitsland. In het (niet juridisch bindende) CIS guidance document over kunstmatige en sterk-veranderde waterlichamen uit 2003 wordt de Praagse methode vanzelfsprekend niet vermeld.[195] Het is nog onduidelijk of het Europese Hof de methode zal goedkeuren.[196]

Voor de ecologische doelen en de beschrijving van de ecologische status is in Nederland gebruik gemaakt van maatlatten die door STOWA ontwikkeld zijn (www.stowa.nl). In 2012 zijn deze herzien.[197]

---

[194] Anoniem (2005). *Notitie consequenties voor het afleiden van ecologische doelstellingen uit de Workshop die 17-19 oktober is gehouden in Praag* (http://www.stowa.nl/uploads/themadownloads2/mID_4910_cID_3900_65698887_praagstowa.pdf)

[195] Common Implementation Strategy Working Group 2.2 (2003). *Guidance document no. 4. Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies* (circa.europa.int)

[196] Rijswick, H. F. M. W. v., Ed. (2008). *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*. Utrecht, STOWA, p. 411.

[197] STOWA (2012). *Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Kaderrichtlijn Water 2015-2021*. Amersfoort, Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer.

Voor de actualisatie van de stroomgebiedbeheersplannen in 2015 is in 2012 een werkprogramma vastgesteld, zoals ook verplicht is op grond van art. 14 KRW.[198] De aanpak is in essentie hetzelfde gebleven.

6.4.7 Milieudoelen

De KRW-milieudoelen voor de verschillende Nederlandse waterlichamen zijn gedeeltelijk te vinden in de verschillende waterplannen en gedeeltelijk in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009) van 30 november 2009. Voor de goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen bevat bijlage I van het Bkmw 2009 milieukwaliteitsnormen voor 45 prioritaire stoffen of groepen van stoffen. Bijlage II bevat de milieukwaliteitsnormen voor de goede chemische toestand van grondwaterlichamen uit de Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG) en de normen die Nederland op grond van art. 3 lid 1 van deze richtlijn zelf moest vaststellen.[199] Voor de definitie van goede ecologische toestand en goed ecologische potentieel van oppervlaktewaterlichamen en de goede kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, verwijst het Bkmw 2009 kortheidshalve naar de bepalingen uit de KRW (art. 6 lid 1 en art. 8 Bkmw 2009).

De doelstellingen worden geoperationaliseerd in de monitoringsprogramma's voor de Nederlandse delen van de het Rijn, Maas, Schelde en Eems stroomgebiedsdistrict. Deze monitoringsprogramma's zijn door de Ministers van V&W, VROM en LNV vastgesteld en bestaan uit een elftal (!) eerdere documenten en rapporten (Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water). Voor de bepaling van de ecologische toestand moeten de waterbeheerders gebruik maken van de maatlatten die STOWA ontwikkeld heeft en van de waterkwaliteitseisen voor de "overige verontreinigende stoffen" die vermeld staan in de Bijlage bij de Regeling vaststelling monitoringsprogramma.

Van de milieukwaliteitseisen in het Bkmw 2009 kan afgeweken worden, maar alleen op de gronden die in art. 4 KRW vermeld staan. De afwijking moet vermeld worden in het Beheersplan Rijkswateren indien het rijkswateren betreft en in het regionale waterplan indien het regionale wateren of grondwater betreft (art. 2 en 3 Bkmw 2009). Hierdoor heeft provinciale staten als verantwoordelijke voor het regionale waterplan formeel een belangrijke rol bij het vaststellen van de milieudoelen voor 2015 gekregen. In de praktijk is er echter veel overleg tussen Rijk, provincie en andere waterbeheerders geweest in de SG en de RBO's.

---

[198] Werkprogramma stroomgebiedbeheerplannen 2015, versie december 2011 (www.helpdeskwater.nl).

[199] De regering gaat er hierbij ten onrechte van uit dat de goede chemische toestand alleen geldt voor "waterlichamen" (MvT Bkmw 2009, Stb. 2010, nr. 15, p. 33 en 37; vgl. voetnoot 184). "Waterlichaam" wordt in het art. 1 Bkmw 2009 gedefinieerd in beperkte zin: alleen de waterlichamen die onder de KRW vallen, dus met een minimale grootte (cf. voetnoot 9 en § 6.2.3). Voor het overige water stelt het Rijk geen waterkwaliteitseisen en zijn de beheerders aan zet, die hiervoor de getalwaarden uit het besluit kunnen gebruiken als uitgangspunt voor hun overwegingen (Nationaal Waterplan 2009-2015, p. 106). Zie verder Freriks A, Keessen A, Korsse D, Rijswick Mv, Bastmeijer K (2016) Zover het eigen instrumentarium reikt: een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de omgevingswet. Universiteit Utrecht & Universiteit van Tilburg, p. 16-17.

Over de status van de milieudoelen van de KRW bestond in Nederland nog de nodige verwarring. Zeer courant was de opvatting dat er slechts een resultaatsverplichting is voor het uitvoeren van de maatregelen in de stroomgebiedbeheerplannen, en niet voor het behalen van de milieudoelen.[200] Sinds 2010 lijkt het Kabinet lijkt echter "om" te zijn.[201] Het grootste knelpunt nu is dat de uitzonderingsmogelijkheden (fasering, doelverlaging e.d.: zie § 6.2.1) erg breed geïnterpreteerd, terwijl volgens de Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie uitzondering in milieurichtlijnen juist beperkt geïnterpreteerd moeten worden. Bij de argumentatie voor termijnverlenging wordt het onder andere het criterium "technische haalbaarheid" zeer breed geïnterpreteerd. Hieronder worden onder andere factoren als "maatschappelijk draagvlak" en "synergie met andere beleidsvoornemens" genoemd.[202]

6.4.8 Doorwerking

De doorwerking van de normen uit het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water is beperkt tot de waterplannen (art. 4 lid 1 en 7 lid 1 Bkmw 2009). Volgens de regering betekent dit dat "de waterplannen een maatregelenpakket moeten omvatten, waarmee de vereiste kwaliteit wordt gehaald (…). Krachtens artikel 4.6, derde lid, en 8.1 van het Waterbesluit geldt de verplichting dat de maatregelen die in een waterplan zijn opgenomen, binnen 3 jaar operationeel zijn. Met dit samenstel van bepalingen is verzekerd dat in Nederland alle maatregelen worden genomen die nodig zijn om de beoogde watertoestand tijdig te realiseren, zoals de KRW voorschrijft."[203]

De maatregelen uit de waterplannen kunnen feitelijke maatregelen zijn, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers, maar kunnen ook een verscherping van het vergunningenbeleid inhouden. De vergunningen worden echter niet rechtstreeks aan de milieukwaliteitseisen getoetst. Op deze manier zou het mogelijk blijven om activiteiten toe te staan die de watertoestand niet verbeteren of zelfs verslechteren, zolang het maatregelenpakket uit de waterplannen als geheel voldoende is om de beoogde watertoestand te bereiken. Dit staat bekend als de "programmatische aanpak." Als uit monitoring blijkt dat de doelstellingen niet gehaald dreigen te worden, worden er zo nodig aanvullende maatregelen opgenomen in de desbetreffende waterplannen.[204]

En nu lijkt de recente prejudiciële beslissing van het Europese Hof van Justitie van 1 juli 2015 roet in het eten te gooien (zaaknr. C-461/13; zie § 6.2.3). Hierin heeft het Hof bepaald dat de milieudoelen niet slechts "in programmatische bewoordingen eenvoudige doelstellingen van beheersplanning formuleert, maar (…) rechtsgevolgen sorteert in iedere fase van de procedure die door (de KRW) wordt voorgeschre-

---

[200] Zie bv. Projectteam stroomgebiedbeheerplannen (2009*). Stroomgebiedbeheerplannen 2009 - 2015; Samenvatting Eems, Maas, Rijndelta en Schelde.* Minsterie van I&M, Ministerie van VROM en Ministerie van LNV, p. 10.

[201] Zie bv. de kabinetsreactie op het advies van de Raad van State over het ontwerp Bkmw 2009, (Stc. 2010, nr. 1278).

[202] Zie onder andere Uitgangspunten, redeneerlijnen, motiveringen voor factsheets Rijn-Oost 31 oktober 2014 – en de diverse factsheets die voor elk waterlichaam zijn gemaakt.

[203] MvT Bkmw 2009, Stb. 2010, nr. 15, p. 22.

[204] Idem, p. 22, 29-31 en 32-33.

ven" (punt 43), en dus ook in de uitvoeringsfase. Concreet betekent dit dat nieuwe projecten direct getoetst moeten worden aan de milieudoelstellingen. Als deze tot achteruitgang van de toestand blijken te leiden of het bereiken van een goede toestand of potentieel in gevaar brengen, dan mag hier geen vergunning voor verleend worden, tenzij de uitzonderingen uit art. 4.7 KRW van toepassing zijn.

In theorie sluit de prejudiciële beslissing een programmatische aanpak niet uit, maar voorwaarde is wel dat het programma – de maatregelen uit de waterplannen – full proof is en daadwerkelijk leidt tot verwezenlijking van de milieudoelen, inclusief eventuele uitzonderingen. Hier ligt het probleem. In de eerste plaats kunnen er vergunningaanvragen voor nieuwe projecten ingediend worden waar bij de opstelling van de waterplannen geen rekening mee gehouden is. En in de tweede plaats kunnen er voor de verwezenlijking van de milieudoelen niet alleen waterbeheersmaatregelen nodig zijn, maar ook maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening en het landbouwbeleid. Hierover is niets geregeld in het Bkmw 2009.

Wat betreft de doorwerking naar de ruimtelijke ordening, verwijst de Memorie van Toelichting bij het Bkmw 2009, p. 37-38, naar het feit dat het nationale waterplan en de regionale waterplannen structuurvisies op grond van de Wro zijn. Structuurvisies zijn echter niet juridisch bindend. De Memorie van Toelichting meldt verder dat het Rijk of de provincie algemene regels kan maken en specifieke aanwijzingen voor gemeentelijke bestemmingsplannen kan geven. Ook wordt verwezen naar het watertoetsproces, waarin de waterbeheerders advies kunnen geven over ruimtelijke besluiten. De waterbeheerders kunnen het opvolgen van hun advies echter niet afdwingen.

De doorwerking in het landbouwbeleid (mestbeleid, toelating pesticiden en dergelijke) is zo mogelijk nog minder geregeld. Om de doorwerking in gemeentelijk beleid te bevorderen (gemeenten maken geen waterplannen in de zin van de Waterwet), kunnen provinciale staten de milieukwaliteitseisen opnemen in een provinciale milieuverordening (Art. 5.5 Wet Milieubeheer). Hiertoe bestaat echter geen verplichting.[205]

We kunnen stellen dat de doorwerking van de KRW op andere beleidsterreinen dan water erg vrijblijvend geregeld is. Dit staat op gespannen voet met de Europeesrechtelijke eis om richtlijnenverplichtingen zodanig in nationaal recht om te zetten dat de daadwerkelijke en volledige toepassing van de richtlijn verzekerd is. En ook op deze terreinen zal er direct getoetst moeten worden aan de milieudoelen.[206]

Ten slotte moet nog vermeld worden dat als gevolg van het regeerakkoord van 2010 sterk bezuinigd is op nationale maatregelen ter implementatie van de KRW en dat veel maatregelen die opgenomen waren voor de periode tot 2015, uitgesteld zijn. Dit staat op gespannen voet met zowel de KRW als de Waterwet en het Waterbesluit.

---

[205] Art. 5.2b Wet Milieubeheer bepaalt dat in een AMvB met milieukwaliteitseisen ter uitvoering van de KRW (het Bkmw 2009) aan provinciale staten wordt opgedragen om milieukwaliteitseisen in een provinciale milieuverordening vast te stellen, voor zover deze eisen niet zijn vastgesteld bij AMvB. Het Bkmw 2009 meldt hier echter niets over.

[206] Ook in de praktijk is de doorwerking beperkt. Al in 2004 is bepaald dat voor de implementatie van de KRW het huidige ruimtegebruik uitgangspunt is (Notitie Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland; van beelden naar betekenis, Kamerstukken II, 2003/ 4, 28 808, nr. 12). In de praktijk wordt de implementatie van de KRW nog vooral gezien als een verantwoordelijkheid van de watersector.

7 "OVERSTROMINGEN"

en in alle gewesten
wordt de stem van het water
met zijn eeuwige rampen
gevreesd en gehoord.

(H. Marsman, Herinnering aan Holland)

Een apart hoofdstuk over overstromingen kan in een boek over het Nederlandse waterrecht niet ontbreken. Overstromingen worden in de Europese Richtlijn overstromingsrisico's (Ror; 2007/60/EG) omschreven als "het tijdelijk onder water staan van grond die normaliter niet door water is bedekt" (art. 1). Hieronder vallen niet alleen overstromingen die veroorzaakt worden door het falen van de hoofdwaterkeringen langs de Nederlandse kust en de grote rivieren, maar ook bijvoorbeeld overstromingen van buitendijkse gebieden en overstromingen ten gevolge van lokale regenval. In dit hoofdstuk zal de regelgeving met betrekking tot al deze typen overstromingen behandeld worden. Hieraan voorafgaande zal de Ror beschreven worden. Als afsluiting zal de implementatie van de Ror binnen Nederland behandeld worden.

7.1 De Europese Richtlijn overstromingsrisico's

De Europese Unie heeft zich tot de eeuwwisseling nauwelijks bezig gehouden met de overstromingsproblematiek. De Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) uit 2000 noemt overstromingen wel, maar alleen in verband met de mogelijke gevolgen voor de waterkwaliteit en de ecologie en als rechtvaardigingsgrond voor het aanwijzen van waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd. In 2002 vonden er echter ernstige overstromingen plaats in Midden-Europa. Kort hierop besloten de Europese waterdirecteuren om een EU-Hoogwaterinitiatief op te zetten.[207] Dit resulteerde in januari 2006 in een voorstel voor een Europese richtlijn over overstromingsbeoordeling en –beheer.[208] Na enige aanpassingen, werd dit voorstel op 23 oktober 2007 aangenomen (zie voor de procedure § 2.3.1).[209]

---

[207] Commission of the European Communities (2004). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Flood risk management, Flood prevention, protection and mitigation; COM(2004)472 final*, Dworak, T. and B. Görlach (2004). "Flood risk management in Europe - the development of a common EU policy." *International Journal of Water Resources Development* 3 (2): 97-103

[208] Europese Commissie (2006). *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over overstromingsbeoordeling en -beheer [SEC(2006) 66]*. Brussel, 18.01.2006

[209] Council of the European Union (2006). *Common position adopted by the Council with a view to the adoption of a directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of flood risks (Interinstitutional File: 2006/0005 (COD), 12131/6/06)*, European Parliament (2006). *European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of floods (COM(2006)0015) - C6-0020/2006 - 2006/0005(COD)) (Codecision procedure: first reading)*, European Parliament (2007). *European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of flood risks (12131/6/2006 - C6-0038/2007 - 2006/0005(COD)) (Codecision procedure: second reading).*

Het doel van de Richtlijn overstromingsrisico's (Ror) is het vaststellen van een kader voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's (art. 1). De Ror definieert overstromingsrisico als "de kans dat zich een overstroming voordoet in combinatie met de mogelijke negatieve gevolgen van een overstroming voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid" (art. 2 punt 2). "Overstroming" wordt hierbij zeer breed gedefinieerd als "het tijdelijk onder water staan van grond die normaliter niet door water is bedekt."[210] Alleen overstromingen door rioolstelsels mogen uitgesloten worden (art. 2 punt 1).

De lidstaten moeten uiterlijk op 22 december 2011 een voorlopige beoordeling van het overstromingsrisico in hun stroomgebieden opstellen (art. 4 en 5). Voor gebieden met een significant overstromingsrisico moeten uiterlijk in 2013 overstromingsgevaarkaarten, overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen gemaakt worden. Lidstaten hoeven geen voorlopige beoordeling van het overstromingsrisico te maken als zij voor 22 december 2010 besluiten om sowieso overstromingsrisicokaarten en -beheerplannen te maken (art. 13).

De overstromingsgevaarkaarten geven de omvang van de overstroming, de overstromingsdiepte en stroomsnelheden aan voor drie "scenario's":
a) kleine kans op overstromingen;
b) middelgrote kans op overstromingen (herhalingsperiode ≥ 100 jaar);
c) grote kans op overstromingen, indien van toepassing.

De overstromingsrisicokaarten dienen voor deze drie scenario's een beeld te geven van de potentiële negatieve gevolgen van de overstroming aan de hand van de volgende gegevens:
a) het indicatieve aantal potentieel getroffen inwoners
b) het type economische bedrijvigheid van het potentieel getroffen gebied
c) de Ippc-installaties (grotere industriële installaties) die incidentele verontreiniging kunnen veroorzaken, en beschermde gebieden die getroffen kunnen worden
d) andere informatie die de lidstaat nuttig acht

De kaarten dienen uiterlijk op 22 december 2013 gereed te zijn en daarna elke zes jaar bijgesteld te worden (art. 14).

Op basis van de kaarten dienen uiterlijk op 22 december 2015 overstromingsrisicobeheerplannen (Orbp's) opgesteld te worden, die ook elke zes jaar bijgesteld moeten worden. De Orbp's dienen "adequate doelstellingen voor het beheer van de overstromingsrisico's" te bevatten, waarbij aandacht moet worden besteed aan "de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid en, indien nodig, aan niet-structurele initiatieven en/of aan de vermindering van de kans op overstromingen" (art. 7 lid 2 Ror).

Naast "adequate doelstellingen" dienen de Orbp's maatregelen te bevatten "met de bedoeling om" de doelstellingen te bereiken. Hierbij moet rekening gehouden worden met "een aantal relevante aspecten, zoals kosten en baten, de omvang van de

[210] Art. 2 punt 1 geeft een opsomming van typen overstromingen. Deze is echter niet limitatief want in art. 6 lid 7 wordt een ander type overstroming (vanuit grondwater) genoemd. Vgl. Council of the European Union (2006). *Statement of the Council's reasons (Interinstitutional File: 2006/0005 (COD), 121316//06)*, p. 3.

overstroming en waterafvoerroutes en gebieden met het vermogen om overstromingswater vast te houden, zoals natuurlijke overstromingsgebieden, de milieudoelstellingen van […] (de KRW), bodem- en waterbeheer, ruimtelijke ordening, grondgebruik, natuurbehoud, scheepvaart en haveninfrastructuur." Verder moeten alle "aspecten" van overstromingsrisicobeheer behandeld worden, "met speciale nadruk op preventie, bescherming en paraatheid", en inclusief waarschuwingssystemen.[211] Ten slotte stelt de Ror dat de Orbp's kunnen "voorzien in de bevordering van een duurzaam landgebruik, de verbetering van de wateropvangcapaciteit en de gecontroleerde overstroming van bepaalde gebieden wanneer zich hoogwater voordoet (art. 7 lid 3)."

Een belangrijke bepaling voor internationale stroomgebiedsdistricten is dat de maatregelen uit de Orbp's niet mogen leiden tot een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in andere landen, tenzij de betrokken landen hiervoor samen een oplossing hebben gevonden (art. 7 lid 4 Ror).

De implementatie van de Ror moet gecoördineerd worden met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (art. 9). Dit wordt mogelijk gemaakt doordat termijnen gelijk getrokken zijn en de plannen betrekking hebben op dezelfde gebieden: "stroomgebiedsdistricten" (zie echter art. 3 lid 2 Ror). Evenals bij de KRW moeten de lidstaten de "actieve participatie van betrokken partijen" in het planproces bevorderen (art. 10).

De Ror heeft een sterk procedureel karakter en laat de lidstaten veel beleidsvrijheid. De lidstaten mogen zelf de "adequate doelstellingen" vaststellen (vgl. overweging 10), en bovendien houden deze doelstellingen waarschijnlijk een inspannings- en geen resultaatverplichting in.[212] Ook hoeven geplande maatregelen niet altijd uitgevoerd te worden (Bijlage, punt B4). De Ror is echter wel bindend. Lidstaten moeten op tijd voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen opstellen of van art. 13 gebruik maken, op tijd overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten maken, en op tijd Orbp's opstellen en daarna uitvoeren. Daarbij moet rekening gehouden worden met een groot aantal potentiële gevolgen van overstromingen en moet een groot aantal typen maatregelen op zijn minst overwogen worden.

7.2 Primaire waterkering

De regelgeving ten aanzien van de waterkering in Nederland heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt. Oorspronkelijk, vanaf ongeveer het jaar 1000, toen de eerste dijken aangelegd werden, kregen de boerenbedrijven ("hoeven") in het beschermde gebied ieder een stuk dijk toegewezen om te onderhouden. De dijk werd aldus "verhoefslaagd".[213] Op het onderhoud werd toezicht gehouden tijdens de "schouw" door de lokale overheden of door de waterschappen. Vanaf de vijftiende eeuw gingen steeds meer waterschapsbesturen het onderhoud zelf doen en sloegen zij de kosten om over de landeigenaren of landgebruikers. De regionale overheden

[211] Zie ook Mostert, E. and S. J. Junier (2009). "The European flood risk directive: challenges for research." *Hydrology and Earth System Sciences Discussions* 6: 4961-4988 , voetnoot 2.

[212] Zie Mostert, E. and S. J. Junier (2009). "The European flood risk directive: challenges for research." *Hydrology and Earth System Sciences Discussions* 6: 4961-4988 , p. 4967.

[213] Henderikx, P. A. (2001). *Land, water en bewoning: Waterstaats- en nederzettingsgeschiedenis in de Zeeuwse en Hollandse delta in de Middeleeuwen*. Hilversum, Verloren.

(eerst de Graaf van Holland, Bisschop van Utrecht etc., en later de provincies) hielden toezicht op de lokale overheden en waterschappen en in sommige gevallen gaven de regionale overheden en later de centrale overheden subsidie of namen het beheer over. De eerste nationale regelgeving met betrekking tot de waterkering, afgezien van de Dijkwet van 1810 die in 1835 ingetrokken is, was de Wet op de waterkering uit 1995.[214] Deze is in 2010 opgegaan in de Waterwet.

De Wet op de waterkering had alleen betrekking op de zgn. "primaire waterkering." Dit zijn de dijken en duinen die één van de 94 Nederlandse dijkringen omsluiten of hiervoor gelegen zijn, zoals de Afsluitdijk (art. 1.1, 2.2 en Bijlage II Waterwet; zie kaart 7, volgende pagina). Voor elk van deze dijkringen zijn veiligheidsnormen vastgesteld, variërend van 1/250 per jaar voor de Maas ten zuiden van Nijmegen, tot 1/1250 per jaar voor de grote rivieren bovenstrooms en 1/10.000 per jaar voor de Randstad. Voor de kustgebieden komen deze veiligheidsnormen voort uit het Deltaplan, dat na de watersnoodramp van 1953 is opgesteld. Voor de grote rivieren komen de normen voort uit de praktijk van Rijkswaterstaat en een aantal adviezen uit de zeventiger en tachtiger jaren.[215] Bij de normstelling is rekening gehouden met de bevolkingsdichtheid en de economische waarde binnen elke dijkring en met de grotere onvoorspelbaarheid van en schade door overstromingen vanuit de zee.

De veiligheidsnorm voor de primaire waterkering wordt in art. 2.2 Waterwet gedefinieerd als de "gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering moet zijn berekend, mede gelet op overige het waterkerend vermogen bepalende factoren." De hoogste waterstand voor de verschillende waterkeringen (de "hydraulische randvoorwaarde") wordt elke zes jaar bepaald door de Minister van I&M (art. 2.3 Waterwet). Voor de grote rivieren hangt deze waterafstand af van de "maatgevende afvoer" (de piekafvoer die optreedt met een kans van 1/1250 per jaar), de hydraulische weerstand, en tijdelijke extra berging tussen de winterdijken en in (nood)overloopgebieden. Bij de benedenrivieren is ook de waterstand op de Noordzee van belang.

De overschrijdingskans uit de Waterwet is niet hetzelfde als de kans op overstroming. In de eerste plaats kunnen dijken ook bezwijken door bijvoorbeeld afschuiving en piping. Hiervoor is niet alleen de hoogte, maar ook de duur van het hoogwater van belang. In de tweede plaats kijkt de huidige veiligheidsnorm niet naar een hele dijkring maar alleen naar individuele dijkvakken.

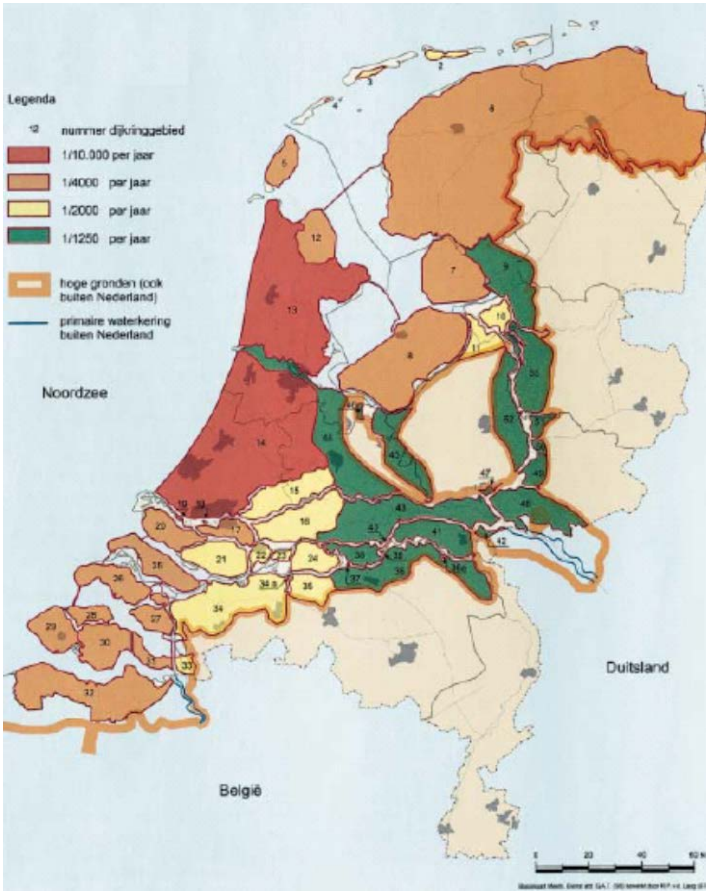
Het is de bedoeling dat de overschrijdingsnormen per 1 januari 2017 vervangen zullen worden door de kans op overstroming van een dijkringgebied door bezwijking van een waterkering. Een wetsvoorstel hiertoe is nu aanhangig in de Eerste Kamer (zie §§ 7.6 en 7.7).[216]

---

[214] Afgezien van de Dijkwet van 1810, die in 1835 werd ingetrokken (Maas, W.J.M. (1963), *De Dijkwet van 1810; een algemene bijdragenwet in de Franse tijd*. Rotterdam/ 's-Gravenhage: Nijgh & Van Ditmar). Zie ook Mostert, E. (2012), 'Water management on the Island of IJsselmonde 1000-1953; Polycentric governance, adaptation and petrification', *Ecology and Society*, 17 (3), 12.

[215] Zie Heezik, A.A.S. van (2007), Strijd om de rivieren; 200 jaar rivierenbeleid in Nederland of de opkomst en ondergang van het streven naar de normale rivier (Den Haag/ Haarlem: HNT Historische producties).

[216] Kamerstukken 34.436.



Kaart 6: Nederlandse dijkringgebieden en veiligheidsnormen, exclusief de dijkringgebieden en kades langs de Maas ten zuiden van Nijmegen (Waterwet, Bijlage I)

De waterkeringen worden in de meeste gevallen beheerd door de waterschappen. Slechts in een aantal gevallen, als de draagkracht van het beschermde gebied onvoldoende is of als er geen "achterland" is, zoals bij de Afsluitdijk, beheert het Rijk de waterkering. De beheerder stelt een kaart vast met de ligging van zijn primaire waterkering, een legger met de eisen (vorm, afmeting, constructie) waaraan de waterkeringen moeten voldoen, en een technisch beheersregister (art. 5.1 Waterwet). Elke zes jaar brengt de beheerder verslag uit aan aan de Minister van I&M (in feite de Inspectie Leefomgeving en Transport; art. 2.12 Waterwet) over de veiligheid van zijn dijken.

Voor de aanleg, verlegging en versterking van primaire waterkeringen (en sommige andere waterkeringen en andere waterstaatswerken indien zo bepaald bij of krachten provinciale verordening) bevat de Waterwet een aparte projectprocedure (artt. 5.5-5.14 Waterwet. Voor de voorbereiding van het projectplan dient de uniforme voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb gevolgd te worden. De beheerder dient het ontwerp-projectplan gedurende zes weken ter inzage te leggen. Eenieder kan in die periode zienswijzen indienen (schriftelijk commentaar geven) op het projectplan. Na afloop van de termijn voor terinzagelegging dient de beheerder binnen 12 weken een besluit te nemen (art. 5.6 Waterwet). Het concept-plan moet goedgekeurd worden door gedeputeerde staten (art. 5.7 Waterwet). Voor de

uitvoering van het projectplan kunnen verschillende besluiten van andere bestuursorganen nodig zijn, zoals ontheffingen op grond van de Natuurbeschermingswet. Met betrekking tot deze besluiten kunnen gedeputeerde staten medewerking van deze andere bestuursorganen vorderen en zo nodig zelf een besluit nemen (art. 5.8 en 5.11 Waterwet).

Na de (bijna) overstromingen van de Rijn en de Maas in 1993 en 1995 is er zeer snel een noodwet tot stand gekomen: de Deltawet Grote Rivieren. Het doel van deze wet was om de rivierdijken zeer snel op sterkte te krijgen. Vooral om financiële redenen was hierbij een grote achterstand opgelopen (het budget was beperkt en er was prioriteit gegeven aan de voltooiing van de Deltawerken). Deze achterstand is nu ingelopen, maar het probleem is dat de maatgevende afvoer van de Rijn in 2001 verhoogd is van 15.000m^3/s naar 16.000m^3/s (een gevolg van twee hoge afvoeren in 1993 en 1995). Deze verhoging voorzag men al bij de totstandkoming van de Deltawet Grote Rivieren, maar in plaats van een extra halve meter dijkverhoging tegen beperkte kosten, besloot men om verschillende redenen tot het verlagen van de maatgevende hoogwaterstanden door middel van het creëren van meer ruimte voor de rivier. De verschillende maatregelen die hiervoor nodig zijn, zijn neergelegd in de pkb Ruimte voor de Rivier.[217] (Zie over pkb's § 5.3.2.)

7.3 Buitendijkse gebieden

Gebieden die buiten de primaire waterkering vallen, zoals uiterwaarden, havengebieden en delen van sommige kustplaatsen, vormen een speciaal geval. Tot op heden golden er over het algemeen geen specifieke veiligheidsnormen voor deze gebieden.[218] Deze gebieden hebben echter wel een feitelijk beschermingsniveau (overstromingskans).

Door onduidelijkheden over de veiligheid in de buitendijkse gebieden en wie dat moet garanderen en betalen, waren de kustgemeenten geremd in de ontwikkeling van deze gebieden. In het Bestuurlijk Overleg Kust (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) kon men begin deze eeuw geen overeenstemming bereiken over een oplossing. Om uit deze impasse te raken, heeft de voorzitter van het overleg, de Staatssecretaris van V&W, in mei 2005 gedeputeerde Patrick Poelmann van Noord-Holland gevraagd om met een kleine bestuurlijke commissie te adviseren hoe de ontstane impasse doorbroken zou kunnen worden. In oktober 2005 adviseerde deze commissie om de huidige bescherming van kustplaatsen te handhaven.[219] In veel gevallen zou dat door middel van (extra) zandsuppleties door het Ministerie van

---

[217] *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier deel 4: Vastgesteld besluit, Nota van Toelichting*, Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier

[218] De enige uitzonderingen zijn gebieden buiten de primaire waterkering die beschermd zijn met een waterkering (voorkade) die door de provincie genormeerd is (vgl. de volgende paragraaf). Onder andere Flevoland heeft dergelijke voorkades (ontwerp-Overstromingsrisicobeheerplan voor het stroomgebied van de Rijn; Doelen en maatregelen voor het beheersen van overstromingsrisico's. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

[219] Commissie Bescherming en Ontwikkeling van Buitendijks gebied in Kustplaatsen (2005). *Advies*. Haarlem

V&W gerealiseerd kunnen worden. In januari 2006 heeft de Staatssecretaris dit advies grotendeels overgenomen.[220]

Het huidige beleid ten aanzien van alle buitendijkse gebieden, inclusief die aan de kust, is het vinden in de brief van de staatssecretaris van I&M aan de Tweede Kamer van 25 maart 2013.[221] Kortgezegd komt dit erop neer dat bewoners en gebruikers zelf verantwoordelijk zijn voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen en het risico voor de schade door water zelf dragen. Het Rijk gaat wel door met zandsuppletie om de basiskustlijn in stand te houden, maar ziet geen rol voor zichzelf weggelegd indien het huidige beschermingsniveau alleen met harde maatregelen zoals kades gehandhaafd kan worden. De beoordeling van de veiligheid, de noodzaak van aanvullende maatregelen en de communicatie over waterveiligheid in buitendijks gebied ligt bij regionale en lokale overheden.

7.4 Regionale waterkeringen

Niet-primaire waterkeringen, meestal regionale waterkeringen genoemd, zijn in bijna alle gevallen in beheer bij een waterschap.[222] Grofweg kunnen er drie groepen regionale (niet primaire) waterkeringen worden onderscheiden:

- Keringen die buitenwater keren, maar geen primaire keringen zijn. Dit zijn de zogenoemde voorlandkeringen (“voorkades”, “zomerkades”).
- Keringen die ander dan buitenwater keren. Dit zijn onder meer de boezemkaden, polderkaden, en waterkeringen langs kleine rivieren.
- Droge keringen, die pas functioneren als een primaire kering faalt. Hieronder vallen slaperdijken en compartimenteringdijken.[223]

Regionale waterkeringen kunnen bij provinciale verordening genormeerd worden (art. 2.4 Waterwet, zie ook art. 2.5). In de praktijk wordt bij de normering rekening gehouden met het schadepotentieel. In bijvoorbeeld de Waterverordening van Zuid-Holland zijn de normen gedefinieerd als een overschrijdingskans van 1/10, 1/30, 1/100, 1/300 of 1/1000 per jaar, afhankelijk van de beschermde waarde. Niet-primaire waterkeringen die in beheer bij het Rijk zijn, kunnen bij AMvB genormeerd worden.

Naar schatting van STOWA is er zo’n 14.000 km aan regionale waterkeringen in Nederland die zijn opgenomen in de legger/keur van het waterschap en/of aangewe-

---

[220] Kamerstukken II 2005-6, 30.195, nr. 5. Zie voor de bedenkingen vanuit waterschapswet bij buitendijks bouwen Wijland, G. v. (2007). "Buitendijks bouwen; Betrek waterschappen bij de plannen." *Het Waterschap* (9): 22-23

[221] Kamerstukken II 2012-3, 30.195, nr. 32. Zie ook de Beleidslijn kust van 2007, die onder andere beleidsregels bevat over nieuwe buitendijkse ontwikkelingen in het kustgebied. Voor het rivierengebied zijn er de Beleidsregels grote rivieren.

[222] Een enkele keer wordt onder “regionale waterkeringen” alleen de niet-primaire waterkeringen verstaan die genormeerd zijn (zie hieronder), dus zonder de waterkeringen die niet genormeerd zijn.

[223] Zie ook Unie van Waterschappen and Interprovinciaal Overleg (2004). *Visie op regionale waterkeringen*. Den Haag, Unie van Waterschappen, Kerngroep Regionale Waterkeringen (2005). *Ontwikkelingsprogramma regionale waterkeringen*. Naast "regionale waterkering" komt ook de term "secundaire waterkering" voor. Hiermee worden in de meeste gevallen slaperdijken en compartimenteringdijken bedoeld, maar soms ook alle niet-primaire waterkeringen.

zen zijn bij provinciale verordening.[224] Hiervan is ongeveer 11.000 km genormeerd.[225]

Verder verdient de bestrijding van muskusratten vermelding. Deze taak is in 2011 overgedragen van de provincies aan de waterschappen (zie § 9.7).

7.5 Regionale wateroverlast

Onder regionale wateroverlast wordt in Nederland meestal het overstromen van sloten, kleine rivieren en ander oppervlaktewater verstaan. Grondwateroverlast, drainageproblemen en overstromingen vanuit het riool vallen erbuiten.

Voor de regionale wateroverlast waren er in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) van juli 2003 (zie Box 6) zogenaamde werknormen vastgelegd. Deze zouden toegepast worden totdat er definitieve besluitvorming had plaatsgevonden.[226] Sinds 2010 bepaalt art. 2.8 Waterwet dat bij provinciale verordening overstromingsnormen voor daarbij aan te wijzen gebieden vastgesteld zullen worden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht. Zuid-Holland hanteert bijvoorbeeld de volgende normen:

1. Binnen de bebouwde kom
   a. 1/100 per jaar voor bebouwing niet zijnde glastuinbouw
   b. 1/50 per jaar voor glastuinbouw
   c. 1/10 per jaar voor het overige gebied
2. Buiten de bebouwde kom:
   a. 1/100 per jaar voor hoofdinfrastructuur
   b. 1/50 per jaar voor glastuinbouw en hoogwaardige land- en tuinbouw
   c. 1/25 per jaar voor akkerbouw
   d. 1/10 per jaar voor grasland

Voor bebouwing, gelegen buiten de bebouwde kom, geldt de norm van het omringend landgebruik (art. 2.8 Waterverordening Zuid-Holland). Deze normen komen grotendeels overeen met de werknormen uit het NBW.

Het NBW-Actueel uit 2008 bevatte afspraken over de klimaatscenario's die bij de aanpak van wateroverlast gehanteerd zullen worden (art. 1). Het Bestuursakkoord Water uit 2011 bepaalt alleen dat nagegaan zal worden hoe om te gaan met de nieuwe klimaatscenario's in 2012 (p. 8).

Voor het riool bestaat een Europese technische norm CEN/TC 165, die echter alleen geldt als de plaatselijke autoriteiten geen eigen maatstaven hebben geformuleerd, bijvoorbeeld in het gemeentelijk rioleringsplan. De norm is veel strenger dan de norm die in de Nederlandse rioleringspraktijk vaak gehanteerd wordt – gemiddeld

---

[224] Kerngroep Regionale Waterkeringen (2005). *Ontwikkelingsprogramma regionale waterkeringen*.

[225] *Het Waterschap* 2009, nr. 10, pp. 6-7.

[226] De hoogte van de werknormen was gebaseerd op een afweging van enerzijds de schade door overstroming en anderzijds de kosten om overstromingen te beperken. Hiervoor heeft men voor elk type landgebruik een aantal representatieve systemen doorgerekend en voor elk systeem de economisch optimale normhoogte vastgesteld. Als werknorm voor elk type landgebruik heeft men vervolgens het gemiddelde van de optimale normhoogtes gekozen. (Zie het rapport van de Kerngroep normering met aanvulling uit 2001/ 2002, gepubliceerd in Unie van Waterschappen (2003). *Normering regionale wateroverlast*. Den Haag, Unie van Waterschappen).

ééns in de twee jaar water op het maaiveld –, maar veel minder streng dan de gebruikelijke norm voor gebouwd gebied – gemiddeld ééns in de honderd jaar.[227] Voor grondwateroverlast bestaan nog geen normen.

7.6 Deltacommissaris, -programma en –wet

In een hoofdstuk over overstromingsrisicobeheer kan een korte paragraaf over de Deltacommissaris, het Deltaprogramma en de Deltawet niet ontbreken. Alle drie gaan terug op het advies van de Deltacommissie 2008, naar zijn voorzitter ook wel de Commissie Veerman genoemd.[228] De Deltacommissie was in 2007 ingesteld door de staatssecretaris van V&W om haar te adviseren over de bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering. In zijn advies stelde de Deltacommissie 2008 onder andere voor om de veiligheidsnorm voor de grote rivieren bovenstrooms te verhogen met een factor tien en om het waterpeil van het IJsselmeer te verhogen met anderhalve meter, zodat lozing op de Waddenzee onder vrij verval mogelijk blijft en ook voor de watervoorziening voor de landbouw in droge zomers. Voor de kustbescherming zou zandsuppletie een aangewezen middel zijn. In de Rijnmond zouden een aantal nieuwe stormvloedkeringen aangelegd moeten worden. De totale kosten zouden zo'n 90 tot 135 miljard € bedragen in de periode tot 2100, oftewel 1 á 1,5 miljard € per jaar.

Voor de uitvoering van deze maatregelen adviseerde de Deltacommissie 2008 een sterke nationale regie, bestaande uit een ministeriële werkgroep onder leiding van de Minister-president, met als secretaris een "Deltaregiseur". De Deltaregisseur zou een Deltaprogramma moeten opstellen en budgetten beschikbaar stellen voor de uitvoering van maatregelen, te financieren uit een apart Deltafonds. Dit fonds zou gevoed moeten worden uit de aardgasbaten en uit leningen. Het Deltafonds zou beheerd worden door de Minister van Financiën maar "op afstand" staan van de rijksbegroting en andere fondsen zoals het Infrastructuurfonds (die beide goedgekeurd moeten worden door het Parlement; zie hoofdstuk 9). Als sluitstuk zou er een aparte Deltawet moeten komen die de taken en bevoegdheden van de Deltaregisseur regelt en bepalingen bevat met betrekking tot het opstellen van het Deltaprogramma en het Deltafonds.

De regering heeft het advies van de Deltacommissie overgenomen en gedeeltelijk uitgevoerd. Op 1 februari 2010 heeft de regering een wetsvoorstel voor de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening – een aanpassing van de Waterwet – ingediend bij de Tweede Kamer.[229] Deze wet regelt de aanstelling van een regeringscommissaris met de naam "Deltacommissaris", die jaarlijks een voorstel voor het Deltaprogramma voorlegt aan de Minister van I&M en overige betrokken ministers en de voortgang van de uitvoering van het Deltaprogramma bewaakt. Het Deltaprogramma bevat de maatregelen van nationaal belang om overstromingen en water-

---

[227] Stichting RIONED (2006). *Stedelijke Wateropgave; Vergelijking normen voor water op straat en inundatie*. Ede, Stichting RIONED, Stichting RIONED (augustus 2004). *Leidraad Riolering*, Stichting Rioned. Zie ook Handgraaf S, de PP (2015) Hemelwater in de woning: zaak van gemeente of burger? Tijdschrift voor Bouwrecht (11):1044-1052.

[228] Deltacommissie 2008, *Samen werken met water; Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*, Deltacommissie.

[229] Tweede Kamer 2009/10, 32.304.

schaarste te voorkomen of te beperken. Het Deltafonds waaruit de maatregelen gefinancierd moeten worden, wordt, in tegenstelling tot wat de Deltacommissie adviseerde, een gewoon begrotingsfonds, waarvan het budget goedgekeurd moet worden door het Parlement.

Na de val van het Kabinet Balkenende IV op 19 februari 2010, heeft de Tweede Kamer de Deltawet "controversieel" verklaard, wat inhoudt dat een wetsvoorstel niet meer behandeld wordt tot nadat er een nieuw kabinet is. Ondertussen was er vooruitlopende op de Deltawet op 1 februari 2010 al wel een deltacommissaris aangesteld, en in september 2010 is het eerste Deltaprogramma als bijstuk bij de Rijksbegroting, gepubliceerd.[230] Voor de korte termijn werd aangesloten bij lopende trajecten zoals het hoogwaterbeschermingsprogramma. Voor de langere termijn werden een aantal "deltabeslissingen" voorbereid die volgens de planning in 2014 genomen zouden worden. Deze zijn:

1. Actualisering veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen (zie § 7.2)
2. Strategie voor de watervoorziening in Nederland op de lange termijn
3. Lange termijn peilbeheer van het IJsselmeer
4. Bescherming van de Rijn – Maasdelta
5. Nationaal beleidskader voor de (her)ontwikkeling van bebouwd gebied

Op 8 december 2011 is de Deltawet formeel in werking getreden. De Deltacommissaris heeft in augustus 2014 voorstellen gedaan voor de deltabeslissingen, en de regering heeft deze overgenomen. Er zal een basisnorm voor iedereen in Nederland komen van 1/100.000 kans om te komen te overlijden als gevolg van een overstroming. In dichtbevolkte gebieden en gebieden met vitale infrastructuur zullen strengere normen komen.[231]

7.7 Implementatie van de Ror

De Nederlandse ambities met betrekking tot de Ror zijn bescheiden te noemen. Nederland heeft besloten om art. 13 Ror toe te passen en er hoeven dus geen voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen gemaakt te worden. Het idee is dat er in grote delen van Nederland een significant overstromingsrisico is, en als dat in bepaalde gebieden niet het geval is, zoals op de Veluwe, dan zal dit vanzelf blijken uit de overstromingsgevaarkaarten.

Toepassing van art. 13 houdt in dat voor geheel Nederland overstromingsgevaar en –risicokaarten en Orbp's opgesteld moeten worden, Nederland heeft echter besloten om het toepassingsbereik te beperken tot potentieel significante overstromingsrisico's. Hoewel mogelijk niet geheel volgens de letter van de Ror, is deze keus wel te begrijpen: informatie over niet-significante risico's is voor niemand relevant en er hoeven ook geen maatregelen tegen genomen te worden. Nederland heeft "significant" echter wel heel beperkt ingevuld: een kans op meerdere slachtoffers of op maatschappelijke impact op nationaal niveau. In de Orbp's worden alleen overstromingen ten gevolge van doorbraak van de primaire waterkering en van genormeerde

[230] Deltaprogramma 2011; *Werk aan de delta. Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen*. s.l. Deltacommissie.

[231] *Deltaprogramma 2015: Werk aan de Delta; De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden.*

regionale waterkeringen klasse III, IV en V (overschrijdingskans 1/100, 1/300 en 1/1000 per jaar) meegenomen. Niet meegenomen worden regionale wateroverlast, overstroming door overbelasting van het riool, overstroming door hoge grondwaterstanden, en overstromingen ten gevolge van doorbraak van regionale waterkeringen klasse I en II (overschrijdingskans 1/10 en 1/30 per jaar) en ongenormeerde regionale waterkeringen.[232]

De overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten zijn geïntegreerd met de provinciale risicokaarten (www.risicokaarten.nl).[233] De Nederlandse delen van de Orbp's voor de Rijn, Maas, Schelde en Eems zijn opgenomen in het nationale Waterplan (art. 4.5 Waterbesluit), als bijlages, net als de stroomgebiedbeheersplannen op grond van de KRW. De Orbp's zijn niet meer dan een beschrijving van het huidige Nederlandse beleid. Doelstellingen en maatregelen worden alleen zeer globaal aangegeven. Afgezien van de kaarten en aanvullende gebiedsspecifieke informatie over het aantal inwoners van het sgbd en dergelijk, zijn ze geheel gelijk aan elkaar.

De implementatie van de Ror in Nederland wordt gecoördineerd door de interbestuurlijke projectgroep IMPRO. IMPRO wordt voorgezeten door DGRW (directoraat-generaal ruimte en water van het Ministerie van I&M) en valt onder bestuurlijk onder de Stuurgroep Water (SG; zie § 2.1.7), waar bestuurlijke besluiten genomen worden. Onder IMPRO vallen vier "productieteams": kaarten, plannen, afstemming (nationaal-internationaal) en proces. De Provinciale coördinatiepunten kaarten en plannen leveren de gegevens en zorgen waar nodig voor afstemming van de gegevens. Op Europees niveau vindt er overleg plaats binnen werkgroep F (Floods) van de "Common Implementation Strategy" voor de Kaderrichtlijn Water.

Een gerede vraag is of de implementatie van de Ror in Nederland niet te minimalistisch is. Niet alle overstromingen met een significant risico worden meegenomen; sommige typen overstromingen worden helemaal niet meegenomen; voor zover er in Nederland een risicobenadering gevolgd wordt, is deze vooral gebaseerd op de potentiële economische schade en aantal slachtoffers en niet op de gevolgen voor het milieu of het cultureel erfgoed; en doelstellingen en maatregelen voor preventie en cisrisimanagement en voor de bescherming van buitendijkse gebieden zijn wel heel summier aangegeven. De Orbp's zijn gebaseerd op het bestaande beleid, maar in het bestaande beleid wordt niet of nauwelijks gekeken naar de vereisten uit de Ror. In het Deltaprogramma 2017 bijvoorbeeld wordt de Ror alleen genoemd in verband met internationale afstemming. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat de Ror niet aangegrepen is om het huidige beleid en huidige beleidsprocessen kritisch tegen het licht te houden en zo nodig aan te passen of bij te sturen.

---

[232] Staatssecretaris I &M, *EU Richtlijn Overstromingsrisicobeheer (ROR); Het toepassingsbereik*. 25 oktober 2011. (http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/eu-richtlijn/kalender-ror/ bekeken 13 september 2013). Hemert, H. v., et al. (2011). *Voorstel voor toepassingsbereik EU richtlijn overstromingsrisico's*. Amersfoort, Stowa. Concept Orbp's.

[233] Regeling provinciale risicokaart, nu gebaseerd op art. 45 Wet Veiligheidsregio's

8 BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN

Nood breekt wet

(Oud-hollandsche zegswijze)

Zelfs het allerbeste waterbeheer kan rampen en crises nooit geheel voorkomen. Er kunnen zwakke plekken in dijken zitten, chemische fabrieken kunnen ontploffen, gemalen kunnen het begeven, enzovoort. Deze rampen en crises zijn echter geen op zichzelf staande gebeurtenissen, maar moeten gezien worden in samenhang met wat eraan vooraf gegaan is en wat erop volgt. Hierbij kunnen vier fasen onderscheiden worden:

1. *preventie*, bijvoorbeeld het onderhoud aan dijken
2. *voorbereiding*, bijvoorbeeld het houden van rampenoefeningen
3. *crisisbesluitvorming* tijdens de crisis
4. *herstel* van de schade en vergoeding van de schade.[234]

De paragrafen 8.1, 8.2 en 8.3 gaan in op de voorbereiding- en crisisbesluitvormingsfase in het algemeen, bij waterstaatswerken, en door waterleidingbedrijven. Paragraaf 8.4 behandelt de herstelfase, en dan vooral de kwestie van schadevergoeding.

8.1 Crisismanagement algemeen

Door de jaren heen zijn er in verschillende wetten en andere regelingen bevoegdheden gecreëerd voor buitengewone omstandigheden. De laatste twintig jaar heeft er enige stroomlijning plaatsgevonden en is de afstemming verbeterd. Zo is in 1985 de Wet rampen en zware ongevallen tot stand gekomen en is in 1996 de inzet van bijzondere bevoegdheden uit verschillende wetten gecoördineerd via de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's in werking getreden, die de Wet rampen en zware ongevallen vervangt.

Zoals de naam al suggereert, regelt de Wet veiligheidsregio's (Wvr) de instelling en het functioneren van veiligheidsregio's. Daarnaast bevat de wet algemene regels over de taken van de gemeente in geval van rampen en crises, over bovenlokale rampen en crises, en over de geneeskundige hulpverleningsorganisatie (Ghor). De wet definieert een "ramp" als een ″een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist (…)." "Crisis" wordt gedefinieerd als "een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast" (art. 1 Wvr).

Op grond van art. 2 Wvr is het college van b&w belast met de organisatie van de brandweerzorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, en de geneeskundige hulpverlening. In geval van een (dreigende) ramp heeft de burgemeester het

[234] Fasemodel van het Amerikaanse Federal Emergency Management Agency, aangehaald in U. Rosenthal *et al.* 2001: *Crisis; Oorzaken, gevolgen, kansen*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.

opperbevel en staan degenen die aan de bestrijding deelnemen, onder zijn bevel (art. 5 Wvr). In geval van rampen of crises van meer dan plaatselijke betekenis, heeft de voorzitter van de veiligheidsregio echter de leiding (art. 39 lid 1 Wvr). In dat geval roept de voorzitter een regionaal beleidsteam bijeen , bestaande uit de burgemeester die betrokken zijn of dreigen te worden en de hoofdofficier van justitie (idem lid 2). De Commissaris van de Koning kan het regionale beleidsteam aanwijzingen geven (art. 41 Wvr). Indien nodig kan de voorzitter de Minister van Veiligheid en Justitie verzoeken om bijstand van bijvoorbeeld het leger (art. 51 Wvr).

De veiligheidsregio's – vijfentwintig op dit moment – vervangen de brandweer-regio's en de Wet ghor-regio's (kaart 6, volgende pagina). De taken van de veiligheidsregio's zijn onder andere (art. 10 Wvr):

- het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises
- het adviseren van het bevoegd gezag over deze risico's
- het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing
- het instellen en in stand houden van een brandweer en een Ghor
- het voorzien in de meldkamerfunctie
- het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel
- het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten

De politieregio's die tot voor kort bestonden, zijn niet opgegaan in de veiligheidsregio's. Sinds 1 januari 2013 hebben we echter een nationale politie, met een tiental regionale diensten geleid onder de dagelijkse leiding van een korpschef (Politiewet). De korpschef, het bestuur van de veiligheidsregio en de hoofdofficier van justitie sluiten een convenant voor samenwerking bij branden, rampen en crises. Dit convenant moet minimaal regels bevatten over de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crises (art. 19 Wvr).

Een veiligheidsregio is een vorm van "verlengd lokaal bestuur" en heeft als basis een gemeenschappelijke regeling van gemeenten (art. 9 Wvr). Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten (art. 11 lid 1 Wvr). Bovendien worden voor de vergaderingen van het algemeen bestuur de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het waterschap in de regio uitgenodigd (art. 12 Wvr).[235] De voorzitter van het algemeen bestuur, meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio, wordt benoemd bij Koninklijk Besluit (art. 11 Wvr).[236]

---

[235] Indien er meerdere waterschappen binnen de veiligheidsregio vallen wijzen de voorzitters één vertegenwoordiger aan.

[236] In hun reactie op het voorontwerp vonden VNG en IPO de veiligheidsregio's in de richting gaan van functioneel bestuur (zoals de waterschappen). De Raad van State signaleerde in zijn advies dat de veiligheidsregio's worden opgezet als verlengd lokaal bestuur, maar dat het in de uitwerking in feite gaat om een vorm van bestuur die bij wet is opgelegd. De Raad meende dat moet worden voorzien in rechtstreekse bekostiging en dat de vraag naar een rechtstreekse democratische legitimatie onder ogen moet worden gezien (Wetsvoorstel Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken; MvT, Kamerstukken II 29.514, nr. 3, Advies RvSt en nader rapport, idem nr. 4). Op dit moment is de enige vorm van democratische legitimatie dat de gemeenteraad vooraf kaders kan stellen door de burgemeester met een mandaat naar de bestuursvergadering van de veiligheidsre-



Kaart 7: Veiligheidsregio's per 1-1-2014(Wikimedia, Jan-Willem van Aalst)

Het bestuur van een veiligheidsregio stelt ten minste ééns per vier jaar een beleidsplan vast, dat mede gebaseerd is op een risicoprofiel van de regio (art. 14-15). Verder stelt het bestuur ten minste ééns per vier jaar een crisisplan vast met daarin de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit plan omvat ook de gemeentelijke organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden (art. 16). Voor specifieke categorieën inrichtingen en rampen en voor luchtvaartterreinen moeten aparte rampenplannen gemaakt worden (art. 17, hoofdstuk 6 Besluit veiligheidsregio's).

De speciale bevoegdheden onder bijzondere omstandigheden zijn niet te vinden in de Wet veiligheidsregio's, maar in een groot aantal andere wetten, waaronder niet in de

gio te laten gaan (MvT, p. 10). Dit mandaat kan echter niet te strikt zijn omdat de veiligheidsregio dan geen besluiten meer kan nemen. Bovendien kunnen de meeste gemeenteraden geen mandaat geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio en is een burgemeester formeel geen verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

laatste plaats de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Deze wet bevat veel regels met betrekking tot de veiligheid en de openbare orde. Zo kan de burgemeester demonstraties en samenkomsten van meer dan 10 personen op niet-openbare plaatsten verbieden, met uitzondering van godsdienstoefeningen (art. 11). De Minister van Veiligheid en Justitie kan de bevoegdheden van de Commissaris van de Koning en de burgemeester geheel of gedeeltelijk aan zich trekken of aan een ander orgaan overdragen (art. 7). Meer specifieke bevoegdheden staan onder andere in de Wet verplaatsing bevolking van 1952 (evacuaties), de Wet militaire inundatiën van 1896, de Vorderingswet 1962, de Vaarplichtwet van 1972, en de Havennoodwet van 1963.

Tot 1996 waren de situaties waarin de bijzondere bevoegdheden in werking traden, in al deze wetten verschillend omschreven. Dit kwam het adequaat optreden ten tijde van buitengewone omstandigheden niet ten goede. Met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden van 1996 is hierin verandering gekomen. Deze wet bepaalt dat de Minister-president de beperkte of de algemene noodtoestand kan afkondigen "ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken" (art. 1 lid 1 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden). Indien de noodtoestand is afgekondigd, treedt automatisch een groot aantal speciale bevoegdheden in werking, opgesomd in bijlage A (beperkte noodtoestand) en bijlage B (algemene noodtoestand). Daarnaast kunnen individuele bevoegdheden in werking gesteld worden op basis van een KB gevolgd door een wetsvoorstel (zie bv. art. 1 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, art. 52 Wet veiligheidsregio's en art. 2 Wet verplaatsing bevolking).

Een aantal wetten is niet onder het regime van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden gebracht. Het betreft hier onder andere de Gemeentewet (bevoegdheden burgemeester bij oproerige beweging en andere ernstige wanordelijkheden) en de Waterstaatswet 1900 (nu de Waterwet, zie hieronder). De reden die voor de Waterstaatswet 1900 gegeven werd, was dat er vaak zoveel spoed geboden is dat de afkondiging van de noodtoestand of een KB niet afgewacht kan worden.[237] Echter, ook bij andere buitengewone bevoegdheden kan hoge spoed geboden zijn. In alle gevallen geldt de ongeschreven regel van het noodrecht dat in geval van hoge tijdsdruk niet voldaan hoeft te worden aan vormvereisten. Wel moet er altijd voldaan zijn aan de materiële vereisten: buitengewone bevoegdheden kunnen alleen toegepast worden als essentiële belangen bedreigd worden en de gewone bevoegdheden ontoereikend zijn.

8.2 "Waterstaatswerken"

Naast deze algemene regelgeving met betrekking tot buitengewone omstandigheden bestaat er aparte regelgeving voor waterstaatswerken. Deze is te vinden in artikel 5.28-5.31 van de Waterwet (voorheen paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900). Onder "waterstaatswerken" verstaat de Waterwet "oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk" (art. 1.1 Waterwet). Artikel 5.30 van de Waterwet kent de beheerder van een waterstaatswerk de bevoegdheid toe om, zolang de situatie dit noodzakelijk maakt, "maatregelen te

[237] Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, MvT, Kamerstukken II, 1993-4, 23.791 nr. 3.

treffen die hij nodig oordeelt." Deze maatregelen mogen zo nodig strijden met wettelijke voorschriften, maar niet met de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen. Er moet sprake zijn van "gevaar": "omstandigheden waaronder de goede staat van één of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te komen" (art. 5.28 lid 1). Indien er niet alleen sprake is van "gevaar" maar ook van een "ramp" in de zin van de Wet veiligheidsregio's, voert de burgemeester of de voorzitter van de Veiligheidsregio het opperbevel (zie hierboven). De dijkgraaf en andere beheerders van waterstaatswerken staan dan onder zijn bevel.[238,239]

De Waterwet legt de beheerder van waterstaatswerken verschillende verplichtingen op. In de eerste plaats moet de beheerder geregeld calamiteitenoefeningen houden en calamiteitenplannen opstellen. Deze plannen dienen afgestemd te worden op de crisisplannen van de veiligheidsregio's en de relevante rampenbestrijdingsplannen (art. 5.29). Als de beheerder een gemeente of provincie is, gelden deze verplichtingen echter niet (art. 3.2 lid 2). In de tweede plaats dienen de besturen van waterschappen het gebruik van bijzondere bevoegdheid onverwijld te melden aan gedeputeerde staten (art. 5.30 lid 2).[240] En in de derde plaats dienen alle beheerders het gebruik van dergelijke bevoegdheden achteraf te evalueren (art 5.30 lid 4).

Indien het bestuur van een waterschap bij gevaar niet of niet voldoende optreedt, kunnen gedeputeerde staten of, in geval van tijdnood, de Commissaris van de Koning, aanwijzingen geven en bij niet opvolging zo nodig zelf in de zaak voorzien. De Minister van I&M kan hetzelfde doen indien hij van mening is dat gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning dit ten onrechte nalaat (art. 5.31 Waterwet).

8.3 Drinkwaterbedrijven

Drinkwaterbedrijven zijn verplicht om zorg te dragen voor de levering van deugdelijk drinkwater in hun distributiegebied (art. 32 Dww). Zij dienen een analyse te maken van het risico op verstoringen, waarin bestaande en verwachte dreigingen voor de openbare drinkwatervoorziening in hun gebied worden opgenomen (art. 33 Dww, art. 47 Dwb). Verder moeten zij alle maatregelen nemen om verstoringen zoveel mogelijk te voorkomen (art. 34 Dww). Indien een verstoring daadwerkelijk optreedt, moet een drinkwaterbedrijf onmiddellijk alle maatregelen nemen om de storing zo mogelijk op te heffen. Zo nodig draagt het zorg voor de levering van noodwater als dit technisch mogelijk is en geen onaanvaardbare risico's voor de

---

[238] Indien het doorsteken van een dijk overwogen wordt ter ontlasting van gebieden elders, is het volgens de Regering niet de dijkgraaf die het besluit neemt, omdat hierbij vele niet-waterhuishoudkundige factoren meespelen, zoals de consequenties voor evacuatie, de economische consequenties en de gevolgen voor bijzondere natuurwaarden. De burgemeester (of de voorzitter van de veiligheidsregio) is dan bevoegd (Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel voor de huidige paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900, ontvangen 20 december 2001 (Tweede Kamer 27.922, nr. 5, p. 2); zie ook de memorie van toelichting, Tweede Kamer 27.922, nr. 3, p. 13-14).

[239] Besluiten tot evacuatie van een gebied worden volgens art. 2a, 2b en 2d Wet verplaatsing bevolking genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken, de Commissaris van de Koning of de burgemeester op basis van een machtiging van de Minister van Binnenlandse Zaken. De burgemeester heeft de leiding over de evacuatie in een gemeente (art. 4 Wet verplaatsing bevolking). Deze artikelen moeten in werking gesteld worden bij KB op voordracht van de Minister-President, als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken.

[240] Waarschijnlijk zijn de gemeenten hier vergeten: vgl. de Memorie van Toelichting, p. 116.

volksgezondheid geeft (art. 35 Dww, art. 48-49 Dwb). Alle geplande maatregelen moeten opgenomen worden in een leveringsplan, dat goedgekeurd moet worden door de inspecteur leefomgeving en transport (art. 37 Dww, art. 53 en bijlage B Dwb).

Drinkwaterbedrijven dienen minimaal één maal per twee jaar de inzet bij verstoringen te oefenen. Eénmaal per vier jaar moet er gezamenlijk geoefend worden met de veiligheidsregio's en de politie (art. 51 Dwb).

8.4 Tegemoetkoming schade bij rampen

Na afloop van een ramp moeten er verschillende zaken geregeld worden. In de eerste plaats moeten de effecten van de ramp zoveel mogelijk ongedaan gemaakt worden. Dijk moeten hersteld worden, ondergelopen polders leeggemalen en beschadigde huizen gerepareerd, etc.

In de tweede plaats moeten de kosten die bij de bestrijding gemaakt zijn, vergoed worden, zoals de huur van vervoermiddelen en vergoeding voor gevorderde transportmiddelen. Deze kosten dienen in principe gedragen te worden door de instanties die met de rampenbestrijding belast zijn.

In de derde plaats moet er een besluit genomen worden over de vergoeding van de geleden schade. Deze kan bestaan uit schoonmaak- en herstelkosten, uit de vervangingswaarde van onherstelbaar beschadigde zaken, en uit bijvoorbeeld gederfde omzet en inkomensverlies. Deze schade kan op meerdere manieren vergoed worden:

- geen vergoeding: de burger, het bedrijf of de overheidsinstantie die of dat de schade geleden heeft, draagt zelf de schade
- door de verzekering
- door een rampenfonds van de overheid
- door overheidsbijdragen in natura aan het herstel
- via privaatrechtelijke aansprakelijkheid indien de schade te wijten is aan onrechtmatig handelen door de overheid of private partijen
- via particuliere giften en charitatieve instellingen

In Nederland zijn de mogelijkheden voor particulieren en bedrijven om zich tegen overstromingsschade te verzekeren beperkt. Slechts één verzekeringsmaatschappij, Neerlandse, biedt sinds september 2012 een polis tegen overstromingsschade aan.[241]

Landbouwers kunnen zich tegen oogstschade verzekeren. Op 20 juni 2001 vond hierover overleg plaats tussen LTO Nederland en het toenmalige Ministerie van LNV. Partijen konden het niet eens worden over de financiële bijdrage van het Rijk. Het Rijk wees de sector er echter op dat zij in principe zelf verantwoordelijk zijn

[241] De branchevereniging Bond van Verzekeraars wilde per 1 januari 2014 standaard dekking tegen overstromingen opnemen in alle particuliere opstal- en inboedelverzekeringen. Op deze manier zou voorkomen kunnen worden dat de premie erg hoog zou worden en niemand meer een verzekering tegen overstroming zou nemen – behalve dan degene die een bijzonder hoog risico lopen, wat tot nog hogere premies zou leiden. De Autoriteit Consument en Markt, die onder andere toezicht houdt op de uitvoering van de Mededingingswet, heeft deze constructie echter afgewezen. De Autoriteit is niet overtuigd van de onmogelijkheid van vrijwillige verzekering tegen overstromingsrisico's en ziet verplicht stellen als strijdig met de Mededingingswet. (Autoriteit Consument & Markt, Informele zienswijze verplichte private verzekeringsconstructie voor overstromingsdekkingen, 6 juni 2013.)

voor de geleden schade en dat desnoods de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (zie hieronder) versoberd zou worden. Uiteindelijk is in 2003 de Subsidieregeling Nieuwe Agrarische Schadeverzekeringen 2003 tot stand gekomen. Tot in januari 2014 konden verzekeringsbedrijven op basis van deze regeling een garantiesubsidie krijgen voor schade aan gewassen in de agrarische sector als gevolg van zware regenval. Nu, tot 1 januari 2017, is dat alleen nog mogelijk voor schade aan gewassen in de fruitteeltsector. Bij een bepaalde omvang van de uit te keren schadevergoeding konden c.q. kunnen zij dan aanspraak maken op een bijdrage van het Rijk.[242] De subsidieregeling diende eerst door de Europese Commissie goedgekeurd te worden in het kader van de staatssteunprocedure. (Staatsteun aan bedrijven is in principe niet toegestaan vanwege concurrentievervalsing.) In maart 2004 is voor het eerste een garantiesubsidie verleend aan twee verzekeringsmaatschappijen.

Van privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor geleden schade is onder andere sprake als de overheid niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan (zie Box 4, zie ook § 11.5).

Het sluitstuk van het schadevergoedingssysteem is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen uit 1998, sinds 2010 kortweg de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) genoemd. Volgens de Wts hebben gedupeerden in een tweetal gevallen recht op een tegemoetkoming in de schade:

- bij overstromingen en aardbevingen die een “ramp” zijn als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s en aan een aantal aanvullende voorwaarden voldoen (zie art. 1, punt b en 3, en 2 Wts)
- bij andere rampen van ten minste vergelijkbare orde indien de Wts bij KB van toepassing verklaard is (art. 3 Wts)

Niet alle schade volledig wordt vergoed. Uitgesloten is schade voor zover:

a) deze redelijkerwijs verzekerbaar was;
b) deze uit anderen hoofde vergoed is of kan worden, bijvoorbeeld via een aansprakelijkheidstelling;
c) deze veroorzaakt is door eigen schuld van de gedupeerde;
d) de gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van de schade; en
e) schade aan gebouwen in het winterbed van rivieren die na 19 april 1996 gebouwd of gewijzigd zijn (art. 4 lid 3 Wts, art 5 Besluit tegemoetkoming schade bij rampen)

Een interessant punt is of particulieren zich redelijkerwijs tegen overstromingen kunnen verzekeren nu er één verzekeringsmaatschappij is die een polis aanbiedt. Volgens de Minister van I&M was dat niet het geval is omdat de verzekering maximaal € 75.000 uitkeert en het aantal verzekerden per regio is gemaximeerd om voldoende dekking te genereren.[243] Recentelijk heeft het verzekeringsbedrijf echter zijn polisvoorwaarden aangepast.

De hoogte van de schadevergoeding wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Hierbij kunnen een eigen risico, drempelbedragen en maximale vergoedingen gehanteerd (art. 6). Bij de doorbraak van de veenkade bij Wilnis in 2003 werd

[242] Meer dan € 46.500.000,= bij schade aan gewassen en € 6.677.400,= bij schade in de fruitteelt: art. 5 subsidieregeling.

[243] Kamerstukken II 32 698, nr. 11 dd. 8 juli 2013

bijvoorbeeld 90% van de schade aan de woningen vergoed, en 90% van de schade aan de inboedel tot € 9.100, 75% van de schade tussen € 9.100 en € 13.600, 50% van de schade tussen € 13.600 en € 27.200, en niets van de schade boven € 27.200. Schoonmaakkosten werden voor 65% vergoed. Schade van particulieren van minder dan € 500 werd niet vergoed (Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis 2003).

9 FINANCIERING

De financiering van het Nederlandse waterbeheer is complex: ongeveer elke vorm van waterbeheer heeft één of meerdere financieringsbronnen. Voor het grootste deel zijn dit bestemmingsheffingen: heffingen die alleen voor een bepaald doel gebruikt mogen worden. Daarnaast wordt een aanzienlijk deel van het waterbeheer bekostigd uit de algemene middelen, dus uiteindelijk uit de belastingen. Verder maken bedrijven, agrariërs en burgers zelf kosten voor bijvoorbeeld de zuivering van industrieel afvalwater en het schonen van sloten.

In dit hoofdstuk wordt het financieringssysteem voor het waterbeheer uit de doeken gedaan. Tabel 9 (volgende pagina) geeft een kort overzicht van de kosten en de financiering.

9.1 Openbare watervoorziening

Zoals beschreven in § 4.2, is er veel te doen geweest over de efficiëntie van de openbare watervoorziening. Het financieringssysteem is echter simpel. Waterleidingbedrijven hebben de juridische vorm van een privaat bedrijf, net als een koekjesfabriek, en net als een koekjesfabriek moeten zij uiteindelijk al hun kosten dekken uit de verkoop van het eindproduct, in dit geval leidingwater.

In de jaarrekening van elk waterleidingbedrijf worden de baten en lasten verantwoord. De VEWIN maakt daarnaast nog een compilatie, *Waterleidingstatistiek* genaamd. De VEWIN heeft ook informatie over de tarieven die in heel Nederland in rekening worden gebracht. Meestal bestaat het tarief uit een vastrecht per aansluiting en een bedrag per kubieke meter (*Kerngegevens drinkwater 2014*, www.vewin.nl).

Waterleidingbedrijven hebben niet alleen productie- en distributiekosten, maar moeten ook de belasting op leiding water (§ 9.8), de provinciale grondwaterheffing (§ 9.5) en leiding- en concessievergoedingen betalen. De consument moet daarboven 6% BTW plus de belasting op leidingwater betalen.

9.2 Riolering en andere gemeentelijke watertaken

In paragraaf 4.1.1 is al iets gezegd over de financiering van de riolering. Kort gezegd komt het erop neer dat de aanleg van rioleringen in nieuwe wijken betaald wordt uit de grondexploitatie en dus verhaald wordt op de kopers van de bouwkavels. Beheer, onderhoud, vervanging en verbeteringen worden meestal gefinancierd uit de gemeentelijke rioolheffing. De aanleg van riolering in het buitengebied wordt ook grotendeels gefinancierd uit de gemeentelijke rioolheffing. Bovendien kan de gemeente een baatbelasting of rioolaansluitingsrecht opleggen, en meestal moet de perceeleigenaar zelf de feitelijke aansluiting van zijn huis op het gemeentelijke riool verzorgen. De aanleg van septic tanks in het buitengebied komt helemaal voor rekening van de perceel perceeleigenaren, tenzij gemeenten de "brede zorgplicht" op zich genomen hebben. Verder dragen sommige waterschappen financieel bij aan de kosten van septic tanks in het buitengebied en aan de terugdringing van riooloverstortingen.

Kosten			Dekking	
Openbare watervoo-ziening	Productie-kosten	1319*[a]	Tarieven	1347[a]
	Kostprijsver-hogende belastingen	2[a]		
			Belasting op leidingwater en BTW	374[a]
Gemeentelijke watertaken	Aanleg riolering	PM	Grondexploitatie	PM
	Overige taken	1445[b]	Rioolheffing	1495[b]
			Overige baten	92[b]
Zuivering stedelijk afvalwater[g]	Zuivering[b]	1241*	Zuiveringsheffing	1241[b]
Regionaal waterbeheer waterschappen		1440*[b]	Watersysteemheffing	1279[b]
			Verontreinigingsheffing	9[b]
			Overig baten	220*[b]
Grondwaterbeheer provincies		23[b]	Provinciale grondwater-belasting	15[b]
			Algemene middelen en leges	8*[b]
Overig provinciaal waterbeheer		277[b]	Algemene middelen en klein deel specifieke ontvangsten	277[b]
Rijk (inclusief bijdrage aan waterschappen voor primaire waterkeringen)		2200[c]	Algemene middelen	PM
Waterbeheer door bedrijven, agrariërs en burgers	Eigen-winning, voorzuiveren e.d.	PM	Bedrijven, agrariërs en burgers	PM
Economische kosten regulering	minder ge-wasopbrengst	PM		n.v.t.

*: Geschat, geraamd of berekend; niet voldoende gespecificeerd in de bronnen
a: Vewin, *Drinkwaterstatistieken 2015*
b: CBS gegevens
c: Art. 11, 12 en 18 Begroting I&M 2014, art. 15 Begroting Infrastructuurfonds 2014, Begroting Deltafonds 2014

Tabel 9: Indicatie kosten en financiering van het Nederlandse waterbeheer in 2014 (tenzij anders aangegeven), in miljoenen Euros

Het huidige financieringssysteem voor nieuwe riolen en voor vervanging van bestaande riolen leidt tot sterk stijgende tarieven voor de rioolheffing als de "eerste-generatie" riolering vervangen moet worden, zoals in Lelystad.[244] Bij de eerste-generatie riolering neemt de gemeente namelijk alleen het beheer en onderhoud voor zijn rekening, maar bij vervanging ook de investeringskosten (rente en afschrijving).[245]

[244] Hoeben, C., Janzen, L., 2015. *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2015*. COELO, Groningen.

[245] Een ander effect van het huidige financieringssysteem is dat de eigenaren van nieuwe huizen in feite de eigenaren van oude huizen waar de riolering al vervangen is, subsidiëren. Immers, beide groepen betalen evenveel rioolheffing, maar de eerste groep heeft zelf de aanleg van zijn riool betaald, en de tweede niet.

De rioolheffing bestaat sinds 1 januari 2008 en is de opvolger van het rioolrecht (art. 229 eerste lid sub a Gemeentewet oud). De opbrengsten van het rioolrecht mochten alleen besteed worden aan het riool. De opbrengsten van de rioolheffing mogen besteed worden aan a) de inzameling en het transport van afvalwater en b) de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en het nemen van maatregelen tegen grondwateroverlast (art. 228a lid 1 Gemeentewet).[246] Via de nieuwe rioolheffing kunnen de gemeenten hun nieuwe watertaken bekostigen (zie § 2.1.1). Desgewenst kunnen gemeenten een aparte heffing instellen voor afvalwater en voor regenwater en grondwater (art. 228 lid 2). Dit is bedoeld als optie bij een volledig gescheiden rioleringsstelsel.[247]

Verschillende heffingsgrondslagen voor de rioolheffing zijn mogelijk: een vast bedrag per aansluiting (het meest gebruikelijk), een bedrag afhankelijk van watergebruik of de grootte van de huishouding, en een bedrag naar rato van de oppervlakte of de ozb-waarde van het aangesloten perceel (cf. art. 219 Gemeentewet). Meer informatie over tarieven en opbrengsten is te vinden in de jaarlijkse publicatie van RIONED *Riool in Cijfers*, in de jaarlijkse publicatie *Belastingoverzicht grote gemeenten* van COELO, Groningen, en in de database Statline van het CBS.

9.3 Zuivering stedelijk afvalwater

De zuivering van stedelijk afvalwater wordt vanaf 2009 gefinancierd uit de zuiveringsheffing (Hoofdstuk XVIIb Waterschapswet). Voorheen werd de zuivering gefinancierd uit de Wvo-heffing, die vanzelfsprekend in de Wvo te vinden was. De Wvo-heffing was in feite een mix van een zuiveringsheffing en een belasting op emissies en moest betaald worden voor zowel directe lozingen op het oppervlaktewater als lozingen op het riool. De opbrengsten werden niet alleen besteed aan afvalwaterzuivering, maar ook aan andere maatregelen die de waterkwaliteit ten goede kwamen, zoals het doorspoelen van polders en de sanering van verontreinigde waterbodems. Het gevolg was dat de tarieven per "vervuilingseenheid" (zie hieronder) relatief hoog waren.[248] Dit maakte het aantrekkelijk voor bedrijven om zelf hun afvalwater te gaan zuiveren en “af te koppelen.” De vrees leefde dat veel bedrijven dit zouden doen en dat de waterschappen dan met teveel zuiveringscapaciteit zouden blijven zitten. Dit zou dan tot nog hogere tarieven leiden, wat afkoppeling nog verder zou bevorderen. Bovendien zouden de rwzi’s van de waterschappen mogelijk minder gaan functioneren als er door afkoppeling relatief meer regenwater zou worden aangevoerd (de "dunwaterproblematiek").[249]

---

[246] Het rioolrecht was een “retributie” vaak ook wel “recht” genoemd: een vergoeding voor een dienst die de overheid levert aan de heffingsplichtige. De opbrengsten van een retributie mogen alleen gebruikt worden voor deze dienst. Hiertegenover staan “belastingen”: heffingen waar geen directe tegenprestatie tegenover staat. De overheid mag de opbrengsten vrij besteden. Een tussencategorie zijn bestemmingsheffingen. Deze zijn bedoeld om specifieke diensten te financieren, maar het is niet vereist dat alle heffingplichtigen hoeven evenveel profijt hebben van deze diensten. De rioolheffing is een bestemmingsheffing. (NB: “Belasting” wordt vaak ook gebruikt als omvattend begrip waaronder retributies, belastingen in enge zin en bestemmingsheffingen vallen.)

[247] MvT Wetsvoorstel gemeentelijke watertaken, Kamerstukken II 2005-06, 30.578 nr. 3, p. 21-22.

[248] Gemiddeld 25% hoger: *IBO bekostiging waterbeheer*, p. 54. (www.minfin.nl)

[249] Het probleem speelde al jaren (zie bijvoorbeeld Havekes, H.J.M.; J.M.J. Leenen 1996: "Zuivering van afvalwater: publiek of privaat domein?". *Het Waterschap* Vol. 81, No. 14, 467-473).

De zuiveringsheffing wordt alleen gebruikt om de kosten verbonden aan de zuivering van stedelijk afvalwater mee te financieren (art. 122d Waterschapswet). De aanslag hangt af van het aantal vervuilingseenheden (v.e.'s) en van het tarief per v.e. dat het waterschap vaststelt.[250] Het aantal vervuilingseenheden wordt berekend met behulp van door meting, bemonstering en analyse verkregen gegevens (art. 122g Waterschapswet). Huishoudens worden aangeslagen voor 1 (eenpersoonshuishoudens) of 3 v.e.'s (meerpersoonshuishoudens). Desgewenst kan het waterschap het aantal v.e.'s bepalen aan de hand van het watergebruik (art. 122h Waterschapswet).[251] Kassen die op het riool zijn aangesloten, worden voor 3 v.e. per ha. aangeslagen en kleinere bedrijven kunnen voor 3 v.e. aangeslagen worden (art. 122i, lid 2, Waterschapswet). Bedrijven die aannemelijk kunnen maken dat zij minder dan 1000 v.e. per jaar lozen, kunnen aangeslagen worden op basis het aantal m^3 ingenomen water en het zuurstofverbruik per m^3 (art. 122k Waterschapswet).

9.4 Regionaal waterbeheer door de waterschappen

Het regionaal waterbeheer door de waterschappen wordt voornamelijk bekostigd door de verontreinigingsheffing en de watersysteemheffing (art. 113 Waterschapswet). Daarnaast ontvangen waterschappen subsidies voor de versterking van dijken (zie par. 9.7) en voor overige "bovenwaterschappelijke" activiteiten, zoals vaarwegbeheer (art. 98 Waterschapswet).

De verontreinigingsheffing is net als de zuiveringsheffing de opvolger van de Wvo-heffing, en wordt geheven voor "het brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een oppervlaktewaterlichaam" (art. 7.2 jo. 7.1 Waterwet). De grondslag is, evenals bij de zuiveringsheffing, het aantal vervuilingseenheden, en het tarief is hetzelfde als voor de zuiveringsheffing (art. 7.4 lid 3 Waterwet). Voor rijkswateren wordt de heffing geheven door het Rijk en is het tarief op dit moment (2016) € 37,28 per v.e. (art. 7.6 lid 1 Waterwet).

Ook lozingen door rwzi's zijn heffingsplichtig. Voor lozingen op regionaal water stelt dit weinig voor: het waterschap moet de heffing aan zichzelf betalen. Voor lozingen op rijkswater moet het waterschap echter betalen aan het Rijk. Het waterschap krijgt in dat geval 50% korting op het tarief en kan de kosten doorberekenen in het tarief voor de zuiveringsheffing (art 7.6 lid 2 Waterwet). Om het tarief voor de zuiveringsheffing laag te houden, kunnen waterschappen beter op hun eigen

---

[250] Eén v.e. vertegenwoordigt 54,8 kg zuurstofverbruik; één kg chroom, koper, lood, nikkel, zilver en/of zink; 0,1 kg arseen, kwik en/of cadmium; 650 kg chloride; 650 sulfaat; of 20 kg fosfor (art. 122f Waterschapswet).

[251] Vgl. art. 21a Wvo, het "experimenteerartikel", van kracht geworden op 1 januari 2001 (Stb 2000, nr. 135). Dit bepaalde dat de Minister van V&W ten behoeve van een experiment gebieden kan aanwijzen waar de Wvo-heffing voor huishoudens gebaseerd wordt op het drinkwatergebruik. De achtergrond van art. 21a Wvo was het idee om tot één financieringsstructuur voor de waterketen te komen, het "brede waterspoor". Dit houdt in dat er voor huishoudens één rekening komt voor drinkwaterlevering, riolering en afvalwaterbehandeling op basis van het watergebruik. Dit zou het waterverbruik terugdringen. Art. 21a Wvo is toegepast in Medemblik, maar daar bleek het effect op het watergebruik gering (zie Kamerstukken II, 2004/05, 28 966, nr. 4, Brief van de Staatsecretaris van VROM: rapportage over de voortgang rond de samenwerking in de waterketen).
NB: Het "smalle waterspoor" houdt in dat alleen de rioolheffing afhankelijk wordt van het watergebruik. In 2012 gebeurde dit in ongeveer 15% van de gemeenten (Oosterom, E. en Hermans, R. (2013) *Riolering in beeld; benchmark rioleringszorg 2013*, Stichting Rioned, Ede).

water lozen dan op rijkswater. Vanuit milieuoogpunt is dat echter vaak minder goed omdat rijkswateren over het algemeen groter zijn en de vervuilingvracht sneller verdund wordt.[252]

De watersysteemheffing heeft op 1 januari 2009 de waterschapsomslag vervangen. Deze laatste omslag had een zeer lange geschiedenis. Vanouds werden de kosten voor de waterschappen omgeslagen over de landeigenaren of –gebruikers binnen het gebied "morgen-morgengelijk", dus tegen een gelijk tarief per oppervlaktemaat (een morgen had een oppervlakte van tussen de 0.6 en ruim één 1 hectare, afhankelijk van de regio). Met de toename van het aantal taken en groepen belanghebbenden, zijn er nieuwe categorieën belastingplichtigen bijgekomen.[253] De kosten werden op een ingewikkelde en enigszins gekunstelde manier toegerekend aan de verschillende categorieën.[254] De Wet modernisering waterschapsbestel uit 2007 heeft het financieringsstelsel sterk vereenvoudigd.

De watersysteemheffing is bedoeld om de kosten die het waterschap maakt voor het watersysteembeheer, te bestrijden (art. 117 Waterschapswet). De watersysteemheffing wordt geheven van:

a) de ingezetenen;
b) eigenaars (of erfpachters, vruchtgebruikers etc.) van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen (voornamelijk landbouwgrond en (spoor)wegen);
c) eigenaars (etc.) van natuurterreinen; en
d) eigenaars (etc.) van gebouwde onroerende zaken (huizen, bedrijfsgebouwen e.d.; art. 117-119 Waterschapswet).

Afhankelijk van de bevolkingsdichtheid in het gebied van het waterschap, dragen de ingezetenen minimaal 20% en maximaal 60% bij in de kosten. De andere 40 tot 80% wordt over de andere drie categorieën verdeeld naar rato van de economische waarde van de onroerende zaken (art. 120 Waterschapswet). Het tarief wordt vervolgens bepaald op een vast bedrag per woonruimte voor de ingezetenen; een vast bedrag per hectare voor elk van de twee categorieën ongebouwd; en een vast percentage van de taxatiewaarde volgens de Wet waardering onroerende zaken voor de eigenaars van

---

[252] In de zaak Waterschap De Maaskant contra de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (RvS, 20-11-2002, 200105188/1) loosde rwzi “Land van Cuijk” voorheen direct op de Maas, een rijkswater. Het waterschap had hier een vergunning voor. Na aanpassing van de rwzi loosde de rwzi echter op een vijverstelsel in beheer bij het waterschap. Het waterschap verzocht de staatssecretaris toen om intrekking van de Wvo-vergunning, wat de staatssecretaris weigerde. Hiertegen ging het waterschap in beroep bij de Raad van State. Het juridische strijdpunt was of het vijverstelsel oppervlaktewater is in de zin van de Wvo dan wel onderdeel uitmaakt van de rwzi (het "zuiveringtechnisch werk": art. 17 Wvo, aanhef en onder f). In het eerste geval loosde de rwzi op oppervlaktewater in beheer van het waterschap, was er geen vergunning van de staatssecretaris nodig, en hoefde er geen rijksheffing meer betaald te worden. In het tweede geval loosde de rwzi nog steeds direct op de Maas, kon de vergunning niet ingetrokken worden, en bleef de plicht om de rijksheffing te betalen bestaan. De Raad van State besloot uiteindelijk dat het vijverstelsel geen onderdeel van de rwzi is omdat het geen functie heeft voor de zuivering.

[253] Zie Mostert E (2016) Between arguments, interests and expertise: the institutional development of the Dutch water boards, 1953-present. *Water History* (online first).

[254] Zie Hoeben, C. 2003: *Wie betaalt wat? Kostentoedeling bij waterschappen*. Rapport 03-03, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Universiteit Groningen (www.coelo.nl).

gebouwde onroerende zaken (art. 121 Waterschapswet). Het algemeen bestuur kan beperkt tariefdifferentiatie toepassen. Voor buitendijkse gebieden en waterbergingsgebieden kan zij het tarief maximaal 75% lager vaststellen en voor glastuinbouw en gebieden die bemalen worden maximaal 100% hoger (art. 122 Waterschapswet).[255] De verdeling over de categorieën en de tarieven worden vastgesteld bij verordening van het algemeen bestuur. Deze behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten (art. 120 lid 5 Waterschapswet).

Een onvoorzien effect van de vereenvoudiging van het financieringsstelsel was dat in dichtbevolkte gebieden met relatief veel (spoor)wegen de tarieven voor de agrariërs sterk omhoog gingen. Dit kwam doordat (spoor)wegen samen met landbouwgrond in één categorie vallen. (Spoor)wegen hebben echter een relatief hoge taxatiewaarde volgens de Wet waardering onroerende zaken, wat tot een groot kostenaandeel voor deze categorie leidde. Al deze kosten moesten vervolgens per hectare omgeslagen worden over alle grond in deze categorie. De oplossing die voor dit probleem gekozen is, is om meer tariefdifferentiatie toe te staan. Vóór 13 september 2012 mochten de tarieven voor openbare verharde wegen maximaal 100% hoger zijn. Sindsdien is dat 400% indien er voor 1 juli 2012 al tariefdifferentiatie werd toegepast, zoals in Delfland (art. 122 lid 3 Waterschapswet).[256] Het gevolg is dat de eigenaren van verharde wegen (Rijk, gemeenten) relatief meer bijdragen, en de agrariërs relatief minder.

Naast de verontreinigingsheffing en de watersysteemheffing, hebben de waterschappen nog een aantal andere inkomstenbronnen. Dit zijn onder andere precariobelasting voor het “hebben van voorwerpen onder, op of boven grond of water van het waterschap, voor de openbare dienst bestemd" (art. 114 Waterschapswet). Verder kunnen waterschappen een vergoeding vragen voor het gebruik van werken of inrichtingen van het waterschap; voor door het waterschap verleende diensten; en voor de behandeling van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen (ook wel leges genoemd). De geraamde baten van deze vergoedingen mogen niet hoger zijn dan de geraamde lasten (art. 115 Waterschapswet). Waterschappen die belast zijn met wegbeheer, kunnen een heffing tot bekostiging hiervan opleggen (art. 122a en b Waterschapswet). Een andere belangrijke, maar slinkende, inkomstenbron is de vergoeding voor de versterking van primaire waterkeringen (zie § 9.7).

Bij nieuwe stedelijke gebieden of herstructurering van bestaand stedelijk gebied kan het nodig zijn om extra berging te creëren omdat het verharde oppervlakte toeneemt of de functie van het gebied veranderd en wateroverlast minder geaccepteerd wordt. In die gevallen worden de kosten hiervoor betaald vanuit de grondexploitatie.[257]

---

[255] Zij is hiertoe niet verplicht: Wet modernisering waterschapsbestel, MvT, Kamerstukken II, 2005/06, 30.601, nr. 3, §10, d, p. 26.

[256] Wijziging van de Waterschapswet tot het invoeren van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap door de leden van de gemeenteraden, amendement van de leden Dijkgraaf en Ortega-Martijn, Kamerstukken II 2011/12, 33.097 nr. 22.

[257] Art 10 NBW en NBW-actueel, UvW and VNG (2005). Handreiking uitwerking kostenveroorzakingsbeginsel VNG en UvW; *Handreiking Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen voor gemeente en waterschap om te komen tot afspraken over de kosten van stedelijk waterbeheer*. Den Haag, VNG en Uvw. Zie ook *De financiering van watermaatregelen*, Brochure helpdesk water, 2008. Vgl. art. 6.2.4 Bro, punt c en d, an art. 6.2.5 Bro.

9.5 Grondwaterbeheer provincies

De kosten van het grondwaterbeheer door de provincies bestaan grotendeels uit apparaatskosten (personeel e.d.). Ter financiering van de kosten, kunnen de provincies een provinciale grondwaterheffing opleggen. Hiermee kan de provincie de kosten bestrijden van (art. 7.7 Waterwet):

- Voor het grondwaterbeheer benodigde onderzoekingen
- Het register van registratieplichtige onttrekkingen en verleende vergunningen
- Vergoedingen van schade die voortvloeit uit de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het grondwaterbeheer en uitgaat boven het "normaal maatschappelijk risico" (art. 7.14, zie verder § 11.5)

Bij het laatste kan het gaan om schade die veroorzaakt wordt door grondwater-onderzoekingen of door het intrekken of wijzigen van vergunningen, en schade door grondwateronttrekkingen die niet aan specifieke onttrekking is toe te rekenen. Schade die wel aan specifieke onttrekking is toe te rekenen, moet door de vergunninghouder zelf vergoed worden (art. 7.18 Waterwet).

In 1997 is een verder bestedingsdoel toegevoegd[258]:

- maatregelen om nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties te voorkomen of tegen te gaan

Het idee was dat provincies hiermee anti-verdrogingsmaatregelen konden financieren. De provincies hebben de tarieven voor hun grondwaterheffing echter laag gehouden. Het grondwaterbeleid lag en ligt erg gevoelig bij agrariërs, zodat een sterke verhoging van de grondwaterheffing politiek niet wenselijk wordt geacht.

Het grondwaterbeheer door de waterschappen is onderdeel van het regionale waterbeheer en wordt grotendeels bekostigd uit de watersysteemheffing (zie hierboven).

9.6 Beheer rijkswaterstaatswerken

Het beheer van de rijkswateren wordt grotendeels gefinancierd uit de algemene middelen. Financiële details over het beheer van de rijkswateren zijn voor het overgrote deel te vinden in de begroting van het Infrastructuurfonds en, sinds 2013, het Deltafonds (cf. art. 9 Comptabiliteitswet). Het Infrastructuurfonds is opgericht in 1993 en heeft tot doel de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud van "infrastructuur", dat wil zeggen van "alle onroerende voorzieningen ten behoeve van het verkeer en vervoer van personen en goederen en ten behoeve van waterbeheren en waterkeren, met inbegrip van de daarbij behorende voorzieningen ten behoeve van de veiligheid en de bescherming van het milieu" (art. 2 lid 2 en 1 sub d Wet Infrastructuurfonds). Het fonds wordt voor het grootste deel gevoed vanuit de begroting voor Infrastructuur en Milieu en indirect uit de aardgasbaten.

Het Deltafonds is in feite een afsplitsing van het Infrastructuurfonds (zie § 7.6). Het doel van het Deltafonds is de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen in verband met de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening (art. 7.22a Waterwet). Hieronder kunnen ook maatregelen ter

[258] Stb 1997, nr. 386, Kamerstukken 24.546.

bevordering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen vallen voor zover die maatregelen onder het Deltaprogramma vallen (art. 7.22d Waterwet), inclusief maatregelen op andere beleidsterreinen (art. III Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening).

Een belangrijk punt met betrekking tot de Rijksbegroting is dat hierbij het kameralistische stelsel gevolgd wordt (art 2 lid 3 Comptabiliteitswet), in tegenstelling tot private bedrijven en gemeenten en waterschappen, die het baten-en-lasten stelsel gebruiken (art. 2 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, art. 104 e.a. Waterschapswet). In het kameralistische stelsel worden alleen inkomsten en uitgaven geboekt. Investeringen komen in dit stelsel geheel ten laste van het jaar waarin ze gedaan worden. In het baten-en-lasten stelsel verschijnen investeringen alleen op de begroting (vooraf) en de rekening (achteraf) in de vorm van extra rentebetalingen en afschrijvingen, en worden de kosten verspreid over meerdere jaren.[259] In een baten-en-lastenstelsel is het dus makkelijker om investeringen te doen. De reden om voor de Rijksbegroting vast te houden aan het kameralistische stelsel is omdat politici anders consumptieve uitgaven ten onrechte als investering zouden kunnen aanmerken en de toekomstige belastingbetalers de rekening laten betalen.

De Rijksbegroting is een wet in formele zin en machtigt de verschillende ministers tot het doen van uitgaven tot de aangegeven maxima. Indien er op het eind van het jaar op een begrotingspost geld over is, kan dit niet zomaar overgeboekt worden naar het volgende jaar (cf. art. 5 lid 4 en 5 Comptabiliteitswet). Dit leidt ertoe dat tegen het einde van het jaar soms opeens extra uitgaven gedaan worden. Bij het Infrastructuurfonds en het Deltafonds kan er echter wel geld overgeboekt worden naar latere jaren (art. 6 lid 2 Wet infrastructuurfonds, art. 7.22c Waterwet).

9.7 Waterkering

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, zijn er primaire waterkeringen en regionale waterkeringen. De primaire waterkeringen zijn, met enige uitzonderingen zoals de Afsluitdijk en veel van de Deltawerken, in beheer bij de waterschappen. De uitzonderingen zijn het simpelst: deze worden geheel gefinancierd door het Rijk. Wat betreft de primaire waterkeringen die in beheer zijn bij waterschappen, was de situatie tussen 2002 en 2011 als volgt[260]:

- Het Rijk vergoedt 100% van alle kosten voor nieuwe versterkingen van primaire waterkeringen.
- De waterschappen nemen de kosten voor beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen geheel voor eigen rekening.

---

[259] Daarnaast leiden investeringen tot een andere samenstelling van de balans. Investering die via leningen gefinancierd worden, verschijnen links op de balans als een toename van de activa, en rechts op de balans als een toename van het vreemde vermogen. Investeringen die uit de kas betaald worden, leiden alleen tot een verandering in de samenstelling van de activa: de kastegoeden nemen af en de waarde van de inventaris neemt toe.

[260] Zie Kamerstukken 27.625, nr. 13. Voor 2002 werden de kosten van nieuwe versterking van sommige waterkeringen slechts voor 72% vergoed. Daarentegen kregen de waterschappen via de provincie een bijdrage in de kosten van beheer en onderhoud van 19,5 miljoen gulden (8,8 mln Euro), waaronder begrepen de bestrijding van de oevererosie Oosterschelde.

- Het Rijk draagt de kosten van de bestrijding van de oevererosie Oosterschelde (bij de Westerschelde was dit al langer het geval).
- De muskusrattenbestrijding wordt gefinancierd door de provincie.[261]

Het Rijk nam als beheerder van de rijkswateren verantwoordelijkheid voor het op orde brengen van het hoofdwatersysteem. Het gaat hier om zaken als uiterwaardverlaging, inrichting van noodoverloopgebieden en dergelijke.

In 2011 is de financiering van de muskusrattenbestrijding overgegaan naar de waterschappen, en bovendien droegen de waterschappen in de periode 2011-2013 jaarlijks 81 miljoen Euro bij aan de kosten van de versterking van de primaire waterkering (Noodwet 100 miljoen; zie § 2.2.3). Vanaf 2014 dragen de waterschappen de helft van de versterkingskosten bij. Tien procent wordt betaald worden door het waterschap dat verantwoordelijk is voor de desbetreffende waterkering. Voor de overige 90% krijgen de waterschappen een subsidie van het Rijk, maar 4/9 van het budget hiervoor (40% van de kosten) dragen de waterschappen gezamenlijk bij.[262] De bijdragen van de individuele waterschappen worden berekend op basis van het aantal inwoners en de totale Woz-waarde van de gebouwde eigendommen in het gebied van het desbetreffende waterschap.[263]

Het effect van deze verandering is enerzijds een verschuiving van de lastendruk van het Rijk naar de waterschappen en anderzijds een verschuiving tussen verschillende waterschappen. Dit laatste komt door de 10% eigen bijdrage. Deze eigen bijdrage zal vooral gevoeld worden in waterschappen met veel dijken die versterkt moeten worden en weinig inwoners, zoals Waterschap Scheldestromen. Hier zullen de tarieven voor waterschapsheffing flink moeten stijgen. In waterschappen met relatief weinig of helemaal geen primaire waterkeringen, zoals Waterschap Regge en Dinkel, of waar geen versterkingen nodig zijn, zullen de tarieven minder hoeven te stijgen.[264]

Voor de regionaal waterkeringen waren en blijven de waterschappen geheel financieel verantwoordelijk.

---

[261] De provincie kreeg hiervoor geld via het provinciefonds. Dit is evenals het gemeentefonds een onderdeel van de Rijksbegroting. Uit deze fondsen krijgen de provincies en de gemeenten het overgrote deel van hun financiële middelen. Naast een algemene uitkering krijgen zij specifieke uitkeringen voor specifieke taken die hun opgedragen zijn.

[262] Bij AMvB kunnen maatregelen aangewezen worden waarvoor 100% subsidie verleend wordt. Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), Kamerstukken, 33.465, art. D.

[263] Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), Kamerstukken, 33.465, Stb 2013, nr. 281.

[264] Hoeben, Corine (2012), 'Financiële verhoudingen tussen waterschappen en rijk', Tijdschrift voor Openbare Financiën, 44 (1), 58-65 (www.coelo.nl/artikelen/TvOF_2012_nummer_1Hoeben.pdf).

De Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (commissie-Vellinga) uit 2006 had geadviseerd om de financiering van de primaire waterkering geheel naar de waterschappen over te hevelen. De kosten van individuele waterkeringen zouden voor 50% gedekt worden door het beherende waterschap, en voor 50% uit een fonds dat door de gezamenlijke waterschappen gevuld zou worden. Dit zou tot een nog veel grotere variatie in lastendruk hebben geleid.

9.8 Ver-, ont- en hergroening van de belastingen

In de jaren negentig is een aantal "groene belastingen" ingevoerd, terwijl tegelijkertijd de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting naar beneden gingen. Het idee was om milieubelastende activiteiten zwaarder en arbeid minder zwaar te belasten en hiermee milieuaantasting te verminderen en werkgelegenheid te bevorderen.

Twee groene belastingen zijn of waren direct relevant voor het waterbeheer: de grondwaterbelasting en de belasting op leidingwater. De grondwaterbelasting was in 1995 ingevoerd in de Wet belastingen op milieugrondslag, hoofdstuk II. Het tarief van deze belasting was € 0,1855 per m^3 onttrokken grondwater (2007). Vrijgesteld waren onttrekkingen door pompen met een capaciteit van minder dan 10 m^3/ uur en onttrekkingen voor beregenings- of bevloeiingsdoeleinden van minder dan 40.000 m^3/ jaar (art 8). Bij herinfiltratie en grondwaterwinning met voorschakeling van oeverinfiltratie en diepte-infiltratie golden lagere tarieven.

De belasting op leidingwater (BOL) is in 2000 ingevoerd en is geregeld in hoofdstuk IIa van de Wet belastingen op milieugrondslag. De leverancier diende € 0,149 (2007) te betalen voor elke m^3 geleverd leidingwater tot een maximum van 300 m^3 per aansluiting per jaar, en daarboven, tot 50.000 m3/ jaar, € 0,149. Voor grootverbruikers golden lagere tarieven. De BOL verving het hogere BTW-tarief (17,5% in plaats van 6%) voor consumptie van drinkwater boven een bedrag van € 27,23 (fl. 60,=). Voor de drinkwaterrekening tot € 27,23 bleef het lage tarief gelden. Na interventie door VEWIN, die stelde dat het hanteren van twee BTW-tarieven voor één product in strijd was met de Europese regelgeving, werd de maatregel teruggedraaid en vervangen door de Belasting op Leidingwater.

De grondwaterbelasting is op 1 januari 2012 afgeschaft. De BOL zou op 1 januari 2013 afgeschaft worden, tegelijk met onder andere de belasting op pruim- en snuiftabak, maar in het lenteakkoord van april 2012 (het "Kunduzakkoord") is besloten om deze belasting toch te handhaven. De reden die het Kabinet voor afschaffing gaf, was versimpeling van het belastingstelsel en terugdringing van administratieve lasten.[265] De reden voor niet-afschaffing was zuiver budgettair: om het begrotingstekort onder de 3 procent te houden en te voldoen aan de Europese begrotingsregels. De onderhandelingen die najaar 2013 gevoerd zijn om voldoende steun voor de regeringsplannen te krijgen, hebben er onder andere toe geleid dat de tarieven voor de BOL verdubbeld zijn (art. XXIIIB, C, Belastingplan 2014), dit om de belastingen weer wat groener te maken. De VEWIN betwijfelt het milieu-effect van deze belasting echter sterk en pleit voor afschaffing (zie onder andere de Lobbyagenda van VEWIN op www.vewin.nl). Verder is per 1 januari 2015 met terugwerkende kracht de BOL voor waterconsumptie boven de 300 m3 afgeschaft.

9.9 Kwijtscheldingsbeleid

Alle grotere gemeenten scholden in 2009 het gebruikersdeel van het rioolrecht volledig kwijt bij een inkomen van 100% van het sociaal minimum of minder.

[265] Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2012), Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 33.003, nr. 3.

Kwijtschelding van het eigenaarsdeel komt zo goed als niet voor vanwege de vermogenstoets die gehanteerd wordt (eigenaren hebben teveel vermogen).[266]

Ook waterschappen hebben een kwijtscheldingsbeleid en verlenen huishoudens bij een inkomen van 100% van het sociaal minimum of minder vrijstelling van de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing of in voorkomende gevallen de verontreinigingsheffing.[267] In het coalitieakkoord van het Hoogheemraadschap Delfland van april 2015 hebben de coalitiepartners echter besloten om kwijtschelding voor de zuiveringsheffing in twee stappen af te schaffen, om zo de stijging van de tarieven te beperken. Per 1 januari 2016 is de kwijtschelding gehalveerd en per 1 januari 2017 verdwijnt hij helemaal. Gemeenten zijn bang dat dit tot meer beroep op de bijzondere bijstand zal leiden. Kwijtschelding voor de watersysteemheffing zal blijven bestaan.

[266] Allers, M. A., C. Hoeben, et al. (2009). *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009; Onderzoek in opdracht van het Belastingoverleg Grote Gemeenten (BOGG)*. Groningen, COELO

[267] Ad-hoc werkgroep kwijtschelding, *Kwijtschelding belastingen*, Unie van Waterschappen (april 2012; http://www.uvw.nl/belastingen-producten-1.html, bezocht 24 september 2012

10 NORMEN VOOR DE OVERHEID

In een rechtstaat behoort niet alleen de burger, maar ook de overheid zich aan het recht te houden. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de normen die voor de overheid gelden. Zowel dit als het volgende hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op Wijk, H.D.; Konijnenbelt, W.; Male, R.M. van 2014: *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Kluwer, Deventer. Voor meer details wordt de lezer dan ook hiernaar en naar andere handboeken verwezen.

10.1 Specifieke wettelijke regels

De normen die in een specifiek geval voor de overheid gelden, zijn in de eerste plaats de wettelijke regels waar de overheid zich in dat geval op baseert. Als de Minister van I&M bijvoorbeeld een vergunning verleent voor een windmolenpark in de Markermeer, dan doet hij dit op basis van de Waterwet (art. 2.1 en art. 6.5 punt c) en het hierop gebaseerde Waterbesluit (art. 6.12 lid 1 en 6.15). Op grond van deze regels, kan een vergunning alleen verleend worden als er geen nadelige gevolgen optreden voor het veilig en doelmatig gebruik van het Markermeer overeenkomstig de daaraan toegekende functies (die uit de verschillende waterplannen en andere plannen te halen zijn), voor de ecologische toestand van het Markermeer, en voor het kustfundament.

Deze normen blijven tamelijk abstract. De Minister van I&M heeft echter in de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken (Beleidsregel windturbines) aangegeven hoe hij zijn (zij haar) bevoegdheid om al-of-niet vergunning te verlenen, zal gebruiken. (NB: Beleidsregels zijn geen wettelijke regels, maar slechts in uitzonderlijke gevallen kan ervan afgeweken worden: zie § 2.1.4). Volgens de Beleidsregel windturbines kan er alleen een vergunning voor het plaatsen van windturbines in het Markermeer verleend worden indien deze (art. 4-6):

- geen negatieve morfologische ontwikkeling van de bodem veroorzaken
- geen negatieve effecten op de natuurlijke dynamiek van de bodem hebben
- niet leiden tot verweking van de bodem
- niet de veiligheid van het scheepvaartverkeer in gevaar brengen
- geen visuele hinder opleveren voor het scheepvaartverkeer en bedienend personeel van kunstwerken. Het zicht op vaarwegmarkeringstekens mag niet door plaatsing van windturbines worden afgeschermd.
- bij een afstand van minder dan 50m tot de rand van de vaarweg: als uit aanvullend onderzoek blijkt dat er geen hinder voor wal- en scheepsradar optreedt.
- de minimale afstand tot de rand van de vaarweg ten minste de helft van de rotordiameter is

Verder geldt dat bij vergunningverlening rekening gehouden moet worden met de verschillende waterplannen (art. 6.1a Waterbesluit; zie ook § 2.1.4).

Windturbines hebben naast een watervergunning ook een omgevingsvergunning (o.a. op grond van Bijlage I, onderdeel C, categorie 20 Bor jo. art. 2.1 lid 2 Bor). In veel gevallen zal een milieueffectrapport gemaakt moeten worden of in ieder geval

gekeken moeten worden of dit nodig is (Besluit Milieueffectrapportage, Onderdeel D, punt 22.2). Bovendien is het Markermeer aangewezen als Natura-2000 gebied (zie § 5.4). Ook aan al deze regels moet voldaan worden.

10.2 Hoger recht

Specifieke regels mogen niet strijden met hogere regelgeving. Bij strijd moet de overheid de specifieke regels ter zijde schuiven en de hogere regelgeving toepassen. (Bij strijd met regels van hetzelfde niveau gaan de meer specifieke regels voor: zie § 1.7) De Waterwet en de Beleidsregel voor windturbines zouden kunnen strijden met bijvoorbeeld de Vogelrichtlijn. (Zie § 2.3.5 over de doorwerking van EU recht.)

10.3 Staatsrechtelijke regels

De overheid dient zich ook aan de staatsrechtelijke normen te houden, zowel de geschreven als de ongeschreven. Binnen deze categorie vallen de grondrechten uit de Grondwet en uit internationale verdragen en de bepalingen over de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen uit de Grondwet, de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Een watervergunning kan bijvoorbeeld niet beroep op een rechter uitsluiten indien de vergunning gewijzigd of ingetrokken wordt. Artikel 17 van de Grondwet bepaalt namelijk dat niemand tegen zijn wil afgehouden kan worden van de rechter die de wet hem toekent.

10.4 Algemene bestuursrechtelijke normen en de Awb

Als een overheid gebruik maakt van een bestuursrechtelijke bevoegdheid, zoals vergunningverlening op grond van de Waterwet, dan moet de overheid zich houden aan de algemene bestuursrechtelijke rechtsnormen. Deze zijn voor een groot deel te vinden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en voor een ander deel in de jurisprudentie (en de handboeken).

De Awb is een taaie materie. Zoals de naam al aangeeft, bevat de Awb algemene bestuursrechtelijke regels. De wet is van toepassing op "bestuursorganen". Dit zijn (art. 1.1 lid 1):

a. organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld ("a-organen")
b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed ("b-organen")

De Staatssecretaris van I&M is een a-orgaan omdat zij het orgaan is van het Rijk, en het Rijk een publiekrechtelijke rechtspersoon bij uitstek is.[268] Ook het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de dijkgraaf van een waterschap zijn bestuursorganen, evenals de burgemeester, het college van b&w, de gemeenteraad, provinciale staten en gedeputeerde staten. Het parlement, rechtbanken en nog een aantal organen worden niet als bestuursorgaan aangemerkt (art 1.1 lid 2 en 3). Omdat openbare universiteiten zoals de TU Delft bij wet ingestelde rechtspersonen zijn, gelden de organen van de TU als "bestuursorgaan" (a-orgaan).

[268] Een rechtspersoon is een niet-natuurlijk persoon (onderneming, instelling, vereniging en dergelijk) die net zoals een natuurlijk persoon als rechtssubject kan deelnemen aan het (economisch) verkeer.

Tot de b-organen behoren (1) zogenaamde zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid, zoals de Kiesraad en de Centrale Landinrichtingscommissie; (2) particuliere personen die eenzijdig rechten of plichten voor anderen in het leven kunnen roepen, zoals het afgeven van een diploma of een bewijs van goedkeuring; en (3) privaatrechtelijke instellingen die hetzelfde kunnen doen, zoals de bijzondere universiteiten.

Het verschil tussen a-organen en b-organen is dat a-organen altijd onder de Awb vallen, en b-organen alleen bij het uitoefenen van hun publiekrechtelijke bevoegdheden. Niet alle onderdelen van de Awb zijn echter van toepassing op alle typen handelingen. De verschillende soorten handelingen staan vermeld in Box 15.

Hoofdstuk 2 van Awb bevat een aantal algemene bepalingen over het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en de te hanteren taal:

- Het recht van iedereen om zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen "ter behartiging van zijn belangen" (art. 2:1 en 2:2).[269]
- De plicht van bestuursorganen om verkeerd geadresseerde geschriften door te zenden naar het juiste bestuursorgaan (art. 2:4).
- Het verbod op vooringenomenheid. Het bestuursorgaan moet ervoor waken dat personen die bij een besluit een persoonlijk belang hebben, niet bij de besluitvorming betrokken worden (art. 2:4).
- Verplichting van geheimhouding van vertrouwelijke gegevens behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht (art. 2:5).
- Het gebruik van de Nederlandse taal, met de mogelijkheid om hiervan af te wijken indien dit doelmatiger is en belangen van derden niet geschaad worden (art. 2:6).

Deze bepalingen zijn van toepassingen op alle handelingen van de a-organen en op alle “besluiten” van de b-organen.

Hoofdstuk 3 van de Awb heet enigszins verwarrend "Algemene bepalingen over besluiten". Hierin staat een aantal bepalingen over zorgvuldigheid en belangenafweging en advisering (afdeling 3.2), die in de volgende paragraaf behandeld zullen worden. Daarnaast beschrijft het hoofdstuk de zogenaamde uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4). Deze procedure is van toepassing indien dat zo bepaald is bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan. De bepalingen uit hoofdstuk 3 zijn ook van toepassing op niet-besluiten van a-organen, maar alleen voor zover de aard van de handelingen zich daartegen niet verzet (art 1:1 lid 1). Op besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden zijn de bepalingen over zorgvuldigheid, belangenafweging en advisering slechts van toepassing voor zover de aard van de besluiten zich daar niet tegen verzet (art 3:1 lid 1 sub a).

Hoofdstuk 3 bevat verder bepalingen over coördinatie van samenhangende besluiten (afdeling 3.5), bekendmaking en mededeling van besluiten (afdeling 3.6) en de motivering van besluiten (afdeling 3.7). Gedeeltelijk worden die in de volgende paragraaf behandeld. Afdeling 3.6 en 3.7 zijn niet van toepassing op besluiten die

[269] NB: Het zich laten bijstaan of vertegenwoordiging bij een tentamen valt niet onder het begrip "ter behartiging van zijn belangen" en is dus niet toegestaan.

Box 15: Soorten handelingen van bestuursorganen

I. Besluiten: Schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan, inhoudende een publieksrechtelijke rechtshandeling (art. 1:3 Awb) (Rechtshandeling: handeling die naar haar aard gericht is op rechtsgevolg, dat wil zeggen op het verandering brengen in bestaande rechten of verplichtingen.)	a. *Door bestuursorganen vastgestelde algemeen verbindende voorschriften* wetten, verordeningen e.d. b. *Andere besluiten van algemene strekking* zoals beleidsregels (art. 1:1 lid 4 Awb: § 2.1.4) c. *Beschikkingen* besluiten die niet van algemene strekking zijn, zoals vergunningverlening en subsidieverlening, inclusief afwijzingen op een aanvraag (art. 1:1 lid 3 Awb)
II. Niet-besluiten	d. *Feitelijke handelingen* bijvoorbeeld het onderhoud aan een dijk e. *Privaatrechtelijke rechtshandelingen* koop en verkoop, verhuur, aangaan van schulden e.d. f. *Niet-schriftelijke publiekrechtelijke rechtshandelingen* bijvoorbeeld mondelinge bevelen

algemeen verbindende voorschriften inhouden (art 3:1 lid 1 sub b). Voor de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften gelden aparte regels (zie § 2.1.5 van dit dictaat).

Hoofdstuk 4 bevat specifieke bepalingen over beschikkingen en subsidies. De bepalingen over beschikkingen hebben betrekking op de eisen die aan de aanvraag gesteld moeten worden, op de voorbereiding van de beschikking en op de beslistermijn. De bepalingen over subsidies zijn te uitgebreid om hier te behandelen, maar zij zijn zeer interessant voor een ieder die met het weigeren, intrekken of terugvorderen van een subsidie te maken krijgt. Eventuele lagere regelgeving, zoals een subsidieverordening, moet in die gevallen ook bekeken worden, maar bij strijd met de Awb gaat de Awb voor.

Hoofdstuk 5 van de Awb heeft betrekking op handhaving. Naast enkele algemene bepalingen over het toezicht houden op naleving, bevat dit hoofdstuk veel bepalingen over bestuursdwang (zie § 2.1.6) en over het opleggen van een dwangsom.

De hoofdstukken 6 tot en met 9 hebben betrekking op rechtsbescherming en worden in Hoofdstuk 11 van dit dictaat behandeld.

Hoofdstuk 10 ten slotte bevat bepalingen over mandaat en delegatie. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan (de mandaatgever of "mandans") besluiten te nemen (art 10:1). Hiervoor is een mandaatbesluit nodig, waarbij bijvoorbeeld een minister (de "mandans") een ambtenaar (de "mandataris") de bevoegdheid verleend om namens hem bepaalde besluiten te nemen (vgl. art 10:3). Deze besluiten gelden dan als besluiten van de mandans, in dit geval dus de minister (art 10:2). Delegatie is het overdragen door een bestuursorgaan (de "delegans") van

zijn bevoegdheid om besluiten te nemen aan een ander (de "delegataris"), die deze besluiten vervolgens onder eigen verantwoordelijkheid neemt (art 10:13). Delegatie gaat verder dan mandaatverlening. De mandans kan te allen tijde de bevoegdheid zelf uitoefenen en kan de mandataris per geval of in het algemeen instructies geven (art 10:6 en 10:7). De delegans kan de bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen en kan alleen via beleidsregels aanwijzingen geven (art 10:18 en 10:16 lid 1). Delegatie is alleen mogelijk indien bij wettelijk voorschrift daarin is voorzien.

Op dit moment is een belangrijk deel van het algemene bestuursrecht nog in een andere wet te vinden, namelijk in de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Deze wet bevat bepalingen over het verstrekken van informatie op verzoek en geeft de uitzonderingsgronden voor het weigeren van zo'n verzoek, zoals de staatsveiligheid en de privacy. Tevens bevat de WOB bepalingen over het verstrekken van informatie door de overheid uit eigener beweging. Art. 8 lid 1 van de wet zegt hierover: "Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering."

10.5 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Naast de geschreven normen voor het handelen van bestuursorganen, bestaan er ook ongeschreven normen. Sinds de jaren vijftig worden deze in Nederland "algemene beginselen van behoorlijk bestuur" (abbb) genoemd. Sindsdien zijn veel van deze beginselen gecodificeerd in de Awb, maar voor zover dat niet gebeurd is, gelden ze naast de Awb.

Bij de abbb kan een onderscheid gemaakt worden tussen formele beginselen en materiële beginselen. De formele beginselen hebben betrekking op de voorbereiding van besluiten, de besluitvorming, en de inrichting van het besluit zelf. De materiële beginselen hebben betrekking op de inhoud van besluiten. Als een rechter een besluit vernietigt vanwege strijd met een formeel abbb, kan het bestuursorgaan in veel gevallen een nieuw besluit nemen dat inhoudelijk hetzelfde is als het oude besluit. Bij vernietiging van besluiten vanwege strijd met een materieel abbb is dat niet mogelijk.

Een belangrijk punt is verder dat op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad de overheid ook gebonden is aan de abbb indien zij privaatrechtelijk handelt. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de overheid niet alleen bij vergunningverlening niet vooringenomen mag zijn (direct belanghebbenden mogen niet het besluit nemen), maar ook bij verkoop van overtollige goederen of bij de verhuur van overheidseigendommen.

10.5.1 Algemeen:

In paragraaf 10.4 is al een aantal abbb's behandeld die betrekking hebben op al het verkeer tussen bestuursorganen en burgers. Het betreft:

1. *Recht voor de burger om zich bij te laten staan of te laten vertegenwoordigen*
2. *Doorzendplicht van verkeerd geadresseerde geschriften*
3. *Verbod op vooringenomenheid*
4. *Voertaal*
5. *Geheimhoudingsplicht van vertrouwelijke informatie*

6. Openbaarheid van overheidsinformatie

Daarnaast valt in deze categorie nog het volgende abbb:

7. Correcte behandeling

De nationale ombudsman heeft een groot aantal normen met betrekking tot correcte behandeling ontwikkeld. Het gaat hier om zaken als beleefdheid, voortvarend optreden, behulpzaamheid, het herstellen van fouten en dergelijke.

10.5.2 Voorbereiding en besluitvorming

Op de voorbereiding van besluiten heeft een vijftal abbb betrekking. Veel van deze abbb hebben ook betrekking op niet-besluiten (art. 3:1 Awb).

8. (Formeel) zorgvuldigheidsbeginsel

Bestuursorganen dienen hun besluiten en andere handelingen zorgvuldig voor te bereiden. Dit betekent dat zij "de nodige kennis (dienen te vergaren) omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen" (art. 3:2 Awb). Bestuursorganen hebben dus een *actieve onderzoeksplicht*. Hoe ver deze onderzoeksplicht gaat – hoeveel onderzoek een bestuursorgaan moet verrichten – is niet in algemene zin aan te geven.

Bestuursorganen kunnen verlangen dat degene die bij een besluit belang heeft, zelf informatie aandraagt, maar daar moet een bijzondere reden voor zijn. Bij de aanvraag voor een watervergunning voor een windmolenpark kan van de aanvrager gevergd worden dat hij details over het windmolenpark overlegt (vgl. art. 6.18-6.30 Waterregeling en art. 4 lid 2 Awb). Indien er een milieueffectrapport gemaakt moet worden, is de aanvrager hiervoor verantwoordelijk.

In veel gevallen is een bestuursorgaan verplicht om *advies* te vragen voordat het een besluit neemt. Ook in andere gevallen kan het bestuursorgaan om advies vragen of kan het ongevraagd advies krijgen. Het motiveringsbeginsel (zie hieronder) houdt in dat een bestuursorgaan niet zonder meer van een advies kan afwijken. Het bestuursorgaan dat een advies gekregen heeft, dient zich er echter van te vergewissen dat het onderzoek door de adviseur op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden (art 3:9 Awb).

Bij de voorbereiding van besluiten dienen bestuursorganen vaak "belanghebbenden" of "een ieder" *inspraak* te verlenen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Verder zijn inspraakverplichtingen in vele andere regelingen te vinden, zoals de inspraakverordeningen van de provincies, gemeenten en waterschappen (art. 147 Provinciewet, art. 150 Gemeentewet, art. 79 Waterschapswet). Daarnaast is een bestuursorgaan in de meeste gevallen verplicht om de aanvrager van een beschikking te horen indien het bestuursorgaan overweegt de aanvraag geheel of gedeeltelijk af te wijzen (art 4:7 Awb). Andere belanghebbenden bij een beschikking die naar verwachting bedenkingen zullen hebben, moeten gehoord worden indien (1) de beschikking zou steunen op gegevens over de feiten en belangen die de derde-belanghebbende betreffen, en (2) deze gegevens niet van de derde-belanghebbende afkomstig zijn (art 4:8 Awb; zie verder art. 4:9-4:12).

9. Verbod op détournement de procedure

Besluiten mogen niet worden genomen via een procedure die hiervoor niet bedoeld is. Dit speelt vooral als er een andere procedure is die meer waarborgen voor de burger biedt. Die andere procedure moet dan gekozen worden. Zo kan het Rijk een windmolenpark in het Markermeer niet verbieden in zijn hoedanigheid van eigenaar van de bodem. Tegen zo'n verbod staat namelijk geen beroep open, terwijl tegen het weigeren van een watervergunning wel beroep open staat (zie § 1.5).

10. Specialiteitsbeginsel

Het specialiteitsbeginsel houdt in dat de overheid haar bevoegdheden alleen mag gebruiken voor de "speciale" doelen of belangen waarvoor zij gegeven zijn. Laat de overheid andere belangen meespelen, dan zou zij zich schuldig maken aan "détournement de pouvoir", oftewel machtsmisbruik.

Het specialiteitsbeginsel kan op gespannen voet staan met het (materiële) zorgvuldigheidsbeginsel. Dit laatste beginsel houdt kortweg in dat bij de besluitvorming met alle belangen rekening gehouden moet worden (zie verder hieronder).

11. Deugdelijke en kenbare motivering

Besluiten dienen deugdelijk gemotiveerd te worden (art. 3.46 Awb). Dit betekent dat er argumenten aangevoerd moeten worden, dat deze argumenten correct moeten zijn en dat zij de conclusie moeten kunnen dragen. In geval van weigering van een watervergunning voor een windmolenpark in de Markermeer zal bijvoorbeeld gemotiveerd moeten worden dat het windmolenpark negatieve morfologische ontwikkeling van de bodem kan veroorzaken, dat er negatieve effecten zullen zijn op de natuurlijke dynamiek van de bodem, dat de bodem kan verweken, etc. (Beleidsregel windturbines).

Ongemotiveerd afwijken van ontvangen advies en van vigerend beleid is niet toegestaan, maar ook het kritiekloos overnemen hiervan is niet altijd toegestaan (art. 3:46-3:50; zie § 2.1.4).

12. Formele rechtszekerheid (duidelijkheid besluit)

De formele rechtszekerheid houdt in dat besluiten duidelijk en ondubbelzinnig moeten zijn geformuleerd en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar mogen zijn.

10.5.3 Inhoud besluiten

De abbb die in de praktijk het belangrijkst zijn, zijn het motiveringsbeginsel, hierboven behandeld, en de volgende materiële abbb, die op de inhoud van besluiten betrekking hebben.

13. Materiële rechtszekerheid

Het materiële rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat algemene regelingen en beschikkingen over het algemeen geen terugwerkende kracht kunnen hebben. Bij algemene regelingen mag terugwerkende kracht niet tot onvoorzienbaar nadeel voor de burger leiden. Bij begunstigende beschikkingen is intrekking of wijziging met terugwerkende kracht alleen toegestaan als de beschikking in strijd was met de

wettelijke regeling waarop ze berust of indien de begunstigde onjuiste of onvolledige informatie heeft gegeven.

14. Vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat een bestuursorgaan gewekt vertrouwen niet mag beschamen. Wie op goede gronden mocht vertrouwen dat een bestuursorgaan een bepaald besluit zou nemen, wordt door het vertrouwensbeginsel beschermd. Men staat het sterkst als het vertrouwen gewekt is door het beslissingsbevoegde orgaan zelf, bv. een minister of wethouder, of door dit orgaan gemandateerden. Vaak zal het vertrouwen echter gewekt zijn door niet gemandateerde ambtenaren. Het maakt dan veel uit of het vertrouwen gewekt is door een hoge ambtenaar, de betrokken beleidsambtenaar of de koffiejuffrouw. Hierbij kunnen juridisch geschoolden zich minder snel op het vertrouwensbeginsel beroepen dan leken.

Ook is het van belang hoe het vertrouwen gewekt is. Zijn er schriftelijke toezeggingen gedaan, is er in het verleden een duidelijk beleid gevoerd of zijn er vergelijkbare beschikkingen gegeven, of zijn er alleen inlichtingen gegeven?

Vervolgens is het van belang of de betrokkene op grond van het gewekte vertrouwen al dingen heeft gedaan die hij of zij anders niet gedaan zou hebben en die hem in een nadeligere positie hebben gebracht. Heeft hij of zij bijvoorbeeld al kosten gemaakt? Is dat niet het geval, dan zal over het algemeen het gewekte vertrouwen niet gehonoreerd worden. Uitzonderingen hierop zijn in het belastingrecht te vinden.

Tenslotte kunnen er factoren zijn die zich verzetten tegen het honoreren van het gewekte vertrouwen, zoals een wettelijke regeling, het algemeen belang of het belang van derden.

15. Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk. Er mag onderscheid gemaakt worden tussen groepen, maar voor dit onderscheid moeten steekhoudende argumenten aangevoerd kunnen worden. Het gelijkheidsbeginsel houdt *niet* in dat verschillende bestuursorganen (bv. verschillende waterschapsbesturen) allemaal hetzelfde beleid moeten voeren; dat het beleid van een bestuursorgaan niet mag veranderen; of dat een "foute" beschikking in alle volgende gevallen herhaald moet worden.

16. Materiële zorgvuldigheid

Het materiële zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat besluiten niet alleen zorgvuldig voorbereid moeten worden (het formele zorgvuldigheidsbeginsel, zie hierboven), maar ook zorgvuldig genomen moeten worden. Alle relevante factoren moeten meegenomen worden - voor zover dit niet strijdt met het specialiteitsbeginsel. Verder mag een besluit een burger geen zwaardere lasten opleggen dan strikt noodzakelijk is en de lasten moeten in verhouding staan tot de beschermde belangen (vgl. art. 3.4 lid 2 Awb). Ook mogen de lasten voor de burgers niet te veel verschillen ("égalité devant les charges publiques"). Dit laatste probleem wordt vaak opgelost via bestuurscompensatie (zie § 11.5).

17. Verbod op willekeur

Het verbod op willekeur houdt in dat het beleid waarop beschikkingen gebaseerd zijn, niet kennelijk onredelijk mag zijn. Vaak toetsen bestuursrechters eerst aan dit abbb. Zij kijken niet of het beleid het best mogelijke is – dat is aan de politiek om te bepalen –, maar wel of het in principe verdedigbaar is. Pas als dat het geval is, komen de andere abbb aan de orde.

11 RECHTSBESCHERMING

Wat kan een burger of bedrijf doen als de overheid zich niet aan de normen houdt die voor de overheid gelden? In een democratische rechtsstaat zoals Nederland kan hij of zij contact zoeken met bevriende politici, naar de media gaan, of de juridische weg bewandelen en gebruik maken van de mogelijkheden voor rechtsbescherming. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden voor rechtsbescherming besproken. Na een kort overzicht van de geschiedenis van de rechtsbescherming (§ 11.1), zullen de Nederlandse rechters geïntroduceerd worden (§ 11.2), zullen er meer details gegeven worden over de bestuursrechtspraak (§ 11.3) en over de rol van de burgerlijk rechter (§ 11.4), en zal de kwestie van schedevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad behandeld worden (§ 11.5).

11.1 Geschiedenis rechtsbescherming

Rechtsbescherming tegen de overheid houdt in Nederland de gemoederen al meer dan een eeuw bezig. In het begin van het Koninkrijk der Nederlanden (vanaf 1813) was er nauwelijks rechtsbescherming tegen de overheid. Burgers die zich door een bestuursorgaan tekort gedaan voelden, hadden twee juridische mogelijkheden: zij konden de Kroon verzoeken het betreffende besluit te vernietigen en zij konden naar de burgerlijke rechter stappen indien zij stelden dat zij in een burgerlijk recht, zoals het eigendomsrecht, aangetast waren. De Kroon was echter in het geheel niet onafhankelijk. Tot 1848 was de Kroon de Koning in eigen persoon of een minister namens de Koning, en ministers werden toen naar believen aangesteld en ontslagen door de Koning.

De burgerlijke rechter was wel onafhankelijk, en aanvankelijk was de rechter zeer ruimhartig bij het toestaan van vorderingen tegen de overheid. Koning Willem I wilde echter niet te veel voor de voeten gelopen worden en vaardigde in 1822 het beruchte Conflictenbesluit uit (KB 5 oktober 1822, Stb 44). Op grond van dit besluit kon de Gouverneur van de Koning in de provincie (de Commissaris van de Koning) een conflict opwerpen wanneer een vordering tegen de overheid bij een burgerlijke rechter aanhangig gemaakt werd. De Koning moest dan uiteindelijk een beslissing nemen of de burgerlijke rechter bevoegd was. Als de beslissing negatief uitviel, strandde de vordering. In 1844 werd het Conflictenbesluit ingetrokken, maar hierna verklaarde de burgerlijke rechter zich sneller uit eigener beweging onbevoegd. Pas vanaf 1915 werd de burgerlijke rechter weer wat ruimhartiger (zie verder § 11.4).

Vanaf 1891 zijn er pogingen ondernomen om de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de overheid goed te regelen. De belangrijkste kwestie was wie de overheid moest controleren: een onafhankelijke rechter ("administratieve rechtspraak") of een hoger bestuursorgaan ("administratief beroep")? In het eerste geval was er dan nog de keuze tussen rechtsbescherming door een bestaande rechterlijke instantie en rechtsbescherming door een nieuw in te stellen administratieve rechter. Op de achtergrond speelde de ideologische vraag in hoeverre een democratisch gekozen overheid juridisch gecontroleerd behoort te worden. Zou de rechter dan niet te veel op de stoel van de bestuurder gaan zitten?

Voordat deze kwesties opgelost werden, zijn er in verschillende wetten incidentele regelingen getroffen. Soms werd hierbij voor administratief beroep gekozen en soms

voor administratieve rechtspraak. De eerste algemene regeling, de Wet beroep administratieve beschikking (Bab) uit 1963, stelde beroep bij de Raad van State open tegen beschikkingen van de Rijksoverheid. De opvolger van de Wet Bab, de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) uit 1976, was van toepassing op alle bestuursorganen, maar niet op besluiten van algemene strekking. De Wet Bab en later de Wet Arob lieten bovendien de eerdere incidentele regelingen zoveel mogelijk in tact. Het resultaat was een lappendeken aan rechtsbescherming met veel en grote gaten. Pas in 1994 kwam met de inwerkingtreding van de eerste tranche van de Awb een enigszins coherent stelsel van administratieve rechtspraak tot stand.

Parallel aan de ontwikkeling van de Awb werd vanaf 1971 gewerkt aan een fundamentele herziening van de rechterlijke organisatie. Begin 1992 werd het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie bij de Tweede Kamer ingediend., en op 1 januari 1994 trad de wet in werking, tegelijk met de eerste tranche van de Awb. Een aantal kleinere bestuursrechtelijke instanties werd opgeheven en er werd bestuursrechtspraak in twee instanties ingevoerd, met beroep bij de rechtbank, sector bestuursrecht, hoger beroep bij de Raad van State of één van de andere hoogste bestuursrechters.

De tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie trad op 1 januari 2002 in werking en hield onder andere in dat de (kleine) kantongerechten als "sector kantongerecht" ondergebracht werden bij de rechtbanken. De derde fase liep sinds 2004 en behelsde enige aanpassingen in het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht). De laatste aanpassing is de sterkere scheiding, sinds 2010, van de adviserende en de rechtsprekende functie binnen de Raad van State. Als het wetsvoorstel organisatie hoogste bestuursrechtspraak, dat op dir moment (oktober 2016) aanhangig is in de Tweede Kamer, wet wordt, zal de scheiding nog sterker worden. Bovendien zullen dan twee kleinere hoogste bestuursrechters, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (zie § 11.2.2), opgeheven worden.[270]

11.2 Rechters

11.2.1 De rechterlijke macht

Volgens de artikelen 112 en 113 van de Grondwet zijn de berechting van strafbare feiten en de beslechting van geschillen over burgerlijke rechten opgedragen aan de rechterlijke macht. Tot de rechterlijke macht behoren de (elf) rechtbanken, (vier) gerechtshoven en de Hoge Raad (art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie). De rechtbanken en de gerechtshoven hebben een aantal nevenvestigingen, waar ook zittingen gehouden worden.

De rechtbanken bestaan uit vier sectoren: civiel recht, strafrecht, bestuursrecht en kantongerecht. De sector kantongerecht behandelt de relatief simpele zaken: de meeste overtredingen volgens het strafrecht (art. 382 Wetboek van Strafvordering), arbeidszaken (uitgezonderd het ambtenarenrecht), huurzaken en andere civiele zaken onder de € 5000. De overige strafrechtelijke en civielrechtelijke zaken worden

[270] Kamerstukken 34389

Hoge Raad Cassatie	Hoge Raad Cassatie	Afdeling Bestuurs-rechtspraak Raad van State Hoger beroep voor de meeste zaken, eerste en enige instantie voor sommige zaken	Centrale Raad van Beroep Hoger beroep voor de meeste zaken, eerste en enige instantie voor sommige zaken	College van Beroep voor het Bedrijfsleven Hoger beroep voor sommige zaken, eerste en enige instantie voor andere zaken
Hof van Justitie Hoger beroep	Hof van Justitie Hoger beroep	Rechtbank, sector Bestuursrecht Eerste instantie voor veel zaken (Indien administratief beroep mogelijk is, dient eerst deze procedure gevolgd te worden. Bovendien dient vaak eerst bezwaar aangetekend te worden bij het betreffende bestuursorgaan.)		
Rechtbank Sector Kantongerecht voor kleine zaken, en Sector Civiel Recht voor grotere zaken	Rechtbank Sector Kantongerecht voor (de meeste) overtredingen, en Sector Strafrecht voor (de meeste) misdrijven			
CIVIEL RECHT	STRAFRECHT	BESTUURSRECHT ALGEMEEN	AMTENARENRECHT, SOCIALE ZEKERHEIDS-RECHT EN STUDIE-FINANCIERINGSRECHT	ECONOMISCH BESTUURSRECHT

NB: Binnen het belastingrecht is er beroep in eerste instantie mogelijk bij de Rechtbank (afdeling belastingrecht), hoger beroep bij het Hof te Amsterdam, en cassatie bij de Hoge Raad. Indien beide partijen hiermee akkoord gaan, kan na een uitspraak van de rechtbank direct in cassatie gegaan worden bij de Hoge Raad.

Tabel 10: De belangrijkste rechters in Nederland (exclusief internationale rechters)

behandeld door de sector strafrecht en de sector civiel recht. Na een uitspraak in eerste instantie door de rechtbank kunnen partijen in hoger beroep gaan bij het gerechtshof. Hierna kan men in cassatie gaan bij de Hoge Raad. De Hoge Raad buigt zich niet meer over de feiten van de zaak, maar kijkt alleen of het recht correct is toegepast (en geïnterpreteerd). Als dat niet het geval is, verwijst de Hoge Raad de zaak terug naar het Gerechtshof, dat dan een nieuw vonnis moet wijzen met inachtneming van de uitspraak van de Hoge Raad.

Hoewel straf- en civielrechtelijke zaken beide door de rechterlijke macht behandeld worden, bestaan er belangrijke verschillen in de procedures. Deze procedures zijn te vinden in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Een fundamenteel verschil is dat er in strafrechtelijke zaken sprake is van twee ongelijke partijen – het Openbaar Ministerie dat de samenleving vertegenwoordigt en een individuele verdachte – en in civielrechtelijke zaken van twee in theorie gelijke partijen – een eiser en een gedaagde.

11.2.2 Bestuursrechters

Sinds 1994 worden de meeste bestuursrechtelijke zaken in eerste instantie behandeld door de sector bestuursrecht van de rechtbank. Hoger beroep is mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij de Centrale Raad van Beroep (ambtenarenrecht, sociale zekerheidsrecht en studiefinancieringsrecht), en bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (economisch bestuursrecht; zie Tabel 10, volgende pagina). Voor een aantal zaken zijn de Afdeling Bestuursrechtspraak, de CRB en het CBB de beroepsinstantie in eerste en enige instantie. Binnen het bestuursrecht bestaat niet zoiets als cassatie.

11.2.3 Raad voor de Rechtspraak

Sinds 2002 kennen we een Raad voor de rechtspraak. Tot de taak van de Raad behoort de voorbereiding van de begroting van de Raad en de gerechten gezamenlijk, het toekenning van budgetten ten laste van de rijksbegroting aan de gerechten, en toezicht op de bedrijfsvoering van de gerechten (art. 91 Wet op de rechterlijke organisatie). De leden zijn onafhankelijk en worden aangesteld door de Kroon.

11.2.4 Internationale rechters

Tenslotte is er nog een aantal internationale rechters. Het Europese Hof van Justitie is reeds behandeld in § 2.3.3 en § 2.3.5. Er bestaat echter nog een tweede Europees Hof: het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Dit Hof is opgericht bij het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Dit verdrag bevat een aantal grondrechten. Iedereen die van mening is dat één van de partijen bij het verdrag (waaronder de Nederlandse Staat) zijn grondrechten geschonden heeft, kan een verzoek indienen bij dit Hof (art. 34). Het Hof kan een zaak echter pas in behandeling nemen als alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Bovendien moet het verzoek niet kennelijk ongegrond zijn of een misbruik van recht inhouden (art. 35). Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft een aantal belangrijke zaken behandeld, zoals het Benthem arrest (EHRM 23 oktober 1985), dat geleid heeft tot aanpassingen in het Nederlandse systeem van rechtsbescherming tegen de overheid.

Naast deze twee Europese hoven bestaan er nog veel meer internationale rechters, zoals het Internationale Hof van Justitie in Den Haag. Dit berecht vooral geschillen tussen landen (www.icj-cij.org).

11.3 Bestuursrechtspraak

Bij welke rechter moet men nu zijn voor rechtsbescherming tegen de overheid? Om deze vraag te beantwoorden, moet men kijken naar het type handeling waartegen men in beroep wil gaan en de wettelijke grondslag voor deze handeling.

In het algemeen hebben alleen "belanghebbenden" rechtsbescherming. "Belanghebbende" is "degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken" (art. 1.2 lid 1 Awb). Ook verenigingen die volgens hun statuten bepaalde belangen behartigen zijn belanghebbende indien deze belangen mogelijk geschaad kunnen worden (cf. art. 1.2 lid 3 Awb).

11.3.1 De standaardprocedure

Als hoofdregel geldt dat men tegen "besluiten" beroep in kan stellen bij de rechtbank, sector bestuursrecht (Art 8:1 Awb) Besluiten zijn *schriftelijke beslissingen* van een bestuursorgaan, *inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling* (art. 1:3 Awb).[271] Hieronder vallen beslissingen omtrent individuele gevallen, zoals de verlening van een vergunning of het toekennen van een subsidie, zgn. beschikkingen. Ook beslissingen van algemene strekking kunnen een "besluit" zijn, maar alleen indien zij gericht zijn op rechtsgevolgen. De vaststelling van een regionaal waterplan is bijvoorbeeld geen besluit want het brengt geen juridische rechten en verplichtingen in het leven. De vaststelling van een gemeentelijk bestemmingsplan doet dit wel en is dus wel een besluit.

Met besluiten gelijkgesteld worden de schriftelijke weigering om een besluit te nemen, het niet tijdig nemen van een besluit (art. 6:2 Awb) en handelingen van bestuursorganen met betrekking tot ambtenaren (art. 8:1 lid 2 Awb). Ook daartegen is dus in principe beroep bij de rechtbank mogelijk.

Een bijzondere categorie besluiten zijn beslissingen met betrekking tot algemeen verbindende voorschriften, zoals de vaststelling van een waterschapskeur. Op grond van art. 8:2 Awb is hiertegen geen beroep bij de rechtbank mogelijk. Wat wel mogelijk is, en ook zeer veel gebeurd, is in beroep gaan tegen een besluit dat op een algemeen verbindend voorschrift gebaseerd is en dan bezwaren tegen het voorschrift in te brengen. Op dezelfde wijze kan bijvoorbeeld een regionaal waterplan ter sprake komen.

Naast algemeen verbindende voorschriften is er nog een aantal andere besluiten uitgezonderd van beroep. Het gaat hier onder andere om besluiten in het geval van buitengewone omstandigheden, de becijfering bij tentamens (art. 8:4-5 Awb) en beslissingen ter voorbereiding van een besluit, zogenaamde "voorbereidingsbeslui-

[271] Een rechtshandeling is een handeling die naar haar aard gericht is op rechtsgevolg, dat wil zeggen op het verandering brengen in bestaande rechten of verplichtingen. Het sluiten van een contract is een voorbeeld van een civielrechtelijke rechtshandeling. Bij een publiekrechtelijke rechtshandeling is de bevoegdheid om de handeling te verrichten ontleend aan een publiekrechterlijk voorschrift.

ten" (art. 6:3 Awb). De voorbereidingsbesluiten zijn uitgezonderd om de opeenstapeling van procedures te voorkomen.

11.3.2 Bezwaarschriftenprocedure

Voordat de rechtbank of een andere bestuursrechter een beroepschrift kan behandelen, dient in veel gevallen eerst een bezwaarschriftenprocedure gevolgd te worden. De belanghebbende bij een besluit moet binnen zes weken nadat het besluit bekend gemaakt is, een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft (art. 6:7-6:12 Awb). Doet hij of zij dit te laat, dan kan het bestuursorgaan de belanghebbende "niet ontvankelijk" verklaren en hoeft het het bezwaarschrift niet in overweging te nemen. De belanghebbende kan dan geen beroep bij een administratieve rechter instellen. Bezwaarmakers die geen belang bij het besluit hebben, worden ook niet-ontvankelijk verklaard.

Het bestuursorgaan dient binnen zes weken of – indien een adviescommissie voor bezwaarschriften is opgericht – tien weken te beslissen op een bezwaarschrift (art. 7:10 Awb).[272] In de meeste gevallen dient het bestuursorgaan de belanghebbenden – niet alleen de indiener – in de gelegenheid te stellen gehoord te worden voordat het een besluit neemt (Afdeling 7.2 Awb). Indien het besluit op het bezwaarschrift negatief uitvalt voor de indiener of een andere belanghebbende, kunnen deze binnen zes weken tegen dit besluit in beroep gaan bij de rechtbank.

Om onnodige procedures te voorkomen, hoeft er in een aantal gevallen geen bezwaarschriftenprocedure doorlopen te worden. Het betreft (1) besluiten die op bezwaar zijn genomen (anders zou men eindeloos bezwaar moeten maken), (2) besluiten die aan goedkeuring zijn onderworpen, (3) de goedkeuringsbesluiten zelf, (4) de weigering van goedkeuring, (5) besluiten waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb gevolg is, en (6) besluiten die op administratief beroep (zie hieronder) zijn genomen (art 7:1 lid 1 Awb). Verder kan (7) de specifieke wettelijke regeling waarop een besluit gebaseerd is, bepalen dat een bezwaarschriftenprocedure niet nodig is.

11.3.3 Administratief beroep

In sommige gevallen stelt de wettelijke regeling beroep open op een ander bestuursorgaan dan degene die het besluit genomen heeft, meestal het naast hogere bestuursorgaan. In die gevallen dient eerst van deze mogelijkheid gebruik gemaakt te worden (vgl. art. 8:6 Awb). Tegen het besluit door het beroepsorgaan is beroep mogelijk op de rechtbank. Zoals hierboven vermeld, is het dan niet nodig om eerst nog een bezwaarschrift in te dienen bij dit bestuursorgaan (art 7:1 Awb).

Ook voor administratief beroep geldt een termijn van zes weken op straffe van niet-ontvankelijkheid. In de meeste gevallen dient het beroepsorgaan binnen 16 weken een besluit te nemen (art. 7:24 Awb).[273] Ook bij administratief beroep dienen de belanghebbenden gehoord te worden.

---

[272] Het bestuursorgaan kan deze termijn éénmaal met vier weken schriftelijk verlengen. Daarnaast is verdere verlenging mogelijk indien de indiener van het bezwaarschrift hiermee instemt en de belangen van andere belanghebbenden niet geschaad worden of deze met de verlenging instemmen.

[273] Eventueel te verlengen met 8 weken of meer indien de indiener hiermee instemt en de belangen van de andere belanghebbenden niet geschaad worden of deze met de verlenging instemmen.

11.3.4 De rechtbank

De procedure voor de rechtbank, sector bestuursrecht, staat uitgebreid beschreven in hoofdstuk 8 van de Awb. Bij gegrondverklaring van het beroep vernietigt de rechtbank het bestreden besluit en dient het bestuursorgaan wiens besluit het betreft, een nieuw besluit te nemen (art. 8:72 Awb). De rechtbank kan ook zijn eigen vonnis in plaats van het vernietigde besluit stellen (art 8:80). In de praktijk gebeurt dit alleen als er op basis van het vonnis maar één besluit mogelijk is.

In een bezwaarschriftenprocedure moet, en in administratief beroep kan het betreffende besluit volledig heroverwogen worden, inclusief alle beleidsmatige aspecten. De rechtbank moet zich echter beperken tot de juridische aspecten. Overigens is de grens tussen de juridische en de beleidsmatige aspecten niet altijd scherp te trekken. Rechters stellen zich nu vaak minder terughoudend op dan in het verleden wel gebeurd is.

11.3.5 Raad van State

Tegen de uitspraak van de rechtbank is hoger beroep mogelijk bij de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak. Dit is de hoogste nationale instantie voor veel administratiefrechtelijke zaken.

Voor een aantal zaken op het gebied van milieu- en water is de Afdeling Bestuursrecht, in afwijking van de standaardprocedure, de eerste en enige instantie. Het betreft/ betrof hier onder andere besluiten op grond van de Wet milieubeheer (art. 20.1 Wm). Tegen besluiten op grond van de nieuwe Waterwet moet men eerst in beroep gaan bij de Rechtbank, eventueel na eerst een bezwaarschrift ingediend te hebben. Hetzelfde geldt voor de Wabo.

Ook op andere punten kunnen de procedures enigszins afwijken. In het algemeen geldt dat je, om achter de precieze procedure te komen, eerst de specifieke regeling waarop een besluit gebaseerd is, moet raadplegen. Hierin kan men eventuele afwijkingen van de standaardprocedure vinden. Daarna kan men dan de standaardprocedure uit de Awb erop naslaan. Dit is een flink gepuzzel. Een alternatief is om in de databank jurisprudentie (www.rechtspraak.nl) te zoeken op trefwoord zoals "peilbesluit" of "aanlegvergunning". Dan blijkt snel of hier al rechtszaken over geweest zijn, bij welke rechtbank en volgens welke procedure. Bij deze methode moet je er wel op bedacht zijn dat in de afgelopen veel regelgeving veranderd is.

11.3.6 Andere administratieve rechters

Voor een aantal zaken is niet de Raad van State, Afdeling Bestuursrecht, maar de Centrale Raad van Beroep de instantie voor hoger beroep. Het betreft voornamelijk sociale-zekerheidszaken, studiefinancieringsgeschillen en ambtenarenzaken. Op het gebied van het economisch bestuursrecht is het College van het Beroep voor het Bedrijfsleven de instantie voor hoger beroep. Het gaat hier onder andere om besluiten op grond van de Landbouwwet (art. 46), de Wet Economische mededinging, de Electriciteitswet en nog een aantal wetten. Voor het waterbeheer is de Meststoffenwet van belang.

11.4 De burgerlijke rechter en onrechtmatige overheidsdaad

De burgerlijke rechter kan in een drietal gevallen rechtsbescherming tegen de overheid bieden:

- In het geval van typisch civielrechtelijke geschillen over bijvoorbeeld eigendom of contracten
- Als aanvulling op de bestuursrechtelijke rechtsbescherming indien de burger aangetast is in een "burgerlijk recht". Hij dient dan te stellen dat de overheid onrechtmatig handelt.
- Indien het bestuursrecht deze mogelijkheid expliciet opent (vooral bij schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad: § 11.5)

De aanvullende rechtsbescherming die de burgerlijke rechter kan bieden, is gebaseerd op art. 112, eerste lid van de Grondwet: "Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schadevorderingen" (zie ook art. 2 Wet rechterlijke organisatie). Deze rechtsbescherming is aanvullend. De burger kan hiervan in twee gevallen gebruik:

- bij overheidshandelingen waartegen geen administratieve rechtspraak mogelijk is, zoals algemeen verbindende voorschriften, feitelijke handelingen en niet-schriftelijke publiekrechtelijke rechtshandelingen.
- als de burgerlijke rechter uitgebreidere rechtsbescherming kan bieden.

Als de burger de termijnen voor administratief beroep en administratieve rechtspraak laat verstrijken, kan hij daarna niet meer een beroep doen op de burgerlijke rechter.

De burger die van deze aanvullende rechtsbescherming gebruik wil maken, zal bij de rechtbank, sector civielrecht, een onrechtmatige-daadsactie tegen het betreffende overheidsorgaan moeten instellen. Bij een spoedeisend geval kan de burger een kort geding aanspannen. Artikel 6:162 BW biedt de basis voor een onrechtmatige-daadsactie:

> 1. Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.
> 2. Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, één en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.

De burger kan niet alleen schadevergoeding eisen, maar ook verzoeken om de omstreden handeling te verbieden op straffe van een dwangsom. Wil een vordering succes hebben, dan moet er aan een aantal voorwaarden voldoen worden:

1. Onrechtmatigheid

Er moet (a) inbreuk gemaakt zijn op een recht, (b) niet voldaan zijn aan een wettelijke plicht, of (c) strijdigheid zijn met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk leven betaamt. Bovendien mag er geen rechtvaardigingsgrond zijn. Van inbreuk op een recht is bijvoorbeeld sprake als een waterschap een poldervaart verbreed en hierbij land van anderen vergraaft. Bij het niet voldoen aan een wettelijke plicht valt bijvoorbeeld te denken aan de zorgplicht van de gemeente voor het inzamelen van afvalwater (zie verder § 3.2.1 en Box 4). Van strijd met de

zorgvuldigheid is bijvoorbeeld sprake indien de gemeente onderhoud aan het riool pleegt en na afloop een putdeksel niet goed teruglegt.

2. Toerekening
De gedraging moet de overheid toegerekend kunnen worden (art 6:162 derde lid BW). Hiervan is bijna altijd sprake, er hoeft geen opzet in het spel te zijn. Als een "grapjas" echter een putdeksel weghaalt, heeft deze een onrechtmatige daad gepleegd en niet de gemeente.

3. Relativiteit
De geschonden norm moet strekken ter bescherming van het geschonden belang (art 6:163 BW). Een uitbater van een chic restaurant in een jachthaven kan schade lijden als de vaarweg naar de jachthaven niet goed onderhouden wordt en hij klandizie misloopt, maar de onderhoudsplicht van vaarwegen beoogt niet de omzet van restaurants te waarborgen.

4. Schade
Er moet sprake van schade zijn. In principe komt alle vermogensschade voor vergoeding in aanmerking (zie art. 6:96 BW). Wat betreft de immateriële schade is de jurisprudentie zeer terughoudend (vgl. art. 6:95 en 6:106 BW).

5. Causaliteit
De schade moet door de onrechtmatige daad veroorzaakt zijn (art 6:98 BW).

6. Eventuele mede-verantwoordelijkheid
Van mede-verantwoordelijkheid is bijvoorbeeld sprake als een benadeelde ten onrechte nalaat zijn schade te beperken en bij een overstroming zijn meubels niet op zolder zet. In die gevallen krijgt de benadeelde meestal slechts een deel van de schade vergoed (art. 6:101 BW).

7. Termijnen
Vorderingen tegen de overheid verjaren na vijf jaar (art 3:310, eerste lid, BW).

Voor “opstallen” – bouwwerken en andere werken die direct of indirect met de grond verbonden zijn – geldt een iets verdergaande vorm van aansprakelijkheid (art. 6.174 BW). Het belangrijkste verschil met gewone aansprakelijkheid op grond van art. 6.162 BW is dat de bezitter van een gebrekkige opstal (in de meeste gevallen de eigenaar) ook aansprakelijk kan zijn als hij dit gebrek niet kent. De bezitter is echter niet aansprakelijk als hij dat ook niet geweest zou zijn als hij het gebrek wel gekend zou hebben, bijvoorbeeld omdat de kans op schade zo klein was dat hij sowieso geen preventieve maatregelen had hoeven te nemen (zie ook Box 4).[274] Bovendien is de bezitter niet aansprakelijk als de kans op schade niet objectief kenbaar is. Dit speelde bijvoorbeeld in de zaak over de afschuiving van de uitgedroogde boezemkade bij Wilnis op 26 augustus 2003. Volgens het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, bezitter van de kade, was voor 26 augustus 2003 volgens de toenmalige stand van wetenschap en techniek niet bekend dat veendijken instabiel kunnen worden door uitdroging.[275]

[274] Zie de “kelderluikfactoren:”: HR 6 december 1965.

[275] HR 17 december 2010, zaaknr. 09/03735. Zie verder Gilissen, H.K., 2015. “Opstalaansprakelijkheid en de zorg voor de waterveiligheid; Gegronde vrees voor een onbeteugelbaar aansprakelijkheidsrisico?”, in: *Tijdschrift voor water governance* Vol. 4, nr. 5-6, pp. 42-49.

Tegen “besluiten” van bestuursorganen moet men bij de bestuursrechter in beroep gaan en niet bij de burgerlijk rechter. Indien de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart, kan ook de bestuursrechter schadevergoeding toekennen (art 8:73 Awb).

11.5 Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad

Niet alleen bij onrechtmatige, maar ook bij rechtmatige overheidsdaden kan er recht op schadevergoeding bestaan. Eén voorbeeld hiervan zijn we al tegenkomen: planschadevergoeding, alias bestuurs- of nadeelcompensatie (§§ 5.3.4 en 5.4). Planschadevergoeding kan gebaseerd zijn op specifieke wettelijke bepalingen, maar dit hoeft niet. Overheidshandelingen die op zich rechtmatig zijn, kunnen voor bepaalde individuele burgers en bedrijven zodanig negatief uitpakken, dat het niet toekennen van (gedeeltelijke) schadevergoeding onrechtmatig is.

Indien een bestuursorgaan geen of te weinig schadevergoeding toekent, kan de burger in twee gevallen naar de bestuursrechter stappen:

- Bij zuivere schadebesluiten. Dit zijn besluiten die uitsluitend betrekking hebben op het toekennen van schadevergoeding. Voorbeelden zijn het toekennen of van planschadevergoeding op basis van art. 49 Wro, alsmede schriftelijke afwijzing van een verzoek daartoe en het uitblijven van een schriftelijke reactie (vgl. art. 6.2 Awb).[276]
- Bij onzuivere schadebesluiten. Dit zijn besluiten waar het schadeaspect deel van uitmaakt of had moeten uitmaken. Een voorbeeld is de intrekking of wijziging van een vergunning waarbij geen of te weinig schadevergoeding is toegekend.

In andere gevallen kan de burger naar de burgerlijk rechter stappen, bijvoorbeeld bij schade veroorzaakt door feitelijk handelen van een bestuursorgaan dat op zich niet onrechtmatig is, maar wel onevenredig nadelig voor specifieke burgers en bedrijven. Schade die tot het "normaal maatschappelijk risico" behoort, hoeft echter niet vergoed te worden.

In geval van onteigening kent de burgerlijke rechter schadevergoeding toe. Indien de overheid grond nodig heeft voor bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur, dient de overheid eerst te proberen deze op een normale manier te verwerven. Lukt dat niet, dan kan er eventueel onteigend worden. De eigenaar dient dan volledig schadeloos gesteld te worden (Onteigeningwet).

In sommige gevallen is onteigening een te zwaar middel, bijvoorbeeld bij de aanleg van pijpleidingen. De eigenaar moet dan gedogen dat er een leiding in zijn grond zit, maar verder kan hij de grond normaal blijven gebruiken. Indien de overheid geen overeenstemming over het gedogen kan bereiken, kan er een gedoogplicht opgelegd worden. De overheid dient eventuele schade volledig te vergoeden. Beroep staat in het algemeen open bij de burgerlijke rechter (zie onder andere Belemmeringenwet Privaatrecht).

[276] Is een weigering om schade toe te kennen altijd een zuiver schadebesluit? Neen. Art. 1.3 AWB definieert een besluit als een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een “publieksrechtelijke” rechtshandeling. Onrechtematige daad behoort echter tot het privaatrecht, en weigering om schade op grond van onrechtmatige daad toe te kennen dus ook.

Bijlage 1: Afkoringen

AB: *Administratiefrechtelijke beslissingen: Nederlandse jurisprudentie* (voortzetting van *Nederlandse jurisprudentie. Administratiefrechtelijke beslissingen*)
Abbb: algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ACW: Adviescommissie Water
AMvB: Algemene maatregel van bestuur
Arob: Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (opgevolgd door de Awb)
Awb: Algemene Wet Bestuursrecht
b&w Burgemeester en Wethouders
Bab: Wet beroep administratieve beschikking (opgevolgd door de Arob)
Bdiv: Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening
Bkmw 2009: Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009
BKO: Bestuurlijk Koepeloverleg (nieuwe naam voor NWO, nu Stuurgroep Water (SG) genoemd)
Bol: Belasting op leidingwater
Bor: Besluit omgevingsrecht
Bro: Besluit ruimtelijke ordening
CAP: Common Agricultural Policy
CAW: Commissie van Advies Inzake de Waterstaatswetgeving
CBB: College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CIW: Commissie Integraal Waterbeheer (opvolger CUWvo)
CRB: Centrale Raad van Beroep
CUWvo: Commissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
Dwb: Drinkwaterbesluit
Dwr: Drinkwaterregeling
Dww: Drinkwaterwet
EEG: Europese Economische Gemeenschap
EEZ: Exclusieve economische zone
EG: Europese Gemeenschap
EHS: Ecologische Hoofdstructuur
EL&I: (Minister/ Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (samenvoeging van het oude EZ en LNV) (2010-november 2012)
ENW: Expertise Centrum Waterveiligheid (tot 2010 Expertise Centrum Waterkeren)
EP: Europees Parlement
EU: Europese Unie
EZ: (Minister/ Ministerie van) Economische Zaken (voor oktober 2010 en vanaf november 2012 als nieuwe naam voor EL&I)
Gbpv (richtlijn): (Richtlijn) geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (2008/1/EG)

GEP: Goed ecologische potentieel (term uit de KRW)
GET: Goede ecologische toestand (term uit de KRW)
GHOR: Geneeskundige hulpverleningsorganisatie (term uit de Wet veiligheidsregio's)
GRP: Gemeentelijk rioleringsplan
GS: Gedeputeerde staten
Gww: Grondwaterwet
HR: Hoge Raad
I&M: (Minister/ Ministerie van) Infrastructuur en Milieu (samenvoeging van V&W en VROM)
ICES: International Council for the Exploration of the Seas
IMO: International Maritime Organization
IPO: Interprovinciaal Overlegorgaan
Ippc: Richtlijn Integrated Polution Prevention and Control (2008/1/EG; engelsse naam van Gbpv-richtlijn)
KB: Koninklijk Besluit
KRW: Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)
Lbb: Lozingenbesluit bodembescherming
LBOH: Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwater (in 2009 opgegaan in het NWO)
LBOW: Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (in 2009 opgegaan in het NWO)
LCW: Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling
LNV: (Minister/ Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (in 2010 opgegaan in EL&I)
LTO Nederland: Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
MEP: Maximaal ecologische potentieel (term uit de KRW)
MER Milieu-effectrapport
m.e.r.: milieu-effecrapportage (het proces)
MvT: Memorie van Toelichting
NBW (actueel): Nationaal Bestuursakkoord Water (actueel)
NErpe: Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten
NJ: *Nederlandse Jurisprudentie* (door de jaren heen met verschillende subseries en subtitels)
NWO: Nationaal Wateroverleg (later herdoopt tot BKO)
OIM: Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu
Orbp: Overstromingsrisicobeheerplan op grond van de Ror
OSPAR: Convention for the Protection of Marine Environment of the North East Atlantic
OSPARCOM: Commissie opgerecht bij het OSPAR-verdrag
PIANC: International Navigation Association
PKB: Planologische kernbeslissing
POP: Provinciaal omgevingsplan
PPC: Provinciale planologische commissie
PS: Provinciale staten
RBOW: Regionaal Bestuurlijk Overleg Water
RDO: Regionaal Droogte-overleg

R.O. Ruimtelijke ordening
RAO Regionaal Ambtelijk Overleg Water
RBO Regionaal Bestuurlijk Overleg Water
Rli: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Ror: Richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EG)
RvSt: Raad van State
Rwzi: rioolwaterzuiveringsinstallatie
SG: Stuurgroep Water (nieuwe naam van BKO)
sgbp: Stroomgebiedbeheersplan op grond van art. 13 KRW
SGR: Structuurschema Groene Ruimte (1995, opgegaan in de Nota Ruimte)
Stb: Staatsblad
Stcrt: Staatscourant
STOWA: Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
TAW: Technische Adviescommissie Waterkeringen
UN: United Nations
UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea (1972)
UNEP GPA: United Nations Environment Program, Global Program of Action
UvW: Unie van Waterschappen
V&W: (Minister/ Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
Vbc: Visstandbeheerscommissie
VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie
VEWIN: Vereniging van waterbedrijven in Nederland
VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM: (Minister/ Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VwEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb: Wet bodembescherming
Wbr: Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken
Wdi: Wet Droogmakerijen en Indijkingen
Wet ghor: Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
Wgb: Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
Wilg: Wet Inrichting Landelijke Gebied
Wm: Wet Milieubeheer
Woz: Wet onroerende zaken
Wro: Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wts: Wet tegemoetkoming schade bij rampen
Wvo: Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
Wvr: Wet veiligheidsregio's
WvS: Wetboek van Strafrecht
Wvz: Wet Verontreiniging Zeewater
Wwh: Wet op de Waterhuishouding
Wwk: Wet op de Waterkering
ZBO: Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 2: Hoofdlijnen van de Nederlandse staatsinrichting

Onderstaande tekst is een bewerking en actualisering van de tekst op de website www.overheid.nl (versie 31 mei 2007) en is bedoeld als introductie in de Nederlandse staatsinrichting. Basisinformatie over de waterschappen, de Europese Unie en de organisatie van de rechtspraak is te vinden in de hoofdstukken 2 en 11 van het dictaat. Voor meer (juridische) details wordt de lezer verwezen naar de Grondwet, de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet op Raad van State, alle te vinden op www.overheid.nl, en naar de literatuur, zoals Reede, J.L. de, en A.D. Belinfante (2009). *Beginselen van het Nederlandse staatrecht*. 17e [aangevulde en geactualiseerde] dr. Deventer, Kluwer. Krijsverwijzingen tussen haken verwijzen naar de hoofdstukken en paragrafen van de hoofdtekst en dus niet naar de paragrafen in deze bijlage.

1. Inleiding

Meer dan vijftienhonderd organisaties en instanties maken deel uit van de Nederlandse overheid. Daar horen de elf ministeries bij, de 12 provincies en de 390 gemeenten (situatie 1-1-2016), maar ook zelfstandige bestuursorganen, zoals de Kamers van Koophandel.

In Nederland hebben we een parlementaire democratie. Dat betekent dat de volksvertegenwoordiging het laatste woord heeft. Op nationaal niveau is dat het parlement (eerste en tweede kamer), op provinciaal niveau provinciale staten, en op gemeentelijk niveau de gemeenteraad.

Binnen de overheid maken we onderscheid tussen lichamen die wel, en lichamen niet rechtstreeks worden gekozen. Gemeenteraden, waterschappen en de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de bevolking, maar burgemeesters, politiecommissarissen en ministers niet. Wèl geldt voor alle delen van de overheid dat uiteindelijk openbare verantwoording moet worden afgelegd.

De Grondwet regelt in grote lijnen hoe de overheid eruit ziet, welke rechten burgers hebben tegenover die overheid en welke plichten de overheid heeft tegenover de burgers.

2. Grondbeginselen

De manier waarop het bestuur over de Nederlandse staat is geregeld, heet democratie. In een democratie heeft het volk de macht. Het begrip democratie is afgeleid van twee Griekse woorden, demos (volk) en kratos (macht). Omdat we niet met z'n allen tegelijk het land kunnen besturen, kiezen we volksvertegenwoordigers. Op landelijk niveau zijn dat de leden van de Eerste en Tweede Kamer, op gemeentelijk niveau is dat de gemeenteraad, en op provinciaal niveau provinciale staten.

2.1 Volksvertegenwoordiging

Alle volksvertegenwoordigers hebben twee belangrijke taken: het (mede-) opstellen van wetten en het controleren van de uitvoering. Op centraal overheidsniveau is er een scheiding tussen het Parlement en de regering. Een minister of staatssecretaris kan niet tegelijk lid zijn van de Tweede Kamer. Ook een gedeputeerde kan, nadat hij door provinciale staten is benoemd, sinds maart 2003 geen lid meer blijven van diezelfde provinciale staten. In de gemeenten is deze scheiding al in 2002 doorgevoerd. Een wethouder moet zijn plaats in de gemeenteraad opgeven, als hij daaruit afkomstig is. Wethouders kunnen nu ook van buiten de gemeenteraad worden aangetrokken. In waterschappen bestaat deze scheiding niet.

Verkiezingen voor de Tweede Kamer worden in principe elke vier jaar gehouden, maar in de praktijk vaker. Een kabinet kan namelijk tussentijds ten val komen, waarna de Tweede Kamer wordt ontbonden en er een nieuwe Tweede Kamer gekozen moet worden. Tussentijds ontbinding van provinciale staten of de gemeenteraad is niet mogelijk. Verkiezingen worden daar dus altijd eens in de vier jaar gehouden. Ook de Eerste Kamer wordt eens in de vier jaar gekozen, en wel door de leden van provinciale staten uit alle provincies.

De Tweede Kamer heeft over het algemeen verdergaande bevoegdheden om haar controlerende taak uit te oefenen dan provinciale staten en gemeenteraden. Zo kan de Tweede Kamer een probleem tot op de bodem uitzoeken door een parlementaire enquête in te stellen waarbij getuigen en deskundigen onder ede kunnen worden gehoord.

2.2 Constitutionele monarchie

Nederland is een constitutionele monarchie. De Koning is het staatshoofd, maar hij heeft zich te houden aan de constitutie, oftewel de Grondwet. In de Grondwet, art. 42 lid 2, is bepaald dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn. Het parlement kan de Koning nooit ter verantwoording roepen, wel één of meer ministers. De Koning zet zijn handtekening onder alle wetten en Koninklijke Besluiten, zoals de benoeming van een burgemeester. Op de derde dinsdag in september, Prinsjesdag, leest hij de troonrede voor, waarin de regering de plannen voor het komende jaar bekend maakt.

De ministeriële verantwoordelijkheid geldt ook voor de leden van het koninklijk huis voor zover hun optreden het openbaar belang raakt. De bewegingsvrijheid van het koninklijk huis is dus beperkt. Ze hebben voor hun openbare activiteiten, zoals het lidmaatschap van het IOC, van tevoren uitvoerig overleg. Mogelijke troonopvolgers moeten het parlement toestemming vragen om te trouwen als zij het recht op troonopvolging niet willen verliezen (art. 28 Grondwet).

2.3 De Grondwet

Wat de statuten zijn voor een vereniging, is de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. In de Grondwet is de parlementaire democratie verankerd. De Grondwet regelt de bevoegdheden van het parlement, de ministers en de Koning. Verder staat er in de Grondwet op hoofdlijnen hoe gemeenten en provincies moeten functioneren, hoe wetten worden gemaakt en hoe de rechtspraak in zijn werk gaat. Maar belangrijk

is ook dat de grondrechten en plichten van alle Nederlanders in de Grondwet staan opgenomen (art. 1-23).

Belangrijke grondrechten zijn:

- Het recht op gelijke behandeling van iedereen die zich in Nederland bevindt. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook is niet toegestaan.
- Het recht om leden van vertegenwoordigende organen te kiezen en om zelf tot lid van die organen te worden verkozen.
- Het recht op het vrijelijk belijden van godsdienst of levensovertuiging.
- De persvrijheid en het recht op vrije meningsuiting.
- Het recht om zich met anderen te verenigen, om vergaderingen te houden en te betogen.
- Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.
- Het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam.
- Het brief-, telefoon- en telegraafgeheim. Alleen in uitzonderingsgevallen mag de telefoon worden afgeluisterd.
- Het recht op eigendom en op vrijheid. Alleen de rechter mag beslissen over het ontnemen van iemands vrijheid.
- Het recht op recht. Dat wil zeggen: iedereen kan zich tot de rechter wenden.
- Het recht op vrije keuze van arbeid.
- Het recht op financiële bijstand van de overheid, wanneer men zelf niet in zijn onderhoud kan voorzien.
- De vrijheid van onderwijs.

De Grondwet geeft ook plichten aan. De overheid heeft bijvoorbeeld de plicht om de werkgelegenheid te bevorderen, evenals de spreiding van de welvaart, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. De overheid schept volgens de Grondwet de voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en moet voor voldoende onderwijsmogelijkheden zorgen.

Niet alleen de overheid heeft plichten, ook alle Nederlandse burgers hebben die. De meeste plichten worden door middel van wetten opgelegd. Zo kennen we de leerplicht, de plicht om verkeersregels en andere voorschriften na te leven, de plicht om belasting te betalen, en de plicht om voor de rechter als getuige op te treden.

De Grondwet vormt de basis van ons politieke systeem. Daarom is voorkomen dat deze wet bij iedere politieke klimaatswisseling omgegooid zou kunnen worden. Een wijziging van de Grondwet moet zowel door de Eerste als Tweede Kamer twee keer worden goedgekeurd. De eerste keer wordt de wijziging als een gewoon wetsvoorstel behandeld. Na ontbinding van de Tweede Kamer en nieuwe verkiezingen wordt het voorstel opnieuw aan beide Kamers voorgelegd, waarbij geen wijzigingen meer kunnen worden aangebracht en zelfs een tweederde meerderheid vereist is.

3. Rijksoverheid

De centrale of rijksoverheid (regering, ministers, Eerste en Tweede Kamer) is voornamelijk te vinden in en rond Den Haag. Aan weerszijden van het Haagse Binnenhof staan de gebouwen van de Eerste en Tweede Kamer en midden op het plein staat de Ridderzaal uit 1290, vroeger de feestzaal van de graven van Holland en

nu de plek waar de Koning op Prinsjesdag de troonrede voorleest. De Minister-president zetelt in het Torentje, dat uitkijkt op de Hofvijver. In de Trèveszaal wordt wekelijks de vergadering van de ministerraad gehouden.

3.1 Het Parlement

De Eerste en de Tweede Kamer vormen samen het parlement, de volksvertegenwoordiging, en zijn medewetgever. Hoewel de naam misschien het tegendeel doet vermoeden, heeft de Eerste Kamer minder macht dan de Tweede. In de *Tweede Kamer* wordt namelijk de Nederlandse politiek gemaakt. Daar ontstaan regeringscoalities en vallen ze weer uiteen. Daar worden ministers ter verantwoording geroepen voor hun beleid. Een minister of kabinet kan niet aanblijven zonder het vertrouwen van de Tweede Kamer. (Of dit ook geldt voor de Eerste Kamer is omstreden.)

Om de regering te kunnen controleren, heeft de Tweede Kamer verschillende rechten en instrumenten. Een belangrijke bevoegdheid van de Tweede Kamer is het *budgetrecht* of recht van begroting. Dat is de mogelijkheid begrotingen van de ministeries goed of af te keuren en om ze te wijzigen.

Eén van de belangrijkste rechten is het recht van *amendement*. Dat is de mogelijkheid om wetsvoorstellen op onderdelen te wijzigen. Als een meerderheid van de Kamer het amendement steunt, dan wordt de verlangde wijziging aangebracht. Een minister die daar grote bezwaren tegen heeft, kan dreigen met aftreden of met intrekking van het wetsontwerp.

Een tweede instrument van de Kamer is de *motie*. In een motie spreekt de Kamer een mening uit of vraagt zij een minister of het hele kabinet om iets te doen of juist na te laten. Een motie is niet bindend: een minister kan een motie naast zich neerleggen. Een uitzondering is een *motie van wantrouwen*. Als zo'n motie aangenomen wordt, betekent dit dat de minister het vertrouwen van de Kamer verloren heeft en moet het op grond van ongeschreven staatsrecht aftreden.

Verder kan de Kamer gebruik maken van het recht van *interpellatie*. Een interpellatie is een spoeddebat waarin een minister ter verantwoording wordt geroepen voor wat hij of zij gedaan heeft. Elk Kamerlid kan om een spoeddebat vragen, maar het gaat alleen door als een meerderheid van de Kamer ermee instemt.

In minder zwaarwegende kwesties kunnen ministers door Kamerleden aan de tand worden gevoeld tijdens het wekelijkse mondelinge *vragenuurtje* van de Tweede Kamer. Ook bestaat de mogelijkheid om schriftelijke vragen te stellen, waarop de betrokken minister verplicht is te antwoorden.

Het recht van *initiatief* biedt Kamerleden de gelegenheid om zelf met wetsontwerpen te komen, als de regering naar hun mening in gebreke blijft. Een Kamerlid dat een initiatief-wetsontwerp indient, verdedigt het zelf tegenover zijn collega's.

In uitzonderlijke gevallen maakt de Kamer gebruik van het recht van *enquête*. Een speciaal daarvoor benoemde commissie onderzoekt dan in een bepaalde kwestie het regeringsbeleid tot op de bodem. Betrokkenen kunnen onder ede worden gehoord. Een bekend voorbeeld is de enquête naar de reactie van de Nederlandse regering op de bankencrisis.

Vergeleken met de Tweede Kamer heeft de *Eerste Kamer* of senaat minder rechten. De leden ervan, ook wel senatoren genoemd, bedrijven de politiek als bijbaan. Slechts één dag in de week komen ze bijeen om de wetsontwerpen die al door de Tweede

Kamer zijn aangenomen, nog eens te bespreken. De senatoren mogen alleen ja of nee zeggen tegen een wetsontwerp: zij hebben niet het recht van amendement. Wel kunnen ze, net als de leden van de Tweede Kamer, *moties* aannemen en *schriftelijke vragen* stellen aan de regering. Anders dan de Tweede Kamer wordt de Eerste Kamer niet rechtstreeks door de Nederlandse bevolking gekozen, maar door de leden van alle provinciale staten, kort na de provinciale verkiezingen.

3.1.1 Verkiezingen

De Tweede Kamer wordt gekozen door alle Nederlanders van 18 jaar en ouder. Voor de verdeling van de 150 Kamerzetels is de zogenaamde kiesdeler bepalend: het totaal aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels (150). Voor elke keer dat een partij de kiesdeler haalt, krijgt zij één zetel. Maar er zijn altijd wat stemmen over, en dus ook een paar te verdelen zetels. Die restzetels worden via een verdeelsleutel aan de partijen toegekend, waarbij in het algemeen de grote partijen in het voordeel zijn (Kieswet, artt. P 1-14). Enigszins gelijkgestemde partijen kunnen een lijstverbinding aangaan. Daardoor worden de reststemmen bij elkaar opgeteld en komen ze eerder in aanmerking voor een restzetel.

Kiezers kunnen ook beïnvloeden wie er namens een partij in de Kamer komt. De meeste mensen kiezen voor de nummer één van een partij, de lijsttrekker, maar men kan ook een voorkeursstem uitbrengen op een kandidaat die lager op de lijst staat. Met veel voorkeurstemmen kan iemand die heel laag op de kandidatenlijst staat toch nog een zetel behalen (art. P 15 Kieswet).

3.1.2 Formatie

Op de dag na de verkiezingen begint de kabinetsformatie. In de meeste gevallen wordt eerst een informateur benoemd, die de mogelijkheden om een nieuw kabinet te vormen, onderzoekt. Tot 2012 benoemde de Koning de informateur, na advies te hebben gekregen van de fractievoorzitters en een reeks adviseurs. Ingaande 2012 benoemt de nieuwe Tweede Kamer zelf een informateur (art. 139a en 139b Reglement van orde van de Tweede Kamer). In de praktijk levert de partij die bij de verkiezingen het grootst is geworden, de informateur.

Bij voorkeur wordt gezocht naar een parlementair meerderheidskabinet. Dat is een kabinet dat bestaat uit vertegenwoordigers van partijen die tezamen de meerderheid hebben in de Tweede Kamer en zo mogelijk ook in de Eerste Kamer. Deze partijen maken van tevoren afspraken over de hoofdlijnen van het beleid dat zal worden gevoerd.

Na afronding van de informatieopdracht – als duidelijk is welke partijen met elkaar in zee willen gaan en de belangrijkste geschilpunten opgelost zijn – doet de informateur verslag aan de Kamer, en de Kamer wijst daarna een formateur aan. (Tot 2012 was dit de taak van de Koning.) De formateur is in de meeste gevallen de beoogde Minister-president. De formatie wordt afgerond wanneer een formateur met instemming van de partijen een regeerakkoord en kandidaten voor alle ministersposten heeft gepresenteerd. De ministers worden daarna door de Koning beëdigd, waarna de Minister-president in de Tweede Kamer een regeringsverklaring aflegt.

Indien een informatie of formatie niet tot resultaat leidt, geeft de (in)formateur zijn opdracht terug aan de Kamer en stelt de Kamer een nieuwe (in)formateur aan met een nieuwe opdracht.

3.2 Regering en ministeries

De regering telt momenteel (oktober 2016) twaalf ministers, die zich elk met een bepaald terrein bezighouden. Elke minister is individueel verantwoordelijk voor zijn eigen beleid en is verantwoording schuldig aan de Kamer. Het algemeen regeringsbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle ministers. Belangrijke beslissingen moeten daarom in de wekelijkse vergadering van de ministerraad worden genomen. Daarbij heeft de Minister-president de belangrijke taak om de eenheid te bewaren.

Veel ministers worden bijgestaan door een staatssecretaris die een bepaald deel van het beleidsterrein voor zijn rekening neemt. Een staatssecretaris is een soort onderminister, maar hij maakt geen deel uit van de Ministerraad. Hij komt alleen bij een vergadering van het kabinet als een onderwerp op zijn terrein ter sprake komt (zie Box 2).

3.3 Raad van State

Naast regering en parlement bestaat er ook een aantal zogenaamde Hoge Colleges van Staat. De Eerste en Tweede Kamer worden daar in het algemeen ook toe gerekend. Kenmerk van deze colleges is dat ze een (grond)wettelijk verankerde zelfstandige en onafhankelijke positie hebben.

De Raad van State heeft twee hoofdtaken en twee afdelingen: advisering van de regering (Afdeling advisering) en bestuursrechtspraak (Afdeling bestuursrechtspraak: zie Hoofdstuk 11). De Raad van State brengt advies uit over alle voorstellen voor maatregelen van bestuur (AMvB) en alle wetsvoorstellen voordat de regering die aan het parlement voorlegt. Dit advies speelt een belangrijke rol bij de bespreking van wetsvoorstellen in het parlement. De Raad van State bestaat, inclusief voorzitter en vicevoorzitter, momenteel uit ruim 50 leden. Deze worden benoemd door de Kroon: de Koning en ministers. De leden worden staatsraad genoemd. Ze worden benoemd voor het leven, wat neerkomt op een aftreden bij het bereiken van de 70-jarige leeftijd. Staatsraden zijn over het algemeen personen die hun sporen in politiek en bestuurlijk Nederland hebben verdiend, niet zelden zijn het oud-ministers of -staatssecretarissen. Naast staatsraden heeft de Raad van State ongeveer 630 ambtelijke medewerkers, waaronder 325 juristen.

De officiële voorzitter van de Raad van State is de Koning. De feitelijke leiding is in handen van de vicevoorzitter. Op dit moment is dat Mr. J.P.H. Donner, voormalig minister van Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3.4 Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is een onafhankelijk orgaan dat controleert of de uitgaven van de rijksoverheid *rechtmatig* en *doelmatig* zijn. De Rekenkamer rapporteert haar conclusies aan de Tweede Kamer. Kritiek van de Algemene Rekenkamer kan voor de Tweede Kamer aanleiding zijn om ministers ter verantwoording te roepen. De rapporten van de Algemene Rekenkamer worden als kamerstuk gedrukt en zijn beschikbaar op www.overheid.nl. Rapporten van de Algemene Rekenkamer hebben vooral ook een grote publicitaire waarde.

De Algemene Rekenkamer beslist geheel zelfstandig over het instellen van onderzoeken. De Tweede Kamer kan de Rekenkamer wel verzoeken tot het instellen van een onderzoek, maar dit niet opdragen.

3.5 Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is een onafhankelijke functionaris die klachten van burgers over onbehoorlijk overheidsoptreden behandelt. Hij wordt benoemd door de Tweede Kamer. Klachten over het optreden van gemeenten en provincies worden niet behandeld, tenzij de Nationale ombudsman daartoe speciaal door een gemeente of provincie is aangewezen. De Nationale ombudsman behandelt alleen klachten over individuele zaken waarbij geen beroep op de rechter mogelijk is. De Nationale ombudsman publiceert zijn conclusies in rapporten en in een jaarlijks verslag, die ook op Internet beschikbaar zijn. De Nationale ombudsman is geen rechter: de overheid is niet verplicht om gevolgen te verbinden aan zijn uitspraken. Ook van de Nationale ombudsman gaat een grote publicitaire en daardoor ook controlerende werking uit.

3.6 Adviesorganen

De rijksoverheid kent een groot aantal adviesorganen. Vrijwel alle ministers worden – gevraagd en ongevraagd – geadviseerd door raden of commissies van specialisten op hun beleidsterrein. Deze adviezen zijn weliswaar nooit bindend, maar kunnen grote invloed hebben op het regeringsbeleid. De positie van deze organen is geregeld in de Kaderwet Adviescolleges, die in 1997 van kracht werd. Het aantal adviesorganen werd in dat jaar aanzienlijk beperkt. Veel raden werden toen samengevoegd of opgeheven.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen tijdelijke en permanente adviesorganen. Bekende voorbeelden van permanente adviesraden zijn de Gezondheidsraad, de Raad voor Cultuur, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Regelmatig verschijnen rapporten en adviezen van dergelijke raden, die vaak de aanzet vormen voor maatschappelijke en politieke discussie of daar juist de weerslag van zijn.

Soms besluit de regering voor een bepaald onderwerp een tijdelijke adviescommissie in te stellen. Tijdelijke commissies krijgen doorgaans een gerichte vraag of opdracht mee, waarover voor een bepaalde datum advies moet worden uitgebracht.

Adviesorganen worden doorgaans ondersteund door een ambtelijk apparaat. De Raad zelf bestaat uit een aantal deskundigen uit het betreffende vakgebied. De omvang en aard van de ondersteuning verschilt sterk per adviesorgaan. Tijdelijke adviescommissies krijgen gedurende een bepaalde periode de beschikking over een aantal ambtenaren op een ministerie. De grotere permanente adviesorganen hebben een eigen gebouw en vaste medewerkers en raden of commissies waarin externe deskundigen zitting hebben.

4. De provincie

Nederland is ingedeeld in twaalf provincies. De provincies vormen de bestuurslaag tussen het rijk en de gemeenten. Ze doen veel werk waar het rijk te groot en de

gemeente te klein voor is. Slechts zelden is de provincie de enige instantie die zich met deze zaken bemoeit. Het provinciaal bestuur is actief op een breed terrein: ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economie, agrarische zaken, milieu, recreatie, natuur en landschap, welzijn, cultuur, bestuurlijke organisatie, toezicht op de waterschappen en op de financiën van de gemeenten.

4.1 Taken en financiering

Provincies zijn voor hun inkomsten voor het overgrote deel afhankelijk van de rijksoverheid. Een deel van de inkomsten komt uit het zogenaamde Provinciefonds, een fonds waarin het Rijk jaarlijks een deel van de belastingopbrengst stopt en verdeelt over de twaalf provincies. Deze inkomsten mag de provincie naar eigen inzicht besteden.

Naast inkomsten uit het Provinciefonds ontvangen de provincies zogenaamde doeluitkeringen van het Rijk, uitkeringen voor een vastomschreven doel zoals openbaar vervoer. Hoeveel een provincie krijgt is afhankelijk van het aantal inwoners, van het oppervlak aan land en water en regionale omstandigheden.

Provincies kunnen ook zelf belasting heffen. De meest bekende provinciale heffing wordt gevormd door de 'opcenten', een provinciale opslag op de motorrijtuigenbelasting. Verder ontvangen alle provincies leges (vergoedingen voor provinciale stukken of verleende diensten zoals bepaalde vergunningen en het ophalen van een brug). Sommige provincies krijgen inkomsten uit fondsen van de Europese Unie. De meeste provincies hebben reserves die, bijvoorbeeld in de vorm van rente, zorgen voor opbrengsten.

Van de eigen provinciale taken is *ruimtelijke ordening* een van de belangrijkste (zie § 5.3). Ook *milieu en water* (dit dictaat, meerdere hoofdstukken) en natuurbeheer (§ 5.4) zijn belangrijke provinciale taken. Op het terrein van *verkeer en vervoer* zorgt de provincie voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van wegen, fietspaden, bruggen en viaducten. De provincie ontwikkelt in menige regio alternatieve vormen van vervoer zoals belbussen en regiotaxi en de aansluiting op het openbaar vervoer, zoals de aanleg van carpoolplaatsen. Met betrekking tot de *economie* heeft de provincie vooral een stimulerende taak. Sommige provincies hebben samen met andere overheden en het bedrijfsleven speciale ontwikkelingsmaatschappijen opgericht, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden voor scholing en onderwijs. Vrijwel alle provincies lobbyen bij de rijksoverheid en vooral de Europese Unie om economische subsidies binnen te krijgen. Andere provinciale taken liggen vooral op het terrein van *welzijn en cultuur*.

Behalve eigen taken heeft de provincie ook het toezicht op de gemeenten, al neemt die taak af doordat gemeenten de laatste jaren meer eigen verantwoordelijkheden hebben gekregen. Het toezicht is vooral financieel: vanuit de provincie wordt gecontroleerd of de gemeenten hun begroting wel op orde hebben. Bij meningsverschillen tussen een gemeentebestuur en een inwoner van die gemeente zijn gedeputeerde staten (GS) vaak scheidsrechter (administratief beroep: zie § 11.3.3). Daarnaast houden de provincies toezicht op de waterschappen (§ 2.2.1). Veel provincies hebben tenslotte belangen in de nutsbedrijven die water, gas en elektriciteit leveren en maken deel uit van het bestuur daarvan (§ 4.2).

4.2 Het provinciebestuur

4.2.1 Provinciale staten

Provinciale staten staan aan het hoofd van de provincie en vormen het algemeen bestuur van een provincie. De leden van provinciale staten worden één keer in de vier jaar gekozen. De Statenleden die tot eenzelfde partij behoren, vormen een fractie. Elke fractie kiest uit haar midden een voorzitter, die leiding geeft aan de fractie en als belangrijkste woordvoerder optreedt. Binnen de fractie is het werk verdeeld, waardoor niet elk Statenlid overal evenveel verstand van hoeft te hebben. Zo zijn er voor elk beleidsterrein één of meer specialisten binnen de fractie. De specialisten zitten namens hun partij in de vaste commissies uit provinciale staten. Elke Statenfractie heeft meestal de steun van een of meer fractie-assistenten.

Hoofdtaken van provinciale staten zijn het vaststellen van het beleid en het toezien op de uitvoering daarvan. Besluiten worden genomen met een meerderheid van de aanwezige statenleden. Statenleden hebben meestal een gewone baan en doen het Statenwerk in hun vrije tijd. Ze krijgen voor hun werkzaamheden een onkostenvergoeding.

4.2.2 Gedeputeerde staten

Het college van gedeputeerde staten (GS) vormt het dagelijks bestuur van de provincie. De gedeputeerden worden gekozen door provinciale staten voor een periode van vier jaar. Zij treden tegelijk af met de leden van provinciale staten. Sinds maart 2003 kunnen gedeputeerden geen lid zijn van provinciale staten. Het aantal gedeputeerden varieert van drie tot zeven, afhankelijk van de grootte van de provincie. Voorzitter van het college van gedeputeerde staten is de Commissaris van de Koning.

In het college heeft iedere gedeputeerde zijn eigen taakgebied of “portefeuille.” Gedeputeerden hebben als voornaamste taak het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van provinciale staten. Gedeputeerde staten voeren een groot aantal regelingen van de rijksoverheid uit, de zogenaamde medebewindstaak. Daarnaast hebben zij een coördinerende en plannende functie en houden zij toezicht op gemeente- en waterschapsbesturen.

De gedeputeerden zijn verplicht over alle onderdelen van hun beleid inlichtingen te verschaffen aan provinciale staten. Dit is de zogeheten verantwoordings- of informatieplicht. De gedeputeerden kunnen informatie aan provinciale staten onthouden als vrijgeven ervan in strijd is met het openbaar belang. Weigert een gedeputeerde de gevraagde informatie en er is geen sprake van strijd met het openbaar belang, dan kunnen provinciale staten hem of haar ontslaan.

Gedwongen vertrek van een gedeputeerde komt zelden voor. Een gedeputeerde kan zelf tussentijds ontslag nemen. De opengevallen plaats wordt dan over het algemeen opgevuld door iemand anders van dezelfde politieke partij.

4.2.3 De Commissaris van de Koning

Een Commissaris van de Koning wordt niet gekozen door de inwoners van de provincie, maar benoemd door de Kroon (Koning en ministers). De benoeming geldt voor een periode van zes jaar, met de mogelijkheid tot herbenoeming. De Commissaris kan alleen door de Kroon worden ontslagen. Bij de vervulling van een vacature voor een Commissaris geven provinciale staten aan de Minister van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties in een profielschets hun wensen voor de nieuwe Commissaris. Alle Commissarissen zijn afkomstig uit één van de grote landelijke politieke partijen. Eenmaal benoemd wordt de Commissaris echter geacht zijn functie onafhankelijk uit te voeren.

De Commissaris van de Koning maakt deel uit van het provinciaal bestuur en heeft tevens een taak als vertegenwoordiger van de landsregering, *rijksorgaan* wordt dat genoemd, in de provincie. Zo heeft de Commissaris coördinerende bevoegdheden bij de rampenbestrijding (Hoofdstuk 8).

De Commissaris is niet alleen voorzitter, maar ook volwaardig lid van gedeputeerde staten en kan bepaalde taken in zijn portefeuille krijgen. Verder heeft de Commissaris het toezicht over de ambtelijke organisatie en eventuele provinciale bedrijven en vertegenwoordigt hij de provincie in tal van zaken.

4.2.4 Ambtelijke organisatie

Bij de twaalf provincies zijn bijna 10.000 medewerkers in dienst (2013). Aan het hoofd van de organisatie staat een griffier. De griffier heeft de leiding over de ambtenaren en vormt de verbinding tussen GS en het ambtelijk apparaat. Hij of zij ondertekent samen met de Commissaris van de Koning de belangrijkste provinciale besluiten. Provinciale staten benoemen de griffier, op voordracht van het college van gedeputeerde staten.

De ambtelijke organisatie is verdeeld in diensten of directies, met daaronder afdelingen voor onderdelen van het provinciale beleidsterrein, bijvoorbeeld voor milieu, waterstaatszaken, ruimtelijke ordening, economie, recreatie, natuur, verkeer en vervoer.

4.3 Provinciale staten

4.3.1 Statenvergaderingen

In vrijwel alle provincies vergaderen provinciale staten minimaal één keer per maand, op een vaste dag. Politiek hoogtepunt in het zittingsjaar van provinciale staten is de begrotingsbehandeling, die doorgaans vlak na het zomerreces plaats vindt. Het college van gedeputeerde staten komt met voorstellen voor reguliere en nieuwe uitgaven of bezuinigingen. De fracties van de politieke partijen in provinciale staten debatteren over de plannen, komen met wijzigingsvoorstellen en stellen uiteindelijk de begroting vast. In de normale Statenvergaderingen houden provinciale staten zich vooral bezig met de uitwerking van concrete voorstellen en de controle op de uitvoering van genomen besluiten.

De provinciewet bepaalt dat provinciale staten commissies kunnen instellen. Provinciale staten regelen bevoegdheden en samenstelling van deze commissies. Wanneer een voorstel van gedeputeerde staten in de Statenvergadering aan de orde komt, is het meestal al uitvoerig besproken door één of meer commissies.

4.3.2 Statencommissies

De meest voorkomende commissies zijn vaste statencommissies voor bijvoorbeeld de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, economie of verkeer en vervoer, de werkterreinen in de portefeuille van een gedeputeerde. Ze bestaan uit leden van provinciale staten en worden vaak ook commissies “van advies en bijstand' genoemd” omdat ze

formeel advies uitbrengen aan gedeputeerde staten. Dat college kan met het advies rekening houden in het uiteindelijk aan provinciale staten voor te leggen voorstel. Daarnaast spreken de commissies de uitvoering van het beleid door. Mede daarom kunnen steeds meer zaken in de praktijk in de vaste commissies worden afgedaan.

Naast de vaste commissies kunnen voor bijzondere onderwerpen bestuurscommissies in het leven worden geroepen, waarin ook buitenstaanders (deskundigen, belanghebbenden) kunnen zitten. Het is ook mogelijk om bestuurscommissies in te stellen voor een deel van de provincie.

4.3.3 Provinciale verkiezingen

De leden van provinciale staten worden om de vier jaar rechtstreeks door de stemgerechtigde inwoners van de provincie gekozen. Verkiesbaar zijn in principe alle inwoners van de provincie die passief kiesrecht hebben en die kandidaat gesteld zijn door een aan de verkiezingen deelnemende politiek partij. De provinciewet, art. 13, stelt een paar beperkingen: een minister, staatssecretaris en Commissaris van de Koning kunnen geen lid van provinciale staten zijn. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor ambtenaren in dienst van de provincie.

Op het stembiljet voor de provinciale statenverkiezingen staan de namen van de belangrijkste landelijke politieke partijen vermeld. Die partijen hebben provinciale en regionale afdelingen die zich met de provinciale politiek bezighouden. Daarnaast zijn in een aantal provincies regionale partijen vertegenwoordigd.

Het aantal leden van provinciale staten hangt af van het aantal inwoners van de provincie. Flevoland en Zeeland hebben er elk 39, en Zuid-Holland, met haar 3,6 miljoen inwoners, 55, het maximum. De laatste verkiezingen voor provinciale staten zijn gehouden in maart 2015.

4.3.4 Collegevorming

Na de Statenverkiezingen komen vertegenwoordigers van de fracties bij elkaar om te onderhandelen over de vorming van een college van gedeputeerde staten. In de college-onderhandelingen besluiten zij welke partijen deel gaan nemen aan het college van gedeputeerde staten en de gedeputeerden leveren. Meestal worden tijdens de college-onderhandelingen ook al afspraken gemaakt over de portefeuilleverdeling: welke partij krijgt welk beleidsterrein. De eerste taak van een nieuw gekozen college van gedeputeerde staten is de definitieve verdeling van de portefeuilles. Dat wil zeggen: het toewijzen van beleidsterreinen aan de gedeputeerden. De portefeuillehouder heeft grote invloed op zijn of haar beleidsterreinen, al neemt het college van gedeputeerde staten uiteindelijk de beslissingen over de belangrijkste zaken.

4.3.5 Verkiezingen voor de Eerste Kamer

Een bijzondere taak van de leden van provinciale staten is het kiezen van de leden van de Eerste Kamer. Eerste-Kamerleden of senatoren worden niet rechtstreeks gekozen, maar door getrapte verkiezingen: de inwoners van de provincies kiezen de Statenleden en dezen kiezen dan de Eerste-Kamerleden. De verkiezingen van provinciale staten zijn daarmee van direct belang voor de landspolitiek.

4.4 Burger en provincie

De provincie treedt vaak op als regisseur van ontwikkelingen in een gebied en als oplosser van regionale problemen. De provincie doet dat in overleg en samenwerking met andere overheden, met maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven. Personen en instanties kunnen op verschillende manieren invloed uitoefenen op het beleid en de besluiten van de provincie.

4.4.1 Openbaarheid

Openbaarheid en communicatie zijn van groot belang voor wie over het beleid van de provincie geïnformeerd wil zijn of het wil beïnvloeden. De vergaderingen van provinciale staten en de statencommissies zijn in principe openbaar: iedereen kan ze bijwonen. Ook informatie over provinciale bestuurszaken is openbaar. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) geeft iedereen die daarom vraagt, het recht op informatie. Slechts in een beperkt aantal gevallen kan de gevraagde informatie worden geweigerd, bijvoorbeeld als openbaarmaking de privacy van anderen zou schenden. De WOB bepaalt ook dat de provincies en andere overheden uit zichzelf informatie moeten geven over hun beleid en activiteiten.

4.4.2 Inspraak en overleg

Soms organiseren provincies zelf inspraak over bepaalde kwesties. In andere gevallen is inspraak wettelijk verplicht. Zo moeten veel besluiten zes weken ter inzage liggen op het provinciehuis en bij de betrokken gemeenten. Belanghebbenden kunnen er dan kennis van nemen, een reactie geven of bezwaar tegen maken. Inspraak kan verschillende vormen hebben, afhankelijk van het karakter van de beslissing die moet worden genomen. In de praktijk blijkt inspraak vooral een zaak voor organisaties, instellingen, verenigingen en professionals. De participatie van de niet-georganiseerde burger is vaak beperkt.

De afgelopen jaren heeft zich een nieuwe vorm van inspraak ontwikkeld, die onderdeel is van “interactief beleid.” Daarin overlegt het provinciebestuur in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling over een bepaald onderwerp met andere overheden, instellingen, organisaties en belangengroeperingen. Over en weer worden ideeën en standpunten uitgewisseld en getoetst. In een aantal overlegronden wordt dan de besluitvorming voorbereid.

4.4.3 Bezwaar en beroep

Wie het niet eens is met een besluit van de provincie kan daartegen in het algemeen eerst bezwaar en vervolgens beroep aantekenen. Elk bestuursorgaan is verplicht onder een besluit aan te geven welke bezwaar- of beroepsmogelijkheid geldt. De voornaamste administratiefrechtelijke procedure is die op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zie verder Hoofdstuk 11.

5 De gemeente

Met de gemeente komt de burger op allerlei manieren in aanraking: om de vier jaar bij de verkiezingen voor de gemeenteraad, wekelijks als het vuil wordt opgehaald, bij het

aanvragen van een vergunning voor een dakkapel, bij de verlenging van paspoort of rijbewijs of bij de aangifte van de geboorte van een kind.

De gemeente is de kleinste zelfstandige bestuurseenheid in het Nederlandse staatsbestel. Per 1 januari 2016 zijn het er 390. In al die Nederlandse gemeenten wordt een aantal landelijke regels, bij voorbeeld ten aanzien van uitkeringen, uitgevoerd. Toch zijn er wel degelijk grote verschillen tussen de ene en de andere gemeente. Een grote stad, waar veel mensen dicht op elkaar wonen, kent andere problemen en voert een ander beleid dan een dunbevolkte plattelandsgemeente die uit een aantal kleine kernen bestaat.

Verschillen tussen gemeenten worden ook veroorzaakt door andere voorkeuren van de bevolking. Kiest men in de ene gemeente voor de verbouwing van een theater, in een naburige gemeente wil men het geld liever besteden aan de verhoging van de leefbaarheid in de oude wijken. Het maken van die keuzes is de voornaamste taak van het gemeentebestuur.

5.1 Taken gemeente

Gemeenten krijgen hun geld voor ruim de helft van de rijksoverheid. Ongeveer een derde van de inkomsten komt uit het zogenaamde Gemeentefonds, een fonds waarin het Rijk jaarlijks een deel van de belastingopbrengst stopt en verdeelt over de gemeenten. Deze inkomsten mag de gemeente naar eigen inzicht besteden. Nog een vijfde ontvangen de gemeenten in de vorm van doeluitkeringen van het Rijk: uitkeringen voor een vast omschreven doel zoals openbaar vervoer of jeugdhulpverlening. Hoeveel een gemeente krijgt, is afhankelijk van het aantal inwoners en plaatselijke omstandigheden. Daarnaast mag een gemeente zelf belasting heffen. De onroerendezaakbelasting die voor woningen en bedrijfspanden geldt, is de belangrijkste bron van eigen inkomsten. Andere bronnen van inkomsten zijn onder andere de afvalstoffenheffing, de rioolheffing, de toeristenbelasting, de hondenbelasting en de parkeergelden. De hoogte van de belastingen wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Dat gebeurt ook met de vaststelling van de tarieven die de gemeente aan de burgers vraagt voor bepaalde diensten, zoals de aanvraag van kopieën uit het gemeentearchief.

Eén van de belangrijkste taken van de gemeente is de zorg voor voldoende woonruimte. Om de aanleg van nieuwe woonwijken mogelijk te maken en de ontwikkelingen in bestaande wijken en het buitengebied in de hand te houden, maakt het gemeentebestuur structuurvisies en bestemmingsplannen. Voor de inwoners van de gemeente zijn bestemmingsplannen van groot belang omdat daarin vastligt waarvoor de grond gebruikt mag worden (zie § 5.3).

Een ander belangrijk werkterrein voor de gemeente is verkeer. De gemeente maakt plannen voor een goede doorstroming van het verkeer. De gemeenteraad besluit over de aanleg van wegen, parkeerterreinen, woonerven, voetgangerstunnels en fietspaden. Dankzij de Wet Milieubeheer en de Wabo heeft de gemeente invloed op het milieu binnen de gemeente. De gemeente heeft een verscheidenheid aan taken op onderwijsgebied. De gemeenteraad bestuurt het plaatselijk openbaar onderwijs. Ook voor het bijzonder onderwijs draagt ze de zorg voor voldoende schoolruimte. De ambtenaren die toezien op naleving van de leerplichtwet zijn in dienst van de gemeente. In toenemende mate vormen zaken als gezondheidszorg, welzijn, cultuur, sport en recreatie het werkterrein van de gemeente. De verruiming van de naschoolse opvang

en het beheer van een cultureel centrum of een sportpark, het zijn allemaal zaken waarover de gemeenteraad besluiten neemt.

Al geruime tijd hevelt de rijksoverheid bepaalde taken en bevoegdheden over naar de gemeenten. Deze decentralisatie moet gemeenten meer armslag en verantwoordelijkheden geven. Tevens zou lokaal veel efficiënter gewerkt kunnen worden, zodat het Rijk veel geld kan besparen. De belangrijkste decentralisatie op dit moment is de overdracht van sociale zorg en jeugdzorg van het Rijk naar de gemeenten per 1 januari 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning). Deze gaat gepaard met een verhoging van de uitkeringen uit het gemeentefonds, maar in totaal is er een kwart van het budget afgegaan.

5.2 Het gemeentebestuur

5.2.1 Gemeenteraad

Volgens de Grondwet (art. 125 lid 1) is de gemeenteraad het hoogste orgaan in een gemeente. Hoofdtaken van de gemeenteraad zijn het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid en de begroting en het toezien op de uitvoering daarvan. Beslissingen worden genomen bij meerderheid van stemmen.

De samenstelling van de gemeenteraad wordt eens per vier jaar bepaald op grond van de gemeenteraadsverkiezingen. In principe kan iedere inwoner van 18 jaar of ouder lid worden van de gemeenteraad. Politieke partijen kunnen een lijst met kandidaten indienen, waaruit de kiezers een keuze kunnen maken.

Het raadslidmaatschap vergt, wanneer men het goed wil doen, behoorlijk wat tijd. Afhankelijk van de grootte van een gemeente gaat er per maand 30 tot 100 uur werk in het raadslidmaatschap zitten. En dat gebeurt doorgaans in de vrije tijd, want een raadslid krijgt wel een vergoeding voor de bezigheden, maar te weinig om van te kunnen leven.

5.2.2 Het college van b&w

Het college van burgemeester en wethouders (b&w) is het dagelijks bestuur van de gemeente. Ook zorgt het college voor het uitvoeren van landelijke regelingen, het zogenaamde medebewind. Als dagelijks bestuur is het college van b&w de eerst verantwoordelijke instantie voor de financiën van de gemeente. Het college voert het personeelsbeleid van de gemeentelijke organisatie.

Het college heeft voor de uitvoering van haar taken tal van wettelijke bevoegdheden. Een voorbeeld daarvan is het aan- en verkopen van gemeentelijke eigendommen. In het college heeft iedere wethouder zijn eigen portefeuille, maar over het gebruiken van bepaalde bevoegdheden moet door het college als geheel besloten worden. B&w beslissen bij meerderheid van stemmen. Bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter, de burgemeester, doorslaggevend.

Het college is over het gevoerde beleid verantwoording schuldig aan de gemeenteraad en kan door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Als de gemeenteraad het niet eens is met een collegebesluit, kan de raad dit besluit echter niet herroepen. Wel kan de raad er bij het college op aandringen een ander besluit te nemen; in het uiterste geval kunnen een of meerdere wethouders naar huis worden gestuurd.

5.2.3 Wethouders

Wethouders worden door de raad benoemd. Als één van de raadsleden tot wethouder wordt benoemd, verliest hij of zij zijn raadslidmaatschap. Als raadslid wordt hij dan opgevolgd door een andere vertegenwoordiger van zijn partij. Ook is het mogelijk dat de raad iemand van buiten de eigen kring of zelfs van buiten de eigen gemeente tot wethouder benoemt. Wel geldt in het laatste geval de eis dat de wethouder uiterlijk binnen een jaar na benoeming binnen de gemeentegrenzen komt wonen.

Elke wethouder heeft een eigen taakgebied of portefeuille, zoals onderwijs, openbare werken, financiën, huisvesting, sport en cultuur. Net als het aantal raadsleden is het aantal wethouders van de gemeente afhankelijk van het aantal inwoners. Daarnaast maken de politieke partijen die het college vormen afspraken over het aantal wethouders en de specifieke inhoud van de portefeuilles. Het wethouderschap is in de meeste gemeenten een meer dan volledige dagtaak, al komen in sommige gemeenten zowel deeltijd- als voltijdswethouders voor en is het in het slinkend aantal kleine gemeenten een deeltijdbaan. De wethouder krijgt een salaris dat afhangt van de grootte van de gemeente,. Tussen raad en wethouder geldt, net als tussen Tweede Kamer en minister, de vertrouwensregel: verliest de wethouder het vertrouwen, dan moet hij aftreden.

5.2.4 De burgemeester

In tegenstelling tot raadsleden en (indirect) wethouders wordt de burgemeester niet gekozen, maar benoemd door de Kroon, dat wil zeggen bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wanneer ergens een vacature ontstaat, stelt de gemeenteraad in overleg met de Commissaris van de Koning een profielschets op met de kwaliteiten waaraan een kandidaat moet voldoen. Vervolgens stelt de gemeenteraad uit zijn midden een vertrouwenscommissie in. Hierna wordt er geadverteerd in de Staatscourant. De eerste selectie van kandidaten wordt gemaakt door de Commissaris van de Koning. Vervolgens voeren de kandidaten een gesprek met de vertrouwenscommissie. De vertrouwenscommissie rapporteert aan de gemeenteraad, en vervolgens stelt de gemeenteraad een aanbeveling met twee kandidaten op.[277] Via de Commissaris van de Koning gaat de aanbeveling vervolgens naar de Minister van Binnenlandse Zaken, die in de meeste gevallen de aanbeveling van de gemeenteraad opvolgt.

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college van b&w. De burgemeester heeft een aantal eigen wettelijke taken en bevoegdheden. Hij is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente en in menige gemeente houdt de burgemeester zich ook bezig met het promotie en voorlichting. Als benoemd bestuurder heeft de burgemeester ook een beetje de functie van opzichter. De Gemeentewet (art. 170 lid 1) spreekt over zijn toezicht op bijvoorbeeld de tijdige voorbereiding van beleid en de goede samenwerking met andere overheden. Hij moet besluiten van de gemeenteraad en het college uitvoeren, maar als hij die in strijd met de wet of het algemeen belang acht, kan hij zo'n besluit voor vernietiging voordragen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De benoeming van de burgemeester geldt steeds voor een periode van zes jaar. Na advisering door de gemeenteraad wordt een burgemeester meestal automatisch

[277] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Circulaire benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming burgemeester*, ingansdatum 15 juli 2012.

herbenoemd. Alleen de Kroon, de Koning en de ministers, kan de burgemeester ontslaan, de gemeenteraad dus niet.

5.2.5 Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie is verdeeld in diensten of directies, met daaronder afdelingen voor onderdelen van het provinciale beleidsterrein, bijvoorbeeld voor milieu, waterstaatszaken, ruimtelijke ordening, economie, recreatie, natuur, verkeer en vervoer.

De gemeentesecretaris heeft de leiding over de ambtenaren en vormt de verbinding tussen het college van b&w en het ambtelijk apparaat. Hij is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie en is aanwezig bij de vergaderingen van het college van b&w. De ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad is in handen van een griffier, die overigens binnen de ambtelijke organisatie niet onder de gemeentesecretaris valt.

5.3 Werkwijze gemeenteraad

5.3.1 Raadsvergaderingen

Politiek hoogtepunt in het zittingsjaar van de gemeenteraad vormt de begrotingsbehandeling, die meestal vroeg in het najaar plaatsvindt. Het college van b&w doet voorstellen voor nieuwe uitgaven en bezuinigingen die hij het komend jaar nodig acht. In uitvoerige debatten bespreekt de gemeenteraad de plannen, wijzigt wat hij nodig en wenselijk acht en stelt ten slotte de begroting vast. Het college moet zich daar dan aan te houden. Een andere belangrijke bevoegdheid van de raad is het vaststellen van verordeningen, een soort gemeentelijke wetten. Een voorbeeld is een subsidieverordening, waarin regels zijn vastgelegd over toekenning van subsidies aan plaatselijke organisaties. In vrijwel alle gemeenten vergadert de gemeenteraad op een vaste dag, minimaal eens per maand.

5.3.2 Commissies

Het raadswerk bestaat lang niet alleen uit het bijwonen van de raadsvergaderingen. Een belangrijk deel van het voorbereidende werk wordt in raadscommissies gedaan. Raadscommissies worden ingesteld door de gemeenteraad. Gemiddeld genomen vergaderen de commissies vaker dan de voltallige gemeenteraad. Er zijn verschillende soorten commissies. Raadscommissies bestaan uit raadsleden, maar er kunnen ook burgers in worden benoemd. Commissies houden zich meestal met een bepaald beleidsterrein bezig, bijvoorbeeld financiën. In zulke commissies worden zaken besproken voordat ze in de voltallige raad aan de orde komen.

Het college kan ook commissies instellen, vaak commissies met een concrete taak, zoals bijvoorbeeld het beheer van sportaccommodaties of de toewijzing van woningen. In dergelijke commissies worden vaak belanghebbende en/of deskundige burgers benoemd.

5.3.3 Wijkraden, dorpsraden en deelgemeenteraden

In veel gemeenten komen wijkraden of dorpsraden voor. Vaak wordt wanneer door gemeentelijke herindeling een nieuwe grote gemeente ontstaat in de afzonderlijke wijken of kernen een wijk- of dorpsraad opgericht. Dorps- of wijkraden krijgen hun taken en bevoegdheden van het centrale gemeentebestuur. Wijk- of dorpsraden

vertegenwoordigen de bevolking van een bepaalde wijk of kern en hebben een voornamelijk adviserende taak. Ze geven door wat er leeft onder de bevolking en zijn een officieel aanspreekpunt voor het gemeentebestuur.

Tot voor kort kenden Amsterdam en Rotterdam nog deelgemeenteraden, maar deelgemeenten zijn per 19 maart 2014, na de laatste gemeenteraadsverkiezingen, afgeschaft.[278]

5.4 Totstandkoming gemeenteraad en college van b&w

5.4.1 Verkiezingen

Eens per vier jaar worden, op een vaste dag, in heel Nederland gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Tussentijdse verkiezingen worden alleen gehouden wanneer op basis van een herindeling een nieuwe gemeente wordt gevormd en ook een nieuwe gemeenteraad moet worden gekozen.

Alle inwoners van 18 jaar en ouder kunnen op verkiezingsdag naar de stembus. Bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen niet alleen mensen met de Nederlandse nationaliteit hun stem uitbrengen, ook buitenlanders die tenminste vijf jaar in ons land wonen en een verblijfsvergunning hebben, hebben actief en passief kiesrecht. Burgers van andere landen van de Europese Unie hebben deze rechten al direct vanaf het moment dat ze zich in een Nederlandse gemeente vestigen.

Op het stembiljet voor de gemeenteraadsverkiezingen staan de namen van de belangrijkste landelijke politieke partijen vermeld. Die partijen hebben plaatselijke afdelingen die zich met de gemeentepolitiek bezighouden. Daarnaast zijn er vaak lokale partijen als Gemeentebelangen, Lijst Jansen of OPA (Onafhankelijke Partij Alkmaar).

5.4.2 Collegevorming

Na de verkiezingen is de eerste belangrijke bezigheid van de nieuwgekozen gemeenteraad het formeren van een college en de benoeming van de wethouders. De partij die als grootste uit de stembus is gekomen, heeft het voortouw bij de onderhandelingen. Al naar gelang de uitkomst van die onderhandelingen, kan het college van b&w verschillende vormen aannemen. In sommige gemeenten wordt een meerderheidscollege gevormd. Daarin hebben gelijkgezinde partijen die samen een meerderheid in de gemeenteraad hebben, alle wethoudersposten in handen. Aan zo'n college ligt een beleidsprogramma ten grondslag, daarom wordt het ook wel een programcollege genoemd. Als voordeel van een programcollege geldt dat het krachtdadig op kan treden en een duidelijke politiek kan voeren. Als nadeel wordt genoemd dat partijen die buiten het college staan, geen invloed op het beleid hebben.

Een alternatief voor het meerderheidscollege is het afspiegelingscollege. In dat geval vormt het dagelijks bestuur een min of meer getrouwe afspiegeling van de gehele gemeenteraad. Als voordeel kan worden genoemd dat alle belangrijke partijen bij het beleid betrokken worden. Als nadeel kan gelden dat het door de noodzakelijke compromissen minder duidelijk wordt welk beleid het college van plan is te voeren.

---

[278] Wet van 7 februari 2013 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebestu¬ren om deelgemeenten in te stellen (Stb. 2013, 76)

5.5 Burger en gemeente, voorlichting, inspraak, protest

5.5.1 Voorlichting, gevraagd, ongevraagd

Behalve bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen burgers ook tussentijds invloed uitoefenen op het gemeentelijk beleid. Raadsvergaderingen zijn openbaar, vergaderingen van raadscommissies ook. Schriftelijke stukken die door de raad worden behandeld, kunnen door iedereen worden opgevraagd of online worden geraadpleegd.

Burgers kunnen in veel gevallen uw mening kenbaar maken voordat een definitief besluit is genomen. De Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dragen de overheid zelfs op om ook ongevraagd de burgers voor te lichten over belangrijke besluiten. Zo is wettelijk voorgeschreven dat veel ontwerpbesluiten, zoals bestemmingsplannen, een bepaalde periode op het gemeentehuis ter inzage moeten worden gelegd. Belanghebbenden kunnen daar bedenkingen tegen inbrengen.

5.5.2 Inspraak

Inspraak, het invloed geven van de burger op beslissingen die nog genomen moeten worden, is in veel gevallen wettelijk verplicht. De inspraak kan schriftelijk worden geregeld, maar ook mondeling, bij voorbeeld in de vorm van een hoorzitting. Naast allerlei georganiseerde vormen van inspraak is er de mogelijkheid het beleid te beïnvloeden via een raadslid of een wethouder. Belangengroepen en actiecomités onderhouden vaak veelvuldig contact met wethouders en raadsleden. Wie wil dat het gemeentebestuur iets doet of nalaat, kan naar het spreekuur van een wethouder gaan, hem of haar opbellen of e-mailen, één of meer raadsleden trachten te overtuigen of een partijvergadering bezoeken.

Veel gemeenten doen de laatste jaren aan zogenaamde interactieve beleidsvorming. Daarbij gaat het dan om bij voorbeeld de herinrichting van een centraal plein in de gemeente. Omwonenden en belanghebbenden worden in een interactief proces uitgenodigd om wensen en ideeën te formuleren en zo mogelijk een voorkeur uit te spreken. Burgers reageren dan niet meer, zoals in het geval van inspraak, op kant-en-klare plannen, maar maken zelf die plannen mee. De gemeenteraad neemt uiteindelijk de beslissingen. De raad houdt dan wel zo veel mogelijk rekening met de plannen die burgers samen met ambtenaren en wethouder(s) hebben gemaakt.

5.5.3 Beroep en bezwaar

Diverse wetten en verordeningen bieden de burger de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen een beslissing van het gemeentebestuur. Wie bezwaar wil aantekenen tegen een besluit van het college of de raad, kan terecht bij de gemeentelijke bezwaarschriften- en/of klachtencommissie. Tegen veel beslissingen is bovendien administratief beroep mogelijk bij de provincie en uiteindelijk bij de Kroon. Men kan ook naar de rechter stappen (Hoofdstuk 11).

6 Zelfstandige bestuursorganen

Lang niet alle besluiten van de overheid worden uitgevoerd door Rijk, provincie of gemeente. Soms wil men bepaalde uitvoeringstaken juist op enige afstand plaatsen van de politieke verantwoordelijkheid van de minister. Dit is met name het geval

wanneer het gaat om de toepassing van strikte voorschriften in een groot aantal individuele gevallen of wanneer de inbreng gewenst is van onafhankelijke deskundigen of van direct betrokkenen. De uitoefening van de taak wordt dan meestal bij wet of algemene maatregel van bestuur opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

Bekende voorbeelden van zelfstandig bestuursorganen zijn de Kamers van Koophandel, de Dienst Uitvoering Onderwijs en De Nederlandsche Bank. Het aantal ZBO's is echter groot: het gaat om alle gevallen waarin een overheidstaak aan een instantie of bedrijf wordt opgedragen. Veel van de hiervoor genoemde zelfstandige bestuursorganen hebben uitsluitend overheidstaken. Voor andere ZBO's vormt de overheidstaak maar een (klein) deel van de activiteiten. Een voorbeeld zijn de garagebedrijven: alleen het uitvoeren van APK-keuringen is een overheidstaak.

De voor dat terrein verantwoordelijke minister behoudt een beperkt aantal bevoegdheden, bijvoorbeeld het benoemen van bestuursleden, het geven van aanwijzingen of het goedkeuren van de begroting. Eén en ander wordt bij de instelling van een ZBO geregeld. De minister is alleen verantwoordelijk voor het gebruik dat hij van deze bevoegdheden maakt en niet voor de uitvoeringsbeslissingen die het bestuursorgaan zelf neemt.

Een overzicht van alle ZBO’s is te vinden in het ZBO-register (http://almanak.zboregister.overheid.nl).

Einde