

Juridisch-bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid

Enkele toekomstschetsen
voor de externe integratie van
water en ruimtelijke ordening

H.F.M.W. van Rijswijk en P.P.J. Driessen (red.)
Ch.W. Backes
C. Dieperink
A.A.J. de Gier
F.A.G. Groothuijse

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het Milieu en Natuur Planbureau

Verzorging binnenwerk: Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/M. Walraven

© 2006 H.F.M.W. van Rijswick en P.J.J. Driessen (red.)

ISBN 90-78325-05-4

ISBN-13: 978-90-78325-05-5

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the publisher.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs, noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade, die zou kunnen voortvloeien uit enige fout, die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding.....	33
1.1 Schets van de problematiek	33
1.2 Analyseperspectief	35
1.3 Doel en vraagstelling van de studie.....	40
1.4 Opbouw van het rapport	42
Deel I Juridische ommekeer in het waterbeheer	45
2. De relatie tussen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening.....	47
2.1 Inleiding.....	47
2.2 De waterkwaliteitsopgave	49
2.3 Implementatie van de Kaderrichtlijn water	52
2.4 Het planstelsel van de ruimtelijke ordening	61
2.5 De toepassing van luchtkwaliteitsnormen in Nederland ..	66
2.6 Scenario's	81
2.7 Conclusie	87
3. Relatie tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening.....	91
3.1 Inleiding.....	91
3.2 De ruimtelijke waterbeheersopgaven: algemeen.....	92
3.3 Veiligheid	94
3.4 Wateroverlast.....	109
3.5 Scenario's	127
3.6 Conclusie	136
4. Conclusie deel I: Juridische ommekeer gewogen	139
4.1 Inleiding.....	139
4.2 Verschillen in de juridische capaciteit.....	140
4.3 Overeenkomsten in juridische capaciteit.....	146
4.4 Conclusie juridische capaciteit	149
Deel II Bestuurlijke ommekeer in het waterbeheer	153
5. De nieuwe aanpak in het waterbeleid	155
5.1 Inleiding.....	155
5.2 Een nieuwe stijl van besturen	156
5.3 Binnen een Europese dimensie	158
5.4 Met een geïntegreerd wettelijk kader	161
5.5 Resultierend in drie dilemma's.....	163

INHOUDSOPGAVE

6. Ontwikkelingen in de planstructuur.....	169
6.1 Inleiding.....	169
6.2 Huidige en toekomstige planstructuur in formele zin	169
6.3 Planstructuur (deel)stroomgebiedbeheersplannen.....	172
6.4 Afstemming op andere beleidsterreinen.....	176
6.5 Conclusie.....	178
7. Ervaringen en waardering op regionaal niveau	181
7.1 Oordeel op hoofdlijnen.....	181
7.2 Rollen en taken.....	184
7.3 Interne samenhang.....	185
7.4 Externe samenhang.....	186
7.5 Conclusie.....	186
8. Conclusies deel II: bestuurlijke ommekeer gewogen	189
8.1 Inleiding.....	189
8.2 Kansen	189
8.3 Bedreigingen	190
8.4 Bestuurlijke capaciteit gewogen.....	191
Deel III Toekomstschets.....	195
9. Naar een nieuw juridisch-bestuurlijk arrangement in het waterbeleid	197
9.1 Introductie	197
9.2 Interne integratie binnen het waterbeheer	200
9.3 Externe integratie van waterbeheer en andere beleidsterreinen	200
9.4 Randvoorwaarden voor een optimale juridische en bestuurlijke capaciteit.....	201
9.5 Uitgangspunten voor een toekomstige juridisch-bestuurlijk arrangement.....	202
9.6 Optimale afstemming tussen water en ruimtelijke ordening.....	203
Literatuur.....	207

Samenvatting

1. Inleiding

Het Nederlandse waterbeleid wordt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw geconfronteerd met een groot aantal veranderingen en vernieuwingen. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn ten eerste de wijzigende natuurlijke omstandigheden, zoals klimaatverandering en bodemdaling. Ten tweede is het beleidsperspectief gewijzigd: het concept 'integraal waterbeheer' heeft zijn intrede gedaan. Dit betekent dat het waterbeleid meer dan voorheen is gericht op alle aspecten van het watersysteem in onderlinge samenhang: oppervlaktewater, grondwater, oevers, flora en fauna, waterkeringen en technische infrastructuur. Ook waterkwaliteit en waterkwantiteit worden in onderlinge samenhang beschouwd. Aan het integraal waterbeheer dient met name op het regionale niveau uitwerking en uitvoering te worden gegeven. Ten derde is de beleidsorganisatie complexer geworden. Met de intrede van het begrip 'integraal waterbeheer' zijn de onderlinge afhankelijkheden tussen de betrokken beleidsactoren en beleidssectoren prominenter naar voren getreden. Op het regionale niveau zijn de hoofdrolspelers de regionale directies van Rijkswaterstaat, de provincies en de waterschappen. De Europese Kaderrichtlijn water - gericht op de Europese aanpak van met name de waterkwaliteitsproblematiek - heeft daar nog een internationale dimensie aan toegevoegd. Deze richtlijn schrijft voor dat er stroomgebiedbeheersplannen (of plannen voor delen van die stroomgebieden) tot stand dienen te komen. Voorts bepaalt de richtlijn dat de lidstaten een actieve participatie van alle betrokken partijen bij het waterbeleid - dus ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties - dienen te bevorderen. Beleidsvorming, regulering, sturing en controle in het waterbeleid worden derhalve steeds meer gekarakteriseerd door een complex web van actoren, die op verschillende niveaus van bestuur en uitvoering actief zijn en hun invloed willen doen gelden. Met recht kan gesproken worden van een beleidsterrein waar 'multi-actor

governance’, ‘multi-level governance’ en ‘multi-sector governance’ centraal staan.

In het nieuwe waterbeleid gaat het met name om de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water, alsook om de uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water.

Beide beogen in wezen eenzelfde op integraliteit gerichte beleidsontwikkeling, maar bij de Kaderrichtlijn ligt het accent op de waterkwaliteit, terwijl het Nationaal Bestuursakkoord Water met name is ontstaan vanuit de waterkwantiteitsproblematiek. Via de ontwikkeling van een integrale waterwet zou in de komende jaren de aanpak van de waterkwaliteitsproblematiek moeten worden verbonden met de aanpak van de waterkwantiteitsproblematiek. Inmiddels is het voorontwerp van de nieuwe Waterwet gepubliceerd.

Belangrijk is dat de bestuurlijke slagkracht wordt geoptimaliseerd, teneinde de nieuwe uitdaging in het waterbeleid - een duurzaam beheer van watersystemen - effectief en efficiënt tegemoet te treden. In feite is de vraag relevant of met deze nieuwe ontwikkelingen de ‘bestuurlijke capaciteit’ van de betrokken overheden bij het waterbeleid zodanig kan verbeteren, dat zij de nieuwe inhoudelijke uitdagingen in het waterbeleid voor de middellange en lange termijn aan kunnen. Hierbij zij opgemerkt dat deze ‘bestuurlijke capaciteit’ niet alleen afhankelijk is van de nieuwe wet, maar ook van andere instrumenten die kunnen worden ingezet.

2. Doel van het onderzoek

Dit onderzoek kent een juridisch deel en een bestuurlijk deel.

Het doel van het juridische deel van deze studie is om vooraf inzicht te krijgen in de mogelijkheden die het juridisch instrumentarium kan bieden om te voldoen aan de wateropgaven zoals die voortvloeien uit zowel de Kaderrichtlijn water als het Nationaal Bestuursakkoord water. Omdat deze studie met name toekomstschetsen bevat, worden de opgaven van het waterbeleid benaderd aan de hand van deels nu geldende regelgeving (Wet milieubeheer) en deels in voorbereiding zijnde regelgeving (Wet

SAMENVATTING

ruimtelijke ordening en nieuwe Waterwet). Daarbij wordt aandacht geschonken aan de relatie tussen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening enerzijds en de relatie tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening anderzijds. In een analyse van de verschillen en overeenkomsten tussen de afstemming tussen ruimtelijke ordening enerzijds en de kwaliteits- en de kwantiteitsopgave anderzijds wordt onderzocht hoe het is gesteld met de juridische capaciteit voor het waterbeleid.

Het doel van het bestuurlijke deel van deze studie is om vooraf inzicht te krijgen in de kansen en risico's die de bestuurlijke arrangementen in het waterbeleid met zich brengen, door een inschatting te maken van de bestuurlijke capaciteit. Op grond daarvan zullen mogelijkheden c.q. opties worden aangegeven om kansen te verbreden en risico's te vermijden.

3. Waterkwaliteit en de ruimtelijke ordening

Sinds medio jaren zeventig van de vorige eeuw maken zowel de Europese als de nationale wetgever regelgeving voor de bescherming van de kwaliteit van het water. Net als in Nederland is in Europa het besef doorgedrongen dat voor een optimale bescherming van watersystemen een integrale benadering noodzakelijk is. Daartoe is de Kaderrichtlijn water tot stand gebracht. Een duurzame bescherming van watersystemen is slechts mogelijk wanneer naast instrumenten uit het waterbeleid ook instrumenten uit andere beleidsterreinen worden ingezet. Zowel op nationaal als op Europees niveau is er dan ook aandacht voor de relatie met andere beleidsterreinen die relevant zijn voor het behalen van de doelstellingen voor het waterbeheer. Het gaat dan in het bijzonder om de relatie met de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, het natuurbeschermingsbeleid, het landbouwbeleid en het stoffen- en productenbeleid. De wateropgave die vanuit de Kaderrichtlijn water op de Lidstaten van de Europese Gemeenschap rust wordt beschreven evenals de wijze waarop deze Europese verplichtingen in het Nederlandse recht worden omgezet, waarbij in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan de relatie met de ruimtelijke ordening. Nu het bij de Kaderrichtlijn water in belangrijke mate zal gaan

om het voldoen aan waterkwaliteitseisen in 2015, waarbij de relatie met de ruimtelijke ordening een belangrijke rol speelt, is in het onderzoek aandacht besteed aan de implementatie van luchtkwaliteitseisen in het Nederlandse recht en de wijze waarop deze luchtkwaliteitseisen doorwerken naar de ruimtelijke ordening. Ter illustratie is ingegaan op de wijze waarop enkele andere lidstaten van de Europese Unie omgaan met de doorwerking van luchtkwaliteitseisen naar de ruimtelijke ordening.

De Kaderrichtlijn water en de implementatie in het Nederlandse recht

De Kaderrichtlijn water is in het jaar 2000 van kracht geworden en kent ambitieuze doelstellingen, neergelegd in de preambule en meer in het bijzonder in artikel 1. De richtlijn beoogt onder meer een progressieve en significante vermindering van verontreiniging, de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, en het terugbrengen van prioritair gevaarlijke stoffen in het mariene milieu.

De KRW gaat uit van een integrale benadering van het watersysteembeheer, welke ziet op zowel grondwater, oppervlaktewater en kustwateren en beoogt in beginsel kwaliteit als kwantiteit van watersystemen te verbeteren.

Om de integrale benadering te realiseren én om aan de doelstellingen te kunnen voldoen wordt gekozen voor een stroomgebiedbenadering. Waterbeheer dient plaats te vinden op het niveau van stroomgebieden en, als dat vanwege de grensoverschrijdende wateren niet geheel mogelijk is, op het niveau van deelstroomgebieden.

De doelstellingen voor de waterkwaliteit zijn uitgewerkt in artikel 4 van de richtlijn. In 2015 dient al in het water in de Gemeenschap in een 'goede toestand' te zijn. De goede toestand van wateren valt uiteen in een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand. Er zijn een aantal mogelijkheden om de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen te verlengen en om de doelstellingen zelf te kunnen verlagen. Daarbij kunnen economische en maatschappelijke overwegingen een rol spelen.

SAMENVATTING

De ‘goede toestand’ uit de Kaderrichtlijn water kan worden gekarakteriseerd als een waterkwaliteitseis. Een kwaliteitseis wordt Europeesrechtelijk gezien als een resultaatsverplichting. Nederland heeft zich er dus toe verplicht om de goede toestand op tijd te realiseren, tenzij wordt voldaan aan de in de Kaderrichtlijn genoemde voorwaarden om lagere doelen te realiseren of op een latere tijdstip de doelen te realiseren. Naast de verplichtingen waar in 2015 aan moet zijn voldaan, geldt een algemene verplichting (op grond van artikel 10 EG-Verdrag) geen maatregelen of besluiten te nemen die het bereiken van de doelstellingen in 2015 ernstig in gevaar kunnen brengen.

Om haar doelstelling te bereiken kent de richtlijn een grote hoeveelheid instrumenten, variërend van verboden, kwaliteitseisen, emissiegrenswaarden, vergunningen, ‘andere’ beheersmaatregelen, plannen, financiële bepalingen et cetera. Bepaalde instrumenten worden in de KRW verplicht voorgeschreven, andere instrumenten kunnen aanvullend worden ingezet. De KRW biedt de Lidstaten meer flexibiliteit bij het gebruik van verschillende instrumenten dan de oudere richtlijnen én bij het vaststellen van de nationale doelstellingen voor de goede ecologische toestand, maar daarentegen is het einddoel – een goede toestand van de wateren in de Europese Gemeenschap – een harde eis.

De Nederlandse implementatie van de KRW heeft in 2005 plaatsgevonden door wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer, waarbij verplichtingen ten aanzien van de bevoegde autoriteit, de stroomgebiedbeheerplannen, de grensoverschrijdende samenwerking, de milieukwaliteitseisen, een aanscherping van het stand-stillbeginsel en de monitoringverplichtingen in de wet zijn opgenomen.

Om de implementatie te kunnen voltooien moeten nog de nodige uitvoeringsregelingen worden vastgesteld. Zo moeten de amvb’s met landelijke kwaliteitseisen voor de goede chemische kwaliteit nog worden vastgesteld. De uitwerking van de goede ecologische toestand in kwaliteitseisen, die worden gedifferentieerd naar regionaal of deelstroomgebiedsniveau, is mogelijk in provinciale milieuverordeningen. Gezien de verplichting

te implementatie van de ecologische doelstellingen moet worden aangenomen dat de provincies *verplicht* zijn de noodzakelijke kwaliteitseisen vast te stellen, indien deze niet op nationaal niveau worden vastgesteld.

De implementatie van de planverplichtingen die voortvloeien uit de KRW worden opgenomen in de Waterwet. Zorgelijk is dat het nog steeds mogelijk blijft provinciale waterplannen te maken die niet aansluiten bij de stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn water. Het wordt wel mogelijk gemaakt dat de provincies regionale waterplannen maken die aansluiten bij de KRW. In deze regionale waterplannen kan nauw worden samengewerkt met provincies die deel uitmaken van hetzelfde stroomgebied. Bij een richtlijnconforme uitleg van de planverplichtingen uit de Waterwet moet worden aangenomen dat slechts regionale dan wel (deel)stroomgebiedbeheerplannen mogelijk zijn.

Naast de wettelijke planverplichtingen uit de Waterwet is een buitenwettelijk overleg- en planstelsel in het leven geroepen dat uitvoerig in het rapport wordt beschreven.

De verplichte maatregelenprogramma's uit de KRW moeten in de nationale regelgeving worden gezocht in het meest geschikte bestaande plan. Dat betekent, dat in een veelheid van plannen op verschillende beleidsterreinen gezocht moet worden naar onderdelen van het verplichte maatregelenprogramma.

De Waterwet kent een vergunning die ziet op alle handelingen in het watersysteem. De vergunningplicht sluit, zoals het er nu naar uitziet, aan bij de eisen die voortvloeien uit zowel de KRW als uit bestaande Europese waterrichtlijnen, waarbij er van uit mag worden gegaan dat in de amvb's en provinciale verordeningen waarin de kwaliteitseisen worden vastgelegd, in ieder geval wordt bepaald dat bij besluiten op grond van de Waterwet de eisen in acht moeten worden genomen.

De Waterwet kent als aanvullend instrument het waterakkoord waarin door waterbeheerders afspraken kunnen worden gemaakt betreffende het watersysteembeheer. Het is nog onduidelijk of de uiteindelijke vormgeving van het waterakkoord een geschikt instrument is om aan de doelstel-

SAMENVATTING

lingen van de KRW te kunnen voldoen, of daar althans aan bij kan dragen.

In het voorontwerp Waterwet is een projectbevoegdheid opgenomen voor de waterbeheerder voor de 'aanleg, verlegging, verbetering of wijziging anderszins van een watersysteem'. Aangenomen kan worden dat hoewel deze projectbevoegdheid veelal zal worden gebruikt in het kader van het kwantiteitsbeheer en ten behoeve van waterkeringwerken, de bevoegdheid in beginsel eveneens ziet op kwaliteitsaspecten, nu gesproken wordt van de verbetering van watersystemen. Zeker met het oog op het bereiken van een goede ecologische toestand is aannemelijk dat de projectbevoegdheid een nuttig instrument kan zijn.

Voor de doorwerking van milieunormen – zoals de goede toestand van wateren - naar andere beleidsterreinen en in het bijzonder naar de ruimtelijke ordening, bestaan meerdere mogelijkheden. Het vaststellen van milieu- of waterkwaliteitseisen bij of krachtens de Wet milieubeheer, waarbij wordt bepaald dat zij doorwerken naar andere beleidsterreinen, is een belangrijk instrument. Er zijn echter meerdere manieren om milieunormen of waterkwaliteitsdoelstellingen door te laten werken naar andere beleidsterreinen. Zo wordt anno 2006 in het bijzonder gebruikt gemaakt van afstemmingsmechanismen die plaatsvinden op planniveau. Van deze afstemmingsmechanismen kan worden gezegd dat ze goed zullen werken indien overheden bereid zijn waterkwaliteitseisen mee te laten wegen in hun besluitvorming, maar dat het tegelijkertijd relatief makkelijk is waterhuishoudkundige belangen niet mee te laten wegen als dat om wat voor reden dan ook opportuun wordt geacht.

Concluderend kan worden gesteld dat afstemming van planvorming juridisch niet garandeert dat waterkwaliteitseisen, zoals die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water, daadwerkelijk doorwerken in de besluitvorming op andere beleidsterreinen. Dat ligt genuanceerder wanneer gebruik moet worden gemaakt van toezichtmechanismen als goedkeuringen en verklaringen van geen bezwaar.

In de nieuwe wetgeving wordt gekozen voor minder sturing door middel van goedkeuringsvereisten in combinatie met aanwijzingsbevoegdheden als 'ultimum remedium', maar wordt uitgegaan van zoge-

naamde ‘pro-actieve sturing’ door provincies en het rijk door middel van verordende bevoegdheden.

Opgemerkt wordt dat enerzijds een grote rol voor decentrale overheden wordt weggelegd met een eigen verantwoordelijkheid om de voorgestelde doelen te bereiken, maar dat anderzijds deze eigen verantwoordelijkheid moet worden uitgeoefend binnen door hogere overheden vastgestelde kaders (pro-actieve sturing) én de mogelijkheden die de hogere/ rijksoverheid heeft om met behulp van sterk sturende instrumenten in te grijpen om te garanderen dat daadwerkelijk aan de verplichtingen uit de KRW kan worden voldaan (repressieve instrumenten). De keuze voor de decentrale overheid is daarmee het met behoud van enige beleidsruimte vrijwillig zelf te doen in samenwerking met andere overheden. Indien dat niet lukt, wordt het aan de hogere overheid overgelaten, die in dat geval zal ingrijpen. In het laatste geval resteert er geen beleidsvrijheid meer voor de lagere overheid.

Het voorontwerp Waterwet gaat er vanuit dat de kwaliteitseisen die voortvloeien uit de KRW en worden vastgesteld op grond van de Wm bij alle besluiten en feitelijke beheermaatregelen die worden genomen op grond van de Waterwet in acht worden genomen.

De doorwerking naar andere beleidsterreinen verschilt per beleidsterrein. Voor de milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer wordt aangesloten bij het systeem zoals dat anno 2006 geldt. Dat betekent dat in de amvb of in de provinciale verordening wordt aangegeven bij welke besluiten de eisen in acht moeten worden genomen/er rekening mee moet worden gehouden. Nu deze kwaliteitseisen nog niet zijn vastgesteld kan nog niet worden aangegeven voor welke wetten en besluiten de waterkwaliteitseisen gaan gelden. De doorwerking naar de ruimtelijke ordening vindt primair plaats door de waterplannen op rijks- en provinciaal niveau tevens structuurvisie in de zin van de nieuwe Wro te laten zijn (voor zover deze plannen ruimtelijke aspecten bevatten). Aanvullende doorwerking kan worden verkregen door de Wro aan te wijzen in de amvb als beschreven bij de kwaliteitseisen op grond van de Wm. De

SAMENVATTING

doorwerking naar het natuurbeheer is slechts geregeld voorzover de kwaliteitseisen worden vastgesteld op grond van de Wm en in de betreffende amvb's of provinciale verordeningen besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en Faunawet worden aangewezen. Hetgeen hiervoor opgemerkt is met betrekking tot de doorwerking naar het natuurbeheer geldt eveneens voor het stoffen- en productenbeleid.

Voor verschillende waterkwaliteitseisen is in het Nederlandse recht gekozen voor uiteenlopende wijzen van doorwerken. De kwaliteitseisen opgenomen in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren kunnen worden aangemerkt als grenswaarden, maar hoeven slechts bij het vaststellen van plannen in acht te worden genomen. De kwaliteitseisen opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren gelden voor alle besluiten van bestuursorganen, die gevolgen voor de oppervlaktewaterkwaliteit kunnen hebben, maar worden gekwalificeerd als richtwaarden. Dat betekent dat bestuursorganen van deze normen af mogen wijken, mits deze afwijking goed wordt gemotiveerd.

Er zijn nog geen kwaliteitseisen voor de goede chemische en ecologische toestand vastgesteld ter implementatie van de Kaderrichtlijn water. Er is eveneens nog geen jurisprudentie over de wijze waarop waterkwaliteitseisen doorwerken in ruimtelijke besluitvorming.

Het planologisch-juridisch kader: WRO en Wro

Het planstelsel van de huidige WRO wordt gekenmerkt door een sterk decentraal karakter. Alleen het bestemmingsplan kan de burger rechtens binden en uitsluitend de gemeenteraad is tot het vaststellen van een bestemmingsplan bevoegd. In een land waar vormen van ruimtegebruik slechts zijn toegestaan voor zover zij volgens het bestemmingsplan zijn toegelaten, legt dat systeem opmerkelijk veel zeggingsmacht bij de gemeenten. Juist om die reden zijn van meet af aan enkele bestuursrechtelijke correctiemechanismen in de WRO opgenomen, in het bijzonder de provinciale en later (vanaf 1985) ook de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid m.b.t. het bestemmingsplan.

Deze repressieve toezichtsbevoegdheden staan naast de, in de bestuurspraktijk zeer belangrijke, goedkeuringsbevoegdheid van GS m.b.t. bestemmingsplannen. Op deze wijze is sprake van een monopoliepositie van de gemeenteraad als de burger bindende planvaststeller, getemperd door het vetorecht van GS wat betreft de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Sedert 2000 is, als middel van bovengemeentelijke sturing, de mogelijkheid van het opnemen van zgn. 'concrete beleidsbeslissingen' in hogere plannen (PKB, streekplan en regionaal structuurplan) toegevoegd in de WRO. Met deze concrete beleidsbeslissingen kunnen de lagere overheden, waaronder in het bijzonder de gemeenteraad als bestemmingsplanvaststeller, rechtens worden gebonden.

Het systeem van de nieuwe Wro, die momenteel bij de Eerste Kamer ter beraadslaging voorligt, heeft een veel meer pro-actieve vorm van sturing als uitgangspunt.

De bovengemeentelijke ruimtelijke plannen, de PKB en het streekplan, komen te vervallen en daarmee ook (weer) de concrete beleidsbeslissingen als de lagere overheden rechtens bindende onderdelen van die plannen. Min of meer in de plaats daarvan komen de zogeheten Structuurvisies op rijks-, provinciaal en ook gemeentelijk niveau. Deze structuurvisies moeten primair worden beschouwd als indicatieve beleidsdocumenten, een juridisch bindende werking wordt daaraan expliciet niet toegekend.

De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe Wro betreffen de (interventie-)bevoegdheden van de hogere bestuursorganen.¹

In de eerste plaats wordt het fenomeen van de 'algemene regels' ingevoerd, dat inhoudt dat de Kroon bij algemene maatregel van bestuur (amvb) en Provinciale Staten bij provinciale verordening algemeen verbindende voorschriften kunnen stellen, welke door de gemeenteraad binnen een jaar in een bestemmingsplan moeten worden verwerkt. Men kan

¹ Wat betreft de gemeentelijke bevoegdheden in de ruimtelijke ordening verandert er au fond niet zoveel. Het bestemmingsplan blijft juridisch-inhoudelijk gezien nagevoeg dezelfde planfiguur.

SAMENVATTING

daarbij, bij wijze van voorbeeld, wat betreft de amvb denken aan regels zoals nu in de Beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' worden gesteld m.b.t. toegelaten bebouwing in het winterbed van de grote rivieren. Deze algemene regels krijgen bovendien meteen na hun inwerkingtreding, vooruitlopend op hun verwerking in bestemmingsplannen, rechtstreekse werking als verplicht toetsingskader voor de verlening van aanleg- en bouwvergunningen. De specifieke aanwijzingsbevoegdheid (nu geregeld in art. 37 WRO) blijft, in een enigszins aangepaste vorm, bestaan.

Zowel de minister van VROM als Provinciale Staten krijgen de bevoegdheid om, ten aanzien van nationale resp. provinciale belangen, bestemmingsplannen vast te stellen. Hiermee is deze wijziging van principieel belang, omdat daarmee de monopolie-positie van de gemeenteraad wordt doorbroken.

Tevens is in de nieuwe Wro een regeling voor zowel rijks- als provinciale projecten opgenomen. Een rijks- of provinciaal projectbesluit heeft eenzelfde juridische werking als de huidige art. 19 WRO-vrijstelling van het bestemmingsplan. Daarbij is ook voorzien in een regeling ter coördinatie van de verlening van en de rechtsbescherming tegen de voor de realisering van het project benodigde uitvoeringsbesluiten (m.n. vergunningen).

Tegenover deze vermeerdering van interventiebevoegdheden staat, althans voor het provinciaal bestuur, een belangrijke reductie van beïnvloedingsmacht, doordat de goedkeuringsbevoegdheid van GS bij bestemmingsplannen komt te vervallen. Een niet onaanzienlijk restant van de goedkeuringsbevoegdheid is voor GS echter behouden gebleven, doordat GS in de bestemmingsplanprocedure tegen een vastgesteld bestemmingsplan een zogeheten 'negatieve aanwijzing' kunnen uitvaardigen, waardoor zij kunnen voorkomen dat het desbetreffende (deel van het) bestemmingsplan in werking treedt.

Denkbare scenario's van doorwerking

Scenario's van meer of minder centrale sturing bij de integratie van waterbeleid en ruimtelijke ordening naar toekomstig recht zijn de volgende:

De minst vergaande vorm van centrale sturing bij de externe integratie van water en ruimtelijke ordening vindt plaats door alleen gebruik te maken van de in de Voorontwerp Waterwet en ontwerp-Wro opgenomen structuurvisies, de ook onder het huidige recht bestaande watertoets en de inzet van bestuurlijk overleg (in de zin van artikel 10 Bro).

In art. 5.1 Waterwet en art. 5.4. Waterwet wordt bepaald dat een nationaal respectievelijk regionaal waterplan, vast te stellen door de betrokken Ministers respectievelijk provinciale staten, de status heeft van een rijks dan wel een provinciale structuurvisie als bedoeld in art. 2.3 en 2.2 Wro. Deze optie heeft echter voor de implementatie van de KRW een slechts geringe betekenis. De structuurvisie bevat immers geen de burger of andere overheden bindende normen en vervult (slechts) de functie van een indicatief beleidskader. Wel kan het eventueel de functie vervullen van kader of achtergrond van de op provinciaal niveau te stellen algemene regels (bij verordening of de uitoefening van andere bevoegdheden op grond van de Wro).

De watertoets, zoals die ook nu reeds in het Bro is geregeld, wordt wel gekenschetst als een procesinstrument, dat dient te bewerkstelligen dat al in een vroegtijdig stadium waterhuishoudkundige belangen worden meegenomen in de ruimtelijke besluitvorming. Dat betekent echter niet dat waterhuishoudkundige belangen niet het onderspit kunnen delven bij de afweging van alle belangen zoals die in de ruimtelijke ordening plaats vindt.

Het enige ruimtelijke besluit dat er in de sfeer van de implementatie van Europese richtlijnen werkelijk toe doet is het bestemmingsplan. Dit is immers het enige ruimtelijke plan dat burgers bindende normen (over toegestaan ruimtegebruik) kan bevatten. Tot vaststelling van bestemmingsplannen is in eerste instantie de gemeenteraad bevoegd. De conclusie is dan dat de implementatie van de KRW, wat de ruimtelijke aspecten betreft, primair door de gemeente geschiedt.

In de Wro wordt echter ook de mogelijkheid van Rijks- en provinciale bestemmingsplannen geïntroduceerd. Daarvoor geldt *mutatis mutandis* hetzelfde.

SAMENVATTING

Voorts kent de Wro het (overigens nu al bestaande) Rijksprojectbesluit en het provinciale projectbesluit. In hun essentie zijn zij een, met het huidige art. 19 WRO vergelijkbare, vrijstelling van een geldend bestemmingsplan. Zij bepalen derhalve slechts dat bepaalde normen (in een geldend bestemmingsplan) *niet* gelden, voor zover die normen zich namelijk tegen de *realisatie* van een Rijks- of provinciaal project verzetten. Om die reden is het projectbesluit op zichzelf geen geschikt middel om Europese normen te implementeren. Het is echter mogelijk om aan een projectbesluit voorschriften (voorwaarden) te verbinden. Het is niet ondenkbaar dat die voorschriften ter implementatie van de KRW kunnen dienen.

De inhoud van een gemeentelijk bestemmingsplan kan van hogerhand (door Rijk en provincie) mede worden bepaald. Daartoe hebben die bovengemeentelijke overheden in de Wro twee interventiebevoegdheden toebedeeld gekregen, die kunnen worden gekenschetst als preventief of proactief enerzijds en repressief anderzijds. Als eerste de bevoegdheid om algemene regels uit te vaardigen, te weten een amvb (door de Kroon) en een provinciale verordening (door provinciale staten). Daarnaast blijft de specifieke aanwijzingsbevoegdheid, nu opgenomen in art. 37 WRO, bestaan, uit te oefenen door respectievelijk een minister (van VROM dan wel een andere minister in overleg met de minister van VROM) en gedeputeerde staten. In verband met de vereiste implementatie van de KRW komen vooral deze algemene regels voor toepassing in aanmerking. Deze algemene regels zouden overigens in combinatie met de instructie-amvb en instructieverordening (art. 4.3 resp. 4.4 Waterwet) kunnen worden vastgesteld. Die optie lijkt echter alleen zinvol en heeft ook alleen meerwaarde, wanneer de kwaliteitseisen in de KRW op landelijk niveau (in een amvb) dan wel op regionaal niveau (in een provinciale verordening) ruimtelijk vertaald of in ruimtelijke randvoorwaarden omgezet zouden worden. Wellicht dat dit in het bijzonder van belang kan zijn bij de categorie 'beschermde gebieden' in de KRW, omdat vooral bij deze laatste gebieden een regionale vertaling nodig kan zijn. Feit is wel dat de algemene regels slechts gesteld kunnen worden in het belang van een goede nationale, resp. regionale ruimtelijke ordening. Het moet daarbij dus om ruimtelijke normen gaan. Zuivere (milieu- of water-)kwaliteitseisen in

technische zin zijn dat niet. Zij hebben weliswaar ruimtelijke consequenties, maar betreffen niet de (goede) ruimtelijke ordening. Dergelijke technische kwaliteitseisen lenen zich derhalve niet voor opname in een algemene regel op grond van de Wro.

Het vorenstaande zou men als een scenario met een gematigd - bovenlokale sturing scenario kunnen beschouwen.

Het voorgaande scenario verkeert in een onversneden bindende variant, wanneer sprake zou zijn van de vaststelling van rijksbestemmingsplannen, waarin de kwaliteitseisen worden omgezet.

In de Wet milieubeheer, of in een amvb krachtens de Wm, worden de kwaliteitseisen opgenomen die uit de KRW voortvloeien. Daarbij wordt bepaald bij welke besluiten, waaronder de vaststelling van een bestemmingsplan, deze eisen in acht genomen dienen te worden. Dit is het model zoals dat is gevolgd bij het Besluit luchtkwaliteit. Op deze wijze wordt niet gekozen voor een ruimtelijke vertaling van kwaliteitseisen, maar wordt volstaan met het stellen van randvoorwaarden voor latere besluitvorming. Een voordeel van deze variant is dat de eisen niet ruimtelijk vertaald hoeven te worden in de zin dat op voorhand duidelijk is dat de eisen nodig zijn in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Daarmee wordt rechtens verzekerd dat die eisen bij de bestemmingsplanvaststelling gevolgd (moeten) worden, eveneens (vergelijk scenario 2) op straffe van onrechtmatigheid. Het voordeel daarvan is de helderheid en het feit dat de kwaliteitseisen geen ruimtelijk relevante vertaling behoeven, het nadeel de onwrikbaarheid.

4. Waterkwantiteit en ruimtelijke ordening

Bij de beschrijving van de wateropgaven dient een onderscheid gemaakt te worden tussen veiligheid en wateroverlast, nu voor deze aspecten verschillende normen gelden. De normen voor veiligheid hebben een indirecte relatie met de ruimtelijke ordening, de normen voor wateroverlast een directe, nu zij zijn gekoppeld aan het ruimtegebruik. Dat maakt een separate behandeling noodzakelijk.. Bij de beschrijving van de huidige regel-

SAMENVATTING

geving en de bestaande afstemmingsmechanismen moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, de watertoets en de rol van de provincie bij de afstemming. Geconcludeerd kan worden dat de rol van de Beleidslijn zeer belangrijk is bij de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening, in tegenstelling tot de rol van de watertoets, die gekenschetst wordt als een procesinstrument dat geen daadwerkelijke garantie biedt voor het laten meewegen van waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Cruciaal bij de afstemming en de doorwerking van waterbelangen in de ruimtelijke ordening onder huidig recht is de positie van gedeputeerde staten, die met behulp van onder meer haar goedkeuringsrecht van bestemmingsplannen de noodzakelijke afstemming het beste kan bewerkstelligen.

Onder het nieuwe recht (Wro en Waterwet) vinden ingrijpende herzieningen plaats in de wijze van sturing. Zo worden de normen voor veiligheid en wateroverlast bij of krachtens de Waterwet bindend vastgelegd. In een directe doorwerking van deze normen naar de ruimtelijke ordening is niet voorzien. De goedkeuring van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten zoals we die kennen onder huidig recht komt te vervallen. Daarvoor in de plaats komen andere sturingsmechanismen, waarvan de rijks en provinciale verordenende bevoegdheid (op basis van zowel de Waterwet als de Wro) en de bestemmingsplannen op provinciaal en rijksniveau de belangrijkste zijn. Deze meer pro-actieve vorm van sturing biedt zeer goede mogelijkheden om een goede afstemming tussen water en ruimtelijke ordening te realiseren.. In tegenstelling tot de ecologische kwaliteitseisen die op provinciaal niveau kunnen worden vastgesteld in de provinciale milieuverordening, geldt voor de waterkwantiteitsnormen geen Europese verplichting om deze te realiseren. Dat maakt de beleidsruimte en de mogelijke flexibiliteit bij de inzet van instrumenten aanmerkelijk groter. Op welke wijzen de afstemming tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening kan worden vormgegeven kan op gelijke wijze als in het voorgaande beschreven door middel van een drietal scenario's worden geschetst. Net als bij de relatie waterkwaliteit – ruimtelijke ordening kunnen de verschillende mogelijkheden op eenzelfde wijze worden geplaatst op een schaal van sterke juridische binding en sterke

bovenlokale sturing tot grote flexibiliteit, weinig juridische binding en nauwelijks bovenlokale sturing. Voor bijna alle varianten biedt het huidige juridisch instrumentarium de noodzakelijke mogelijkheden, met uitzondering van een directe doorwerking van kwaliteitsnormen naar de ruimtelijke ordening zoals hiervoor beschreven. Daarvoor zou een wetswijziging noodzakelijk zijn

Juridische (on)mogelijkheden van afstemming

De meest vergaande vorm van afstemming tussen water en ruimtelijke ordening kan worden bewerkstelligd door in de waterwetgeving (of de milieuwetgeving voor de waterkwaliteitseisen) een directe koppeling naar ruimtelijke besluiten op te nemen. Gedacht moet worden aan een systeem zoals de Wet milieubeheer dat kent. Niet kan immers worden ontkend dat de doorwerking van luchtkwaliteitseisen naar de ruimtelijke ordening krachtig is.

In de wettelijke regeling waarin de norm wordt vastgelegd (bijvoorbeeld een amvb of provinciale verordening) wordt tevens aangegeven welke bestuursorganen bij de uitoefening van welke bevoegdheden de norm in acht moeten nemen of er rekening mee moeten houden. Op deze wijze kan dwingend worden bepaald dat de normen ook gelden voor besluiten op andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening. Een voordeel hiervan is dat normen niet direct ruimtelijk relevant hoeven te zijn of eerst een ruimtelijke vertaling behoeven. Het bevoegd gezag heeft dan nauwelijks meer mogelijkheden de normen naast zich neer te leggen. Ook in dit geval is een zekere differentiatie mogelijk, waarbij voor de kwaliteitseisen binnen Europese grenzen moet worden gebleven. Zo maakt het verschil of de normen in acht moeten worden genomen, of dat er rekening mee moet worden gehouden. Het maakt eveneens verschil of de normen gelden voor bijvoorbeeld het vaststellen van plannen, waterakkoorden of bij het nemen van ieder besluit.

Bij waterkwaliteitseisen wordt gebruik gemaakt van de systematiek van de Wet milieubeheer, welke systematiek doorwerking met een sterke juridische binding naar andere beleidsterreinen goed mogelijk maakt. Dat is gezien de Europese verplichtingen ook noodzakelijk. Bij normen voor

SAMENVATTING

veiligheid en wateroverlast, die puur nationaalrechtelijk zijn en worden vastgesteld op grond van de Waterwet, is vooralsnog niet in deze wijze van doorwerking voorzien. Normen op grond van de Waterwet gelden slechts voor besluiten op grond van de Waterwet. De relatie met de ruimtelijke ordening wordt slechts vormgegeven door middel van niet-bindende structuurvisies. Het ligt wel voor de hand dat de gemaakte keuzes in een (provinciale) structuurvisie een verdere ruimtelijke vertaling door de provincie zullen krijgen. Zeker is dat echter niet. Hierboven is al opgemerkt dat normen voor wateroverlast veel gemakkelijker als ruimtelijke normen kunnen worden gehanteerd, zonder dat een verdere vertaling nodig is, dan de normen voor veiligheid. In beide gevallen zal door het bevoegd gezag in het ruimtelijke spoor een expliciete keuze gemaakt moeten worden voor een doorwerking van veiligheids- en wateroverlastnormen naar de ruimtelijke ordening.

Uit het onderzoek komen enkele belangrijke algemene conclusies naar voren.

In het algemeen kan een sterke verandering van het juridisch instrumentarium worden waargenomen.

Dit geldt voor de hierboven al vermelde Europese verplichtingen ten aanzien van het waterbeheer. Geconcludeerd kan worden dat het van wezenlijk belang is dat de waterkwaliteitsdoelstellingen (mede) zijn gebaseerd op Europese richtlijnen. Dat gegeven stelt randvoorwaarden aan de wijze waarop de afstemming van water en ruimtelijke ordening moet worden vormgegeven. Aangenomen moet worden dat volledige flexibiliteit ten aanzien van in te zetten instrumenten in strijd is met Europese verplichtingen, zeker wanneer niet aan de kwaliteitseisen wordt of in de toekomst kan worden voldaan. Uit het dossier luchtkwaliteit – dat als inspirerende ervaring in het rapport is beschreven – kan worden afgeleid dat waarschijnlijk een zekere mate van saldering (als vorm van flexibiliteit en beleidsvrijheid) wel mogelijk wordt geacht, mits er een beperking naar tijd, plaats en inhoud bij de saldering wordt aangebracht. Voor alles moet er voor worden gezorgd dat aan de Europese verplichtingen – het halen

van gestelde kwaliteitseisen – wordt voldaan (tenzij een terecht beroep op in de KRW opgenomen uitzonderingsgronden wordt gedaan).

In de tweede plaats kenmerkt het toekomstige waterbeheer zich door een integrale benadering die gebaseerd is op watersystemen en zijn uitwerking vindt in de stroomgebiedbenadering. De toekomstige waterwetgeving sluit daar nauw op aan. Tevens zal door middel van de waterkwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer kunnen worden gezorgd voor een externe integratie tussen water, milieu, ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen. De voorziene waterplannen die tevens structuurvisies zullen zijn op grond van de Wro zorgen voor een strategische planmatige afstemming tussen water en ruimtelijke ordening, waarbij in het oog moet worden gehouden dat het hier slechts om juridisch niet bindende planvormen gaat.

Zowel in de toekomstige waterwetgeving als in de Wro wordt gebruik gemaakt van andere sturingsinstrumenten. Goedkeuringsvereisten komen (grotendeels) te vervallen en er wordt gekozen voor sterke pro-actieve sturingsinstrumenten van rijk en provincie in plaats van de bekende repressieve sturingsinstrumenten. De provinciale verordeningen zullen een cruciale rol gaan spelen bij de verwezenlijking van de wateropgaven. Dat geldt zowel voor de waterverordeningen op grond van de Waterwet, de provinciale milieuverordeningen met ecologische kwaliteitseisen (waarbij ook de doorwerking naar andere beleidsterreinen wordt geregeld), als voor de provinciale ruimtelijke verordeningen, welke laatste de provincie sterke mogelijkheden bieden om waterbelangen een volwaardige plaats in de ruimtelijke ordening te geven. Al met al wordt er een duidelijke scheiding aangebracht tussen niet bindende plannen en bindende verordeningen. Deze bindende elementen uit de nieuwe wetgeving zullen van grote invloed kunnen zijn op de uitvoering. Lag voorheen het primaat van de uitvoering bij waterschappen en gemeente, met nieuwe bovenlokale sturingsinstrumenten als het projectbesluit – in de nieuwe wetgeving coördinatie-regeling genoemd - kan de uitvoering worden verplaatst naar provinciaal of zelfs rijksniveau (op basis van de Waterwet en/of de Wro).

SAMENVATTING

Daar waar bovenlokale belangen dat vragen wordt de mogelijkheid geschapen rijks- en provinciale bestemmingsplannen te maken. Alhoewel deze mogelijkheid in eerste instantie meer voor de hand ligt bij het realiseren van de kwantiteitsopgave vanwege de nauwe relatie met de ruimtelijke ordening, is het eveneens denkbaar dat het instrument gebruikt kan worden bij de verwezenlijking van kwaliteitsdoelstellingen, in het bijzonder het realiseren van de ecologische goede toestand.

Er zijn scenario's geschetst voor de wijze waarop de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening in de toekomst kan worden vormgegeven. Deze scenario's variëren voor alle doelstellingen van mogelijkheden met een sterke juridische binding en een sterke bovenlokale sturing tot meer flexibele vormen van overleg en planafstemming. Voor zover doelen voortkomen uit Europese regelgeving is de meest flexibele variant niet mogelijk.

In alle scenario's is een mogelijke rol weggelegd voor waterakkoorden.

Afhankelijk van het belang dat wordt gehecht aan het bereiken van de gestelde doelen, het noodzakelijk draagvlak bij bestuursorganen, maatschappelijke organisaties en burgers, de behoefte aan flexibiliteit én – last but not least - de noodzaak om te kunnen voldoen aan Europese verplichtingen moet het meest geschikte afstemmingsinstrumentarium worden gekozen.

Geconcludeerd kan worden dat er voldoende juridische instrumenten zijn om een goede afstemming tussen water en ruimtelijke ordening te verwezenlijken. Weliswaar kan worden betoogd dat een wettelijke regeling voor deze doorwerking in de Waterwet een meerwaarde kan hebben, maar absoluut noodzakelijk is dat niet, mits van de andere instrumenten adequaat gebruik wordt gemaakt. Óf van de beschikbare instrumenten gebruik wordt gemaakt is geen juridische maar een politiek-bestuurlijke vraag, die in het vervolg van dit rapport aan de orde komt.

Een belangrijke conclusie die uit dit deel van het onderzoek volgt, is dat met het voorgestelde juridische instrumentarium uit de in voorberei-

ding zijn wetgeving – de Wro en de Waterwet – alsmede met de instrumenten uit de Wet milieubeheer, in beginsel aan de wateropgaven kan worden voldaan en dat er geschikte juridische mogelijkheden zijn om de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening met het oog op de realisering van de wateropgaven vorm te geven.

5. Bestuurlijke capaciteit

Zoals in de inleiding reeds werd aangegeven, is er de laatste jaren sprake van een grote dynamiek in het waterbeleid. Nieuwe inhoudelijke inzichten over de waterproblematiek, hebben geleid tot nieuwe beleidsconcepten en beleidsambities. Dat gewijzigde beleid is vastgelegd in diverse nota's. Vanaf 1998 verschenen achtereenvolgens de Vierde Nota waterhuishouding, Anders omgaan met water, Waterbeleid in de 21ste eeuw, Ruimte voor de Rivier, de Derde Kustnota, het Nationaal Bestuursakkoord Water, de Implementatienotitie Kaderrichtlijn Water en het Werkprogramma WB21/KRW. Hoewel geconstateerd kan worden dat er over de hoofdkeers van het beleid nauwelijks verschil van mening is, voerden de betrokken publieke en private partijen niettemin strijd over de uitwerking ervan, de wijze waarop de doelen moeten worden gerealiseerd, de instrumenten die daarvoor moeten worden ingezet of ontwikkeld en de verdeling van de daarbij behorende verantwoordelijkheden. Een en ander heeft geleid tot een nieuwe vorm van besturen, oftewel een nieuw bestuurlijk arrangement. Dit bestuurlijk arrangement bestaat uit een nieuwe stijl van besturen waarbij (a) verticale sturingsvormen worden afgewisseld met horizontale sturingsvormen, (b) het Europees beleid, i.c. de Kaderrichtlijn Water, steeds meer koersbepalend is, en (c) een geïntegreerde watersysteembenadering noodzaak is voor een effectieve aanpak van de problematiek. Daarbij geldt evenwel als voorwaarde dat er geen veranderingen mogen worden aangebracht in het huidige administratieve systeem: de bestaande bestuurlijke verhoudingen moeten intact blijven.

SAMENVATTING

Een en ander leidt evenwel in de praktijk tot een drietal dilemma's:

1. Het dilemma tussen daadkracht tonen (verticaal sturen) of draagvlak creëren (horizontaal sturen).
2. Het dilemma tussen een aanpak gebaseerd op watersysteem of een aanpak gebaseerd op administratieve systemen.
3. het dilemma tussen nevenschiktheid van belangen of ondergeschiktheid van belangen.

De bestuurlijke capaciteit in het waterbeheer zal toenemen als er:

- aanwijzingen zijn dat de waardeconsensus tussen de betrokken actoren zal toenemen;
- de diverse rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren op een heldere wijze zijn vastgelegd;
- het palet aan beleidsinstrumenten op adequate wijze is afgestemd op de beleidsopgave;
- de interne en externe coördinatiemechanismen weloverwogen zijn gekozen, afdoende zijn en naar verwachting zullen werken.

In dit onderzoek is het niet mogelijk om die bestuurlijke capaciteit, als geëffectueerde capaciteit, te beoordelen. Zover is de beleidspraktijk immers nog niet. Wel kunnen uitspraken worden gedaan over de geïndiceerde capaciteit, dat wil zeggen de potentiële mogelijkheden waarover de overheden beschikken om de waterproblematiek op een effectieve en efficiënte wijze aan te pakken.

Voor wat betreft de waardeconsensus kan geconstateerd worden dat er op hoofdlijnen consensus is over de koers die in het waterbeleid is ingezet, maar dat nog moet blijken of deze consensus ook stand houdt wanneer de daadwerkelijke implicaties van dit beleid duidelijk worden. Een rigide omgang met bijvoorbeeld de kwaliteitsnormen – waar de KRW zoveel nadruk op legt – zou wel eens kunnen leiden tot grote weerstand. Momenteel wordt de discussie nog in abstracto gevoerd, maar het daadwerkelijk plannen en doorvoeren van restricties voor bepaalde gebruiksfuncties zal niet door alle actoren even enthousiast tegemoet worden getreden. Het dossier 'luchtkwaliteit' heeft iets dergelijks reeds laten zien.

Weliswaar zorgt de Waterwet voor een verheldering van de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden (vooralsnog met uitzondering van het stedelijk grondwaterbeheer), maar zonder een verbouwing van het huis van Thorbecke waarbij de stroomgebiedbenadering uitgangspunt is voor de bestuurlijke organisatie zal de coördinatielast niet afnemen. Sterker nog, de coördinatielast neemt in het nieuwe beleidsarrangement toe, door een toenemende druk op de interne en externe samenhang van het beleid.

De vraag of het palet aan beleidsinstrumenten op adequate wijze is afgestemd op de beleidsopgave moet in beginsel positief worden beantwoord. De normen, plannen, waterakkoorden, integrale vergunning en financiële instrumenten, die in het ontwerp van de Waterwet zijn opgenomen, lijken voldoende om de wateropgave – althans via de juridische weg – tegemoet te treden. Veel hangt evenwel af van de wijze waarop dit nieuwe instrumentarium wordt ingezet.

Op papier lijkt de introductie van de mogelijkheid om regionale waterplannen te beschouwen als structuurvisies op grond van de Wro, de mogelijkheid om via omgevingsplannen tot een meer geïntegreerde provinciale planvorming en de introductie van de watertoets en het waterakkoord een verbetering van de vigerende mogelijkheden voor interne en externe coördinatie. Maar deze mogelijkheden wijzen er impliciet ook op dat de coördinatieopgave in de komende jaren niet zal afnemen, maar sterk zal toenemen. De risico's zitten niet zozeer in de formele mogelijkheden die zijn gecreëerd om coördinatie te bevorderen, maar meer in de wijze waarop de overheidsdiensten daadwerkelijk met elkaar omgaan. De ervaring leert dat er op dit terrein nog veel te verbeteren valt.

6. Toekomstschetsen

Uit deze studie is gebleken dat voor een succesvol waterbeheer naast een adequaat juridisch instrumentarium – de juridische capaciteit – er eveneens sprake dient te zijn van voldoende bestuurlijke capaciteit. Voor dat

SAMENVATTING

laatste is noodzakelijk dat er voldoende waardenconsensus tussen de betrokken actoren dient te zijn. Voorts dienen taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren duidelijk te zijn. De taken en bevoegdheden ten aanzien van het waterbeheer zijn met de Waterwet aanmerkelijk duidelijker geworden. Gebleken is echter dat het watersysteem niet naadloos aansluit op het juridisch-bestuurlijk en het maatschappelijk systeem. Het bestaan van een uitvoerig buitenwettelijk plan- en overlegstelsel wordt noodzakelijk geacht om voldoende draagvlak te krijgen of te behouden om de wateropgaven daadwerkelijk te bereiken. Daarvoor is immers de inzet van alleen de waterbeheerder niet voldoende. Nauwe samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties is noodzakelijk. Tegelijkertijd zal – in 2010-2020 – over de doelen niet meer te onderhandelen zijn, zeker niet voor zover het Europese kwaliteitseisen betreft. Die constatering is nieuw en brengt tweërlei reacties: het opleggen van harde verplichtingen roept weerstand op, het past niet in de Nederlandse cultuur van samenwerking en overleg en ontnemt bestuursorganen de vrijheid eigen keuzes te maken. Tegelijkertijd blijkt dat de bestuurlijke en juridische capaciteit toeneemt als taken en verantwoordelijkheden helder zijn.

Een optimale vorm van afstemming tegemoet komt aan de vraag naar:

- Centrale sturing (nodig om aan de KRW-verplichtingen te kunnen voldoen)
- Behoud van bestaande bevoegdheden (omdat wordt aangenomen dat discussie over het huis van Thorbecke het halen van de doelstellingen zal vertragen)
- De behoefte decentraal of regionaal te regelen wat decentraal/regionaal geregeld kan worden
- Voldoende flexibiliteit, wat nodig is om voldoende maatwerk te kunnen leveren per deelstroomgebied.

De ideale afstemmingsvorm biedt daarmee een mix van centrale sturing en decentrale vrijheid en flexibiliteit.

Bij een optimale afstemming tussen meerdere beleidsterreinen is er zowel ruimte voor sturing die garandeert dat waterbelangen de plaats krijgen die ze verdienen en dat wordt voldaan aan harde verplichtingen die Nederland is aangegaan in het kader van de KRW alsmede aan de behoefte aan regionale differentiatie en het voldoende laten meewegen van andere belangen binnen de wettelijke kaders die gelden op andere beleidsterreinen. Daarvoor dient in onze optiek een afstemming te worden gekozen die is gebaseerd op meerdere bestuursniveaus en waarbij gebruik gemaakt wordt van verschillende beschikbare instrumenten. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor het waterakkoord.

Op centraal niveau dienen de doelstellingen en normen te worden vastgelegd die voor het gehele land dienen te gelden. Dat betreft bijvoorbeeld de kwaliteitseisen die zien op de goede chemische toestand, de ecologische normen die gelden voor het gehele land alsmede de normen voor de veiligheid. De wijze waarop aan de doelstellingen en normen kan worden voldaan wordt nader uitgewerkt in plannen. Deze plannen zien op stroomgebieden. In de plannen wordt duidelijk aangegeven wat de verhouding met (plannen op) andere beleidsterreinen is. Het Rijk maakt gebruik van zijn verordende bevoegdheden op grond van de Waterwet, de Wro en de Wet milieubeheer om zo op bindende wijze sturing te geven aan het waterbeheer. Op die wijze kan op een duidelijke wijze worden aangegeven wat de randvoorwaarden zijn bij het gebruik van bevoegdheden op andere beleidsterreinen.

De provincie stelt bindende normen vast voor de ecologische toestand in de provinciale milieuverordening. De provincie stelt eveneens normen vast ten behoeve van het voorkomen van wateroverlast in provinciale verordeningen op grond van de Waterwet. Beide normen moeten bij besluiten op andere terreinen in acht worden genomen tenzij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid daarvan af te wijken bij bindend waterakkoord.

In provinciale verordeningen op grond van de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Wro worden randvoorwaarden gesteld voor het gebruik van bevoegdheden op andere beleidsterreinen die het bereiken van de wa-

SAMENVATTING

teropgaven in de weg staan. Op die wijze kunnen normen uit het waterbeheer worden vertaald naar het betreffende beleidsterrein, zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening. De provincie draagt primair de verantwoordelijkheid voor een optimale externe integratie van waterbeheer met andere beleidsterreinen. In de provinciale plannen dient de verhouding tussen waterplannen – die altijd de vorm van een (deel)stroomgebied-beheerplan hebben – en plannen op andere beleidsterreinen helder te zijn.

De waterschappen maken waterbeheerplannen. Bij alle besluiten moeten de normen uit de Waterwet – zowel ten aanzien van de kwaliteit, veiligheid en wateroverlast – in acht worden genomen. In het kader van de ruimtelijke ordening en in het bijzonder bij de watertoets geven de waterschappen de noodzakelijke informatie om tot een goede ruimtelijke afweging te komen die recht doet aan de waterbelangen.

Het regionale waterakkoord

In de Waterwet is de mogelijkheid opgenomen een waterakkoord te sluiten. Een waterakkoord is een bindende afspraak tussen verschillende bevoegde overheden op het terrein van het waterbeheer. Om de gewenste flexibiliteit en regionale differentiatie te kunnen verwezenlijken in het regionale waterbeheer is het ons inziens noodzakelijk dat een waterakkoord kan worden gesloten tussen alle overheidsorganen die betrokken zijn bij het waterbeheer (dus niet alleen tussen waterbeheerders). Het waterakkoord dient alle aspecten van waterbeheer (waterketen en watersysteem) te kunnen omvatten. Op die wijze kan een waterakkoord bijdragen aan een optimale interne integratie binnen het waterbeheer en externe integratie met andere beleidsterreinen.

In het waterakkoord kunnen bindende afspraken worden gemaakt over de wijze waarop verschillende overheden met bevoegdheden op verschillende beleidsterreinen hun instrumenten en de beschikbare financiën inzetten binnen een bepaald deelstroomgebied.

Partijen bij het waterakkoord dienen in ieder geval rijk, provincies, gemeenten en waterschappen te zijn. Over deelname van private partijen als belangenorganisaties bestaat discussie. Wellicht moet in eerste instan-

tie worden aangenomen dat waterakkoorden gesloten worden door bestuursorganen en moeten derden op een andere wijze participeren binnen het waterbeheer.

De rol van het waterakkoord is tweeledig:

Eenzijds bewerkstelligt een bindend waterakkoord meer juridische binding, welke immers noodzakelijk bleek bij de uitwerking van de scenario's met de minste juridische binding, die niet garanderen dat wordt voldaan aan Europese verplichtingen en waarmee niet kan worden verzekerd dat de wateropgaven worden gehaald.

Anderzijds biedt een bindend waterakkoord zoals hierboven beschreven meer flexibiliteit, waaraan in de scenario's met een sterke juridische binding en een sterke centrale sturing behoefte bestaat. Het voorzien in een instrument dat in een zekere flexibiliteit voorziet voorkomt dat te sterke juridische binding aan vastgestelde normen weerstand oproept, er is immers een alternatief voorhanden. Op deze wijze kan een waterakkoord en oplossing bieden voor het dilemma van de horizontale en verticale sturing, zonder te tornen aan bestaande bevoegdheden terwijl voorzien wordt in gewenste flexibiliteit mits wordt voldaan aan Europese verplichtingen.

De randvoorwaarden die aan een waterakkoord worden gesteld vloeien voort uit de eisen van het Europese recht, in het bijzonder de KRW. Zo dienen de afspraken in een waterakkoord bindend te worden vastgelegd. Taken en verantwoordelijkheden moeten helder verdeeld zijn, zodat duidelijk is wanneer een van de partijen niet aan zijn verplichtingen voldoet. Het waterakkoord moet betrekking hebben op een duidelijk bepaald deelstroomgebied, maar kan ook worden afgesloten voor een kleiner watersysteem of gebied. Het waterakkoord dient een termijn te bevatten waarop aan de afgesproken verplichtingen moet zijn voldaan.

Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan zorgt het waterakkoord voor een verdere externe integratie en kan worden toegestaan dat de normen die op centraal of provinciaal worden vastgesteld niet in acht hoeven te worden genomen bij ieder besluit op grond van de verschillende wettelijke regelingen, maar voor de gezamenlijke besluiten per gebied waar het

SAMENVATTING

waterakkoord op ziet. De te behalen doelstellingen en normen voor dat gebied staan echter vast, zij zijn immers op centraal of provinciaal niveau vastgesteld.

Op deze wijze zijn doelen en normen helder, wordt in beginsel gekozen voor een sterke juridische binding aan normen die op bovenlokaal niveau zijn vastgesteld, maar wordt door middel van een bindend waterakkoord te differentiëren naar regionale behoeften.

1. Inleiding

1.1 Schets van de problematiek

Het Nederlandse waterbeleid wordt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw geconfronteerd met een groot aantal veranderingen en vernieuwingen. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn ten eerste de wijzigende natuurlijke omstandigheden, zoals klimaatverandering en bodemdaling. Ten tweede is het beleidsperspectief gewijzigd: het concept 'integraal waterbeheer' heeft zijn intrede gedaan. Dit betekent dat het waterbeleid meer dan voorheen is gericht op alle aspecten van het watersysteem in onderlinge samenhang: oppervlaktewater, grondwater, oevers, flora en fauna, waterkeringen en technische infrastructuur. Ook waterkwaliteit en waterkwantiteit worden in onderlinge samenhang beschouwd. Aan het integraal waterbeheer dient met name op het regionale niveau uitwerking en uitvoering te worden gegeven. Ten derde is de beleidsorganisatie complexer geworden. Met de intrede van het begrip 'integraal waterbeheer' zijn de onderlinge afhankelijkheden tussen de betrokken beleidsactoren en beleidssectoren prominenter naar voren getreden. Op het regionale niveau zijn de hoofdrolspelers de regionale directies van Rijkswaterstaat, de provincies en de waterschappen. De Europese Kaderrichtlijn water - gericht op de Europese aanpak van de met name de waterkwaliteitsproblematiek - heeft daar nog een internationale dimensie aan toegevoegd. Deze richtlijn schrijft voor dat er stroomgebiedbeheersplannen (of plannen voor delen van die stroomgebieden) tot stand dienen te komen. Voorts bepaalt de richtlijn dat de lidstaten een actieve participatie van alle betrokken partijen bij het waterbeleid - dus ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties - dienen te bevorderen. Beleidsvorming, regulering, sturing en controle in het waterbeleid worden derhalve steeds meer gekarakteriseerd door een complex web van actoren, die op verschillende niveaus van bestuur en uitvoering actief zijn en hun invloed willen doen laten gelden. Met recht kan gesproken worden van een beleidsterrein waar 'multi-actor governance', 'multi-level governance' en 'multi-sector governance' centraal staan.

JURIDISCH-BESTUURLIJKE CAPACITEIT IN HET WATERBELEID

De hiervoor beschreven ontwikkelingen zijn neergelegd in een aantal beleidsdocumenten/regelingen/wetten, waaronder:

- Vierde Nota Waterhuishouding;
- Europese Kaderrichtlijn Water;
- Waterbeleid in de 21ste eeuw;
- Nationaal Bestuursakkoord Water;
- Implementatiewet Kaderrichtlijn water;
- Werkprogramma WB21/KRW.
- Voorontwerp Waterwet

In het nieuwe waterbeleid gaat het met name om de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water, alsook om de uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water.

De Kaderrichtlijn Water beoogt een integrale benadering van het waterbeleid tot stand te brengen, welke wordt gebaseerd op een (internationale) stroomgebiedbenadering. Hiertoe is Nederland opgedeeld in vier stroomgebieden (Rijn, Maas, Schelde en Eems). Ook kustwateren worden aan de stroomgebieden toegerekend. Voor ieder stroomgebied dient een stroomgebiedbeheersplan te worden gemaakt, met een programma van maatregelen om te voldoen aan de eisen die de richtlijn stelt. Doelstelling van de Kaderrichtlijn is het bereiken van een 'goede toestand' van alle Europese wateren. Dat geldt zowel voor het grondwater als het oppervlaktewater. Daarnaast beoogt de richtlijn de gevolgen van grote droogte en overstromingen te voorkomen. De richtlijn legt - als gevolg van de doelstelling van de 'goede toestand', die alleen bereikt kan worden als de maatregelen tevens betrekking hebben op het gebied dat afwatert op de rivieren - noodzakelijkerwijs nauwe relaties tussen beleid en maatregelen die moeten worden genomen op grond van het waterbeleid, het milieubeleid (inclusief bodembeleid), het natuurbeschermingsbeleid en het beleid voor ruimtelijke ordening. 'Beleidsintegratie' is een belangrijk aandachtspunt. Deze beleidsintegratie is noodzakelijk in de gehele Europese Gemeenschap.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 (voortgekomen uit de nota Waterbeleid in de 21^{ste} eeuw) zijn maatregelen opgenomen om

INLEIDING

het Nederlandse watersysteem op orde te hebben in 2015. Daarbij gaat het om een geïntegreerde aanpak van de veiligheid, de wateroverlast, de waternormtekorten, de verdroging, de verzilting, de water(bodem)kwaliteit en de ecologie. Tegelijkertijd dient de aanpak geïntegreerd te worden in de ruimtelijke ordening en ruimtelijke inrichting van stedelijke en landelijke gebieden.

Beide beleidsontwikkelingen beogen dus in wezen hetzelfde, maar bij de Kaderrichtlijn ligt het accent met name op de waterkwaliteit, terwijl het Nationaal Bestuursakkoord Water met name is ontstaan vanuit de waterkwantiteitsproblematiek. Via de ontwikkeling van een integrale waterwet zou in de komende jaren de aanpak van de waterkwaliteitsproblematiek moeten worden verbonden met de aanpak van de waterkwantiteitsproblematiek. Inmiddels is het voorontwerp van de nieuwe Waterwet gepubliceerd.

Belangrijk is dat de bestuurlijke slagkracht wordt geoptimaliseerd, ten einde de nieuwe uitdaging in het waterbeleid - een duurzaam beheer van watersystemen - effectief en efficiënt tegemoet te treden. In feite is de vraag relevant of met deze nieuwe ontwikkelingen de 'bestuurlijke capaciteit' van de betrokken overheden bij het waterbeleid zodanig kan verbeteren, dat zij de nieuwe inhoudelijke uitdagingen in het waterbeleid voor de middellange en lange termijn aan kunnen. Hierbij zij opgemerkt dat deze 'bestuurlijke capaciteit' niet alleen afhankelijk is van de nieuwe wet, maar ook van andere instrumenten die kunnen worden ingezet.

1.2 Analyseperspectief

1.2.1 Juridisch analyseperspectief

Nederland staat zoals hiervoor reeds uiteen is gezet, de komende jaren voor forse wateropgaven. Die betreffen zowel de bescherming en verbetering van de waterkwaliteit als bescherming en verbetering van het watersysteem in verband met kwantiteitsvragen. Bij de kwantiteitsvragen moet zowel worden gedacht aan het bieden van veiligheid tegen overstromin-

gen als het voorkomen van en beschermen tegen wateroverlast. De waterkwaliteitsopgaven vloeien voort uit Europese regelgeving – in het bijzonder de Kaderrichtlijn water (verder KRW) en nationale regelgeving. Kort gezegd dient het watersysteem in 2015 ‘op orde’ te zijn en ‘in goede toestand’ te verkeren.

Deze wateropgaven kunnen niet worden gerealiseerd met alleen het instrumentarium uit het waterbeheer. Algemeen wordt aangenomen dat om aan de opgaven te kunnen voldoen ook de inzet van instrumenten uit andere beleidsterreinen noodzakelijk zal zijn. Er zullen eveneens maatregelen nodig zijn op de beleidsterreinen milieu, natuur, landbouw, stoffen en producten en ruimtelijke ordening.

De wettelijke bevoegdheidsverdeling (administratief systeem) op het terrein van de ruimtelijke ordening en het waterbeheer loopt echter niet parallel met het te beheren watersysteem. Bij waterschappen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij watersysteemgrenzen. Voor de overige wettelijke bevoegdheden bestaat die relatie in het geheel niet.

Dit deel van het onderzoek spitst zich toe op de relatie water – ruimtelijke ordening. Daarbij wordt onderzocht hoe de juridische relatie tussen de regelgeving op het terrein van het waterbeheer en dat van de ruimtelijke ordening op lange termijn kan worden vormgegeven. Er zal in de verkenning naar toekomstscenario's worden uitgegaan van toekomstige regelgeving zoals die op dit moment in voorbereiding is. Het betreft in het bijzonder het voorontwerp van een Waterwet, zoals die in de zomer van 2005 bekend is gemaakt en het ontwerp Wet ruimtelijke ordening. Voorts wordt uitgegaan van de huidige Wet milieubeheer. Het voorontwerp Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht zal in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten nu het voorontwerp vooralsnog geen wijzigingen in het toetsingskader voor omgevingsvergunningen te weeg brengt.

De periode tot 2013-2015 moet worden gezien als een overgangsfase voor verschillende wettelijke regelingen, zowel op Europees als nationaal niveau. Door de inwerkingtreding van de KRW zullen binnen deze periode

INLEIDING

een aantal oudere waterrichtlijnen vervallen (gevaarlijke stoffenrichtlijn, viswaterrichtlijn, schelpdierwaterrichtlijn) en er zullen een aantal dochterrichtlijnen bij de KRW tot stand worden gebracht (prioritaire stoffen en grondwater). Op Europees niveau wordt eveneens gewerkt aan een aantal nieuwe richtlijnen die naast de KRW zullen gelden, zoals een nieuwe zwemwaterrichtlijn en een hoogwaterrichtlijn. Daarnaast zal een deel van de huidige waterrichtlijnen blijven bestaan (Nitraatrichtlijn, richtlijn stedelijk afvalwater, drinkwaterrichtlijn).

Op nationaal niveau ziet men hetzelfde beeld. Op dit moment is er een veelheid aan waterstaatswetten die op termijn geïntegreerd moeten worden in een Waterwet. De verwachting is dat op betrekkelijk korte termijn een nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking zal treden. Er is een voorontwerp verschenen voor een Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht die niet zozeer bedoeld is om verschillende omgevingsrechtelijke wetten te integreren, maar om te komen tot één omgevingsvergunning voor een activiteit waarin de verschillende omgevingsrechtelijke vergunningen worden samengevoegd in één document. De achterliggende toetsingskaders uit de verschillende omgevingsrechtelijke wetten waaruit de vergunningplicht voort vloeit blijven echter bestaan.

1.2.2 Bestuurlijk analyseperspectief

De analyse in het bestuurlijk deel van deze studie wordt uitgevoerd vanuit een 'governance' perspectief. Dit betekent dat we aandacht besteden aan de specifieke bestuurlijke arrangementen die gepaard gaan met deze nieuwe aanpak. Governance wordt algemeen beschouwd als een nieuwe strategie in het verbinden van de mogelijkheden van overheidssturing en maatschappelijke sturing (Kooiman, 2003). Het begrip verwijst naar de groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke actoren onderling en van publieke en private actoren in de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Het begrip 'governance' verwijst in feite naar de steeds complexere maatschappelijke ordening en de wijze waarop daarbinnen gestuurd kan worden. Daarbij zijn verschillende aspecten relevant (Bressers & Kuks, 2003). De term 'multi-level' is één van de belangrijkste voorvoegsels van

het begrip ‘governance’. Daarmee wordt aangeduid dat er een onderlinge afhankelijkheid heerst tussen de verschillende bestuursniveaus en dat elke maatschappelijk gewenste verandering via coördinatie tussen die verschillende niveaus zou moeten plaatsvinden. Overigens hoeven die niveaus zich niet te beperken tot de bestuursniveaus van de overheid, maar zijn evenzeer de verschillende beleidsniveaus van marktpartijen en maatschappelijke organisaties van belang.

Een andere aanduiding die we vaak tegenkomen is ‘multi-actor governance’. Hiermee wordt geduid op het verschijnsel dat verschillende publieke en private actoren een belang kunnen hebben in een maatschappelijk vraagstuk – i.c. het vraagstuk van duurzaam waterbeheer - en voor de aanpak ervan van elkaar wederzijds afhankelijk zijn. Multi-level governance is per definitie multi-actor governance, maar multi-actor governance kan zich tot één niveau beperken.

Multi-sector governance is een derde aanduiding die regelmatig wordt gebezigd. Met dit concept wordt gewezen op de noodzaak van onderlinge afstemming en coördinatie tussen beleidsterreinen, die min of meer dezelfde doelen nastreven. Voor het waterbeleid zijn met name de afstemming met de ruimtelijke ordening, het natuurbeleid en het milieubeleid relevant. Deze drie beleidsterreinen richten zich alle, vanuit een specifiek perspectief, op de kwaliteit van de leefomgeving. Voor een effectief waterbeleid zijn bijdragen vanuit de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het natuurbeleid essentieel.

Daar waar sprake is van multi-level, multi-actor en/of multi-sector governance zal steeds een brede waaier van probleempercepties en belangen aan de orde zijn en zullen steeds velerlei instrumenten uit zowel het publieke als het private domein kunnen worden ingezet.

Hiervoor werd gesproken over de bestuurlijke capaciteit van partijen die betrokken zijn bij het (toekomstige) waterbeleid. De nieuwe bestuurlijke arrangementen in het waterbeheer zullen in dit rapport worden beoordeeld op hun *potentiële* capaciteit. Er is sprake van een *ex ante* beoordeling, aangezien de werking van deze arrangementen in de beleidspraktijk nog niet kan worden vastgesteld.

INLEIDING

Het begrip ‘bestuurlijke capaciteit’ heeft nauwe relaties met de begrippen ‘bestuurlijk vermogen’ (Nelissen et al., 2000, p. 22) en ‘capacity building’ (Glasbergen en Goverde, 2000). Het begrip ‘bestuurlijk vermogen’ wordt door Nelissen c.s. gedefinieerd als “de mate waarin betrokken partijen in een bepaald beleidsveld succesvol zijn in het voorkomen of oplossen van maatschappelijke en bestuurlijke problemen door te werken volgens een nieuwe vorm van besturen”. Het begrip ‘capacity building’ heeft een soortgelijke betekenis en wordt (in navolging van de OECD) wel omschreven als “the ability to realise an organisational, procedural and normative framework within which work on environmental issues can be undertaken”(Glasbergen & Goverde, 2002, p. 185).

Nelissen c.s. maken een onderscheid naar ‘geïndiceerd vermogen’ en ‘effectief vermogen’. Dit onderscheid is voor deze studie van belang. Geïndiceerd vermogen verwijst naar de potentiële mogelijkheden waarover nieuwe vormen van besturen beschikken om geconstateerde maatschappelijke en bestuurlijke problemen te bestrijden. Vermogen wordt in deze zin dus opgevat als ‘capaciteit’. De benutting van deze capaciteit is uiteraard afhankelijk van het handelen van de betrokken partijen binnen de nieuwe bestuurlijke kaders. Effectief vermogen verwijst naar geleverde prestaties op basis van reeds verrichte handelingen. In deze studie ligt begrijpelijkerwijs het accent op ‘geïndiceerd vermogen’.

Om de bestuurlijke capaciteit van het waterbeleid te bepalen zou vanuit drie verschillende perspectieven naar de nieuwe bestuurlijke arrangementen kunnen worden gekeken, te weten vanuit een juridisch, een economisch-bedrijfsmatig en een politiek-maatschappelijk perspectief. Vanuit deze perspectieven kan een oordeel worden gegeven over de mate waarin de betreffende arrangementen beantwoorden aan negen criteria, die uit de verschillende perspectieven voortvloeien. Vanuit het juridisch perspectief kan worden gekeken naar de criteria rechtmatigheid, rechtvaardigheid en rechtszekerheid. Het economisch-bedrijfsmatig perspectief is gericht op verwachtingen rondom efficiëntie, effectiviteit en eenvoud. Ten slotte wordt vanuit het politiek-maatschappelijk perspectief gekeken of voldaan wordt aan de eisen van democratie, duidelijkheid en draagvlak (Nelissen et al., 2000, pp. 24-26).

Gelet op het beperkte karakter van dit onderzoek, is het onmogelijk om het nieuwe bestuurlijke arrangement in het waterbeleid te beoordelen aan de hand van alle hiervoor genoemde criteria. We kiezen daarom voor een beperktere interpretatie van het begrip bestuurlijke capaciteit. In deze studie spreken we van een toename van de bestuurlijke capaciteit, indien er voldoende aanwijzingen zijn dat:

- de waardenconsensus tussen de betrokken actoren zal toenemen;
- de diverse rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren op een heldere wijze zijn vastgelegd;
- het palet aan beleidsinstrumenten op adequate wijze is afgestemd op de beleidsopgave;
- de interne en externe coördinatiemechanismen weloverwogen zijn gekozen, afdoende zijn en naar verwachting zullen werken.

Het mag duidelijk zijn dat in het bestuurlijk deel van deze studie het accent vooral ligt op de economisch-bedrijfsmatige en politiek-maatschappelijke benadering en minder op de juridische benadering.

1.3 Doel en vraagstelling van de studie

1.3.1 Doel en vraagstelling van het juridische deel van deze studie

Het doel van het juridische deel van deze studie is om vooraf inzicht te krijgen in de mogelijkheden die het juridisch instrumentarium kan bieden om te voldoen aan de wateropgaven zoals die voortvloeien uit zowel de Kaderrichtlijn water als het Nationaal Bestuursakkoord water.

Belangrijkste vragen die aan de orde komen zijn:

- Kan aan de wateropgaven worden voldaan met de huidige en voorgestelde wettelijke regelingen?
- Is er een tekort aan juridische instrumenten?
- Hoe kan meer in het bijzonder juridisch de relatie water – ruimtelijke ordening worden vormgegeven? En welke verschillende varian-

INLEIDING

ten of scenario's zijn denkbaar om aan de wateropgaven – in het bijzonder de relatie water - ruimtelijke ordening te voldoen?

- Zijn er bij de juridische vormgeving van de relatie tussen water en ruimtelijke ordening verschillen tussen de waterkwaliteitsopgave en de waterkwantiteitsopgave?
- Welke voor- en nadelen brengen de verschillende opties met zich mee?

Zoals gezegd worden, nu deze studie met name toekomstschetsen bevat, deze vragen beantwoord aan de hand van deels nu geldende regelgeving (Wet milieubeheer) en deels in voorbereiding zijnde regelgeving (Wro en nieuwe Waterwet). Daarbij wordt aandacht geschonken aan de relatie tussen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening enerzijds en de relatie tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening anderzijds. In een analyse van de verschillen en overeenkomsten tussen de afstemming tussen ruimtelijke ordening enerzijds en de kwaliteits- en de kwantiteitsopgave anderzijds wordt onderzocht hoe het is gesteld met de juridische capaciteit voor het waterbeleid.

1.3.2 Doel en vraagstelling van het bestuurlijke deel van deze studie

Het doel van het bestuurlijke deel van deze studie is om vooraf inzicht te krijgen in de kansen en risico's die de bestuurlijke arrangementen in het waterbeleid met zich brengen, door een inschatting te maken van de bestuurlijke capaciteit. Op grond daarvan zullen mogelijkheden c.q. opties worden aangegeven om kansen te verbreden en risico's te vermijden.

Zoals reeds opgemerkt staat in deze studie de vraag centraal in hoeverre de nieuwe bestuurlijke arrangementen in het waterbeleid ertoe zullen bijdragen dat betrokken partijen succesvol zullen zijn in het realiseren van de inhoudelijke beleidsambities. Meer specifiek zal worden ingegaan op de volgende vragen:

- Welke veranderingen zullen er optreden in de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid, mede naar aanleiding van de nieuwe beleidsam-

bities die voortvloeien uit het Waterbeleid 21^{ste} eeuw en de Europese Kaderrichtlijn Water?

- Hoe wordt door de betrokken partijen op hoofdlijnen geoordeeld over deze inhoudelijke en bestuurlijke veranderingen?
- Is voor de betrokken partijen duidelijk welke rollen en taken zij in de toekomst hebben in het waterbeleid en hoe die rollen en taken zich tot elkaar verhouden?
- Welke instrumenten zullen partijen ter beschikking hebben om de beleidsdoelen te realiseren en welke verwachtingen zijn er omtrent de effectiviteit van deze instrumenten?
- Op welke wijze kan het waterbeleid in de toekomst worden afgestemd op andere beleidsterreinen, zoals het ruimtelijke ordeningsbeleid, het natuurbeleid en het milieubeleid, en zorgt dit voor voldoende samenhang en samenspel?

Deze vragen worden beantwoord op basis van beschikbare literatuur en twee empirische studies. Het betreft de studie van Van de Ven (2005) naar de nieuwe planvormingstructuur en de studie van Ipenburg (2005) naar de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn water. Beide studies zijn deels gebaseerd op empirisch onderzoek. Het betreft onderzoek naar de ervaring en waardering van de implementatie van het nieuwe beleid op regionaal niveau, waarbij de deelstroomgebieden Nedereems en Rijn-West als casussen hebben gediend. Met vertegenwoordigers van relevante partijen in beide deelstroomgebieden zijn interviews afgenomen.

1.4 Opbouw van het rapport

Dit rapport is in drie delen opgebouwd.

Na een inleidend hoofdstuk bevat deel I (de hoofdstukken 2 tot en met 4) een overzicht van de juridische capaciteit in het waterbeleid. In hoofdstuk 2 wordt aandacht geschonken aan de relatie tussen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening. In de eerste plaats wordt nader beschreven wat de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn water zijn en op welke wijze de Kader-

INLEIDING

richtlijn water in het Nederlandse recht kan worden omgezet. Vervolgens wordt het juridische kader voor de ruimtelijke ordening geschetst. Voor de afstemming tussen de beleidsterreinen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening is een sterke rol weggelegd voor afstemmingsmechanismen, in het bijzonder de rol van milieukwaliteitseisen. Om de reikwijdte van dit instrument in het juiste perspectief te plaatsen wordt gekeken naar ervaringen met het dossier luchtkwaliteit. Naast kwaliteitseisen speelt ook het planstelsel een belangrijke rol bij de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening evenals de mogelijkheid kwaliteitseisen als zelfstandige normen in een ruimtelijk plan op te nemen. Er worden een drietal mogelijkheden geschetst van de wijze waarop de afstemming tussen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening kan plaatsvinden. Deze zijn geplaatst op een schaal van sterke bovenlokale sturing en juridische binding tot een lichte vorm van bovenlokale sturing en juridische binding. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte conclusie.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de relatie waterkwantiteit en ruimtelijke ordening. Daarbij wordt nader ingegaan op de wateropgaven zoals die voortvloeien uit het Nationaal bestuursakkoord water. Het juridisch kader voor deze kwaliteitsopgave wordt geschetst waarbij zowel de Waterwet als de Wro aan de orde komen. Aandacht wordt geschonken aan eerdere ervaringen met afstemming tussen water en ruimtelijke ordening zoals de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier en de watertoets. Ook in dit hoofdstuk worden mogelijke varianten voor de afstemming tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening geschetst, waarbij het niet zozeer gaat om de doorwerking van milieukwaliteitseisen (zoals in hoofdstuk 2), maar om de doorwerking van normen voor veiligheid en wateroverlast. Hoofdstuk 4 bevat een conclusie van de hoofdstukken 2 en 3 en een analyse van verschillen en overeenkomsten tussen de afstemming tussen ruimtelijke ordening enerzijds en de kwaliteits- en de kwantiteitsopgaven anderzijds.

Deel II van dit onderzoek beschrijft de bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid. In hoofdstuk 5 wordt eerst een schets gegeven van de nieuwe aanpak in het waterbeleid. Kort gezegd is er sprake van een nieuwe stijl van besturen, binnen een Europese dimensie, op basis van een geïnte-

greerd wettelijk kader. Deze aanpak gaat evenwel gepaard met een drietal dilemma's, die voor een belangrijk deel de bestuurlijke capaciteit bepalen. Het betreft het dilemma tussen horizontaal versus verticaal sturen, het dilemma tussen watersystemen versus administratieve systemen en het dilemma tussen nevensgeschiktheid versus ondergeschiktheid van belangen en beleidssectoren.

In hoofdstuk 6 zullen deze dilemma's worden geïllustreerd aan de hand van de planstructuur die in de komende jaren zal worden gehanteerd in het waterbeleid. Duidelijk zal worden dat er in de komende jaren twee structuren door elkaar gaan lopen: een formele planstructuur en een informele planstructuur. Tevens zal worden ingegaan op de vraag hoe via deze planstructuren de afstemming is geregeld met de overige beleidsterreinen.

Hoofdstuk 7 gaat in op de ervaringen met en de waardering voor de nieuwe aanpak op het regionale niveau. Besproken zullen worden de rollen en taken, de interne en externe samenhang en de doorwerking van de KRW.

Hoofdstuk 8 bevat ten slotte een gewogen oordeel over de bestuurlijke capaciteit. Duidelijk zal worden dat over deze capaciteit op hoofdlijnen en in formele zin positief geoordeeld kan worden, maar dat de drie eerdere geschetste dilemma's een schaduw leggen over dit oordeel.

Deel III bevat een toekomstschets voor de capaciteit in het waterbeleid. Er zijn onvoldoende aanwijzingen dat de betreffende bestuurlijke en juridische dilemma's overwonnen kunnen worden binnen de huidige bestuurlijke arrangementen en passend binnen het juridische instrumentarium. Daarom sluit dit rapport af met een voorstel voor een nieuw bestuurlijk-juridisch arrangement, zonder de inhoudelijke koers van het waterbeleid ter discussie te stellen.

Deel I

Juridische ommekeer in het waterbeheer

2. De relatie tussen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening

2.1 Inleiding

De bescherming en de verbetering van de waterkwaliteit in Nederland is een doel dat de overheid zich al vele jaren stelt. Met de plaatsing in het Staatsblad van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1969 is een belangrijk begin gemaakt met de wetgeving ten aanzien van de waterkwaliteit. Ook nu nog, in 2005, is de Wvo de belangrijkste wet voor de bescherming en verbetering van de waterkwaliteit. De doelstellingen en het beleid met betrekking tot de waterkwaliteit zijn te vinden in de nota's waterhuishouding op grond van de Wet op de waterhuishouding, de waterkwaliteitseisen zijn gebaseerd op de Wet milieubeheer. Een deel van de waterkwaliteitsopgave is eveneens te vinden in het Nationaal Bestuursakkoord water.² Op de inhoud van het Nationaal Bestuursakkoord water wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3, in het bijzonder paragraaf 3.2. De kwaliteitsopgave uit het Nationaal Bestuursakkoord water vloeit primair voort uit de verplichtingen uit de kaderrichtlijn water.

Op dit moment wordt gewerkt aan een integrale Waterwet, waarin (bijna) alle aspecten van waterbescherming en waterbeheer worden gereguleerd.

Sinds medio jaren zeventig van de vorige eeuw maakt ook de Europese wetgever regelgeving voor de bescherming van de kwaliteit van het water. Inmiddels is er een groot aantal waterrichtlijnen tot stand gebracht.³ Net als in Nederland is in Europa het besef doorgedrongen dat voor een optimale bescherming van watersystemen een integrale benadering noodzakelijk is. Daartoe is in de jaren negentig van de vorige eeuw gewerkt aan een integraal kader voor Europees waterbeheer: de Kaderrichtlijn water.

² Nationaal Bestuursakkoord Water, Den Haag, 2 juli 2003.

³ Zie onder meer: H.F.M.W. van Rijswick, A.A. Freriks, Ch. Backes en R.J.G.M. Widdershoven, *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, STOWA, 2003.

Een duurzame bescherming van watersystemen is slechts mogelijk wanneer naast instrumenten uit het waterbeleid ook instrumenten uit andere beleidsterreinen worden ingezet. Zowel op nationaal als op Europees niveau is er dan ook aandacht voor de relatie met andere beleidsterreinen die relevant zijn voor het behalen van de doelstellingen voor het waterbeheer. Het gaat dan in het bijzonder om de relatie met de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, het natuurbeschermingsbeleid, het landbouwbeleid en het stoffen- en productenbeleid.

In het navolgende wordt ingegaan op de wateropgave die vanuit de Kaderrichtlijn water op de Lidstaten van de Europese Gemeenschap rust (paragraaf 2.2). Beschreven wordt hoe deze Europese verplichtingen in het Nederlandse recht worden omgezet (paragraaf 2.3). In het bijzonder wordt aandacht geschonken aan de relatie met de ruimtelijke ordening. Daartoe wordt het Nederlandse juridische kader voor de ruimtelijke ordening geschetst, waarbij zowel het huidige als het toekomstige juridische regime aan de orde komt alsmede de consequenties van de Kaderrichtlijn water voor bestaande situaties (paragraaf 2.4).

Nu het bij de Kaderrichtlijn water in belangrijke mate zal gaan om het voldoen aan waterkwaliteitseisen in 2015, waarbij de relatie met de ruimtelijke ordening een belangrijke rol speelt, zal in een aparte paragraaf (2.5) aandacht worden besteed aan de implementatie van luchtkwaliteitseisen in het Nederlandse recht en de wijze waarop deze luchtkwaliteitseisen doorwerken naar de ruimtelijke ordening. Aangenomen kan worden dat 'het dossier luchtkwaliteit' een belangrijke inspiratiebron kan zijn voor de wijze waarop kwaliteitseisen kunnen doorwerken naar andere beleidsterreinen, in het bijzonder dat van de ruimtelijke ordening.

In paragraaf 2.6 wordt een aantal mogelijkheden geschetst waarop de relatie waterkwaliteit en ruimtelijke ordening kan worden vormgegeven. In paragraaf 2.7 wordt afgesloten met een conclusie.

2.2 De waterkwaliteitsopgave

De Kaderrichtlijn water is in het jaar 2000 van kracht geworden en moest in 2003 in de nationale regelgeving van de Lidstaten van de Europese Gemeenschap zijn omgezet.⁴

2.2.1 Algemene doelstellingen

De Kaderrichtlijn water kent ambitieuze doelstellingen, neergelegd in de preambule en meer in het bijzonder in artikel 1. De richtlijn beoogt onder meer een progressieve en significante vermindering van verontreiniging, de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, en het terugbrengen van prioritaire gevaarlijke stoffen in het mariene milieu tot concentraties die dichtbij de natuurlijke achtergrondwaarden liggen of vrijwel nul bedragen.

De KRW gaat uit van een integrale benadering van het watersysteembeheer, welke ziet op zowel grondwater, oppervlaktewater en kustwateren. De integrale benadering ziet zowel op kwaliteit als kwantiteit maar is met name bedoeld om de waterkwaliteit te verbeteren.

Om de integrale benadering te realiseren én om aan de doelstellingen te kunnen voldoen wordt gekozen voor een stroomgebiedbenadering. Waterbeheer dient plaats te vinden op het niveau van stroomgebieden en, als dat vanwege de grensoverschrijdende wateren niet geheel mogelijk is, op het niveau van deelstroomgebieden.

2.2.2 Milieudoelstellingen

De doelstellingen voor de waterkwaliteit zijn uitgewerkt in artikel 4 van de richtlijn. In 2015 dient al in het water in de Gemeenschap in een 'goe-

⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Pb EG 2000 L327/1.

de toestand' te zijn. De goede toestand van wateren valt uiteen in een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand.⁵

De *goede chemische toestand* ziet op de hoeveelheid prioritair (waaronder prioritair gevaarlijke) stoffen die in het water voor mag komen, waarbij het met name gaat om prioritair gevaarlijke stoffen waarvoor op Europees niveau emissiegrenswaarden en kwaliteitseisen worden vastgesteld of zijn vastgesteld op grond van oudere (water)richtlijnen. De goede chemische toestand moet worden bereikt voor alle wateren, ongeacht of ze als natuurlijk of als kunstmatig of sterk veranderd worden aangewezen.

De *goede ecologische toestand* ziet zowel op concentraties van (minder) verontreinigende stoffen (zoals nutriënten) als op de biologische en de hydromorfologische toestand van oppervlaktewateren. De kwaliteitseisen voor de goede ecologische toestand worden op het niveau van de Lidstaat vastgesteld en kunnen per (deel)stroomgebied verschillen.

Voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen moet een *goed ecologisch potentieel* worden bereikt.

Er zijn een aantal mogelijkheden om de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen te verlengen en om de doelstellingen zelf te kunnen verlagen. Daarbij kunnen economische en maatschappelijke overwegingen een rol spelen.

Zo kan de doelstelling van een 'goede toestand' verlaagd worden naar een 'goed ecologisch potentieel' voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen.

De termijn waarop aan de doelstellingen moet zijn voldaan kan onder bepaalde strikte voorwaarden worden gefaseerd (de KRW geeft deze voorwaarden aan in artikel 4). Gemakshalve wordt in dit rapport gesproken over het bereiken van de goede toestand in 2015.

⁵ Wat de goede toestand precies inhoudt wordt beschreven in een bijlage bij de richtlijn.

2.2.3 *De betekenis van een kwaliteitseis*

De ‘goede toestand’ uit de Kaderrichtlijn water kan worden gekarakteriseerd als een waterkwaliteitseis.⁶ Een kwaliteitseis wordt Europeesrechtelijk gezien als een resultaatsverplichting.⁷ Nederland heeft zich er dus toe verplicht om de goede toestand op tijd te realiseren, tenzij wordt voldaan aan de in de Kaderrichtlijn genoemde voorwaarden om lagere doelen te realiseren of op een latere tijdstip de doelen te realiseren. Naast de verplichtingen waar in 2015 aan moet zijn voldaan, geldt een algemene verplichting (op grond van artikel 10 EG-Verdrag) geen maatregelen of besluiten te nemen die het bereiken van de doelstellingen in 2015 ernstig in gevaar kunnen brengen.⁸

2.2.4 *Instrumenten*

Om de goede toestand te bereiken kent de richtlijn een grote hoeveelheid instrumenten, variërend van verboden, kwaliteitseisen, emissiegrenswaarden, vergunningen, ‘andere’ beheersmaatregelen, plannen, financiële bepalingen et cetera. Bepaalde instrumenten worden in de KRW verplicht voorgeschreven, andere instrumenten kunnen aanvullend worden ingezet. De KRW biedt de Lidstaten meer flexibiliteit bij het gebruik van verschillende instrumenten dan de oudere richtlijnen én bij het vaststellen van de nationale doelstellingen voor de goede ecologische toestand of het goede ecologische potentieel, maar daarentegen is het einddoel – een goede toestand van de wateren in de Europese Gemeenschap – een harde eis.

⁶ Artikel 22 lid 4 van de Kaderrichtlijn water, zie ook H.F.M.W. van Rijswijk, *De kwaliteit van water*, Kluwer, Deventer 2001, p. 69.

⁷ H.F.M.W. van Rijswijk, *De kwaliteit van water*, Kluwer, Deventer 2001, p. 54.

⁸ Zie R. Widdershoven, The principle of loyal cooperation, Lawmaking by the European Court of Justice and the Dutch courts, in: F. Stroink en E. van der Linden, *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Intersentia & METRO, p. 3-35.

2.3 Implementatie van de Kaderrichtlijn water

2.3.1 Inleiding

De Nederlandse implementatie van de KRW heeft in 2005 door middel van een minimale wetswijziging plaatsgevonden door wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer.⁹

In de Wet op de waterhuishouding is opgenomen dat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de bevoegde autoriteit voor alle Nederlandse (delen van) stroomgebieden is in de zin van de KRW. Tevens is de wet aangepast aan de verplichting stroomgebied-beheersplannen te maken. De stroomgebiedbeheersplannen voor de Rijn, de Maas, de Eems en de Schelde worden opgenomen in de nationale nota waterhuishouding. Er zijn bepalingen toegevoegd die voorzien in internationaal overleg, waarmee wordt voldaan aan de verplichting te werken aan grensoverschrijdende stroomgebiedbeheersplannen en er is voorzien in de implementatie van de publieke participatieverplichtingen.

De wijzigingen van de Wet milieubeheer zien op milieukwaliteitseisen voor de chemische en ecologische toestand van wateren, een aanscherping van het stand-stillbeginsel en de implementatie van de monitoringverplichtingen.

2.3.2 Uitvoeringsregelingen, in het bijzonder kwaliteitseisen

Om de implementatie te kunnen voltooien moeten nog de nodige uitvoeringsregelingen worden vastgesteld. Zo moeten de amvb's met landelijke kwaliteitseisen voor de goede chemische kwaliteit nog worden vastgesteld. Ten aanzien van de kwaliteitseisen voor de goede chemische toestand ligt het voor de hand deze vast te stellen op nationaal niveau, omdat de eisen voor alle wateren gelden en het van belang is dat de eisen doorwerken in de besluitvorming op basis van meerdere wetten.

⁹ Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn water, Staatsblad 2005, 303. De kamerstukken die op de implementatiewet betrekking hebben, hebben nummer 28808.

De uitwerking van de goede ecologische toestand in kwaliteitseisen, die worden gedifferentieerd naar regionaal of deelstroomgebiedsniveau, is mogelijk in provinciale milieuverordeningen. Gezien de verplichte implementatie van de ecologische doelstellingen moet worden aangenomen dat de provincies *verplicht* zijn de noodzakelijke kwaliteitseisen vast te stellen, indien deze niet op nationaal niveau worden vastgesteld.

2.3.3 *Planverplichtingen in de Waterwet*

De implementatie van de planverplichtingen die voortvloeien uit de KRW worden opgenomen in de Waterwet. De Waterwet neemt in beginsel het systeem van de Implementatiewet KRW over, waarbij wordt voorzien in een (strategisch) nationaal waterplan dat tevens de vier stroomgebiedbeheersplannen bevat, en een strategisch provinciaal waterplan. Het nationale en het provinciale waterplan zijn tevens structuurvisies in de zin van de nieuwe Wro. De Waterwet kent tevens beheerplannen voor de rijkswateren en de regionale wateren. Het beheerplan voor de regionale wateren (op te stellen door de waterbeheerder, het waterschap) moet naar verwachting worden goedgekeurd door de provincie. Zorgelijk is dat het nog steeds mogelijk blijft provinciale waterplannen te maken die niet aansluiten bij de stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn water. Het wordt wel mogelijk gemaakt dat de provincies regionale waterplannen maken die aansluiten bij de KRW. In deze regionale waterplannen kan nauw worden samengewerkt met provincies die deel uitmaken van hetzelfde stroomgebied. Bij een richtlijnconforme uitleg van de planverplichtingen uit de Waterwet moet worden aangenomen dat slechts regionale dan wel (deel)stroomgebiedbeheerplannen mogelijk zijn..

Naast de wettelijke planverplichtingen uit de Waterwet is een buitenwettelijk overleg- en planstelsel in het leven geroepen dat uitvoerig wordt beschreven in hoofdstuk 6.

2.3.4 Maatregelenprogramma's

De verplichte maatregelenprogramma's uit de KRW moeten worden gezocht in het meest geschikte bestaande plan. Dat betekent in concreto dat in een veelheid van plannen op verschillende beleidsterreinen gezocht moet worden naar onderdelen van het verplichte maatregelenprogramma. Het nationale stroomgebiedbeheersplan biedt slechts een samenvatting van de maatregelenprogramma's. De maatregelen die worden genomen op het terrein van het waterbeheer zullen hun plaats vinden in de provinciale/regionale plannen en in de beheerplannen van de waterbeheerders (rijk en waterschap).

2.3.5 Vergunning voor handelingen met betrekking tot het watersysteem

De Waterwet kent een vergunning die ziet op alle handelingen in het watersysteem. De vergunningplicht sluit, zoals het er nu naar uitziet, aan bij de eisen die voortvloeien uit zowel de KRW als uit bestaande Europese watterrichtlijnen, waarbij er van uit mag worden gegaan dat in de amvb's en provinciale verordeningen waarin de kwaliteitseisen worden vastgelegd, in ieder geval wordt bepaald dat bij besluiten op grond van de Waterwet de eisen in acht moeten worden genomen.

2.3.6 Waterakkoord

De Waterwet kent als aanvullend instrument het waterakkoord waarin door waterbeheerders afspraken kunnen worden gemaakt betreffende het watersysteembeheer. Het is nog onduidelijk of de uiteindelijke vormgeving van het waterakkoord een geschikt instrument is om aan de doelstellingen van de KRW te kunnen voldoen, of daar althans aan bij kan dragen.

2.3.7 *Projectbevoegdheid voor de waterbeheerder*

In artikel 8.6 van het voorontwerp Waterwet is een projectbevoegdheid opgenomen voor de waterbeheerder voor de ‘aanleg, verlegging, verbetering of wijziging anderszins van een watersysteem’. Aangenomen kan worden dat hoewel deze projectbevoegdheid veelal zal worden gebruikt in het kader van het kwantiteitsbeheer en ten behoeve van waterkeringwerken, de bevoegdheid in beginsel eveneens ziet op kwaliteitsaspecten, nu gesproken wordt van de verbetering van watersystemen. Zeker met het oog op het bereiken van een goede ecologische toestand is aannemelijk dat de projectbevoegdheid een nuttig instrument kan zijn.

2.3.8 *Doorwerking van waterkwaliteitseisen naar andere beleidsterreinen*

Voor de doorwerking van milieunormen – zoals de goede toestand van wateren - naar andere beleidsterreinen en in het bijzonder naar de ruimtelijke ordening, bestaan meerdere mogelijkheden. Het vaststellen van milieu- of waterkwaliteitseisen bij of krachtens de Wet milieubeheer, waarbij wordt bepaald dat zij doorwerken naar andere beleidsterreinen, is een belangrijk instrument. Er zijn echter meerdere manieren om milieunormen of waterkwaliteitsdoelstellingen door te laten werken naar andere beleids-terreinen. Zo wordt anno 2006 in het bijzonder gebruikt gemaakt van afstemmingsmechanismen die plaatsvinden op planniveau.¹⁰ Hiertoe kent men afstemming door middel van de zogenaamde haasje-overconstructie, afstemming van planvormen door ondertekening door meerdere ministers, afstemming door het wederzijds informeren en toezenden van plannen, en het rekening houden met beleidskeuzes die zijn neergelegd in plannen op andere beleidsterreinen. Van al deze afstemmingsme-

¹⁰ Zie J.T. van den Berg, A. van Hall en H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterstaats- en waterschapsrecht*, Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 26, Kluwer, Deventer 2003, p. 208-212 en H.F.M.W. van Rijswijk, Implementatie van de Kaderrichtlijn water in het Nederlandse recht, in: F. Maes en L. Lavrysen (red.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*, Die Keure, Brugge, 2003, p. 278-279.

chanismen kan worden gezegd dat ze goed zullen werken indien overheden bereid zijn waterkwaliteitseisen mee te laten wegen in hun besluitvorming, maar dat het tegelijkertijd relatief makkelijk is waterhuishoudkundige belangen niet mee te laten wegen als dat om wat voor reden dan ook opportuun wordt geacht.

Concluderend kan worden gesteld dat afstemming van planvorming juridisch niet garandeert dat waterkwaliteitseisen, zoals die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water, daadwerkelijk doorwerken in de besluitvorming op andere beleidsterreinen. Dat ligt genuanceerder wanneer gebruik moet worden gemaakt van toezichtmechanismen als goedkeuringen en verklaringen van geen bezwaar.¹¹

In de nieuwe wetgeving wordt gekozen voor minder sturing door middel van goedkeuringsvereisten in combinatie met aanwijzingsbevoegdheden als 'ultimum remedium', maar wordt uitgegaan van zogenaamde 'pro-actieve sturing' door provincies en het rijk door middel van verordende bevoegdheden.

Meer in het algemeen moet worden opgemerkt dat enerzijds een grote rol voor decentrale overheden wordt weggelegd met een eigen verantwoordelijkheid om de voorgestelde doelen te bereiken, maar dat anderzijds deze eigen verantwoordelijkheid moet worden uitgeoefend binnen door hogere overheden vastgestelde kaders (pro-actieve sturing) én de mogelijkheden die de hogere/ rijksoverheid heeft om met behulp van sterk sturende en ingrijpende instrumenten in te grijpen om te garanderen dat daadwerkelijk aan de verplichtingen uit de KRW kan worden voldaan (repressieve instrumenten). De keuze voor de decentrale overheid is daarmee het met behoud van enige beleidsruimte vrijwillig zelf te doen in samenwerking met andere overheden. Indien dat niet lukt, wordt het aan de hogere overheid overgelaten, die in dat geval zal ingrijpen. In het laatste geval resteert er geen beleidsvrijheid meer voor de lagere overheid.

¹¹ Zie F.A.G. Groothuijse en H.F.M.W. van Rijswijk, Water en ruimtelijke ordening, méér dan de watertoets alleen, deel I, *Bouwrecht* 2005, p. 203-206.

2.3.9 Doorwerking van waterkwaliteitseisen naar besluiten op grond van de Waterwet

Het voorontwerp Waterwet gaat er in artikel 2.1a vanuit dat de kwaliteitseisen die voortvloeien uit de KRW en worden vastgesteld op grond van de Wm bij alle besluiten en feitelijke beheermaatregelen die worden genomen op grond van de Waterwet in acht worden genomen.

2.3.10 Doorwerking van waterkwaliteitseisen naar besluiten op grond van andere wetgeving

De doorwerking naar andere beleidsterreinen verschilt per beleidsterrein.

- a. Voor de milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer wordt aangesloten bij het systeem zoals dat anno 2006 geldt.¹² Dat betekent dat in de amvb of in de provinciale verordening wordt aangegeven bij welke besluiten de eisen in acht moeten worden genomen/er rekening mee moet worden gehouden. Nu deze kwaliteitseisen nog niet zijn vastgesteld kan nog niet worden aangegeven voor welke wetten en besluiten de waterkwaliteitseisen gaan gelden.
- b. De doorwerking naar de ruimtelijke ordening vindt primair plaats door de waterplannen op rijks- en provinciaal niveau tevens structuurvisie in de zin van de nieuwe Wro te laten zijn (voor zover deze plannen ruimtelijke aspecten bevatten). Aanvullende doorwerking kan worden verkregen door de Wro aan te wijzen in de amvb als bedoeld onder a.
- c. De doorwerking naar het natuurbeheer is slechts geregeld voorzover de kwaliteitseisen worden vastgesteld op grond van de Wm en in de betreffende amvb's of provinciale verordeningen besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en Faunawet worden aangewezen.

¹² Zie Ch.W. Backes, A.B. Blomberg, M.P. Jongma, F.C.M.A. Michiels en H.F.M.W. van Rijswijk, *Hoofdlijnen milieubestuurrecht*, Boom juridische uitgevers, Den Haag 2004, p. 119-127 en 194-195.

- d. Hetgeen hiervoor opgemerkt is met betrekking tot de doorwerking naar het natuurbeheer geldt eveneens voor het stoffen- en productenbeleid.

2.3.11 Waterkwaliteitseisen en hun doorwerking naar andere beleidsterreinen onder huidig recht

Ook op dit moment gelden al waterkwaliteitseisen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer.

In het *Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren*¹³ zijn kwaliteitseisen neergelegd voor de vereiste kwaliteit voor de productie van drinkwater, de kwaliteit van zwemwater, de kwaliteit van water dat geschikt dient te zijn voor het leven van vissen, en de vereiste kwaliteit van schelpdierwater. De kwaliteitseisen zijn een implementatie van verplichtingen uit Europese richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie.

Het Besluit is destijds gebaseerd op artikel 13 en 15 van de Wvo. De verplichtingen om aan de kwaliteitsdoelstellingen te voldoen rusten alleen op 'het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen als bedoeld in artikel 1 Wvo (artikel 10 van het Besluit). Dat waren destijds het Rijk en de provincie, die veelal hun bevoegdheid tot vergunningverlening hadden gedelegeerd aan waterschappen. Nu rust de bevoegdheid voor het regionale watersysteem op grond van de wet bij de waterschappen. In de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren wordt gesteld dat Rijk en provincie bij de vaststelling van waterkwaliteitsplannen de doelstellingen in acht dienen te nemen. Het in acht nemen van de kwaliteitsdoelstellingen werd in de nota van toelichting zo uitgelegd dat 'op de waterkwaliteitsbeheerder de verplichting rust, zich op zodanige wijze in te spannen met gebruik van de hun ter beschikking staande middelen en mogelijkheden, dat het gewenste resultaat redelijkerwijs kan worden bereikt.' De combinatie van de termen 'in acht nemen' en 'inspannen'

¹³ Staatsblad 1983, nr. 606.

doen twijfels rijzen over de vraag of het om grenswaarden of richtwaarden gaat. Daar waar de Nota van Toelichting aandacht schenkt aan de doorwerking naar andere beleidsterreinen wordt met name gekeken naar de verhouding met de Waterleidingwet en de Bestrijdingsmiddelenwet. De relatie met bijvoorbeeld de Wm of de WRO wordt niet genoemd. De plicht de kwaliteitsdoelstellingen in acht te nemen is niet gekoppeld aan besluiten als vergunningverlening op grond van de Wvo maar slechts aan het maken van plannen.¹⁴

In de *Regeling inzake milieukwaliteitseisen voor het Scheldebekken*¹⁵ waren waterkwaliteitsdoelstellingen neergelegd ter implementatie van artikel 7 van Richtlijn EEG/76/464.¹⁶ Deze kwaliteitseisen zijn vastgesteld op grond van artikel 5.1 lid 1 jo artikel 21.6 lid 6 van de Wm. De kwaliteitseisen worden aangemerkt als richtwaarden en niet als grenswaarden. Dat betekent dat bevoegde bestuursorganen ze niet 'in acht moet nemen', maar 'er rekening mee moet houden'. De doorwerking naar andere beleidsterreinen is veel ruimer geformuleerd dan de kwaliteits-eisen op grond van Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. Artikel 2 lid 1 van de Regeling bepaalde het volgende:

'Bestuursorganen houden bij de uitoefening van hun bevoegdheden die gevolgen voor de waterkwaliteit van het Scheldebekken kunnen hebben, rekening met de in het eerste lid bedoelde kwaliteitseisen'.

¹⁴ Waarmee de regeling doet denken aan de op dit moment in voorbereiding zijn Wet luchtkwaliteit. Zie hierover verder paragraaf 2.5.

¹⁵ Staatscourant 2003, 28, p. 23.

¹⁶ Nederland is bij arrest van 10 mei 2001 veroordeeld door het Hof van Justitie (zaak C-152/98) omdat er geen kwaliteitseisen voor het Scheldebekken waren vastgesteld. Er waren helemaal geen kwaliteitseisen vastgesteld ter implementatie van Richtlijn EEG/76/464, maar nu de veroordeling slechts het Scheldebekken betrof is ook alleen een Regeling voor het Scheldebekken gemaakt.

In de *Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren*¹⁷ worden de waterkwaliteitseisen voor alle Nederlandse oppervlaktewateren geïmplementeerd zoals die verplicht zijn op grond van Richtlijn EEG/76/464. De Regeling voor het Scheldebekken wordt bij deze Regeling ingetrokken. De Regeling is gebaseerd op de Wet milieubeheer in het bijzonder de artikelen 5.1 lid 1, 5.2 lid 1 en artikel 21.6 lid 6 Wm.

De Regeling bepaalt in artikel 2 lid 2:

‘Bestuursorganen houden bij de uitoefening van hun bevoegdheden die gevolgen voor de waterkwaliteit van het oppervlaktewater kunnen hebben, rekening met de in het eerste lid bedoelde milieukwaliteitseisen en geven daarbij uitvoering aan de voor hun ambtsgebied relevante programma’s van maatregelen, opgenomen in de bijlagen 2 tot en met 5.’

De milieukwaliteitseisen worden aangemerkt als richtwaarden als bedoeld in artikel 5.1, derde lid, van de Wet milieubeheer.

2.3.12 Resumerend

Voor verschillende waterkwaliteitseisen is in het Nederlandse recht gekozen voor uiteenlopende wijzen van doorwerken. De kwaliteitseisen opgenomen in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren kunnen worden aangemerkt als grenswaarden,¹⁸ maar hoeven slechts bij het vaststellen van plannen in acht te worden genomen. De kwaliteitseisen opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren gelden voor alle besluiten van bestuursorganen, die gevolgen voor de oppervlaktewaterkwaliteit kunnen hebben, maar worden gekwalificeerd als richtwaarden. Dat betekent dat

¹⁷ Staatscourant 10 december 2004, 247.

¹⁸ Alhoewel de tekst daar geen volledige duidelijkheid over geeft, zie hiervoor het aan het begin van de paragraaf gestelde.

bestuursorganen van deze normen af mogen wijken, mits deze afwijking goed wordt gemotiveerd.

Zoals gezegd zijn nog geen kwaliteitseisen voor de goede chemische en ecologische toestand vastgesteld ter implementatie van de Kaderrichtlijn water.

Er is nog geen jurisprudentie over de wijze waarop waterkwaliteits-eisen doorwerken in ruimtelijke besluitvorming.

2.4 Het planstelsel van de ruimtelijke ordening

2.4.1 De huidige WRO

Het planstelsel van de huidige WRO wordt gekenmerkt door een sterk decentraal karakter. Alleen het bestemmingsplan kan de burger rechtens binden en uitsluitend de gemeenteraad is tot het vaststellen van een bestemmingsplan bevoegd.¹⁹ In een land waar vormen van ruimtegebruik slechts zijn toegelaten voor zover zij volgens het bestemmingsplan zijn toegelaten, legt dat systeem opmerkelijk veel zeggingsmacht bij de gemeenten. Juist om die reden zijn van meet af aan (sedert 1965) enkele bestuursrechtelijke correctiemechanismen in de WRO opgenomen, in het bijzonder de provinciale en later (vanaf 1985) ook de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid m.b.t. het bestemmingsplan.

Deze repressieve toezichtsbevoegdheden staan naast de, in de bestuurspraktijk zeer belangrijke, goedkeuringsbevoegdheid van GS m.b.t. bestemmingsplannen. Op deze wijze is sprake van een monopoliepositie van de gemeenteraad als de burger bindende planvaststeller, getemperd door het vetorecht van GS wat betreft de goedkeuring van het bestemmingsplan.²⁰

¹⁹ Met uitzondering van de situatie waarin de minister van VROM of GS een bestemmingsplanaanwijzing hebben uitgevaardigd, welke door de gemeenteraad niet is opgevolgd (plaatsvervangende planvaststelling o.g.v. art. 38 WRO).

²⁰ Wij laten hier de zgn. 'Nimby-bevoegdheden' van de artikelen 40 en 41 WRO buiten beschouwing, daar zij slechts zegge en schrijve eenmaal zijn toegepast.

Sedert 2000 is, als middel van bovengemeentelijke sturing, de mogelijkheid van het opnemen van zgn. ‘concrete beleidsbeslissingen’ in hogere plannen (PKB, streekplan en regionaal structuurplan) toegevoegd in de WRO (art. 1). Met deze concrete beleidsbeslissingen kunnen de lagere overheden, waaronder in het bijzonder de gemeenteraad als bestemmingsplanvaststeller, rechtens worden gebonden. Gedurende de afgelopen jaren is dit instrument echter in sterk afnemende mate toegepast, naar alle waarschijnlijkheid vooral vanwege de kritische jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op dit onderdeel.²¹

Conclusie

Concluderend kan men zeggen dat de beïnvloeding van hogerhand van de inhoud van bestemmingsplannen vooral gestalte heeft gekregen door de hantering van de goedkeuringsbevoegdheid van GS²² en in incidentele gevallen door aanwending van de provinciale en de ministeriele aanwijzingsbevoegdheid (art. 37 WRO). Deze praktijk vertoont sterke trekken van een sturing achteraf door de hogere overheden, met uitzondering van de (schaarse) concrete beleidsbeslissingen in hogere plannen die het gemeentelijk ruimtelijk beleid meer vooraf beogen te sturen.

2.4.2 De nieuwe Wro

Het systeem van de nieuwe Wro, die momenteel nog onderwerp van beraadslaging in het parlement vormt²³, heeft een veel meer ‘pro-actieve’ vorm van sturing als uitgangspunt.

²¹ Zie daarover A.A.J. de Gier, Concrete beleidsbeslissingen. Jurisprudentiebepreking. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2002, p. 158-163.

²² Alsook, meer incidenteel, door de hantering van de zgn. vervangingsbevoegdheid van de minister van VROM, waarbij deze een hem onwelgevallig goedkeuringsbesluit van GS kan vervangen door een eigen – tegengesteld – besluit, zie art. 29 WRO.

²³ De inwerkingtreding van de nieuwe Wro wordt door de regering voorzien in 2007, wat op dit moment al tamelijk optimistisch lijkt.

Als eerste kan worden opgemerkt dat de hogere plannen, in ieder geval de PKB en het streekplan, komen te vervallen en daarmee ook (weer) de concrete beleidsbeslissingen als de lagere overheden rechtens bindende onderdelen van die plannen. Daarvoor min of meer in de plaats komen de zogeheten Structuurvisies op rijks-, provinciaal en ook gemeentelijk niveau. Deze structuurvisies moeten primair worden beschouwd als indicatieve beleidsdocumenten, een juridisch bindende werking wordt daaraan expliciet niet toegekend.

De belangrijkste wijzigingen van het bestaande systeem van de ruimtelijke ordening betreffen de (interventie-)bevoegdheden van de hogere bestuursorganen.²⁴

In de eerste plaats wordt het fenomeen van de 'algemene regel' ingevoerd, dat inhoudt dat de Kroon bij algemene maatregel van bestuur (amvb) en Provinciale Staten bij provinciale verordening algemeen verbindende voorschriften kunnen stellen, welke door de gemeenteraad binnen een jaar in een bestemmingsplan moeten worden verwerkt. Men kan daarbij, bij wijze van voorbeeld, wat betreft de amvb denken aan regels zoals nu in de Beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' worden gesteld m.b.t. toegelaten bebouwing in het winterbed van de grote rivieren en wat de provinciale verordening betreft aan de zogeheten 'bebouwingscontouren' zoals deze momenteel in streekplannen voorkomen. Deze algemene regels krijgen bovendien meteen na hun inwerkingtreding (en dus vooruitlopend op hun verwerking in bestemmingsplannen) rechtstreekse werking voor wat betreft de verlening van aanleg- en bouwvergunningen. Bij de beoordeling van aanvragen om dergelijke vergunningen vormen de algemene regels derhalve een imperatief toetsingskader.

De specifieke aanwijzingsbevoegdheid (nu geregeld in art. 37 WRO) blijft, in een enigszins aangepaste vorm, bestaan.

²⁴ Wat betreft de gemeentelijke bevoegdheden in de ruimtelijke ordening verandert er au fond niet zoveel. Het bestemmingsplan blijft juridisch-inhoudelijk gezien nagenoeg dezelfde planfiguur en zelfs de art. 19-vrijstelling blijft uiteindelijk gehandhaafd. Wel worden enkele belangrijke wijzigingen van de regeling van de planschade en van de handhaving van het bestemmingsplan aangebracht.

Zowel de minister van VROM als Provinciale Staten krijgen de bevoegdheid om, ten aanzien van nationale resp. provinciale belangen, bestemmingsplannen vast te stellen. Hoewel niet verwacht mag worden dat van deze bevoegdheden veelvuldig gebruik zal worden gemaakt, is deze wijziging van principieel belang, omdat daarmee de monopoliepositie van de gemeenteraad wordt doorbroken.

Tevens is in de nieuwe Wro een regeling voor zowel rijks- als provinciale projecten opgenomen. Een rijks- of provinciaal projectbesluit heeft eenzelfde juridische werking als de huidige art. 19 WRO-vrijstelling van het bestemmingsplan. Daarbij is ook voorzien in een regeling ter coördinatie van de verlening van en de rechtsbescherming tegen de voor de realisering van het project benodigde uitvoeringsbesluiten (m.n. vergunningen).

Tegenover deze vermeerdering van interventiebevoegdheden staat, althans voor het provinciaal bestuur, een belangrijke reductie van beïnvloedingsmacht, doordat de goedkeuringsbevoegdheid van GS bij bestemmingsplannen komt te vervallen. Uit het bovenstaande volgt immers dat, binnen het bestaande systeem van de WRO, juist die goedkeuringsbevoegdheid een belangrijk middel voor beïnvloeding van het gemeentelijk ruimtelijk beleid vormt.

Een niet onaanzienlijk restant van de goedkeuringsbevoegdheid is voor GS echter behouden gebleven, doordat GS in de bestemmingsplanprocedure tegen een vastgesteld bestemmingsplan een zogeheten 'negatieve aanwijzing' kunnen uitvaardigen, waardoor zij kunnen voorkomen dat het desbetreffende (deel van het) bestemmingsplan in werking treedt.²⁵

²⁵ Deze 'negatieve aanwijzing' is eerst bij vierde nota van wijziging in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro opgenomen, vooral naar aanleiding van de kritiek van velen dat een goedkeurende instantie in de bestemmingsplanprocedure niet (geheel) kon worden gemist.

Conclusie

Van de nieuwe (interventie-)bevoegdheden is de rijks- en provinciale bestemmingsplanbevoegdheid weliswaar de meest spectaculaire, maar de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels, bij amvb dan wel bij provinciale verordening, de potentieel meest krachtige. Door het uitvoerdigen van die algemene regels kunnen de gemeenten immers op relatief eenvoudige wijze rechtens en op efficiënte wijze worden gebonden. Tegelijk moet echter worden opgemerkt dat het stellen en – vooral – uitvoeren van dergelijke algemene regels gemakkelijker gezegd dan gedaan is. In het bijzonder het formuleren van die regels op het juiste detailniveau, nodig voor de toetsing van aanvragen om bouw- en aanlegvergunningen, is geen sinecure en daarnaast zijn er nog wel meer problemen in de uitvoeringssfeer te verwachten.²⁶ Niettemin liggen hier beduidende mogelijkheden voor de hogere overheden ter beïnvloeding van de lagere.

2.4.3 *Bijzondere situatie: aantasting van bestaande rechten*

Een bijzondere situatie doet zich voor, althans in het ruimtelijke orderingsrecht, wanneer als gevolg van een nieuwe regeling (een nieuw bestemmingsplan) onder het oude bestemmingsplan gevestigde of erkende rechten worden aangetast. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer een gebied met een zuiver agrarische bestemming in een bestemmingsplan de dubbelbestemming agrarische doeleinden/waterberging, met bijbehorende gebruiksbeperkingen, krijgt. Voor die situaties bestaat het overgangsrecht in het (nieuwe) bestemmingsplan, dat – grof gezegd – inhoudt dat alle bestaande gebruik (en alle bestaande bouwwerken) mag worden gehandhaafd, alhoewel het overgangsrecht bestaande illegale bouwwerken niet legaliseert. Dat overgangsrecht staat een eventuele onteigening ten behoeve van de realisatie van de nieuwe bestemming weliswaar niet in de weg, maar garandeert dat de bestaande (gebruiks)rechten blijven voortbestaan.

²⁶ Het voert te ver om daarop in dit bestek gedetailleerd in te gaan. Verwezen kan in dit verband worden naar P.J.J. van Buuren, De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen, *Bouwrecht* 2005, p. 476-481.

Die situatie is bij doorwerking van waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheer naar de ruimtelijke ordening niet anders. Ook daar zal dus in het bestemmingsplan, vanwege de jurisprudentiële eisen vanuit het rechtszekerheidsbeginsel, in een overgangsrechtelijk regime moeten worden voorzien.

Ter zake van de Kaderrichtlijn water kan zich echter het bijzondere feit voordoen dat de implementatie daarvan zou vereisen dat in bepaalde gevallen het overgangsrecht in Nederlandse bestemmingsplannen zou moeten wijken voor de inhoud van de richtlijn. En voor zover het een rechtstreeks werkende bepaling van de richtlijn zou betreffen zouden bestuur en rechter ons inziens moeten concluderen dat die bepaling derogeert aan een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan zou dan op dat onderdeel niet in werking mogen treden of, zo dit al wel is gebeurd, buiten toepassing moeten blijven. Evenmin als de wetgever heeft voorzien in het overgangsrecht in bestemmingsplannen zelf, heeft hij het onderhavige vraagpunt geregeld.²⁷ Aan te nemen valt echter dat, mocht hiervoor een regeling worden bedacht die voorrang aan het (secundaire) EG-recht zal verlenen, de schadeclaims op grond van planschade beduidend zullen toenemen. Boter bij de vis, zo luidt het Calvinistische gezegde.

2.5 De toepassing van luchtkwaliteitsnormen in Nederland

2.5.1 Inleiding

In deze paragraaf volgt een vergelijking met het dossier luchtkwaliteit, nu met de omzetting van Europese luchtkwaliteitseisen in het Nederlandse recht ervaring is opgedaan. Inmiddels is ook de nodige literatuur en jurisprudentie verschenen over de gevolgen van de wijze waarop de Nederlandse omzetting heeft plaatsgevonden. Nu luchtkwaliteitseisen – net als

²⁷ Voortekenen wijzen erop dat dit punt, evenals het overgangsrecht zelf, geregeld zal worden in het nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening (de uitvoerings-amvb bij de wet), maar zeker is dit nog niet.

waterkwaliteitseisen – voortvloeien uit Europese richtlijnen, kan worden geleerd uit de ervaringen met het dossier luchtkwaliteit.

In de afgelopen twee jaar heeft de toepassing van enkele luchtkwaliteitsnormen in Nederland voor veel ophef gezorgd. Talrijke besluiten over toelating van diverse activiteiten zijn door de rechter vernietigd en vele activiteiten ondervonden of ondervinden nog problemen door de luchtkwaliteitsnormen. Hoewel ook in sommige andere lidstaten een hevige discussie omtrent luchtkwaliteitsnormen woedt en het niet halen van sommige eisen aanzienlijke consequenties heeft voor de praktijk, lijkt de situatie in Nederland toch bijzonder. In geen ander Europees land staan de normen voor luchtkwaliteit tenminste tijdelijk in de weg aan zoveel activiteiten. Er zijn vele redenen hiervoor. Het dossier luchtkwaliteit is complex. Toch zal worden geprobeerd hierna een kort overzicht te geven over het toepasselijk recht, de ontwikkeling van de jurisprudentie in Nederland en de redenen waarom men in Nederland thans meer “last” ondervindt van de luchtkwaliteitsnormen dan in andere Europese landen. Niet ingegaan wordt op de last die men ondervindt van de te slechte luchtkwaliteit. Wat dat betreft zij korthedshalve verwezen naar diverse rapporten van het Milieu en Natuur Panbureau (deels in samenwerking met het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid).²⁸ Toch mogen ook de aanzienlijke verschillen in de kwaliteit van de buitenlucht tussen de verschillende lidstaten bij de beoordeling van de juridisch bestuurlijke consequenties van luchtkwaliteitsnormen niet uit het oog worden verloren.

2.5.2 Overzicht geldende Europese en nationale normen

De meest relevante Europese normen

De in de Nederlandse (en Europese) discussie thans relevante normen uit het Besluit luchtkwaliteit zijn afkomstig uit de richtlijnen 1996/62/EG (Kaderrichtlijn luchtkwaliteit) en 1999/30/EG (1. Dochterraichtlijn lucht-

²⁸ R.B.A. Koelemeijer, Ch.W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman en P. Hammingh, *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Rapport nr. 500052001/2005 en *Fijn stof nader bekeken*, Rapport nr. 500037008.

kwaliteit). Daarnaast zijn er nog drie andere dochterrichtlijnen met verschillende milieukwaliteitseisen voor lucht. De tweede, derde en vierde dochterrichtlijn zijn in de tegenwoordige discussie niet van belang omdat de daarin voorziene grenswaarden thans over het algemeen gehaald worden.

Richtlijn 1999/30/EG, de eerste dochterrichtlijn, bevat grenswaarden voor een reeks van stoffen. Sommige daarvan (SO₂ en lood) zijn minder problematisch omdat de buitenlucht in Nederland doorgaans aan die normen voldoet. Nadrukkelijk moet er op worden gewezen dat bij alle aandacht voor de op dit moment problematische stoffen de grenswaarden uit de tweede en derde dochterrichtlijn en de thans niet problematische grenswaarden uit de eerste dochterrichtlijn niet uit het oog mogen worden verloren. Hier concentreren wij ons echter op de twee thans meest problematische stoffen, namelijk stikstofdioxide (NO₂), respectievelijk stikstofoxiden (NO_x) en zwevende deeltjes (PM₁₀). Voor NO₂ gelden een uurgrenswaarde (200 microgram) en een jaargrenswaarde (40 microgram) voor de bescherming van de gezondheid van de mens. Beide grenswaarden moeten zijn bereikt in 2010. In de aanloop na 2010 gelden bepaalde, jaarlijks afnemende overschrijdingsmarges. Overschrijdingsmarges zijn niet zelf vervroegd in werking tredende grenswaarden, maar (slechts) plandrempels. Indien een overschrijdingsmarge wordt overschreden moet een plan worden opgesteld waaruit blijkt dat de grenswaarde als hij van kracht worden wel zal worden gehaald. Voor “de bescherming van de vegetatie” geldt geen grenswaarde voor NO₂, maar wel voor NO_x. Deze is sinds 2001 30 microgram. Voorts is voor NO₂ ook een alarmdrempel vastgesteld (400 microgram) die niet langer dan drie opeenvolgende dagen mag worden overschreden.

Voor PM₁₀ bevat de richtlijn voor twee peildata (2005 en 2010) jaargrenswaarden en daggrenswaarden die allemaal worden gesteld ter bescherming van de gezondheid van de mens. In 2005 zijn van 50 microgram als daggemiddelde en 40 microgram als jaargemiddelde en in 2010 eveneens 50 microgram als daggemiddelde en 20 microgram als jaargemiddelde. Ook hier worden in de aanloop na deze data bepaalde over-

schrijdingsmarges vastgelegd. De richtlijnen verplichten de lidstaten ervoor te zorgen dat de grenswaarden niet overschreden worden (resultaatsverplichtingen). Meer letterlijk bepaald bijvoorbeeld art. 5 lid 1 Richtlijn 19099/30/EG:

“De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM₁₀ in de lucht, ..., de grenswaarden niet overschrijden.”

De meest relevante Nederlandse normen

De normen uit de eerste dochterrichtlijn zijn omgezet in het Besluit luchtkwaliteit uit 2001. Dat besluit bepaalde dat de « bestuursorganen » « bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben » de normen voor NO₂ en PM₁₀ in acht nemen. De verantwoordelijkheden om plannen op te stellen bij een dreigende of al manifeste overschrijding van de grenswaarden of overschrijdingsmarges (plandrempels) berustte bij dat orgaan dat feitelijk het meeste kon bijdragen tot het wel halen van de grenswaarden. Voor NO_x en NO₂ was dat de gemeente, voor PM₁₀ was dat het Rijk.

Op 20 juni 2005 (dat deels terugwerkende kracht heeft tot 4 mei 2005) is het Besluit luchtkwaliteit 2005 vastgesteld dat het oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit uit 2001 vervangt. Het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005) bracht een aantal veranderingen in het recht. Naast het feit dat het Blk 2005 tevens de omzetting van de tweede dochterrichtlijn en dus ook grenswaarden voor nieuwe stoffen bevat, zijn de belangrijkste veranderingen:

- Expliciet wordt bepaald dat projecten die geen verslechtering van de luchtkwaliteit tot gevolg hebben, noch leiden tot een verhoging van het aantal mensen dat aan te slechte luchtkwaliteit wordt blootgesteld, niet in strijd zijn met de luchtkwaliteitsnormen.
- Concentraties die zich van nature in de lucht bevinden en die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens worden bij het be-

oordelen van de luchtkwaliteit voor PM₁₀ buiten beschouwing gelaten. Daarbij gaat het voornamelijk om zeezout.

- Een zekere mogelijkheid van saldering wordt ingevoerd: ondanks overschrijding van de grenswaarden kunnen projecten worden toegestaan, indien de luchtkwaliteit “door een met de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid samenhangende maatregel of een door die uitoefening optredend effect per saldo verbeterd”.
- De gemeente wordt voor alle stoffen aangewezen als orgaan dat bij (dreigende) overschrijding van de grenswaarden of plandrempels (overschrijdingsmarges) een actieplan moet vaststellen. Andere overheidsorganen worden verplicht om hieraan bij te dragen.

2.5.3 *De hoofdlijnen van de jurisprudentie van de Nederlandse rechter*

Sinds enkele jaren verschijnen in toenemende mate uitspraken waarin een toetsing aan de luchtkwaliteitsnormen aan de orde is. Omdat de Europese normen correct lijken te zijn omgezet, gaat het in alle gevallen om toetsing aan het Nederlandse recht. Veelal leidt dat tot vernietiging van het besluit, vaak omdat onvoldoende rekening is gehouden met de luchtkwaliteitsnormen en onvoldoende onderzoek is gedaan naar de feitelijke en de te verwachten luchtkwaliteit. Inmiddels zijn vele tientallen uitspraken bekend. De jurisprudentie lijkt daarbij in de loop der tijd steeds strenger te (zijn ge) worden. In het volgende overzicht zijn de ons inziens meest belangrijke elementen uit de rechtspraak in het kort weergegeven. Alleen het allerlaatste punt uit de jurisprudentie is thans, bij toepassing van het Blk 2005, achterhaald.

“Schaduwwerking” van toekomstige grenswaarden

Een besluit dat thans wordt genomen over de aanleg van een weg zal pas over enige tijd gevolgen voor de luchtkwaliteit hebben. De Nederlandse rechter eist dat ook toekomstige grenswaarden in de besluitvorming worden betrokken. Indien op dit moment een besluit wordt genomen dat in 2010 gevolgen voor de hoeveelheid NO_x of NO₂ heeft, moet nu al worden gemotiveerd hoe zich dat besluit en zijn toekomstige gevolgen in het jaar

2010 verhouden tot de dan geldende grenswaarden. Ook voorafgaande aan de inwerkingtreding van de grenswaarden voor PM₁₀ moest in de afgelopen jaren dus worden gemotiveerd, welke gevolgen een besluit voor de uitstoot van fijn stof heeft en hoe zich dat vanaf het jaar 2005 zal verhouden tot de dan geldende grenswaarde.

Gelding van grenswaarden ook ten aanzien van ruimtelijke ordeningsbesluiten

De grenswaarden gelden niet slechts ten aanzien van puntbronnen die een emissie van de desbetreffende stof tot gevolg hebben, zoals inrichtingen, maar ook voor ruimtelijke ordeningsbesluiten die feitelijk, bijvoorbeeld door de verkeersaantrekkende werking van de daarin voorziene gebouwen (stadion, woonwijk, etc.) zullen leiden tot een toename van de emissies. Het is in de jurisprudentie nog niet duidelijk geworden in hoeverre ook meer indirecte gevolgen voor de luchtkwaliteit aan een ruimtelijk ordeningsbesluit zijn toe te rekenen. Zo kan er bij een bestemmingsplan voor een nieuw bedrijventerrein weliswaar vanuit worden gegaan dat een bedrijventerrein ter plaatse verkeersaantrekkende werking zal hebben. Hoe hoog de emissies daarvan zullen zijn, kan men ook indicatief berekenen. Niet mogelijk is het echter de emissies van de bedrijven te berekenen, die zich op het terrein zullen vestigen. Dat kan immers aanzienlijk verschillen.

Onbeperkte ruimtelijke gelding en toepasbaarheid van de grenswaarden

De grenswaarden gelden in de hele buitenlucht. Een differentiatie, zoals tenminste in bestuurlijke beslissingen tot begin 2004 doorgaans te vinden, tussen “gevoelige” bestemmingen (waar mensen geregeld langere tijd verkeren) en ongevoelige plaatsen is niet uit het Besluit af te leiden. De rechter leidt hieruit ook af dat in beginsel overal precies moet worden gemeten of berekend welke luchtkwaliteit ter plaatse heerst. Er moet dus bijvoorbeeld ook worden berekend hoe de luchtkwaliteit aan een tunnelmonding of langs een snelweg is.

Grenswaarden ook van toepassing op activiteiten die slechts leiden tot een verhoging van het aantal blootgestelden

De grenswaarden zijn ook van toepassing op besluiten die zelf geen verslechtering van de luchtkwaliteit tot gevolg hebben, maar waardoor meer mensen worden blootgesteld aan (te) slechte lucht.

Grenswaarden gelden naast brongerichte (BAT-) eisen

Het is onvoldoende dat bij de toelating van een luchtvervuilende inrichting de best beschikbare technieken (of andere emissie-eisen) worden toegepast. Dat maakt toetsing aan de grenswaarden niet overbodig.

Ook zeer kleine bijdragen aan verslechtering zijn bepalend

Ook besluiten die slechts in geringe en verwaarloosbare mate bijdragen aan een verhoging van de luchtvervuiling moeten aan de grenswaarden worden getoetst. Ook een nog zo kleine bijdrage aan een verslechtering van de luchtkwaliteit staat in overschrijdingssituaties in de weg aan het toelaten van de desbetreffende activiteit. Op deze zeer strenge jurisprudentie lijkt in een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 oktober 2005 (ADO Stadion Den Haag) voor het eerst een uitzondering te worden gemaakt. In deze uitspraak stelt de Voorzitter vast dat de toename van de luchtverontreiniging door het verkeer dat door het stadion wordt aangetrokken vlak buiten het wegprofiel van de toegangswegen naar het stadion “geen reëel effect” meer zal hebben en daarom buiten beschouwing kon blijven. Het is nog niet duidelijk wat deze opening in de jurisprudentie zal betekenen.

Elk overheidsorgaan moet nagaan welke maatregelen het tot verbetering van de luchtkwaliteit in overschrijdingssituaties kan nemen

Een overheidsorgaan (bijv. gemeente) kan zich niet verschuilen achter een ander overheidsorgaan dat de hoofdverantwoordelijkheid voor het luchtkwaliteitsbeleid met betrekking tot de betrokken stof heeft. Het moet nagaan welke eigen bijdrage aan de verbetering van de luchtkwaliteit mogelijk is, ook al is die bijdrage zeer gering (ten opzichte van de hoofdverantwoordelijke).

Verplichtingen van bestuursorganen tot motivering van besluiten in overschrijdingssituaties

Indien een overschrijding van de grenswaarden te vreezen valt, moet voor elk besluit worden aangegeven:

- hoe dit besluit exact bijdraagt aan de luchtkwaliteit
- hoe op grond van een plan van aanpak toch de gewenste luchtkwaliteit kan worden bereikt.

Het feit dat een besluit een verbetering van de luchtkwaliteit tot gevolg heeft, heeft niet automatisch tot gevolg dat het voldoet aan de eisen van het Besluit. Voor zo'n besluit moet worden nagegaan:

- of de grenswaarden zullen worden gehaald, en indien dat niet het geval is
- of het besluit in voldoende mate bijdraagt aan een verbetering van de luchtkwaliteit.

Deze eisen zal de rechter thans, bij de beoordeling van besluiten die zijn genomen op het in het voorjaar van kracht geworden Blk 2005, niet meer stellen. In het Blk 2005 is immers uitdrukkelijk bepaald dat de luchtkwaliteitseisen geen belemmering vormen voor besluiten die niet leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit.

Omgaan met onnauwkeurige metingen

De gebruikelijke meetmethoden voor PM₁₀ zijn niet precies. Daarom hanteert men in Nederland, een advies van de Europese Commissie volgend, een correctiefactor van 1,33. Gemeten waarden worden dus met de factor 1,33 verhoogd.

2.5.4 Adviezen van de Raad van State

Niet alleen de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het denken over en de toepassing van luchtkwaliteitsnormen in Nederland sterk beïnvloed. Dat geldt ook voor enkele adviezen die een andere afdeling van de Raad van State, de Afdeling wetgeving, in dit dossier heeft uitgebracht. Het gaat daarbij om drie schriftstukken. Ten eerste heeft de Raad van State een “voorlichting” gegeven aan

de Staatssecretaris voor Milieu, die daarom in het kader van een in het najaar 2004 beoogde ministeriële regeling had gevraagd. Ten tweede heeft de Raad van State geadviseerd over het Blk 2005. Ten derde is inmiddels advies uitgebracht over een wetsvoorstel waarmee het Blk 2005 zou worden aangepast en tot een formeel wettelijke regeling (in de Wm) zou worden getransformeerd. Dit laatste advies is nog niet openbaar. Wij kunnen daar dus ook nog niet op ingaan. Wij geven hier slechts enkele opmerkingen uit de door de Raad van State gegeven adviezen weer die ons, ook na verwerking van de adviezen in de desbetreffende wetgevingsproducten, bijzonder van belang lijken.

In zijn voorlichting omtrent de beoogde ministeriële regeling van 30 maart 2005 heeft de RvS vooral te kennen gegeven dat hij elke onderscheiding in gevoelige en minder gevoelige bestemmingen in strijd acht met het Europese recht. De grenswaarden uit de richtlijnen gelden overal, zo stelt de RvS, en er moet dus ook, met inachtneming van de bepalingen uit de richtlijnen over locaties van meetpunten, overal aan worden voldaan. Voorts voorzag de door de Staatssecretaris beoogde regeling in een afzwakking van de toetsing aan de grenswaarden voor fijn stof. Als al het mogelijke was gedaan, zouden deze grenswaarden niet meer in acht hoeven te worden genomen, maar zou het voor decentrale overheidsorganen (provincies, gemeenten) voldoende zijn dat zij daarmee terdege rekening houden. De provincies en gemeenten zouden dan, aldus het voorstel van de regering, slechts verplicht worden de luchtkwaliteit zoveel mogelijk te verbeteren. Een te hoge depositie aan fijn stof zou dan echter niet meer bij voorbaat in de weg staan aan gemeentelijk of provinciale besluiten die in een overschrijdingssituaties toch nog enige bijkomende verslechtering tot gevolg zouden hebben. De Raad wijst dat af. Grenswaarden zijn grenswaarden en moeten door alle overheidsorganen in acht worden genomen. De Raad vond ook (volstrekt terecht) dat het onderwerp zich niet, zoals de Staatssecretaris van plan was, leent voor een ministeriële regeling en dat dus minstens een algemene maatregel van bestuur zal moeten worden uitgevaardigd. Wel ziet de Raad zekere mogelijkheden tot aftrek van emissies uit natuurlijke bron, vooral zeezout en voor saldering.

In zijn advies over het Blk 2005 bekritiseert de RvS eerst dat het voorstel voor het Blk 2005 geen gedegen analyse bevat of de Nederlandse wettelijke vertaling van de richtlijneisen de enig mogelijke is en of de richtlijnen wel dwingen tot deze “grondige” en “optimale” aanpak. Ook wordt ten onrechte geen inzicht geboden in mogelijk afwijkende aanpak in het buitenland “hoewel dergelijke informatie wel beschikbaar is.”

De Raad beoordeelt de in het Blk 2005 voorziene saldobenadering niet bij voorbaat en principieel negatief, maar beklemtoont wel dat een saldobenadering onverantwoord is zonder een beperking naar tijd, plaats en inhoud. “Dan is het gevaar groot dat niet aan de kwaliteitseisen van de richtlijnen wordt voldaan.” Op 20 juli 2005 heeft de Staatssecretaris de salderingsmogelijkheden in een brief aan de Kamer nader toegelicht. Deze brief bevat echter slechts enkele overwegingen over een beperking naar tijd, plaats en inhoud. Aangekondigd is om in het najaar een ministeriële regeling uit te brengen waarin de voorwaarden voor saldering nader zijn geregeld. Dat is tot nu toe (januari 2006) niet geschiedt. Het lijkt moeilijk om deze nadere voorwaarden concreet te benoemen.

De raad is tenslotte van oordeel dat niet alleen bij het overschrijden van plandrempels, maar ook indien grenswaarden worden overschreden een plan dient te worden opgesteld waarin wordt aangegeven hoe de grenswaarden zo snel mogelijk wel zullen worden bereikt. De Staatssecretaris denkt daar echter anders over en is van opvatting dat art. 8 Kaderrichtlijn slechts betrekking heeft op de periode voor het van kracht worden van de grenswaarden. De planverplichtingen uit de richtlijn hebben dus volgens de Staatssecretaris slechts betrekking op de plandrempels (overschrijdingsmarges) en gelden niet bij overschrijding van grenswaarden.

2.5.5 De interpretatie en toepassing van de luchtkwaliteitsrichtlijnen in enkele andere Lidstaten

Het is hier niet de plaats om uitgebreid over de omzetting en toepassing van de richtlijnen in andere lidstaten te berichten. Begin 2005 is hier onderzoek naar gedaan. Naar de verschillende publicaties over dit onder-

zoek zij verwezen.²⁹ Thans wordt dat onderzoek deels geactualiseerd, hetgeen zeker nodig is, nu ten tijde van het bedoeld onderzoek nog geen van de grenswaarden van kracht was. Op deze plaats worden alleen enkele opvallende verschillen in de aanpak tussen Nederland enerzijds en meerdere of enkele andere lidstaten anderzijds weergegeven. Daarbij wordt zoveel mogelijk het hiervoor onder 2 gegeven overzicht van de interpretatie van het Blk door de Nederlandse rechter als referentiekader gebruikt

'Schaduwwerking' van toekomstige grenswaarden

Alle andere onderzochte landen (Engeland, Frankrijk, Oostenrijk, Zweden, Vlaanderen, Duitsland) toetsen concrete besluiten niet aan toekomstige grenswaarden. Voordat grenswaarden van kracht zijn, wordt de planmatige aanpak die de richtlijnen vereist, benadrukt. De luchtverontreiniging moet in de tijd voorafgaande aan de gelding van een grenswaarde worden aangepakt met een plan en de op grond van dat plan te nemen maatregelen. De concrete toetsing van vergunningen aan toekomstige grenswaarden past daar niet in, zo is de opvatting in de andere landen. In Duitsland wordt daar één nuancering op aangebracht. Indien een plan of project dusdanig hoge emissies tot gevolg heeft dat een planmatige aanpak bij voorbaat onmogelijk wordt, kan dit plan of project niet worden toegelaten. Voorbeelden waarin geoordeeld werd dat dit het geval is, kennen wij niet.

Dit verschil tussen de Nederlandse benadering enerzijds en de benadering in andere lidstaten anderzijds heeft tot gevolg dat de problematiek van grenswaarden die overschreden worden en de vraag of dat in de weg staat aan het toestaan van allerlei projecten in Nederland met enkele jaren

²⁹ Ch.W. Backes, T. van Nieuwerburg, *Transformatie van Richtlijn 1999/30/EG in het recht van enkele EG-landen en –regio's en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in de praktijk*, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Utrecht 2005 en R.B.A. Koelemeijer, Ch.W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman en P. Hammingh, *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Rapport nr. 500052001/2005.

voorsprong heeft gespeeld. De andere landen kunnen aan deze vraag immers pas sinds 2005 toekomen, en ook dat slechts m.b.t. PM₁₀.

Toetsing van ruimtelijke ordeningsbesluiten aan grenswaarden

Omdat grenswaarden in de onderzochte landen geen “schaduwwerking” hadden, kon in het onderzoek niet goed worden nagegaan of ruimtelijke ordeningsbesluiten aan grenswaarden worden getoetst. Dat was ten tijde van het onderzoek immers nog niet aan de orde. Voor enkele landen zal binnenkort dienaangaande aanvullend onderzoek worden verricht. Inmiddels is in ieder geval duidelijk dat de Duitse rechter ruimtelijke ordeningsbesluiten, die in wezenlijke mate bijdragen tot een verslechtering van de luchtkwaliteit in beginsel wel toetst aan de grenswaarden. In sommige andere landen lijkt dat echter niet het geval te zijn.

Onbepaalde ruimtelijke gelding en toepasbaarheid van de grenswaarden

Ook in de andere landen gelden de grenswaarden in principe ruimtelijk onbepaald. Dat bepaalt de richtlijn immers ook expliciet. Een andere vraag is echter waar gemeten wordt en, nog belangrijker, voor welke plekken op basis van metingen berekeningen worden uitgevoerd. In de meeste landen wordt slechts daar berekend waar mensen een significante tijd aan de lucht zijn blootgesteld. Voor een tunnelmonding of een berm van een snelweg waar verder niemand zich ophoudt worden dus geen concentraties berekend. Feitelijk betekent dat, dat daar ook niet aan de grenswaarden hoeft te worden voldaan. Dat maakt een groot verschil. Indien in Nederland de grenswaarden bijvoorbeeld in een nieuwe woonwijk zouden worden gehaald, maar op de nabij gelegen snelweg de grenswaarden al worden overschreden en het verkeer dat de nieuwe woonwijk veroorzaakt daar tot een verslechtering van de immissiesituatie leidt, wordt een dergelijke woonwijk in Nederland tegengehouden. In de andere landen is dat niet het geval omdat de overschrijding van de grenswaarden pal naast de snelweg, voor zover zich daar niemand een significante tijd ophoudt, niet wordt bepaald.

Grenswaarden ook van toepassing op activiteiten die slechts leiden tot een verhoging van het aantal blootgestelden

Andere landen passen de grenswaarden alleen toe op activiteiten die luchtverontreiniging veroorzaken, echter niet op activiteiten die slechts leiden tot een verhoging van het aantal blootgestelden.

Grenswaarden gelden naast brongerichte (BAT-) eisen

In de meeste onderzochte landen is dat ook het geval. Met name in Frankrijk komt aan de grenswaarden echter geen absolute gelding toe en kunnen deze in een afwegingsproces worden betrokken. Als alleen aan de grenswaarden zou kunnen worden voldaan met disproportionele middelen, dan lijkt men van bedrijven slechts toepassing van de best bestaande technieken (BAT) te eisen.

Ook zeer kleine bijdragen aan verslechtering zijn bepalend

In de meeste landen worden de grenswaarden alleen toegepast op activiteiten die in significante mate bijdragen aan de vervuiling van de lucht, niet echter op elke kleine vervuilingsbron. Deels worden daarvoor categorieën van bedrijven geselecteerd (bijv. m.e.r.-plichtige en IPPC-bedrijven), deels geldt een minimis-regel (slechts “gedeeltelijke” toetsing bij emissies die minder dan 3% bijdragen aan de vervuiling in Duitsland)

Omgaan met onnauwkeurige metingen

Met de onnauwkeurigheid van metingen wordt zeer verschillend omgegaan. Deels wordt een factor van 1,25, deels van 1,3 en in Wallonië van 1,49 gehanteerd. Frankrijk en ook enkele andere landen daarentegen hanteren geen opslagfactor. Daardoor is de Belgisch-Franse grens op kaarten die de PM₁₀-verontreiniging weergeven makkelijk te herkennen. Aan de grens lijkt het probleem van te hoge PM₁₀-immissies plotseling “in lucht te zijn opgegaan” of tenminste aanzienlijk verminderd.

2.5.6 *Stand van zaken – blik naar de toekomst*

De problemen met het dossier luchtkwaliteit zijn allesbehalve opgelost. In september heeft de Ministerraad een wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State gestuurd waarin de omzetting van het Blk 2005 in een wettelijke regeling en een wijziging van de regelgeving is voorzien. De meest belangrijke wijzigingen die het wetsvoorstel teweeg zou brengen zijn de volgende:

- er wordt een, tamelijk complex, stelsel van plannen en programma's, deels op rijksniveau, maar deels ook op regionaal niveau, opgesteld waarin wordt aangegeven hoe zo snel mogelijk aan de grenswaarden zal worden voldaan. In die plannen worden ook ontwikkelingen opgenomen die op zich genomen tot een verslechtering van de luchtkwaliteit (ook in overschrijdingssituaties) leiden. Het plan als geheel zal echter tot gevolg hebben dat de grenswaarden "zo snel mogelijk" worden gehaald.
- concrete besluiten worden niet meer direct getoetst aan de grenswaarden, maar aan het plan of programma.
- alleen maatregelen die "in betekenende mate" bijdragen aan luchtverontreiniging hoeven aan de grenswaarden, resp. aan het hiervoor bedoelde plan of programma, te worden getoetst.
- rechtsbescherming is alleen mogelijk tegen het plan of programma en niet meer (wat het aspect luchtverontreiniging betreft) tegen concrete besluiten voorzover die passen in het plan of programma.

Naar verluidt heeft de Raad van State kritisch geadviseerd over het wetsvoorstel. Omdat dat advies niet publiek is, kunnen wij daar hier niet verder op ingaan. In de Kamer is inmiddels ter discussie gesteld of het zinvol is om met het wetsvoorstel door te gaan.

Naast deze wettelijke maatregelen worden ook overigens grote inspanningen verricht om het probleem op te lossen.³⁰ Dat betreft fiscale maatregelen, subsidies, feitelijke maatregelen en ook maatregelen op Europees niveau. Een groot deel van de problematiek is immers nationaal niet op te lossen en vereist bijvoorbeeld strengere Europese emissienormen. Nederland kan daar echter slechts voor pleiten (met anderen), maar deze normen niet afdwingen. Parallel aan de binnenlandse inspanningen en de inspanningen op Europees niveau wordt geprobeerd om bij de EG te bereiken om meer tijd te krijgen om aan de grenswaarden te voldoen. Het is echter de vraag of en hoe dat kan. De Commissie kan weliswaar toezeggen geen handhavingsmaatregelen (ingebrekestellingprocedures) te ondernemen, maar daardoor blijven de grenswaarden op zich wel ongewijzigd en moet de Nederlandse overheid inclusief de Nederlandse rechter die nog steeds toepassen. De grenswaarden, respectievelijk de data die daarbij zijn voorzien, zouden dus zelf gewijzigd moeten worden. Dat vereist het doorlopen van de procedure voor het wijzigen van richtlijnen.

Tevens wordt overleg met omringende lidstaten gepleegd over de aanpak van emissiebronnen. Daarover wordt medio 2006 een internationale conferentie georganiseerd.

Zelfs als al deze maatregelen (afgezien van het uitstel van de datum voor het bereiken van de grenswaarden) optimaal succes hebben, wordt daardoor het probleem nog steeds niet opgelost en blijven, ook na 2010, in delen van Nederland (vooral Brabant en Zuid-Holland) de concentraties fijn stof te hoog. Dat hangt voor een groot deel samen met het tamelijk geringe aandeel aan beheersbare Nederlandse en lokale emissies aan het totaal van de concentraties en dus de tamelijk geringe sturingsmogelijkheden. Tot 2010 en ook nog daarna kan daarom ook een aanzienlijk deel van beoogde activiteiten (woningbouw, bedrijventerreinen etc.) in sommige delen van Nederland voorsnog niet worden toegestaan. Het is hier niet de juiste plaats om zich uit te spreken over de vraag of dat maat-

³⁰ Zie over dit alles de Brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 20 september 2005, TK 2005-2006 30175, nr. 10 en van 18 oktober 2005, TK 2005-2006, 30 175, nr. 11.

schappelijk aanvaardbaar is en of dat zou moeten en hoe dat zou kunnen worden veranderd.

2.6 Scenario's

2.6.1 Inleiding

De kwalitatieve aspecten van het waterbeleid vloeien primair voort uit de KRW. In het Voorontwerp Waterwet vinden ze hun vertaling in de doelstellingen (art. 2.1 lid 1 onder b) en in de daaruit voortvloeiende normen zoals opgenomen in art. 2.13 van het Voorontwerp Waterwet. Art. 2.13 bepaalt dat de normen voor de goede ecologische en chemische toestand (voortvloeiend uit artikel 4 van de KRW) worden vastgesteld op voet van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Gekozen kan worden voor de vaststelling van landelijke kwaliteitseisen bij amvb (in het bijzonder geschikt voor de chemische kwaliteitseisen) en voor een regionale differentiatie bij provinciale verordening (meer geschikt voor de ecologische doelstellingen).

Artikel 2.1a van het Voorontwerp Waterwet bepaalt dat bij de toepassing van bevoegdheden op grond van de Waterwet deze normen 'in acht moeten worden genomen'. Dat houdt in dat er gekozen wordt voor een strikte juridische binding aan eenmaal vastgestelde normen, maar ook dat deze binding slechts wordt beoogd voor besluiten en feitelijke handelingen die worden genomen op grond van de Waterwet zelf.

Voor de relatie tussen waterkwaliteitsbeleid en de ruimtelijke ordening is van belang hoe deze kwaliteitseisen doorwerken in de ruimtelijke besluitvorming. Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden die kunnen worden gerangschikt op een glijdende schaal. Grofweg kan worden gesteld dat hoe strikter c.q. meer bindend de juridische doorwerking wordt vormgegeven, hoe minder flexibel het systeem is, c.q. hoe minder makkelijk van de normen kan worden afgeweken.

2.6.2 Scenario I: *Minimale bovenlokale sturing*

De minst vergaande vorm van centrale sturing bij de externe integratie van water en ruimtelijke ordening vindt plaats door alleen gebruik te maken van de in de Voorontwerp Waterwet en ontwerp-Wro opgenomen structuurvisies, de ook onder het huidige recht bestaande watertoets en de inzet van bestuurlijk overleg (in de zin van artikel 10 Bro).

In art. 5.1 Waterwet en art. 5.4. Waterwet wordt bepaald dat een nationaal respectievelijk regionaal waterplan, vast te stellen door de betrokken Ministers respectievelijk provinciale staten, de status heeft van een rijks dan wel een provinciale structuurvisie als bedoeld in art. 2.3 en 2.2 Wro. Daarmee wordt een vorm van externe integratie tussen het water- en het ruimtelijke beleid beoogd, welke echter voor de implementatie van de KRW een slechts geringe betekenis heeft (namelijk alleen voor zover het de omzet van de planverplichtingen in het nationale recht betreft). De structuurvisie bevat immers geen de burger of andere overheden bindende normen en vervult de functie van een indicatief beleidskader. Een middel ter implementatie kan het dus niet zijn. Wel kan het eventueel de functie vervullen van kader of achtergrond van de op provinciaal niveau te stellen algemene regels (bij verordening of de uitoefening van andere bevoegdheden op grond van de Wro). In de memorie van toelichting bij de Wro wordt door de regering opgemerkt dat de structuurvisie, in sommige gevallen, de juridische betekenis van beleidsregel kan hebben, en dus het vaststellende bestuur zelf kan binden. Echter ook beleidsregels zijn volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EG geen geschikt middel ter implementatie van EU-richtlijnen.

De watertoets, zoals die ook nu reeds in het Bro is geregeld, wordt wel gekenschetst als een procesinstrument, dat dient te bewerkstelligen dat al in een vroegtijdig stadium waterhuishoudkundige belangen worden meegenomen in de ruimtelijke besluitvorming. Dat betekent echter niet dat waterhuishoudkundige belangen niet het onderspit kunnen delven bij de afweging van alle belangen zoals die in de ruimtelijke ordening plaats vindt. Voldoende is dat in (bijvoorbeeld) een waterparagraaf bij een bestemmingsplan de waterhuishoudkundige belangen inzichtelijk zijn ge-

maakt, dat aangegeven wordt in hoeverre en op welke wijze daarmee rekening is gehouden en dat aandacht wordt geschonken aan mogelijkheden voor compensatie. Deze compensatie behoeft echter niet te zijn gegarandeerd.

2.6.3 Scenario II: Gematigd bovenlokale sturing

Het enige ruimtelijke besluit dat er in de sfeer van de implementatie van Europese richtlijnen werkelijk toe doet is het bestemmingsplan. Dit is immers het enige ruimtelijke plan dat burgers bindende normen (over toegestaan ruimtegebruik) kan bevatten. Tot vaststelling van bestemmingsplannen is in eerste instantie de gemeenteraad bevoegd. De conclusie is dan dat de implementatie van de KRW, wat de ruimtelijke aspecten betreft, primair door de gemeente geschiedt.

In de Wro wordt echter ook de mogelijkheid van Rijks- en provinciale bestemmingsplannen geïntroduceerd. Daarvoor geldt *mutatis mutandis* hetzelfde.

Voorts kent de Wro het (overigens nu al bestaande) Rijksprojectbesluit en het provinciale projectbesluit. In hun essentie zijn zij een, met het huidige art. 19 WRO vergelijkbare, vrijstelling van een geldend bestemmingsplan. Zij bepalen derhalve slechts dat bepaalde normen (in een geldend bestemmingsplan) *niet* gelden, voor zover die normen zich namelijk tegen de *realisatie* van een Rijks- of provinciaal project verzetten. Om die reden is het projectbesluit op zichzelf geen geschikt middel om Europese normen te implementeren. Het is echter mogelijk om aan een projectbesluit bepaalde voorschriften (voorwaarden) te verbinden. Het is op zichzelf niet ondenkbaar dat die voorschriften ter implementatie van de KRW kunnen dienen.

Herhaald zij echter, dat het primair het bestemmingsplan (als *algemeen* geldend regime voor het grondgebruik) zal zijn waarin de implementatie moet plaatsvinden.

De inhoud van een gemeentelijk bestemmingsplan kan van hogerhand (door Rijk en provincie) mede worden bepaald. Daartoe hebben die bo-

vengemeentelijke overheden in de Wro twee interventiebevoegdheden toebedeeld gekregen, die kunnen worden gekenschetst als preventief of proactief enerzijds en repressief anderzijds. Als eerste de bevoegdheid om algemene regels uit te vaardigen, te weten een amvb (door de Kroon) en een provinciale verordening (door provinciale staten). Daarnaast blijft de specifieke aanwijzingsbevoegdheid, nu opgenomen in art. 37 WRO, bestaan, uit te oefenen door respectievelijk een minister (van VROM dan wel een andere minister in overleg met de minister van VROM) en gedeputeerde staten.

In verband met de vereiste implementatie van de KRW komen vooral deze algemene regels voor toepassing in aanmerking. Deze algemene regels zouden overigens in combinatie met de instructie-amvb en instructieverordening (art. 4.3 resp. 4.4 Waterwet) kunnen worden vastgesteld (overigens bevat de vierde nota van wijziging van de Wro een alternatief voor de goedkeuring van bestemmingsplannen).

Ingevolge de algemene regels in de Wro kunnen aan de gemeenteraden bindende normen worden gesteld, die zij bij de verplichte aanpassing van hun bestemmingsplannen in acht dienen te nemen. Die optie lijkt alleen zinvol en heeft ook alleen meerwaarde, wanneer de kwaliteitseisen in de KRW op landelijk niveau (in een amvb) dan wel op regionaal niveau (in een provinciale verordening) ruimtelijk vertaald of in ruimtelijke randvoorwaarden omgezet zouden worden. Wellicht dat dit in het bijzonder van belang kan zijn bij de categorie 'beschermde gebieden' in de KRW, omdat vooral bij deze laatste gebieden een regionale vertaling nodig kan zijn.

Feit is wel dat de algemene regels slechts gesteld kunnen worden in het belang van een goede nationale, resp. regionale ruimtelijke ordening. Het moet daarbij dus om ruimtelijke normen gaan. Zuivere (milieu- of water-)kwaliteitseisen in technische zin zijn dat niet. Zij hebben weliswaar ruimtelijke consequenties, maar betreffen niet de (goede) ruimtelijke ordening. Dergelijke technische kwaliteitseisen lenen zich derhalve niet voor opname in een algemene regel op grond van de Wro, het zal in alle gevallen om een ruimtelijke vertaling daarvan moeten gaan.

Is dat het geval, dan zal de algemene regel het toetsingskader zijn voor de verlening van bouw- en aanlegvergunningen in het geval een bestemmingsplan niet aan de algemene regel is aangepast, overigens net als in de overige gevallen. Is een bouw- of aanlegvergunning in strijd met een algemene regel dan zal de verlening ervan als onrechtmatig worden beoordeeld. Ook een (voorschrift uit) een bestemmingsplan dat is in strijd is met een algemene regel zal onverbindend zijn, wegens strijd met een (hogere) algemene regel (TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 49). Daarmee is de grens tussen scenario 2 en het hierna beschreven scenario 3 niet haarscherp.

Het vorenstaande zou men als een scenario met een gematigd - bovenlokale sturing scenario kunnen beschouwen.

De uit de KRW voortvloeiende kwaliteitseisen worden landelijk (amvb) of regionaal (provinciale verordening) vertaald in ruimtelijke normen/eisen,³¹ die uiteindelijk (binnen een periode van 1 jaar) in gemeentelijke bestemmingsplannen moeten worden vertaald. In dit geval rijst overigens nog de vraag of de algemene regel waarin de kwaliteitseisen zijn neergelegd ook richtlijnconform moeten worden uitgelegd.³² Dit tweede scenario (gematigd bovenlokale sturing) verkeert in een onversneden bindende variant, wanneer sprake zou zijn van de vaststelling van rijksbestemmingsplannen, waarin de kwaliteitseisen worden omgezet.

2.6.4 Scenario III: Sterke bovenlokale sturing

Een ander scenario, en wel het scenario met de meeste juridische binding naar meerdere beleidsterreinen, is het volgende.

In de Wet milieubeheer, of in een amvb krachtens de Wm, worden de kwaliteitseisen opgenomen die uit de KRW voortvloeien. Daarbij wordt bepaald bij welke besluiten, waaronder de vaststelling van een bestem-

³¹ De memorie van toelichting stelt dat het eveneens mogelijk is een algemene regel met kwaliteitseisen zowel op de Wm als de Wro te baseren, maar het is niet helemaal duidelijk of dit werkelijk mogelijk is, TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 45.

³² Vergelijk de situatie bij de Vogel- en Habitatrichtlijn.

mingsplan, deze eisen in acht genomen dienen te worden. Dit is het model zoals dat is gevolgd bij het Besluit luchtkwaliteit. Op deze wijze wordt niet gekozen voor een ruimtelijke vertaling van kwaliteitseisen, maar wordt volstaan met het stellen van randvoorwaarden voor latere besluitvorming. Een voordeel van deze variant is dat de eisen niet ruimtelijk vertaald hoeven te worden in de zin dat op voorhand duidelijk is dat de eisen nodig zijn in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Daarmee wordt rechtens verzekerd dat die eisen bij de bestemmingsplanvaststelling gevolgd (moeten) worden, eveneens (vergelijk scenario 2) op straffe van onrechtmatigheid. Het voordeel daarvan is de helderheid³³ en het feit dat de kwaliteitseisen geen ruimtelijk relevante vertaling behoeven, het nadeel de onwrikbaarheid.

Het kan overigens nooit zo zijn, ook niet onder de nieuwe Wro, dat **in** het bestemmingsplan technische kwaliteitsnormen als gebruiksvoorschriften kunnen worden opgenomen. Ook het nieuwe art. 3.1 Wro bepaalt immers dat de voorschriften in een bestemmingsplan dienstig voor een goede ruimtelijke ordening moeten zijn en een kwaliteitsnorm op zich betreft niet de ruimtelijke ordening. Het is wel mogelijk om (van hogerhand) een kwaliteitsnorm als randvoorwaardelijke norm voor het leggen van bestemmingen en het formuleren van gebruiksvoorschriften te stellen, in die zin dat de geprojecteerde gebruiksvormen niet mogen leiden tot de overschrijding van een bepaalde minimum kwaliteitsgrens.

Hierbij moet worden opgemerkt dat ook binnen het scenario ‘sterke bovenlokale sturing’ nog variaties denkbaar zijn, zoals het toestaan van een zekere saldering.

³³ Het feit dat het Besluit luchtkwaliteit tot de stillegging of verhindering van menig (bouw-)project heeft geleid, bewijst dat het daar gekozen systeem op zichzelf bezien werkt. Of die werking (achteraf gezien) gewenst is, is een tweede.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de waterkwaliteitsopgaven zoals die met name voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water uiteengezet. Deze opgave uit de Kaderrichtlijn kan kortweg worden geschetst als het bereiken van een 'goede toestand' van de Nederlandse wateren in 2015. De 'goede toestand', die wordt onderverdeeld in een goede chemische en een goede ecologische toestand kan worden gekwalificeerd als een milieukwaliteits-eis. Een kwaliteitseis is een zogenaamde resultaatsverplichting: er moet aan worden voldaan. Kan dat niet met juridische instrumenten, dan moeten ook feitelijke maatregelen worden ingezet.

De wijze waarop Nederland de Kaderrichtlijn water in het nationale recht omzet is geschetst, waarbij zowel aandacht is geschonken aan de implementatie anno 2005 alsmede aan de wijze waarop met het voorontwerp Waterwet de verdere implementatie zal plaatsvinden.

Bijzondere aandacht is besteed aan de vormgeving van waterkwaliteitseisen die op dit moment gelden, nu kwaliteitseisen op grond van de Kaderrichtlijn water nog niet zijn vastgesteld. Voor verschillende waterkwaliteitseisen is in het Nederlandse recht gekozen voor verschillende wijzen van doorwerken. De kwaliteitseisen opgenomen in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren kunnen worden aangemerkt als grenswaarden, maar hoeven slechts bij het vaststellen van plannen in acht te worden genomen. De kwaliteitseisen opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren gelden voor alle besluiten van bestuursorganen die gevolgen voor de oppervlaktewaterkwaliteit kunnen hebben, maar worden gekwalificeerd als richtwaarden. Dat betekent dat bestuursorganen van deze normen af mogen wijken, mits deze afwijking goed wordt gemotiveerd.

Er zijn nog geen kwaliteitseisen voor de goede chemische en ecologische toestand vastgesteld ter implementatie van de Kaderrichtlijn water.

Er is nog geen jurisprudentie over de wijze waarop waterkwaliteitseisen doorwerken in ruimtelijke besluitvorming. Om deze reden is gekeken naar de wijze waarop luchtkwaliteitseisen doorwerken naar de ruimtelijke ordening, zodat enig inzicht is verkregen in de consequenties van deze wijze van doorwerking van kwaliteitseisen in de ruimtelijke ordening.

Voor het voldoen aan de ‘goede toestand’ in 2015 wordt aangenomen dat de inzet van alleen het instrumentarium uit het waterbeheer niet voldoende is. Ook instrumenten uit andere beleidsterreinen zullen daartoe moeten worden ingezet. Dit deel van het onderzoek spitst zich toe op de wijze waarop met instrumenten uit de ruimtelijke ordening kan of moet worden bijgedragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn water. Het gaat daarbij om de wijzen waarop milieudoelstellingen en in het bijzonder milieukwaliteitseisen kunnen doorwerken in de ruimtelijke ordening.

Om een antwoord op die vraag te vinden is het juridische kader voor de ruimtelijke ordening geschetst. Dit betreft zowel het huidige juridisch kader uit de WRO als het wetsontwerp voor een nieuwe Wro.

Een belangrijke conclusie uit de beschrijvingen van het juridisch kader voor het waterbeheer en de ruimtelijke ordening is dat er vele overheden instrumenten hebben, die nodig zijn om aan de wateropgaven te voldoen. Dit betreft zowel het rijk als wetgever, de Kroon als medewetgever voor amvb's met kwaliteitseisen, de minister voor het maken van ministeriële regelingen en als beheerder van rijkswateren, provinciale en gedeputeerde staten van provincies, de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in verband met hun taken op het terrein van de ruimtelijke ordening en het algemeen en dagelijks bestuur van waterschappen voor het regionale waterbeheer.

Deze bevoegde gezagen beschikken over een ruime hoeveelheid bevoegdheden en instrumenten die kunnen worden ingezet om aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn te voldoen. De vraag of aan de doelstellingen kan worden voldaan met de inzet van deze bevoegdheden en in-

strumenten zal naar verwachting niet negatief moeten worden beantwoord vanwege een gebrek aan bevoegdheden of juridische instrumenten.

Eveneens een belangrijk aspect bij beantwoording van de vraag of aan de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn water kan worden voldaan is de wijze waarop van deze verschillende bevoegdheden en instrumenten gebruik gemaakt zal worden. Het gebruik van bepaalde bevoegdheden gaat over het algemeen samen met een zekere mate van beleidsvrijheid, welke vrijheid kan zien op de vraag óf en hóe instrumenten worden ingezet, zowel apart als in combinatie met andere instrumenten.

Om meer inzicht te krijgen in de verschillende mogelijkheden om de relatie tussen waterkwaliteitsbeheer en ruimtelijke ordening vorm te geven zijn een drietal varianten geschetst. Deze bewegen zich van sturing door middel van een relatief beperkte juridische binding tot een sterk juridische binding aan waterkwaliteitsdoelstellingen of -eisen, veelal opgelegd door bovenlokale bestuursorganen. Welke oplossing uiteindelijk gekozen wordt om aan de doelstellingen en in het bijzonder de kwaliteitseisen uit de Kaderrichtlijn water te voldoen is een politieke keuze, die niet alleen bepaald wordt door de kracht van juridische instrumenten. Een harde randvoorwaarde bij deze keuze is dat ten minste voldaan moet worden aan de Europese verplichtingen zoals die voortvloeien uit de KRW.

3. Relatie tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening

3.1 Inleiding

De kwantitatieve wateropgaven kunnen worden gedestilleerd uit het Nationale Bestuursakkoord Water (NBW). Doel van het NBW is om de waterhuishouding in Nederland op orde te brengen en te houden.³⁴ Teneinde dat doel te bereiken hebben het Rijk, de provincies, het IPO, de VNG en de waterschappen in het NBW afgesproken om te komen tot een gemeenschappelijk waterbeleid, teneinde de waterproblematiek als gevolg van klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling, verdroging en verstedelijking het hoofd te bieden. Het gemeenschappelijke waterbeleid betreft zowel kwantitatieve als kwalitatieve wateropgaven, waarbij de kwantitatieve wateropgaven voortvloeien uit het Waterbeheer voor de 21^e eeuw (WB 21)³⁵ en de kwalitatieve wateropgaven voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)³⁶. De kwantitatieve en kwalitatieve wateropgaven worden in het NBW derhalve in onderlinge samenhang beschouwd.³⁷

In het NBW wordt een onderscheid gemaakt tussen de wateropgave voor het hoofdwatersysteem en de wateropgave voor de regionale watersystemen. Met het NBW willen de overheden benadrukken dat het op orde krijgen van het hoofdwatersysteem en de regionale watersystemen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. In het NBW wordt dan ook aange-

³⁴ H.F.M.W. van Rijswijk, *Op orde en in goede toestand. Het waterkwantiteitsbeheer en de Europese Kaderrichtlijn Water*, M en R 2003, nr. 11, p. 317-323.

³⁵ Kabinetsnota *'Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21^e eeuw'*, Den Haag december 2000.

³⁶ Richtlijn 2000/60 van het Europese Parlement en de Raad van Europa van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG 2000, L327/1.

³⁷ Getuige ook het "Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009", vastgesteld in LBOW op 18 april 2005, waarin alle mijlpalen en activiteiten voor de uitvoering van NBW in onderlinge samenhang worden beschreven.

geven welke instrumenten worden ingezet om aan de (toekomstige) wateropgaven te voldoen, welke taken en verantwoordelijkheden iedere partij daarbij heeft en hoe partijen elkaar in staat stellen hun taken uit te voeren.³⁸ Van belang is op te merken dat het NBW niet juridisch afdwingbaar is.³⁹

In hoeverre de ruimtelijke ordening een rol speelt (moet spelen) bij de verwezenlijking van de kwalitatieve wateropgaven en de wijze waarop die rol juridisch kan worden vormgegeven, is aan de orde geweest in het vorige hoofdstuk. In dit hoofdstuk worden dezelfde vragen beantwoord ten aanzien van de kwantitatieve wateropgaven.

3.2 De ruimtelijke waterbeheersopgaven: algemeen

Binnen de kwantitatieve wateropgaven moet een onderscheid wordt gemaakt tussen wateroverlastbeheersing enerzijds en overstromingbeheersing anderzijds, omdat de mogelijke schadelijke gevolgen van een overstroming vanuit buitenwateren wezenlijk verschillen van de mogelijke schadelijke gevolgen van wateroverlast vanuit regionale watersystemen. De mogelijke gevolgen van een overstroming vanuit buitenwateren zullen in termen van slachtoffers en economische schade aanzienlijk groter zijn dan de gevolgen van wateroverlast vanuit de regionale watersystemen. Teneinde de wateroverlastbeheersing en de overstromingsbeheersing te objectiveren zijn voor beide vormen van waterbeheersing dan ook verschillende normeringssystemen in het leven geroepen, die scherp van elkaar moeten worden onderscheiden. Aan de hand van de normen kan worden bepaald in hoeverre een watersysteem⁴⁰ al dan niet is ingericht

³⁸ Nationaal Bestuursakkoord Water, Den Haag, 2 juli 2003, p. 2 onderdeel A.

³⁹ Art. 22 NBW.

⁴⁰ Een watersysteem is een geografisch afgebakend, samenhangend en functioneel geheel van oppervlaktewater, grondwater, waterbodems, oevers en technische infrastructuur met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijhorende fysische, chemische en biologische processen, dat begrensd wordt op

overeenkomstig de normen, die door de algemene democratie zijn vastgesteld. Met deze normen wordt per gebied aangegeven tot op welke hoogte dat gebied gevrijwaard moet blijven van wateroverlast respectievelijk overstromingen. Voor zover niet aan de normering wordt voldaan zal het watersysteem dusdanig moeten worden aangepast, dat wel aan deze norm kan worden voldaan. Het beleid gericht op het inrichten van de watersystemen overeenkomstig de normen, die voor wateroverlast en overstromingen zijn vastgesteld, wordt de *waterbeheeropgave* genoemd.

De aanpassing van het watersysteem kan op verschillende wijzen geschieden. Zo kunnen de waterkeringen worden versterkt, maar kan ook worden gekozen voor het creëren van extra ruimte voor het watersysteem. In het huidige waterbeheer ligt de nadruk op “ruimte voor water”, omdat ruimtelijke maatregelen duurzamer worden geacht dan het alsmear verhogen van de waterkeringen en ruimtelijke maatregelen bovendien kunnen bijdragen aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.⁴¹ Naarmate de waterkeringen hoger worden, zal het water bij een eventuele falen van de waterkering met grotere kracht het binnendijkse gebied instromen, waardoor de schade alleen maar groter zal worden.

Daarnaast is ruimte voor water nog om een specifieke reden van belang voor de wateroverlastbeheersing. Overtollig hemelwater, dat een belangrijke (potentiële) oorzaak is voor wateroverlast, wordt in eerste instantie niet door waterkeringen gekeerd. Overtollig hemelwater zal naar het regionale watersysteem moeten worden afgevoerd. Wanneer het watersysteem over te beperkte afvoermogelijkheden beschikt kan het hemelwater bij intense buien niet tijdig worden afgevoerd waardoor wateroverlast ontstaat. Door het creëren van meer waterbergingsgebieden in de nabijheid van stedelijke gebied kan het overtollige water sneller worden afgevoerd, waardoor de kans op wateroverlast wordt verkleind.⁴² Ruimte

grond van zijn hydrologische, morfologische, ecologische en functionele samenhang.

⁴¹ Hetgeen het uitgangspunt is bij de PKB Ruimte voor de Rivier die op dit moment in procedure is.

⁴² Minder wateroverlast kan eveneens verkregen worden door infiltratie in de grond.

voor water(systemen) is daarom een belangrijk uitgangspunt bij de beheersing van water.

3.3 Veiligheid

Het Rijk is verantwoordelijk voor het op orde brengen en houden van het hoofdwatersysteem. De kwantitatieve wateropgaven van het Rijk worden bepaald door wettelijke normen, die op grond van de Wet op de waterkering op rijksniveau worden vastgesteld.⁴³ Deze normen zijn evenwel niet direct gekoppeld aan een bepaald grondgebruik, zoals bij de normen voor wateroverlast het geval is, maar gerelateerd aan dijkkringgebieden. Dit zijn gebieden die door een stelsel van waterkeringen worden beveiligd tegen overstromingen vanuit het buitenwater.

Uit de veiligheidsnormen worden de wateropgaven voor het hoofdwatersysteem afgeleid. De norm wordt vooralsnog uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand, waarop een primaire waterkering moet zijn berekend. Deze hoogste hoogwaterstand, die een waterkering nog moet kunnen keren, is afhankelijk van de norm, die voor het dijkkringgebied geldt dat door de betreffende waterkering wordt beschermd. Een norm van 1/10.000 betekent dat de waterkering bescherming moet bieden tegen een hoogwaterstand, die zich statistische gezien gemiddeld één keer in de 10.000 jaar voordoet.

De veiligheidsnormen variëren van 1/10.000 voor dijkkringgebieden in de randstad tot 1/250 voor dijkkringgebieden langs de Maas ten zuiden van Nijmegen.⁴⁴ Naarmate een dijkkringgebied dichter is bevolkt en het geïnvesteerd vermogen daarbinnen hoger is, is de norm strenger. Omdat bevolkingsdichtheid van en het geïnvesteerd vermogen in een dijkkringgebied mede afhankelijk is van het grondgebruik dat in het dijkkringgebied is toegestaan, heeft deze normering wel een indirecte relatie met het grondgebruik.

⁴³ Deze normen zijn opgenomen in bijlage II en IIA van de Wet op de waterkering.

⁴⁴ Zie bijlage II en IIA van de Wet op de waterkering.

Ook kan een onderscheid worden gemaakt tussen dijkkringgebieden die bedreigd worden door kustwater (en rivierwateren) en dijkkringgebieden die uitsluitend bedreigd worden door rivierwater. Een overstroming vanuit de grote rivieren is namelijk beter te voorspellen dan een overstroming vanuit zee. Bovendien is de schade ten gevolge van een overstroming door zoet rivierwater relatief kleiner dan een overstroming door zout zeewater.⁴⁵

In de toekomst wil men de norm uitdrukken in de gemiddelde overstromingskans per jaar, waarbij ook met andere faalmechanismen dan hoogwater bij het bepalen van het veiligheidsrisico rekening wordt gehouden.⁴⁶ De kans op een overstroming is immers niet alleen afhankelijk van de hoogwaterstand, maar kan bijvoorbeeld ook afhankelijk zijn van erosie van de dijkbekleding of het zogenaamde “piping-effect.” Met de overstromingskansbenadering kan men de kans op een overstroming van een dijkkringgebied preciezer in kaart brengen dan met de overschrijdingskansbenadering.

3.3.1 Huidige regelgeving

Beleidslijn Ruimte voor de Rivier⁴⁷ en haar doelstellingen

De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier is naar aanleiding van de hoogwaters van de Maas en Rijn in 1993 en 1995/1996 door de ministers van V&W en VROM vastgesteld. De doelstelling van de Beleidslijn is drieledig: meer ruimte voor de rivier, duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming en beperking van de materiële schade bij een eventuele overstroming.⁴⁸

⁴⁵ De indeling van Nederland in dijkkringgebieden is te vinden in bijlage I en IA van de Wet op de waterkering.

⁴⁶ Zie het rapport van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, Van overschrijdingskans naar overstromingskans, Den Haag, Juni 2001.

⁴⁷ Staatscourant 19 april 1996, nr. 77.

⁴⁸ In haar uitspraak van ABRvS 14 mei 2003, zaaknr. 200205793/1 lijkt de Afdeling deze doelstelling enigszins te verruimen, aangezien zij er expliciet op wijst dat bij het maken van de in de beleidslijn aangegeven afwegingen tevens het negatieve effect van de voorgenomen activiteit op de *waterkwaliteit* bij eventuele overstromin-

Deze doelstellingen worden bereikt door:

- Handhaving van de beschikbare ruimte in het winterbed, ten einde toekomstige hogere waterafvoeren op te vangen. Slechts onlosmakelijk met de rivier gebonden activiteiten kunnen worden toegestaan;
- Het creëren van ruimte in het winterbed door middel van verbreding en verlaging van het winterbed (buitendijkse maatregelen). Teneinde de daarvoor benodigde ruimte voor de rivier te behouden, staat de Beleidslijn geen activiteiten toe, die de mogelijkheid tot verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken;
- Beperking van schade bij overstromingen door het hanteren van een minimaal beschermingsniveau van 1:1250 bij de beoordeling of nieuwe activiteiten, die bij hoge waterstanden tot schade kunnen leiden, kunnen worden toegestaan in het winterbed.

Het creëren van ruimte voor de rivier wordt overigens niet direct bereikt met de Beleidslijn. De Beleidslijn voorkomt slechts dat bestaande ruimte ten behoeve van toekomstige winterbedverbreding en verlaging verloren gaat en dat toekomstige ruimtelijke maatregelen niet onmogelijk worden gemaakt. Teneinde meer ruimte voor water te creëren wordt de PKB Ruimte voor de Rivier vastgesteld, waarop in het vervolg nog nader zal worden ingegaan.

Reikwijdte en toetsingscriteria van de Beleidslijn

De Beleidslijn is uitsluitend van toepassing op het verrichten van *nieuwe* activiteiten, waaronder ook de wijziging van bestaande activiteiten, in het winterbed van de Rijn en de Maas en de grote zijrivieren, die het Rijk in beheer heeft.⁴⁹ Voor zover in het winterbed van de grote rivieren voorge-

gen moet worden meegewogen. Een negatief effect op de waterkwaliteit heeft natuurlijk wel enig verband met de hoogte van de materiële schade, maar dat verband wordt door de Afdeling niet gelegd.

⁴⁹ Enkele oude zee-armen en getijderivieren in het benedenrivierengebied behoren daar niet toe. Het exacte territorium, waarop de Beleidslijn van toepassing is, kan worden gevonden in bijlage 1 bij de Beleidslijn). Voor de kust en de buitendijkse gebie-

nomen ingrepen zouden kunnen leiden tot een waterstandverhoging in de huidige situatie, een feitelijke belemmering voor een toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit en/of schade bij hoog water, dienen deze activiteiten te worden getoetst aan de Beleidslijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen riviergebonden activiteiten en niet-riviergebonden activiteiten. De riviergebonden activiteiten zijn in de Beleidslijn limitatief opgesomd. Het gaat dan onder meer om jachthavens, waterkeringen, sluizen en overslagbedrijven.

De activiteiten, die onlosmakelijk verbonden zijn aan het winterbed zijn *toegestaan, mits*:

- de situering en uitvoering zodanig worden uitgevoerd, dat de waterstandsverhoging en de belemmering voor de toekomstige verlaging, zo gering mogelijk zijn (mitigatie-voorwaarde);
- resterende waterstandverhogende effecten duurzaam worden gecompenseerd;
- een beschermingsniveau van minimaal 1:1250 voor potentiële schadegevallen resteert.

De overige niet-riviergebonden activiteiten kunnen op grond van de Beleidslijn *niet worden toegestaan, tenzij* door middel van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

- sprake is van een *zwaarwegend maatschappelijk belang*⁵⁰, en;

den, die niet onder de reikwijdte van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier vallen, zijn beleidslijnen in voorbereiding.

⁵⁰ Zie voor een nadere invulling van de term 'zwaarwegend maatschappelijk belang' o.a. ABRvS 21 januari 2004, zaaknr. 200301448/1 en ABRvS 23 april 2003, AB 2003/275, m.nt A.A.J. de Gier. De Afdeling overwoog in de eerste zaak dat met de uitbreiding van een mengvoederfabriek en de daardoor mogelijk gemaakte concentratie van het bedrijf in Wageningen een zwaarwegend maatschappelijk belang wordt gediend, waarbij bedrijfseconomische en milieuhygiënische belangen, alsmede het belang van behoud van werkgelegenheid, mochten worden betrokken. In de tweede zaak konden de economische belangen van appellante en de toeristische impulsen volgens de Afdeling geen zwaarwegend maatschappelijk belang opleveren. De Afdeling lijkt de door de Staatssecretaris genoemde voorbeelden van activiteiten

- de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden, en;
- de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten’.

Wanneer aan bovenstaande nee, tenzij-criteria is voldaan, kan de activiteit of ingreep uitsluitend worden toegestaan onder dezelfde voorwaarden waaronder de riviergebonden activiteiten zijn toegestaan. Er moet dus tevens worden voldaan aan de ja, mits-criteria.

Pijlijnprojecten

De zogenaamde pijlijnprojecten worden enigszins afwijkend van de beleidslijn beoordeeld. Pijlijnprojecten zijn niet-rivier gebonden projecten die ten tijde van het van kracht worden van de Beleidslijn reeds in voorbereiding waren. Bij wijze van overgangsbeleid dienen pijlijnprojecten te worden heroverwogen, zodat kan worden beoordeeld of de plannen nog kunnen worden teruggedraaid of aan de uitvoering bepaalde voorwaarden kunnen worden verbonden.

De juridische status van de Beleidslijn⁵¹

Beleidslijn is beleidsregel voor ministers van VROM en V&W

Omdat de instrumentaria van de WRO en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken de uitoefening van de activiteiten in het winterbed van de grote rivieren reguleren, haakt de Beleidslijn aan bij deze twee wettelijke kaders. Bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening respectievelijk de Wet beheer rijkswaterstaatswerken dienen de minister van VROM respectievelijk V&W de Beleidslijn als beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb te hanteren. De ministers

van maatschappelijk belang, zoals innamebekken voor rivierwater en oeverinfiltratie voor de drinkwatervoorziening, wel als voldoende zwaarwegend te erkennen.

⁵¹ Zie A.A.J. de Gier, Juridische status en gevolgen van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, Gst. 1998, nr. 7088, p. 645-649 en A. 't Mannetje, De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier onder de loep, TO 2001, nr.5, p. 179-182.

hebben door de opstelling van de Beleidslijn immers zichzelf gebonden ten aanzien van de manier waarop zij de bevoegdheden op grond van deze wetten zullen uitoefenen. De ministers kunnen ingevolge art. 4:84 Awb uitsluitend van de Beleidslijn afwijken, wanneer het volgen van de Beleidslijn voor een betrokkene in bijzondere omstandigheden onevenredige gevolgen heeft in verhouding tot de met de Beleidslijn te dienen doelen.

Doorwerking naar decentraal niveau: richtlijn, tenzij overgenomen in eigen beleid

In het ruimtelijke spoor is het de bedoeling dat de Beleidslijn via het streekplan of andere provinciale beleidsdocumenten en het bestemmingsplan een doorwerking krijgt op decentraal niveau. Doorwerking naar de decentrale overheden is echter niet verzekerd, omdat de Beleidslijn bij de uitoefening van de bevoegdheden van de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen slechts als *richtlijn* kan worden beschouwd. Van een richtlijn kunnen de decentrale bestuursorganen afwijken, wanneer zij daar een goede reden voor hebben. In het kader van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel zullen zij wel rekening moeten houden met de Beleidslijn en zullen zij een eventuele afwijking daarvan moeten motiveren.⁵²

Decentrale bestuursorganen kunnen de Beleidslijn wel *vrijwillig* opwaarderen naar een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb door de Beleidslijn expliciet als hun eigen beleid over te nemen.⁵³ In dat geval kunnen ook deze bestuursorganen uitsluitend van de Beleidslijn afwijken, wanneer de gevolgen van het hanteren van de Beleidslijn voor belangen

⁵² Illustratief in dat verband is ABRvS 11 juni 2003, zaaknr. 200203885/1, waarin de Afdeling overwoog dat het college, dat in het kader van verlening van een binnenplanse vrijstelling ex art. 15 WRO de Beleidslijn als richtlijn had gehanteerd, ook buiten omstandigheden als bedoeld in art 4:84 Awb van de Beleidslijn mocht afwijken, mits deze afwijking deugdelijk zou worden gemotiveerd.

⁵³ Een decentraal bestuursorgaan wordt aan de Beleidslijn gebonden als ware het een beleidsregel indien het bestuursorgaan de Beleidsregel overneemt als eigen beleid of indien het betreffende orgaan de Beleidslijn in zijn bestuurlijke praktijk bestendig volgt.

van een betrokkene in bijzondere gevallen onevenredig zijn in verhouding tot de belangen, die met de Beleidslijn worden nagestreefd.⁵⁴

Omdat alle in het grote rivierengebied gelegen provincies de Beleidslijn - al dan niet op hoofdlijnen - als eigen beleid in hun streekplannen hebben overgenomen, moeten gedeputeerde staten van deze provincies thans ruimtelijke besluiten, die betrekking hebben op het winterbed van de grote rivieren en aan provinciaal toezicht zijn onderworpen, aan de Beleidslijn toetsen. De vrijwillige implementatie van de Beleidslijn in bestemmingsplannen verloopt minder voortvarend, hetgeen verband zou kunnen houden met de achterstand, die gemeenten hebben bij het actualiseren van hun bestemmingsplannen.⁵⁵ Bovendien zal er bij gemeenten vanwege de remmende werking van de Beleidslijn op de economische ontwikkelingen in het riviergebied, weinig animo bestaan om ter implementatie van de Beleidslijn tot een vrijwillige actualisering van hun bestemmingsplannen over te gaan.

Rechterlijke toetsing

Van belang is op te merken dat de Afdeling meermalen heeft overwogen dat zij het in de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier neergelegde beleid niet onredelijk acht⁵⁶, zodat de inhoud van de Beleidslijn in rechte vooralsnog niet ter discussie staat.

Omdat het toetsingskader van de Beleidslijn strak omlijnd is en daarvan door gedeputeerde staten Slechts in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de mogelijkheid om planologische toezichtbesluiten van gedeputeerde staten tamelijk indringend aan de Beleidslijn te toetsen.⁵⁷ In juridisch opzicht is de Beleidslijn daarom een relatief succesvol instrument

⁵⁴ Art. 4:84 Awb.

⁵⁵ Een voorbeeld van een bestemmingsplan, waarbij uitdrukkelijk rekening is gehouden met de Beleidslijn en het gebruik van gronden om die reden werd beperkt, kan worden gevonden in ABRvS 18 september 2002, zaaknr. 200103300/1, r.o. 2.6.2.1.

⁵⁶ Zie onder meer ABRvS 13 november 2002, zaaknr. 200202451/1, r.o. 2.6.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200308041/1 en ABRvS 23 april 2003, AB 2003/275, m.nt. A.A.J. de Gier.

om kwantitatieve waterbelangen te laten doorwerken in de ruimtelijke ordening.

Resumerend over de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier

Met de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier wordt beoogd de planologische ruimte, die er nog voor de rivier resteert, te behouden. De Beleidslijn maakt geen inbreuk op bestaande rechten, zodat bestemmingsplannen, op grond waarvan activiteiten zijn toestaan die in strijd zijn met de Beleidslijn en die dateren van vóór de vaststelling van de Beleidslijn niet aan het afwegingskader van de Beleidslijn zijn onderworpen.

Hoewel de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier voor decentrale overheden slechts een richtlijn is, hebben alle in het grote rivierengebied gelegen provincies de richtlijn opgewaardeerd tot beleidsregel. Hierdoor worden alle in dat gebied vast te stellen bestemmingsplannen en de vrijstellingen (art. 19 lid 1 WRO) via het planologische toezicht onderworpen aan het toetsingskader van de Beleidslijn. Omdat de Beleidslijn een vrij strikt beoordelingskader hanteert, kan hieraan door de rechter tamelijk indringend worden getoetst, hetgeen de Beleidslijn tot een relatief succesvol juridisch instrument maakt om de bestaande ruimte voor de rivier te behouden.

*De PKB Ruimte voor de Rivier*⁵⁸

In de PKB Ruimte voor de Rivier (welke nadrukkelijk moet worden onderscheiden van de Beleidslijn) is een mix van concrete technische en ruimtelijke maatregelen opgenomen, waarmee wordt beoogd om het rivierengebied in 2015 op het door de Wet op de Waterkering vereiste *veiligheidsniveau* te brengen alsmede een bijdrage te leveren aan de *verbetering van de ruimtelijke kwaliteit* van het rivierengebied. Het accent wordt in de PKB gelegd op ruimtelijke maatregelen. Teneinde te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling, zijn er in de PKB ook ruimtelijke reserveringen opge-

⁵⁸ Inmiddels is de PKB Ruimte voor de Rivier in procedure gebracht. Het kabinetsstandpunt (PKB deel 3) hoopt de staatssecretaris deze winter uit te brengen, zodat goedkeuring kan worden verkregen en het PKB-besluit definitief wordt (PKB deel 4). TK 2005-2006, 18 106 en 30 080, nr. 167, p. 2.

nomen ten behoeve van de uitvoering van ruimtelijke maatregelen, die op de lange termijn (tot 2050) waarschijnlijk noodzakelijk zijn om aan de wettelijke veiligheidsnormen te blijven voldoen.

In de PKB zijn geen concrete beleidsbeslissingen opgenomen, zodat de *decentrale overheden* weliswaar rekening moeten houden met de PKB, maar daaraan niet rechtens gebonden zijn. De decentrale overheden kunnen derhalve gemotiveerd van de PKB afwijken. Wel zijn er van wezenlijk van belang zijnde beslissingen opgenomen⁵⁹, waarvan de *rijksorganen* ingevolge art. 3 lid 2 Bro'85 zonder herziening of intrekking van de PKB niet mogen afwijken.

De PKB geeft uitsluitend aan welke maatregelen het rijk voor ogen staan bij de verwezenlijking van de wateropgaven voor de watersystemen van de grote rivieren. Voor de uitvoering van deze maatregelen moeten nog projectbesluiten en uitvoeringsbesluiten worden genomen. In beginsel worden deze besluiten genomen door de in eerste instantie bevoegde bestuursorganen van verschillende overheden, tenzij het gaat om groot-schalige ingrijpende en complexe maatregelen, waarbij de uitvoering van samenhangende maatregelen door één instantie gewenst is of om projecten die op gering bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen. Wanneer de projectbesluiten of uitvoeringsbesluiten niet binnen de in de PKB neergelegde termijn zijn genomen, kan het Rijk alsnog de projectbesluitvorming en uiteindelijk ook de uitvoeringsbesluitvorming naar zich toe trekken.⁶⁰

De (juridische) uitvoering van maatregelen

Het Rijk is verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de (ruimtelijke) wateropgaven voor het hoofdwatersysteem. De bevoegdheden, waarmee deze wateropgaven moeten worden verwezenlijkt, zijn in beginsel verdeeld over bestuursorganen van verschillende overheidsniveaus. Het Rijk

⁵⁹ De mix van concrete ruimtelijke en technische maatregelen en de lange termijn reserveringen zijn onder meer aangemerkt als van wezenlijk van belang zijnde beslissingen.

⁶⁰ Zie art. 39a t/m 39q WRO (rijksprojectenprocedure) en PKB Ruimte voor de Rivier (deel 1), p. 19. Ook dit is een van wezenlijk belang zijnde beslissing.

beschikt evenwel over bevoegdheden, waarmee zij de uitvoering van projecten van nationaal belang, waaronder ook de verwezenlijking van de wateropgaven met betrekking tot het hoofdwatersysteem, naar zichzelf kunnen toetrekken (art. 39a t/m 39o WRO). De PKB Ruimte voor de Rivier kan een grondslag vormen voor een door de ministers van VROM en V&W (en eventueel LNV) vast te stellen rijksprojectbesluit. Het projectbesluit is van rechtswege een vrijstelling van het bestemmingsplan, zodat de planologische medewerking van de gemeente voor de uitvoering van de maatregelen niet meer is vereist.

Alle sectorale uitvoeringsbesluiten, die nodig zijn voor het realiseren van de maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier, zoals kapvergunningen, ontgrondingenvergunningen, aanlegvergunningen en vergunningen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kunnen door middel van toepassing van de rijksprojectenprocedure gecoördineerd worden voorbereid met het projectbesluit. De projectminister, die wordt aangewezen in het projectbesluit, is verantwoordelijk voor de gecoördineerde voorbereiding van het projectbesluit en de uitvoeringsbesluiten. Wanneer het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan niet of niet tijdig op de aanvraag beslist dan wel een beslissing neemt die naar het oordeel van de projectminister en de andere ministers die het aangaat wijziging behoeft, kunnen zij gezamenlijk een beslissing op de aanvraag nemen. In het laatste geval treedt hun besluit in de plaats van het oorspronkelijk bevoegde orgaan. Voor de mogelijkheid van beroep worden het projectbesluit en de uitvoeringsbesluiten als één besluit aangemerkt.

Door middel van deze projectbevoegdheden kan het Rijk haar verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de ruimtelijke wateropgaven voor het hoofdwatersysteem ook daadwerkelijk waarmaken. Dit is wezenlijk anders dan bij de verwezenlijking van de regionale wateropgaven, waarbij de bevoegdheden waarmee de regionale wateropgaven moeten worden verwezenlijkt, verdeeld zijn over bestuursorganen van verschillende overheidsniveaus en geen gebruik kan worden gemaakt van de projectbevoegdheid.

3.3.2 *Nieuwe Waterwet en de nieuwe Wro*

Beleidslijn Ruimte voor de Rivier

Door het beleid zoals dat is neergelegd in de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier in het provinciaal (ruimtelijk) beleid over te nemen, worden de gemeentelijke overheid over de band van het provinciale toezicht bij hun ruimtelijke besluitvorming indirect gebonden aan dat beleid.

In de (nieuwe) Wro wordt het planologische toezichtinstrumentarium op de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming evenwel ingrijpend gewijzigd. De vereiste provinciale planologische toestemming, zoals de goedkeuring in het kader van de bestemmingsplanprocedure, voor gemeentelijke ruimtelijke besluiten verdwijnt. Daarvoor in de plaats krijgen provinciale staten de bevoegdheid om in provinciale verordeningen algemene regels vast te stellen ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen en projectbesluiten. Ook het streekplan, dat op dit moment het belangrijkste toetsingsdocument is in het kader van de uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid door gedeputeerde staten zal verdwijnen. Bovendien krijgen provinciale staten met uitsluiting van de gemeenteraad de bevoegdheid om bestemmingsplannen vast te stellen, wanneer sprake is van provinciale belangen.

Om het provinciale ruimtelijke beleid onder de nieuwe Wro door te laten werken naar de gemeentelijke ruimtelijke ordening zal dat beleid moeten worden vertaald naar algemeen verbindende voorschriften in een algemene regel of provinciaal bestemmingsplan. Wanneer er sprake is van nationale ruimtelijke belangen krijgt het Rijk eveneens de bevoegdheid algemene regels (bij amvb) en bestemmingsplannen vast te stellen. Teneinde het beleid, zoals dat is neergelegd in de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, door te laten werken naar de gemeentelijke ruimtelijke ordening zal dat beleid moeten worden vertaald naar een algemene regel of moeten worden opgenomen in een bovengemeentelijk bestemmingsplan. Omdat het beheer van de grote rivieren onder de verantwoordelijkheid van het Rijk valt, ligt het voor de hand dat het Rijk de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier omzet in een algemene regel of een bestemmingsplan vaststelt voor het gehele winterbed van de grote rivieren. Het vertalen van de

Beleidslijn Ruimte voor de Rivier naar een structuurvisie is in dat verband geen optie, aangezien de lagere overheden niet aan een structuurvisie zijn gebonden. Deze laatste optie zou een verzwakking zijn van juridische kracht, die de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier op dit moment heeft. Bij het al dan niet verlenen van de verplichte provinciale toestemming voor ruimtelijke besluiten van gemeentelijke origine dienen gedeputeerde staten naar huidig recht de in provinciaal beleid omgezette Beleidslijn namelijk als beleidsregel te hanteren.

Overigens kan de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier eveneens worden vertaald naar een algemene maatregel van bestuur die in plaats komt van de waterwetvergunning op grond van art. 7.8 Waterwet. Het vergunningstelsel van art. 7.1 lid 1 sub b Waterwet met betrekking tot het verrichten van werkzaamheden in, op, onder of over een watersysteem en de daartoe behorende beschermingszones, zoals thans geregeld in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, is dan niet van toepassing. De Beleidslijn als een amvb op grond van de Waterwet is in dat geval dan ook geen toetsingskader meer voor vergunningverlening, maar een zelfstandig handhaafbaar wettelijk voorschrift.

Veiligheidsnormen

In de nieuwe Waterwet worden de regionale watersystemen en de watersystemen van de grote rivieren afzonderlijk genormeerd. De normeringssystemen zijn verschillend van karakter en normeren verschillende objecten, zodat deze normeringssystemen scherp van elkaar moeten worden onderscheiden.

De Wet op de Waterkering gaat op in de nieuwe Waterwet. Een van de doelstellingen van de Waterwet is dan ook het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen en wateroverlast (art. 2.1 Waterwet). De veiligheidsnormen zullen dan ook krachtens een algemene maatregel van bestuur op grond van de nieuwe Waterwet worden vastgesteld. In het systeem van de veiligheidsnormering als zodanig worden door de Waterwet geen wijzigingen aangebracht. De normen blijven dus gekoppeld aan dijkkringgebieden en worden uitgedrukt als de gemiddelde overschrij-

dingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand, waarop een primaire waterkering moet zijn berekend.

Belangrijk om op te merken is dat de normen, die ingevolge de Waterwet moeten worden vastgesteld in acht moeten worden genomen bij de toepassing van de Waterwet (art. 2.1a Waterwet). Dat houdt in dat bij de uitoefening van alle bevoegdheden op grond Waterwet, zoals bij de vaststelling van waterplannen, de verlening van watersysteemvergunning, het sluiten van waterakkoorden, het opleggen van gedoogplichten alsmede bij feitelijke uitvoeringsmaatregelen door de waterbeheerder de veiligheidsnormen in acht moeten worden genomen. Daarmee krijgen de veiligheidsnormen een ruimer bereik dan onder de vigerende regelgeving. Het is overigens de vraag of de veiligheidsnormen zich er voor lenen om te worden toegepast bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Waterwet en bij feitelijke handelingen anders dan in het kader van de aanleg, wijziging of verlegging van primaire waterkeringen.

In de Waterwet wordt een duidelijk onderscheid aangebracht in de strategische planning en de (juridische) uitvoering. In het nationale waterplan, waarin de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid worden vastgelegd, dienen in het licht van de wettelijke doelstellingen en normen de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen te worden aangeduid. Daarbij dient eveneens een bijbehorende termijnplanning te worden aangegeven (art. 5.1 lid 2 sub a Waterwet). De maatregelen en voorzieningen, die met het oog op die ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn, dienen eveneens in het plan uiteen te worden gezet (art. 5.1 lid 2 sub b Waterwet). Essentieel voor de doorwerking naar de ruimtelijke ordening is dat het nationale waterplan op grond van art. 5.1 Waterwet een structuurvisie is als bedoeld in de nieuwe Wro.

Wanneer de Waterwet van kracht wordt zullen de maatregelen, die thans in de PKB Ruimte voor de Rivier zijn opgenomen, dan ook in het waterplan moeten worden opgenomen. In de nieuwe Wro wordt de figuur van

PKB vervangen door de structuurvisie. Zoals al opgemerkt, is de structuurvisie louter indicatief van aard. In tegenstelling tot de PKB kunnen in een structuurvisie geen juridisch bindende uitspraken voor lagere overheden worden opgenomen. Deze zullen hun beslag moeten krijgen in algemene regels op grond van een amvb of in een rijksbestemmingsplan. Wel kan een structuurvisie een beleidskader vormen voor de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro, waaronder de bevoegdheid tot het vaststellen van algemene regels en bestemmingsplannen.

Voor zover de maatregelen de aanleg, verlegging, verbetering of wijziging anderszins van een watersysteem inhouden, geschiedt de *uitvoering* van deze maatregelen overeenkomstig een door de beheerder van dat watersysteem vastgesteld projectbesluit (art. 8.6 Waterwet). Het Rijk is in beginsel de beheerder van de watersystemen van de grote rivieren, tenzij bepaalde onderdelen daarvan worden uitgezonderd.⁶¹ Het Rijk zal dan ook projectbesluit(en) moeten vaststellen ter uitvoering van de maatregelen, waarmee de watersystemen op het veiligheidsniveau van de norm worden gebracht. De Waterwet voorziet evenwel uitsluitend in een coördinatieregeling voor waterschappen, zodat het Rijk bij de (juridische) uitvoering van de maatregelen zal moeten terugvallen op de coördinatieregeling van de nieuwe Wro (art. 3.26 en 3.27 Wro), die grotendeels overeenkomt met de rijksprojectenprocedure uit de huidige WRO (art. 39a t/m 39o WRO).⁶² De planologische basis is evenwel niet het projectbesluit op grond van de Waterwet, maar een op rijksniveau vast te stellen bestemmingsplan of een projectbesluit op grond van de Wro. Op grond van de Wro kan het Rijk zichzelf derhalve een planologische basis verschaffen voor de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de overstromingsopgaven.

⁶¹ Zo kunnen de bij het watersysteem behorende waterkeringen van het beheer worden uitgezonderd (art. 3.1 Waterwet) en worden overgedragen aan de waterschappen.

⁶² Zie voor de rijksprojectenprocedure paragraaf 3.3.1.

3.3.3 *Conclusie*

Het provinciale toezicht op de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming wordt in de Wro ingrijpend gewijzigd. Teneinde het restrictieve beleid ten aanzien van het winterbed van de grote rivieren, zoals dat uit de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier voortvloeit door te laten werken naar de gemeentelijke ruimtelijke ordening, zal dat beleid moeten worden vertaald naar een algemene regel of een bovengemeentelijk bestemmingsplan. Omdat het Rijk verantwoordelijkheid is voor het beheer van de watersystemen van de grote rivieren, ligt het voor de hand dat het Rijk haar bevoegdheden inzet om deze vertaling te bewerkstelligen.

Omdat het Rijk op grond van zowel de huidige regelgeving als op grond van de nieuwe regelgeving (Wro en Waterwet) de maatregelen, waarmee de kwantitatieve wateropgave voor de watersystemen van de grote rivieren moeten worden verwezenlijkt, strategisch kan plannen en de uitvoering van deze maatregelen naar zich toe kan trekken, verandert er ten aanzien van de kwantitatieve wateropgave voor de watersystemen van de grote rivieren niet veel. De waterschappen hebben reeds onder de huidige wetgeving een projectbevoegdheid ten aanzien van de primaire waterkeringen.

De maatregelen, waarmee de wateropgave voor het Rijk zal moeten worden verwezenlijkt, zullen onder de nieuwe wetgeving evenwel worden opgenomen in het nationale waterplan in plaats van een PKB op grond van de WRO. Om doorwerking van het nationale waterplan naar de ruimtelijke ordening te bewerkstelligen, is dit plan op grond van de Waterwet van rechtswege een structuurvisie als bedoeld in de Wro. Omdat de veiligheidsnormen op grond van de Waterwet in acht moeten worden genomen bij de toepassing van deze wet, lijken deze normen een ruimer toepassingsbereik te krijgen dan onder de huidige regelgeving. De veiligheidsnormen werken evenwel niet rechtstreeks door naar de ruimtelijke ordening.

3.4 Wateroverlast

In het NBW zijn werknormen voor wateroverlast opgenomen⁶³, waaraan de regionale watersystemen moeten voldoen. Deze werknormen zijn uitgedrukt in de kans dat het peil van het oppervlaktewater het niveau van het maaiveld met een bepaald percentage (afhankelijk van de gebruiksvorm van de grond) overschrijdt. Daarbij geldt dat voor de verschillende gebruiksvormen van de grond uiteenlopende overschrijdingsnormen worden gehanteerd, die variëren van een gemiddelde overschrijdingskans per jaar van 1/100 voor stedelijk gebied tot 1/10 voor grasland.⁶⁴

De waterschappen dragen er zorg voor dat de regionale watersystemen zijn ingericht volgens de vigerende normen. In dat kader dienen zij de regionale watersystemen te toetsen aan de werknormen.⁶⁵ Indien uit deze toetsing blijkt dat de watersystemen niet voldoen aan de werknormen, geven de waterschappen een gemotiveerde ruimteclaim door aan de betrokken gemeenten, waarna het betreffende regionale watersysteem kan worden ingericht op een wijze waarmee aan het geldende beschermingsniveau kan worden voldaan. Daarbij dienen de waterschappen rekening te houden met de provinciale deelstroomgebiedsvisies.

Een deelstroomgebiedsvisie is de meest recente integrale provinciale visie op de wijze waarop de wateropgaven - volgend uit zowel WB21 als de KRW - in een deelstroomgebied worden gerealiseerd.⁶⁶ De visie zal dan ook steeds moeten worden aangepast aan veranderende inzichten en ontwikkelingen. In de deelstroomgebiedsvisie vindt de integratie plaats van het beleid ter realisering van de doelstellingen van WB 21 en de doelstellingen van de KRW. Op deze wijze wordt voorkomen dat de maatregelen in het kader van WB 21 in strijd zijn met de KRW en waar moge-

⁶³ In bijlage 4 van het NBW. Zie verder het voorstel van de kerngroep normering regionale wateroverlast: Normering regionale wateroverlast, Opzet en inhoud van het normeringssysteem, STOWA oktober 2001.

⁶⁴ Zie bijlage 4 van het NBW.

⁶⁵ Art. 1 lid 4 sub a jo. art. 13 NBW.

⁶⁶ Zie tabel op pagina 170.

lijk zelfs bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de KRW.⁶⁷

Van gemeenten wordt verwacht dat zij stedelijke waterplannen opstellen, waarbij zij rekening houden met de ruimteclaims van de waterschappen en de provinciale deelstroomgebiedsvisie. In deze plannen geven gemeenten hun visie op de verwezenlijking van de regionale wateropgaven. Uiteindelijk dient op provinciaal niveau een integrale afweging te worden gemaakt ten aanzien van de ruimtebehoefte van de regionale watersystemen. Provincies dienen daarbij rekening te houden met hun eigen deelstroomgebiedsvisies⁶⁸, de ruimteclaims van de waterschappen en de visies van de gemeenten. In deze afweging worden de belangen van de wateroverlastbescherming afgewogen tegen andere ruimtelijke relevante belangen.

De voor wateroverlastbeheersing beschikbare ruimte, volgend uit de integrale ruimtelijke afweging van de provincie, moet uiterlijk in 2007 vertaald zijn in streek- en bestemmingsplannen.⁶⁹ Aldus wordt de planologische titel verschaft voor de maatregelen, waarmee de wateroverlastopgave wordt gerealiseerd.

Eventuele afwijkingen van ruimteclaims van de waterschappen moeten door de provincies en gemeenten worden gemotiveerd.⁷⁰ Indien van de ruimteclaim van het waterschap wordt afgeweken, “dienen de betrokken partijen op grond van het NBW zich te beraden op de consequenties” en te bezien welke oplossingen mogelijk zijn. In dat kader zou men kunnen kiezen voor het nemen van andersoortige maatregelen, zoals dijkversterking, maar ook voor het naar beneden bijstellen van de wateroverlastnormering. Door een versoepeling van de normen wordt enerzijds de wateroverlastopgave en daarmee ook de omvang van de ruimteclaim ver-

⁶⁷ Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009, p. 11.

⁶⁸ In de deelstroomgebiedsvisie is tevens aangegeven op welke wijze de doelstellingen van KRW worden gerealiseerd

⁶⁹ Totdat de ruimtebehoefte is neergelegd in streek- en bestemmingsplannen, dient op deze afweging bij lopende planherzieningen te worden geanticipeerd.

⁷⁰ Art. 13 lid 19 NBW.

kleind, anderzijds wordt daarmee ook het beschermingsniveau ten aanzien van wateroverlast verlaagd.

Zoals opgemerkt is het NBW niet in rechte afdwingbaar, zodat in juridisch opzicht niet verzekerd is dat de planologische titel voor de uitvoering van deze maatregelen ook daadwerkelijk worden verkregen. Daarmee is evenmin (in juridische zin) verzekerd dat de wateroverlastnormen worden gehaald en de wateroverlastopgave wordt verwezenlijkt.

Wanneer de ruimteclaim eenmaal in het streekplan is opgenomen, zullen gemeentelijke bestuursorganen bij hun ruimtelijke besluitvorming, die onder het huidige recht aan provinciaal toezicht is onderhevig, daarvan in beginsel niet kunnen afwijken. In het kader van de uitoefening van hun toezichtbevoegdheden kunnen gedeputeerde staten in beginsel geen toestemming verlenen voor besluiten die in strijd zijn met het streekplan. Bovendien kunnen gedeputeerde staten het streekplan ten grondslag leggen aan een aanwijzing, op grond waarvan de gemeenteraad verplicht kan worden hun bestemmingsplan overeenkomstig de in het streekplan opgenomen ruimteclaim aan te passen.

3.4.1 De uitvoering van de maatregelen

De resultaten en inzichten van de bovenstaande integrale afweging worden vervolgens in de stroomgebiedbeheersplannen (vanaf 2009), de provinciale waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen van de waterschappen opgenomen. De waterbeheersplannen van de waterschappen geven onder andere aan welke aanleg- en beheeractiviteiten (maatregelen) moeten worden ondernomen om te zorgen dat de regionale watersystemen in 2015 aan de wateroverlastnormering voldoen.

Voor de uitvoering van de benodigde maatregelen is niet alleen een planologische titel vereist, maar zullen veelal verschillende toestemmingen, vergunningen en ontheffingen benodigd zijn.⁷¹ Omdat de waterschappen

⁷¹ Vergelijk de uitvoering van maatregelen in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier.

- in tegenstelling tot de Rijksoverheid - op grond van de huidige wetgeving niet over een projectprocedure beschikken, kunnen deze besluiten niet gecoördineerd worden voorbereid. De medewerking van de bestuursorganen, die bevoegd zijn om de benodigde uitvoeringbesluiten te nemen, is dus vereist. Omdat het veelal verschillende bestuursorganen betreft op verschillende overheidsniveaus, is het verwezenlijken van de wateroverlastbeheersopgave een zeer complexe aangelegenheid. Daar komt bij dat er verschillende voorbereidingsprocedures met verschillende beslistermijnen gelden, zodat de besluitvorming als ondoorzichtig kan worden aangemerkt.

3.4.2 Wijzigingen in de gebruiksmogelijkheden betekent wijziging van de wateroverlastbeheersopgave

Bij het bepalen van de omvang van de bestaande wateroverlastopgave dient het echter niet te blijven. Omdat de omvang van wateroverlastopgave bepaald wordt door een normeringsstelsel, waarbij de hoogte van norm afhankelijk is van de gebruiksmogelijkheden van de grond, zullen de voor het watersysteem geldende normen bij een wijziging van de gebruiksmogelijkheden van de grond eveneens wijzigen. Dat kan tot gevolg hebben dat een watersysteem na toetsing door het waterschap (en eventueel getroffen maatregelen) voldoet aan de op dat moment geldende norm, maar dat door een latere wijziging van de gebruiksmogelijkheden het watersysteem niet meer overeenkomstig de van toepassing zijnde normen is ingericht. Wanneer de gebruiksmogelijkheden van de grond zodanig wijzigen, dat daardoor ook een andere norm van toepassing wordt, wijzigt daarmee dus ook de wateroverlastopgave. Het is daarom van belang dat niet alleen in bestaande situaties wordt bezien in hoeverre de regionale watersystemen aan de wateroverlastnormering voldoen, maar de wateroverlastnormering ook te betrekken bij wijzigingen van het toegestane grondgebruik.

Wanneer een wijziging van de gebruiksmogelijkheden van de grond tot gevolg heeft dat het regionale watersysteem niet meer aan de waterover-

RELATIE TUSSEN WATERKWANTITEIT EN RUIMTELIJKE ORDENING

lastnormering voldoet, zou deze wijziging van gebruiksmogelijkheden niet mogen plaatsvinden, tenzij er compenserende maatregelen worden getroffen, waarmee alsnog aan de norm kan worden voldaan.

De wateroverlastnorm drukt uit dat het grondgebruik waarop de norm betrekking heeft uitsluitend kan worden gesitueerd op een locatie, waar de gemiddelde kans op wateroverlast per jaar gelijk of kleiner is dan de norm.

Voor een als agrarisch bestemd gebied geldt een gemiddelde kans op wateroverlast per jaar van 1/25, waarmee aan de wateroverlastnorm wordt voldaan. De bestemmingsplanwetgever wil in dit gebied echter een woonwijk realiseren, waarvoor de strengere norm van 1/100 geldt. De situering van een woonbestemming ter plaatse voldoet in dat geval niet aan de normering. Op grond van de wateroverlastnormering kan deze vorm van grondgebruik niet worden toegestaan, tenzij door middel van het treffen van maatregelen aan de norm voor woonlocaties kan worden voldaan. Door het als agrarisch bestemde gebied een woonbestemming te geven zonder het watersysteem aan de nieuwe norm aan te passen, zal de wateroverlastopgave door de planwetgever dus worden vergroot.

Problematisch is echter dat de wateroverlastnormen niet direct doorwerken naar de ruimtelijke ordening, zodat gemeenten niet gehouden zijn om de wateroverlastnormen in acht te nemen bij vaststellen van ruimtelijke besluiten. Omdat de wateroverlastnormen ruimtelijk relevant zijn, kunnen deze indirect juridisch bindend worden gemaakt voor de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming door in streekplannen de verplichting op te nemen om bij de uitoefening van ruimtelijk relevante bevoegdheden de wateroverlastnormering in acht te nemen. Bovendien vormt de wateroverlastnormering in dat geval een grondslag voor een provinciale aanwijzing. Provinciale staten zijn evenwel niet verplicht om de wateroverlastnormering in hun streekplan(nen) op te nemen, zodat een doorwerking van normen naar de ruimtelijke ordening niet is verzekerd.

3.4.3 *Wateroverlastbeheer in de ruimtelijke besluitvorming: de watertoets*

Onder meer met het doel ervoor te zorgen dat de wateroverlastopgave ook daadwerkelijk bij de ruimtelijke besluitvorming wordt betrokken, is de wetgever overgegaan tot het in het leven roepen van meer expliciete verplichtingen om de wateroverlastbeheersing in de planologische besluitvorming te betrekken. Niet alleen *kan* het belang van wateroverlastbeheersing in de planologische besluitvorming worden betrokken, maar op grond van verschillende al dan niet wettelijke verplichtingen, zoals overlegverplichtingen, de verplichte waterparagraaf en de watertoets, *dient* dit belang ook daadwerkelijk in de planologische besluitvorming te worden betrokken.

De watertoets omvat het gehele iteratieve proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.⁷² Deze aspecten betreffen zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve aspecten van grond- en oppervlaktewater, waartoe ook het aspect wateroverlastbeheersing kan worden gerekend. De wateroverlastnormen zullen dan ook als een concretisering van het aspect wateroverlastbeheersing bij de toepassing van de watertoets in aanmerking moeten worden genomen.

Partijen bij het NBW hebben dan ook afgesproken dat de in bijlage 4 van het NBW opgenomen werknormen voor wateroverlast als uitgangspunt te worden genomen bij de toepassing van de watertoets, totdat de definitieve besluitvorming over de normering heeft plaatsgevonden.⁷³ Omdat de werknormen als uitgangspunt dienen bij de toepassing van de watertoets, zal in de waterparagraaf aan de orde moeten komen op welke wijze het betreffende ruimtelijke besluit gevolgen heeft voor de wateroverlastnormen en op welke wijze met die gevolgen in de besluitvorming rekening is gehouden.

⁷² Staatsblad 2003, nr. 294 p. 5. Zie ook Bestuurlijke notitie Watertoets, Den Haag oktober 2001, Ministerie van V&W, te raadplegen op:

<http://www.minvenw.nl/rws/riza/home/watertoets/pdf/bestuurlijkenotitie.pdf>

⁷³ Art. 9 lid 4 jo. 13 lid 23 NBW.

De waterbeheerder is bij de toepassing van de watertoets uitsluitend verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie en advies. Het orgaan dat het planologische besluit neemt dient (mede) op basis van dat advies de ruimtelijke afweging te maken en het resultaat van die afweging uiteindelijk gemotiveerd in het planologische besluit tot uitdrukking te brengen. Die ruimtelijke afweging en motivering worden door gedeputeerde staten vervolgens beoordeeld in het kader van de uitoefening van hun toezichtbevoegdheden.

De watertoets is dan ook geen eenmalig toetsmoment, zoals de benaming lijkt te impliceren, maar een interactief beleidsmatig procesinstrument, waarvan het proces niet juridisch is geregeld, maar in een beleidsdocument: de Handreiking Watertoets 2.⁷⁴ In het NBW hebben de partijen afgesproken om de watertoets overeenkomstig deze Handreiking toe te passen.

Sinds 1 november 2003 dient ingevolge het Bro '85 in de toelichting bij structuurplannen, bestemmingsplannen en in de ruimtelijke onderbouwing van vrijstellingsbesluiten een *waterparagraaf* te worden opgenomen.⁷⁵ De waterparagraaf dient een beschrijving te bevatten van de wijze waarop rekening is gehouden met gevolgen van het ruimtelijke plan voor de waterhuishouding.⁷⁶ Daarmee geldt de wettelijke verplichting om de uitkomsten van de watertoets en de wijze waarop daarmee in de besluitvorming rekening is gehouden in de toelichting van het ruimtelijke besluit op te nemen.

De vraag is of een verplicht vooroverleg met de besturen van de bij het ruimtelijke besluit betrokken waterschap en de verplichting om een waterparagraaf in de toelichting bij planologische besluiten op te nemen

⁷⁴ Handreiking Watertoets 2, Samen werken aan water in ruimtelijke plannen, Den Haag december 2003.

⁷⁵ Bij Besluit van 13 augustus 2003, Staatsblad 2003, nr. 327, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit van 3 juli 2003, Stb. 294, tot wijziging van het Bro '85 in verband met de gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets).

⁷⁶ Zie art. 7 lid 2, art. 11 lid 2 sub c, art. 12 lid 2 sub c, art. 19a en art 21b lid 2 sub c van het Bro '85.

voldoende is om de wateroverlastbeheersopgaven, die met het NBW worden nagestreefd, waar te maken.⁷⁷ In juridisch opzicht kan er immers slechts een waterparagraaf in de toelichting van een planologisch besluit worden afgedwongen. Juridisch kan niet worden afgedwongen dat de (werk)- normen met betrekking tot wateroverlast in acht worden genomen.

De juridische verplichting om planologische besluiten van een waterparagraaf te voorzien, is dan ook niet meer dan een concrete invulling van het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig moet worden voorbereiden en van een deugdelijke motivering moet voorzien.⁷⁸ Uitsluitend in het kader van de motivering en zorgvuldige voorbereiding kunnen de normen als hulpmiddel dienen.

Ook zonder de verplichting om een waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke besluiten op te nemen, dienen bevoegde bestuursorganen de watersysteembelangen in het besluitvormingsproces te betrekken en hun planologische keuzes, mede in het licht van deze belangen, te motiveren.⁷⁹ Gesteld kan worden dat de waterparagraaf de watersysteembelangen weliswaar inzichtelijk maakt, maar dat daarmee nog niet is gezegd dat deze daadwerkelijk doorwerken in de ruimtelijke afweging, die aan een ruimtelijk besluit ten grondslag ligt. Laat staan dat doorwerking van

⁷⁷ Deze vraag is eerder aan de orde geweest in: H.F.M.W. van Rijswick, De watertoets in Vlaanderen en Nederland: een geschikt instrument voor externe integratie? in: F.M.C.A. Michiels en L. Lavrysen (red.), Milieurecht in de lage landen, Den Haag 2004, p. 203-204.

⁷⁸ Zie art. 3:2 Awb respectievelijk art. 3:46 Awb. Vgl. F.A.G. Groothuijse en H.F.M.W. van Rijswick, Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets alleen! (deel I), BR 2005, p. 203.

⁷⁹ Zoals ook uit de Nota van Toelichting blijkt. Zie Staatsblad 2003, nr. 294, p. 6-7. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat op grond van art. 12 lid 2 sub b Bro '85 reeds een verplichting bestond om de uitkomsten van het verplichte vooroverleg met het waterschap in de toelichting op te nemen. Een verplichting die ook na de wettelijke verankering van de watertoets onverkort is blijven gelden.

de wateroverlastnormen door middel van de verplichte waterparagraaf in juridische opzicht verzekerd kan worden.

3.4.4 *De rol van gedeputeerde staten bij de wateroverlastbeheersopgave*

Er is een belangrijke taak weggelegd voor gedeputeerde staten, om als toezichthoudend orgaan op de gemeentelijke planologische besluitvorming, na te gaan of er een waterparagraaf is opgesteld. Tevens zullen gedeputeerde staten moeten beoordelen in hoeverre er bij de besluitvorming daadwerkelijk rekening is gehouden met het wateradvies en of eventuele afwijkingen daarvan deugdelijk zijn gemotiveerd.

De toezichthoudende taak van gedeputeerde staten is cruciaal te noemen voor de doorwerking van de (werk)normen voor wateroverlast in de ruimtelijke besluitvorming, omdat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan slechts marginaal toetst.

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat gedeputeerde staten in het kader van de uitoefening van hun goedkeuringsbevoegdheid bij de beoordeling of een bestemmingsplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, rekening dienen te houden met de aan de gemeenteraad toekomende *vrijheid om bestemmingen aan te wijzen* en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht.⁸⁰ Gedeputeerde staten zijn, als goedkeuringsinstantie, dus het laatste en enige bestuursorgaan, dat de beleidsmatige invulling en toepassing van de watertoets in volle omvang kan toetsen.

⁸⁰ Daarnaast dienen gedeputeerde staten te beoordelen of een bestemmingsplan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 8 oktober 2003, AB 2004/44, met kritische annotatie van P. van der Ree en J. Robbe, *De bestemmingsplanprocedure en de zelfstandige projectprocedure* (diss.), Deventer 2000, p. 185-192.

Gelet op het voorgaande kan de watertoets vanuit *juridisch* oogpunt als een relatief ‘zwak’ instrument worden aangemerkt.⁸¹ Een illustratie kan worden gevonden in drie uitspraken, waarin de uitvoering van de watertoets te wensen overliet, maar dit door gedeputeerde staten noch de Afdeling werd gesanctioneerd.⁸² Ofschoon deze uitspraken betrekking hebben op bestemmingsplannen die dateren van vóór de wettelijke verankering van de watertoets, is de wijze van toetsing zowel door de gemeenten als door gedeputeerde staten niet bemoedigend. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de VNG en de provincies in de voorloper van het NBW, de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw, hebben afgesproken de watertoets alvast toe te passen. Ook zijn er in de jurisprudentie voorbeelden te vinden van uitspraken met betrekking tot ruimtelijke besluiten, die dateren van ná de wettelijke invoering van de watertoets, waar de toetsing van gemeenten en provincies alsmede de rechterlijke toetsing als zeer terughoudend kan worden gekenschetst.⁸³

De Afdeling toetst slechts of de gevolgen van een bestemmingsplan voor de waterhuishouding, waartoe ook wateroverlastaspecten worden

⁸¹ Vgl. H.F.M.W. van Rijswijk, De watertoets in Vlaanderen en Nederland: een geschikt instrument voor externe integratie? in: F.C.M.A. Michiels en L. Lavrysen (red.), Milieurecht in de lage landen, Den Haag 2004, p. 204-205.

⁸² ABRvS 23 april 2003, JM 2003/105, m.nt. P. Jong; ABRvS 20 augustus 2003, JM 2003/123, m.nt. P. Jong en ABRvS 22 oktober 2003, zaaknr. 200301063/1. Zie uitvoerder: F.A.G. Groothuijse en H.F.M.W. van Rijswijk, Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets alleen! (deel I), BR 2005, p. 203-206.

⁸³ ABRvS 21 september 2005, AB 2006/13, m.nt. F.A.G. Groothuijse, waarin de Afdeling oordeelt dat in het kader van het goedkeuringsbesluit uitsluitend hoeft te worden bezien in hoeverre als gevolg van het plan mogelijk een verslechtering van de waterhuishouding *ter plaatse* optreedt. Bestaande wateroverlastproblemen hoeven volgens de Afdeling bij die beoordeling geen rol te spelen. In dat verband kunnen tevens worden genoemd: ABRvS 19 januari 2005, zaaknr. 200402581/1, Vz. ABRvS 22 juli 2005, zaaknr. 200502510/1 (geen watertoets, ter zitting motiveren), ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 200102319/1, ABRvS 5 november 2005, zaaknr. 200206439 (waterproblemen zijn niet *onoverkomelijk*), ABRvS 11 februari 2004, zaaknr. 200301673/1 (summiere motivering), ABRvS 13 juli 2005, zaaknr. 200407268/1 en ABRvS 31 augustus 2005, zaaknr. 200501534/1 en 200501539/1 (Inzichtelijk maken waterhuishoudkundige gevolgen).

gerekend, voldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Worden eenmaal negatieve gevolgen geconstateerd, dan beoordeelt de Afdeling slechts of gedeputeerde staten deze als niet onoverkomelijk hebben kunnen beschouwen. Daarmee is echter geenszins verzekerd dat de negatieve gevolgen daadwerkelijk worden weggenomen.

De jurisprudentie over de watertoets laat zien dat de toepassing van de watertoets niet zonder meer kan worden afgedwongen en dat de beoordeling van de toepassing van de watertoets door gedeputeerde staten in het kader van de uitoefening van hun toezichtsbevoegdheden door de rechter uitermate terughoudend wordt getoetst.

Ook een evaluatie van de watertoets door de Stichting Reinwater, de Stichting Natuur en Milieu en vijf provinciale Milieufederaties laat een negatief beeld zien als het om de toepassing van de watertoets gaat. De zes geanalyseerde ruimtelijke plannen bleken niet of niet geheel het watertoetsproces te hebben doorlopen; in 70% van de gevallen wordt geen of onvoldoende aandacht aan de inhoudelijke aspecten van waterhuishoudkundige aard geschonken, waaraan volgens de Handreiking Watertoets 2 wel zou moeten worden getoetst. De conclusie van dit onderzoek is dan ook dat aan alle zes de onderzochte plannen goedkeuring had moeten worden onthouden.⁸⁴

Het inzichtelijk maken van de gevolgen van een ruimtelijke besluit voor de wateroverlastbeheersing hoeft evenwel niet noodzakelijkerwijs aan de hand van de wateroverlastnormering te geschieden. Wanneer aan de hand van de werknormen wordt geconstateerd dat een ruimtelijk besluit tot gevolg heeft dat het watersysteem niet meer aan de werknormen voldoet,

⁸⁴ Zie: Reinwater en de watertoets, Het 'aanslaan' van de watertoets, Amsterdam, februari 2003, p. 5 (te raadplegen <http://www.reinwater.nl/docs/rw-2003-pp-watertoets-klein.pdf>). De evaluatie van het RIZA in het rapport: De watertoets leeft!, Den Haag, 2003, (te raadplegen op www.watertoets.net) is in dit verband minder van belang, aangezien daarin slechts de bekendheid van de diverse betrokken partijen met de watertoets is onderzocht. Overigens kunnen uitvoeringsaspecten niet bij de rechter in het kader van deze procedure aan de orde komen.

dan zal de Afdeling uitsluitend beoordelen of gedeputeerde staten de strijdigheid met de (werk)normen als niet onoverkomelijk hebben kunnen beschouwen. Het is dus geenszins verzekerd dat uiteindelijk aan de werknormen zal worden voldaan.

Dat de watertoets in juridisch opzicht als een relatief zwak instrument kan worden betiteld, betekent evenwel niet dat de watertoets ook vanuit praktisch en beleidsmatig oogpunt een weinig betekenend instrument is. Integendeel, indien alle betrokken partijen welwillend zijn, kan de watertoets in combinatie met de werknormen voor wateroverlast een effectief en waardevol instrument zijn om de wateroverlastnormen in planologische besluitvorming door te laten werken. Wanneer echter bepaalde partijen - om welke reden dan ook - in een concreet geval weinig of geen belang hechten aan de watertoets en de werknormen, kunnen alleen gedeputeerde staten door de uitoefening van hun toezichtbevoegdheden een juiste toepassing van de watertoets en afdwingen.

Daartoe zullen provinciale staten in de toetsingskaders voor de uitoefening van deze toezichtbevoegdheden, zoals het streekplan of een Handleiding voor de vaststelling bestemmingsplannen, moeten opnemen dat de watertoets geschiedt overeenkomstig de Handreiking Watertoets 2 en de werknormen voor wateroverlast bij de vaststelling van bestemmingsplannen als uitgangspunt worden genomen. Bij het besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan zullen gedeputeerde staten moeten toetsen of hieraan door de planwetgever gevolg is gegeven. Indien dat niet het geval is ligt onthouding van goedkeuring wegens strijdigheid met het provinciale beleid voor de hand.

Gedeputeerde staten zijn daarmee in belangrijke mate verantwoordelijk voor het meewegen van het belang van een voldoende bescherming tegen wateroverlast in planologische besluiten. De provinciale preventieve toezichtbevoegdheden (de goedkeuring en de verklaring van geen bezwaar) zijn daarbij een cruciaal sluitstuk.

3.4.5 *De Waterwet en de nieuwe Wro*

Op grond van de Waterwet dient bij provinciale verordening de bergings- en afvoercapaciteit van regionale watersystemen te worden vastgesteld, waarop de watersystemen moeten zijn ingericht. De normen worden per (type van) gebied in de verordening vastgesteld en uitgedrukt in de gemiddelde overstromingskans per jaar door water vanuit de regionale watersystemen (art. 2.10 Waterwet). Omdat het normeringsstelsel in grote lijnen overeenstemt met het stelsel voor de werknormen voor wateroverlast, zoals dat in het NBW is opgenomen, wordt gemakshalve gesproken van wateroverlastnormen. Evenals de veiligheidsnormen, die betrekking hebben op de overschrijdingskans waarop de primaire waterkeringen moeten zijn berekend, moeten ingevolge art. 2.1a Waterwet de wateroverlastnormen bij de toepassing van de Waterwet in acht worden genomen, hetgeen het toepassingsbereik van de normen aanmerkelijk vergroot in vergelijking tot het toepassingsbereik van de weknormen uit het NBW.

In de regionale waterplannen, waarin de hoofdlijnen van het provinciale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het provinciale ruimtelijke beleid worden vastgelegd, dienen in het licht van de wettelijke doelstellingen en normen de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de regionale watersystemen te worden aangeduid. Daarbij dient eveneens de bijbehorende termijnplanning te worden aangegeven (art. 5.4 lid 2 sub b Waterwet). De maatregelen en voorzieningen, die met het oog op die ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn, dienen eveneens in het plan uiteen te worden gezet (art. 5.4 lid 2 sub c Waterwet). Essentieel voor de doorwerking naar de ruimtelijke ordening is dat het regionale waterplan – evenals het nationale waterplan - op grond van art. 5.4 lid 1 Waterwet een structuurvisie is als bedoeld in de nieuwe Wro.

De maatregelen, die nodig zijn om de regionale watersystemen in te richten conform de wateroverlastnormering, zullen dan ook in het waterplan moeten worden opgenomen. In de nieuwe Wro wordt de figuur van het streekplan vervangen door de structuurvisie. De structuurvisie is lout-

ter indicatief. In tegenstelling tot het streekplan kunnen in een structuurvisie geen juridisch bindende uitspraken voor gemeentelijke overheid worden opgenomen. Deze zullen hun beslag moeten krijgen in algemene regels op grond van een provinciale verordening, een provinciale aanwijzing of in een provinciaal bestemmingsplan. Een provinciale structuurvisie kan wel een beleidskader vormen voor de uitoefening van provinciale bevoegdheden op grond van de Wro, waaronder de bevoegdheid tot het vaststellen van algemene regels en bestemmingsplannen.

Voor de geconstateerde problemen bij de uitvoering van maatregelen in het kader van de wateroverlastbeheersopgave brengt de Waterwet een belangrijke verbetering. De waterschappen krijgen tezamen met gedeputeerde staten namelijk een projectbevoegdheid voor de aanleg van, verlegging, verbetering of wijziging van een watersysteem.⁸⁵ In de huidige regelgeving (Wwk) bestaat deze bevoegdheid uitsluitend voor de aanleg, versterking of verlegging van primaire waterkeringen. De projectbevoegdheid op grond van de Waterwet heeft derhalve een duidelijk ruimer bereik.

De uitoefening van de projectbevoegdheid door waterschappen staat onder nadrukkelijk toezicht van gedeputeerde staten. Zij dienen goedkeuring te verlenen aan een projectbesluit en zijn bovendien het coördinerende orgaan, dat een uitvoeringsbesluit kan nemen in de plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan, wanneer dat orgaan om wat voor reden dan ook niet meewerkt aan de totstandkoming van het benodigde uitvoeringsbesluit.

Daarbij wordt opgemerkt dat een projectbesluit van het waterschap – anders dan een projectbesluit van rijksweg in de huidige WRO – niet van rechtswege een planologische titel oplevert voor het project. Planologische medewerking van gemeente blijft in beginsel vereist, tenzij de gemeente niet meewerkt aan de besluitvorming. Gedeputeerde staten kunnen in dat geval in de plaats van de gemeenteraad planologische medewerking verlenen.

⁸⁵ Deze projecten moeten bij provinciale verordening zijn aangewezen.

Met de uitgebreide projectbevoegdheid voor waterschappen in de Waterwet kan uitvoering van de maatregelen, die nodig zijn om de watersystemen zodanig in te richten dat aan de norm voor wateroverlast wordt voldaan, in belangrijke mate vereenvoudigd en bespoedigd worden. Voor de verwezenlijking van de wateroverlastbeheersopgave is dit een gunstige ontwikkeling.

Deze gunstige ontwikkeling wordt nog verder versterkt door de Waterwet, omdat daarin een gedoogplicht ten aanzien van tijdelijke waterberging is opgenomen. Van belang daarbij is dat deze gedoogplicht alleen kan worden opgelegd, ten aanzien van gebieden die krachtens de Wro (mede) zijn bestemd voor tijdelijke waterberging en deze gebieden bovendien in de legger zijn opgenomen. Daarnaast kan het waterschap ten behoeve van de aanleg, verlegging, verbetering of andere wijzigingen van een watersysteem aan rechthebbenden van de daarvoor benodigde gronden de plicht opleggen deze werkzaamheden te gedogen, wanneer de belangen van de rechthebbenden niet nopen tot onteigening.

Vanzelfsprekend moet de schade, die een rechthebbende ten gevolge van de bovenstaande gedoogplichten lijdt, worden vergoed, tenzij de schade redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening behoort te komen of voor zover de vergoeding anderszins is verzekerd (art. 9.21 Waterwet).

3.4.6 Gewijzigde ruimtelijke ontwikkelingen, die relevant zijn voor de omvang wateroverlastbeheersopgave

De wateroverlastnormen werken rechtstreeks door bij de toepassing van de Waterwet, maar de doorwerking daarvan naar de ruimtelijke ordening is daarmee nog niet bewerkstelligd. In het kader van de nieuwe Wro kunnen deze normen echter in een provinciale verordening worden opgenomen, indien deze normen vanuit een oogpunt van een goede provinciale ordening noodzakelijk zijn. Omdat de provincie de bevoegdheid heeft om de wateroverlastnormen vast te stellen, waarmee zij tevens de omvang van de wateroverlastopgaven bepaalt, kunnen deze normen in een provin-

ciale verordening op grond van de Wro worden opgenomen. Daar komt bij dat watersystemen veelal gemeentegrenzen overschrijden, zodat ook de daarmee samenhangende belangen, waaronder de bescherming tegen wateroverlast, van bovengemeentelijk van aard zijn.

Een provinciale verordening moet bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht worden genomen, zodat op deze wijze de wateroverlastnormen rechtstreeks doorwerken naar de gemeentelijke ruimtelijke ordening. Op dit moment is het moeilijk in te schatten of provincies over zullen gaan tot het vaststellen van provinciale verordeningen, op grond waarvan de wateroverlastnormen in acht moeten worden genomen.

3.4.7 Conclusie

De omvang van de regionale wateropgaven wordt bepaald door de normen voor wateroverlast, die in de toekomst door provinciale staten worden vastgesteld in een provinciale verordening. Vooralnog zijn voorlopige (werk)normen voor wateroverlast in bijlage 4 van het NBW opgenomen.

De bevoegdheden, waarmee de regionale kwantitatieve wateropgaven moeten worden verwezenlijkt, zijn toebedeeld aan de bestuursorganen van verschillende overheden. Zodoende hebben deze verschillende overheden ieder een eigen verantwoordelijkheid bij de verwezenlijking van de regionale wateropgaven. Teneinde deze wateropgaven te verwezenlijken moet de uitoefening van de bevoegdheden van de bestuursorganen op verschillende overheidsniveaus op elkaar worden afgestemd. Daartoe hebben de verschillende overheden, die bij de verwezenlijking van de regionale wateropgaven betrokken zijn, het NBW opgesteld. Het NBW is in rechte niet afdwingbaar.

Daarnaast dient bij de uitoefening van bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening op grond van het NBW de watertoets overeenkomstig de Handreiking Watertoets te worden uitgevoerd. In juridisch opzicht bestaat evenwel slechts de verplichting om in de toelichting bij een bestemmingsplan een beschrijving op te nemen van de wijze waarop reke-

ning wordt gehouden met de waterhuishoudkundige gevolgen van een bestemmingsplan. In de praktijk wordt de watertoets dan ook niet altijd overeenkomstig het voorgeschreven watertoetsproces uitgevoerd.

De uitvoering van het watertoetsproces speelt bij de rechterlijke beoordeling van het toestemmingsbesluit van gedeputeerde staten geen enkele rol, zodat het niet overeenkomstig het voorgeschreven watertoetsproces voorbereiden van een aan provinciale toestemming onderworpen besluit niet wordt gesanctioneerd. De Afdeling toetst slechts of de gevolgen van een bestemmingsplan voor de waterhuishouding voldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Bij eventuele negatieve gevolgen beziet de Afdeling slechts of gedeputeerde staten deze gevolgen als niet onoverkomelijk hebben kunnen beschouwen. Gedeputeerde staten hebben met de goedkeuringsbevoegdheid derhalve een belangrijk instrument in handen om de waterhuishoudkundige belangen in de ruimtelijke ordening te laten doorwerken.

Bij de realisering van de regionale wateropgaven spelen de provincies een cruciale rol. Niet alleen bepalen zij de uiteindelijke omvang van de ruimtebehoefte, tevens stellen zij de definitieve normering van de regionale watersystemen vast. De omvang van de regionale wateropgaven wordt dus uiteindelijk op provinciaal niveau bepaald. In het NBW komt de coördinerende taak van de provincie ten aanzien van waterhuishoudkundig en ruimtelijk beleid dan ook duidelijk naar voren.

Zoals opgemerkt is het NBW niet in rechte afdwingbaar, zodat in juridisch opzicht niet verzekerd is dat de regionale wateroverlastopgaven ook daadwerkelijk worden verwezenlijkt. Het is daarom van cruciaal belang dat provincies als coördinerend orgaan de ruimteclaim en de wateroverlastnormen een duidelijke plaats geven in het ruimtelijke relevante beleid van de provincie. Aldus kunnen provincies door middel van de uitoefening van hun toezichtbevoegdheden in het huidige recht voorkomen dat gemeentelijke planologische besluiten in werking treden, die de ruimteclaim teniet doen en daarmee de verwezenlijking van de wateroverlast-beheersopgave onmogelijk maken.

Voor de uitvoering van maatregelen ter verwezenlijking van de wateroverlastopgaven reikt de nieuwe Waterwet de waterschappen een belangrijk instrument aan. Zij krijgen een eigen projectbevoegdheid voor de aanleg, verlegging, verbetering en wijzigingen anderszins van een watersysteem. Een projectbesluit van het waterschap levert echter niet van rechtswege een planologische titel op voor de uitvoering van de betreffende maatregel, zodat medewerking van de gemeenteraad in beginsel nodig blijft. Wanneer deze niet wil meewerken aan de uitvoering van de maatregelen, kunnen gedeputeerde staten uiteindelijk de planologische titel verschaffen.

De Waterwet en de Wro bieden mogelijkheden om de ruimteclaim en de normen niet alleen indirect bindend te maken voor gemeentelijke bestuursorganen, maar deze ook direct bindend te maken voor deze bestuursorganen. Zo kunnen provincies ten behoeve van de uitvoering van hun waterplan bestemmingsplannen vaststellen of een bindende aanwijzingen geven, waarmee de ruimteclaim daadwerkelijk juridisch kan worden afgedwongen.

Wanneer provincies daartoe niet overgaan, werkt de ruimteclaim slechts zeer beperkt door naar de ruimtelijke ordening. Het waterplan, waarin de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van watersystemen in het licht van de wateroverlastnormen en de in dat kader te treffen maatregelen en voorzieningen moeten worden opgenomen, is van rechtswege namelijk slechts een structuurvisie op grond van de Wro. De structuurvisie bindt uitsluitend het vaststellende bestuursniveau (in casu de provincie) en heeft geen bindende werking voor gemeentelijke bestuursorganen. Omdat de vereiste provinciale toestemming (goedkeuring en verklaring van geen bezwaar) voor gemeentelijke planologische besluiten in de Wro is vervangen door pro-actief toezichtinstrumentarium blijft de doorwerking van de ruimteclaim derhalve afhankelijk van vraag of provincie overgaat tot het uitoefenen van de bevoegdheden die haar op grond van Wro ter beschikking staan.

De wateroverlastnormen die zijn vastgesteld in een provinciale verordening op grond van de Waterwet kunnen direct bindend gemaakt worden voor de gemeentelijke bestuursorganen door in een provinciale verordening op grond van de Wro te bepalen dat de normen uit de provinciale verordening op grond van de Waterwet bij de vaststelling van bestemmingsplannen en daaraan voorafgaande projectbesluiten in acht moeten worden genomen. Vanzelfsprekend zal de provinciale verordening op basis van de Wro vanwege rechtszekerheidsoverwegingen in overgangsrecht moeten voorzien op grond waarvan bestaande legale activiteiten mogen worden gecontinueerd.

3.5 Scenario's

3.5.1 Inleiding

De kwantitatieve wateropgaven vloeien primair voort uit WB21 en meer specifiek uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de wateropgaven ten aanzien van de bescherming tegen wateroverlast en de opgaven ten aanzien van de bescherming tegen overstromingen. De eerstgenoemde wateropgaven hebben betrekking op de regionale watersystemen, hetgeen de regionale waterbeheerders primair verantwoordelijk maakt voor de verwezenlijking van deze opgaven. De laatstgenoemde opgaven hebben betrekking op de watersystemen van de grote rivieren, waarvoor het Rijk verantwoordelijk is.⁸⁶ Het Rijk is daarmee tevens eindverantwoordelijk voor de verwezenlijking van de opgaven ten aanzien van de bescherming tegen overstromingen.

De beide soorten waterbeheeropgaven kennen een verschillend systeem van normering. De beheeropgaven voor wateroverlast worden voornamelijk bepaald door werknormen, die in het NBW zijn opgenomen. De

⁸⁶ De waterbeheeropgaven ten aanzien van de bescherming tegen overstromingen vanuit kustwateren blijven in dit onderzoek buiten beschouwing, omdat de ruimtelijke ordening bij de verwezenlijking van deze waterbeheeropgaven slechts een zeer bescheiden rol speelt.

opgaven ter voorkoming van overstromingen worden bepaald door de normen, die op grond van de Wet op de Waterkering worden vastgesteld. Op grond van de nieuwe Waterwet dienen de wateroverlastnormen te worden vastgesteld door provinciale staten en de veiligheidsnormen door de formele wetgever. Beide typen normen dienen bij de toepassing van de Waterwet in acht te worden genomen.

De kwantitatieve wateropgaven kunnen op verschillende wijze worden verwezenlijkt. In de eerste plaats kunnen 'technische' maatregelen worden getroffen, zoals dijkverhogingen, dijkversterkingen en uitbreiding van de bemalingscapaciteit. Deze maatregelen zijn evenwel minder duurzaam dan ruimtelijke maatregelen, waarmee het water de ruimte wordt gegeven. Daarom concentreert het huidige kwantitatieve waterbeheerbeleid zich op ruimtelijke maatregelen. Door middel van voornamelijk ruimtelijke maatregelen moeten de watersystemen zodanig worden ingericht dat de watersystemen voldoen aan de daarvoor geldende normering. Het bestemmingsplan speelt daarin een cruciale rol, omdat dit het enige burgers bindende plan is dat de gebruiksmogelijkheden van de grond reguleert.

Hierbij verdient het opmerking dat de normen ten aanzien van wateroverlast en overstromingen - in tegenstelling tot de waterkwaliteitsnormen - geen communautaire grondslag hebben, zodat deze niet hoeven te worden geïmplementeerd in het nationale recht. Waar de waterkwaliteitsopgaven dus voor een belangrijk gedeelte worden bepaald door het communautaire recht, worden de waterkwantiteitsopgaven⁸⁷ volledig bepaald door het nationale recht.

Eenzijds kan de ruimtelijke ordening bijdragen aan de verwezenlijking van de kwantitatieve waterbeheeropgaven, anderzijds is de ruimtelijke ordening al dan niet direct van invloed op de omvang van deze opgaven.

⁸⁷ Met uitzondering van de kwantiteitsopgaven die van belang zijn voor het voldoen aan de goede toestand uit de KRW of de kwantiteitsopgaven die van belang zijn voor het voldoen aan de eisen van de Vogel- of Habitatrichtlijn.

Omdat de wateroverlastnormen gerelateerd zijn aan de gebruiksmogelijkheden van de grond, worden deze voor een belangrijk deel bepaald door de ruimtelijke inrichting (ordening) van een bepaald gebied. De situering van kapitaalintensieve gebruiksmogelijkheden brengt immers strengere normen met zich mee dan de situering van kapitaalextensieve gebruiksmogelijkheden.

De veiligheidsnormen hebben daarentegen een minder directe relatie met de ruimtelijke ordening. De veiligheidsnormen zijn namelijk niet direct gekoppeld aan de gebruiksmogelijkheden van de grond, maar aan dijkkringgebieden, waarbij de norm slechts indirect afhankelijk is van de ruimtelijke inrichting van een dijkkringgebied. Aan dijkkringgebieden waarin de hoeveelheid potentiële slechtoffers en de potentiële schade groter is, worden over het algemeen immers de strengste normen toegekend. Een directe koppeling met de ruimtelijke ordening ontbreekt evenwel, zodat deze normen moeten worden vertaald in ruimtelijke maatregelen of reserveringen. De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier is een goed voorbeeld van een ruimtelijke reservering ten behoeve van de verwezenlijking van de ruimtelijke waterbeheeropgaven.

Voor de verwezenlijking van deze ruimtelijke waterbeheeropgaven, die hun grondslag hebben in het waterspoor, speelt de ruimtelijke ordening een cruciale rol. De juridische relatie tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening kan op verschillende wijze worden vormgegeven. Evenals ten aanzien van de relatie tussen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening kunnen drie scenario's worden geschetst.

3.5.2 Scenario I: Minimale bovenlokale sturing

Het eerste scenario komt sterk overeen met het scenario van minimale bovenlokale sturing ten aanzien van waterkwaliteit. Dit scenario komt eveneens grotendeels overeen met de wijze waarop de relatie tussen water en ruimtelijke ordening in de huidige regelgeving is geregeld, waarbij de nadruk ligt op bestuurlijke afstemming.

In dit scenario blijven de verplichte waterparagraaf (art. 12 lid 2 sub c Bro 1985) en het verplichte bestuurlijke vooroverleg met de waterschappen (art. 10 Bro 1985) bij ruimtelijke besluiten bestaan. Zoals reeds meerdere malen is opgemerkt levert deze wijze van afstemming geen juridische garantie op dat afstemming ook daadwerkelijk plaatsvindt.

De Waterwet voorziet evenwel in een nieuwe vorm van afstemming tussen water en ruimtelijke ordening, omdat de ruimtelijke elementen van de het nationale waterplan en regionale waterplannen van rechtswege hebben te gelden als structuurvisies zoals bedoeld in de nieuwe Wro. Ook deze ogenschijnlijke intensivering van afstemming levert geen juridische waarborg op dat de afstemming daadwerkelijk plaatsvindt, aangezien structuurvisies slechts het vaststellende bestuursniveau binden. Omdat de *verplichte* toestemming in het kader van het provinciaal toezicht vervalt, ontstaat er voor de provinciale overheid meer ruimte om af te zien van de inzet van hun sturingsinstrumenten, wanneer een gemeentelijk ruimtelijk besluit in strijd is met een structuurvisie. Aangenomen kan worden dat de provinciale bestuursorganen bij de inzet van provinciale sturingsinstrumenten op grond van de nieuwe Wro meer beleidsvrijheid hebben dan bij het afwijken van een streekplan in het kader van de goedkeuring van bestemmingsplannen onder het huidige recht.

Wel kan een structuurvisie de motivering vormen voor de inzet van bovengemeentelijke instrumenten, waarmee de gemeentelijke ruimtelijke ordening kan worden aangestuurd ten behoeve van bovenlokale ruimtelijke belangen. Deze instrumenten komen aan de orde komen bij de bespreking van scenario II. Zonder structuurvisie zal de motivering voor de inzet van de bovengemeentelijke sturingsinstrumenten over het algemeen uitvoeriger moeten zijn.

3.5.3 *Scenario II: Gematigde bovenlokale sturing*

Waar de waterkwantiteitsnormen in scenario I slechts op indirecte wijze doorwerken naar de ruimtelijke ordening, kunnen de bovengemeentelijke overheden ervoor kiezen hun sturingsinstrumenten op grond van de Wro in te zetten. De inzet van de sturingsinstrumenten is geclausuleerd. Deze

instrumenten kunnen slechts worden ingezet wanneer dat met het oog bovengemeentelijke ruimtelijke belangen noodzakelijk is.

De doorwerking van wateroverlastnormering in de ruimtelijke ordening
Omdat de wateroverlastnormen worden vastgesteld op provinciaal niveau en voor het inrichten van de regionale watersystemen conform deze normen ruimte nodig is, kan de verwezenlijking van ruimtelijke wateropgaven worden beschouwd als een provinciaal belang met het oog waarop de provinciale sturingsinstrumenten kunnen worden ingezet. Daarbij is tevens van belang dat (regionale) watersystemen veelal gemeentegrenzen overschrijden en dat de belangen die met deze regionale watersystemen samenhangen, waaronder de verwezenlijking van de wateroverlastopgaven, daarmee ook bovengemeentelijk van aard zijn (zie ook hoofdstukken 5 en 6).

In de eerste plaats beschikt de provinciale overheid over de bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen, waarmee de ruimteclaim voor de verwezenlijking van de kwantitatieve waterbeheeropgaven planologisch kan worden gefaciliteerd (art. 3.19 Wro), hetgeen overigens ook als een instrument met sterke juridische binding kan worden gekwalificeerd en voorziet in een sterke bovenlokale sturing (zie scenario III).

Daarnaast beschikt de provinciale overheid over de bindende aanwijzing als sturingsinstrument op grond waarvan de gemeentelijke overheid verplicht kan worden om een bestemmingsplan overeenkomstig een concrete provinciale aanwijzing vast te stellen (art. 4.2 Wro). Concrete ruimtelijke maatregelen kunnen door middel van de inzet van de aanwijzing planologisch worden gefaciliteerd.

Tot slot beschikt de provinciale overheid over het instrument van de reactieve aanwijzing op grond waarvan kan worden voorkomen dat een gemeentelijk ruimtelijk besluit in werking treedt, voor zover dat in strijd is met provinciale ruimtelijke belangen (art. 3.8 lid 5 Wro). Voor zover een bestemmingsplan of projectbesluit leidt tot strijdigheid met de wateroverlastnormering, kunnen gedeputeerde staten een dergelijke aanwijzing geven.

In dit verband moet erop worden gewezen dat de Waterwet voorziet in een projectbevoegdheid voor waterschappen op grond waarvan zij bevoegd zijn om projectplannen vast te stellen tot aanleg of wijziging van waterstaatswerken, voor zover deze bij provinciale verordening zijn aangewezen. Ten aanzien van de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen zijn de waterschappen uithoofde van de Waterwet sowieso bevoegd om projectplannen vast te stellen. De provincie is het coördinerende orgaan. Wanneer bestuursorganen, die bij de besluitvorming omtrent het projectplan betrokken zijn, niet tijdig, niet meewerken aan de besluitvorming of niet overeenkomstig het projectplan beslissen kunnen gedeputeerde staten een besluit nemen in de plaats van het oorspronkelijk bevoegde orgaan.

Voor zover projectplannen niet zijn aangewezen, kunnen provincies de besluitvorming met betrekking tot projectplannen op grond van de provinciale coördinatierегeling in combinatie met een provinciaal bestemmingsplan of een projectbesluit uit de Wro naar zich toe trekken (zie scenario III).

Niet alleen kan voor concrete situaties een bestemmingsplan worden vastgesteld of de inhoud daarvan bindend worden opgelegd door een provinciale aanwijzing, ook kan de provinciale overheid bij een provinciale verordening algemene regels stellen (art. 4.1 Wro), waarin gemeenten bij de uitoefening van hun bevoegdheden op grond van de Wro kunnen worden verplicht de wateroverlastnormering in te acht te nemen of daarmee rekening te houden. De algemene regel is een zelfstandige weigeringsgrond voor bouw- en aanlegvergunningen. Voor zover een gemeentelijk ruimtelijk besluit in strijd is met een algemene regel is dat besluit onverbindend wegens strijd met een (hogere) algemene regel⁸⁸

De bevoegdheid tot het stellen van algemene regels is met name van belang bij het voorkomen dat door de gemeentelijke overheid ruimtelijke besluiten worden genomen, die in strijd zijn met de wateroverlastnormen.

⁸⁸ TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 49.

Omdat provinciale staten bevoegd zijn deze verordeningen vast te stellen, kunnen zij daarin ook afwijkingsmogelijkheden en een bijbehorende clausulering opnemen. In hoeverre gemeenten de wateroverlastnormen bij hun ruimtelijke besluitvorming in acht moeten nemen, is daarmee dus uiteindelijk afhankelijk van de wijze waarop de provinciale verordening wordt geredigeerd.

De doorwerking van de veiligheidsnormen in de ruimtelijke ordening

Hetgeen ten aanzien van de verwezenlijking van de wateroverlastopgaven kan worden opgemerkt is mutatis mutandis van toepassing op de verwezenlijking van de overstromingsopgaven met dien verstande dat in plaats van de provincie het Rijk het bevoegde overheidsniveau is. In dat verband verdient het opmerking dat het Rijk en de provincie onder de nieuwe Wro over dezelfde sturingsinstrumenten beschikken.⁸⁹

Op rijksniveau is ter verwezenlijking van de overstromingsopgaven de PKB Ruimte voor de Rivier opgesteld, waarin de concrete maatregelen zijn opgenomen waarmee de watersystemen van de grote rivieren overeenkomstig de veiligheidsnormen kunnen worden ingericht. In beginsel is een groot aantal overheden betrokken bij de verwezenlijking van deze overstromingsopgaven, zoals bijvoorbeeld de waterschappen, die als beheerders van de meeste primaire waterkeringen bevoegd zijn bij de versterking en verlegging van de bij hen in beheer zijnde waterkeringen, of gemeenten in het kader van de planologische toestemming. In dit scenario wordt de decentrale overheden nog enige beleidsruimte gelaten ten aanzien van de wijze waarop de maatregelen worden uitvoergevoerd.

Wanneer het Rijk dat noodzakelijk acht kan het Rijk ter verwezenlijking van de overstromingsopgaven evenwel op grond van de Rijkscoördinatieregeling (art. 3.26 en 3.27 Wro) de gehele besluitvorming (inclusief de planologische besluitvorming) naar zichzelf toetrekken (zie scenario III).

⁸⁹ De bestemmingsplanbevoegdheid (art. 3.20 Wro), het aanwijzingsinstrument (art. 4.4 Wro), het reactieve aanwijzingsinstrument (art. 3.8 lid 5 Wro) en de algemene regels (art. 4.3 Wro)

Omdat de veiligheidsnormen - in tegenstelling tot de wateroverlastnormen - niet direct zijn gerelateerd aan het grondgebruik, kunnen deze normen niet direct doorwerken in de ruimtelijke ordening. Een vergroting van de overstromingsopgaven of de belemmering van de uitvoering van toekomstige ruimtelijke maatregelen door de gemeentelijke planologische besluitvorming, zal moeten worden voorkomen. Door de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier te vertalen naar een algemene regel in een amvb, kan worden verzekerd dat de veiligheidsopgaven niet verder toenemen (behoudens externe factoren) en de ruimte voor de uitvoering van maatregelen blijft behouden. In een dergelijke amvb zelf kunnen afwijkingsmogelijkheden worden opgenomen en geclausuleerd.

De algemene regel is een zelfstandige weigeringsgrond voor bouw- en aanlegvergunningen. Voor zover een gemeentelijk ruimtelijk besluit in strijd is met een algemene regel is dat besluit onverbindend wegens strijd met een (hogere) algemene regel.⁹⁰

3.5.4 Scenario III: Sterke bovenlokale sturing

Het scenario met de sterkste bovenlokale sturing is het scenario, waarbij de wateroverlastnormen en de veiligheidsnormen direct doorwerken naar de ruimtelijke ordening zonder dat er voor de decentrale overheid nog beleidsruimte bestaat ten aanzien van de verwezenlijking van de waterbeheeropgaven of het in acht nemen van de normering.

De doorwerking van wateroverlastnormering in de ruimtelijke ordening

Of de verwezenlijking van de ruimtelijke wateroverlastopgaven door middel de projectbevoegdheid van de waterschappen geschiedt, hangt af van de vraag of bij provinciale verordening is bepaald dat op deze plannen de projectbevoegdheid van de waterschappen uit de Waterwet van toepassing is.

Wanneer dat niet het geval is kan de provinciale overheid de coördinatie-regeling op grond van de Wro inzetten. De planologische titel voor

⁹⁰ TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 49.

de uitvoering van ruimtelijke maatregelen zal dan een provinciaal projectbesluit of een provinciaal bestemmingsplan zijn. De provincie kan door middel van de inzet van de coördinatierегeling in combinatie met de projectbesluitbevoegdheid (Wro) of de bestemmingsplanbevoegdheid (Wro) de gehele besluitvorming met betrekking tot de uitvoering van concrete plannen ter verwezenlijking van de wateroverlastopgaven naar zich toe trekken.

Het Rijk zal ten aanzien van de verwezenlijking van de wateroverlastopgaven geen gebruik kunnen maken van hun sturingsinstrumenten op grond van de Wro, aangezien de verwezenlijking van de wateroverlastopgaven niet kan worden beschouwd als een nationaal ruimtelijk belang.

De meest sterke sturingsmogelijkheid ten aanzien van doorwerking van de wateroverlastnormen in de ruimtelijke ordening is de invoering van een doorwerkingsystematiek vergelijkbaar met het Besluit Luchtkwaliteit. Door in de Waterwet te bepalen dat de wateroverlastnormen, die krachtens de Waterwet bij provinciale verordening zijn vastgesteld, bij de ruimtelijke besluitvorming in acht moet worden genomen, zijn alle overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheden op grond van de Wro gebonden aan de wateroverlastnormering. De wateroverlastnormen fungeren in dat geval als randvoorwaarden voor ruimtelijke besluitvorming. Indien bestuursorganen in strijd met de wateroverlastnormen een ruimtelijk besluit nemen, is dat besluit onrechtmatig.

De doorwerking van de veiligheidsnormen in de ruimtelijke ordening

De sterkste sturing bij de verwezenlijking van de overstromingsopgaven, zoals is aangegeven in de PKB Ruimte voor de Rivier, is de inzet van rijkscoördinatierегeling op grond van de Wro in combinatie met een rijksprojectbesluit of een rijksbestemmingsplan. Het Rijk kan op deze wijze de volledige besluitvorming ten aanzien van de verwezenlijking van de overstromingsopgaven naar zich toe trekken. Van belang is daarbij op te merken dat het Rijk eindverantwoordelijk is voor de watersystemen van de grote rivieren en de bescherming tegen overstromingen vanuit die

watersystemen. De clausulering van de uitoefening van deze bevoegdheden zal daarom wat dit betreft geen problemen opleveren.

De veiligheidsnormen lenen zich minder goed voor een directe doorwerking in de ruimtelijke ordening volgens de methode van het Besluit Luchtkwaliteit. Het in acht nemen van deze normen bij ruimtelijke besluitvorming is namelijk een uitermate lastige aangelegenheid, omdat de gevolgen van een enkele ruimtelijke ingreep voor het overschrijden van de veiligheidsnorm van een heel dijkkringgebied moeilijk kunnen worden bepaald. Het ligt dan ook waarschijnlijk minder voor de hand om in de Waterwet op te nemen dat de veiligheidsnormen in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro.

De veiligheidsnormen zullen dan ook, zoals reeds in scenario II is beschreven, een nadere ruimtelijke vertaling moeten krijgen in een amvb. Daarbij kan de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier als inspiratiebron dienen.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is de juridische afstemming tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening geschetst, zowel naar huidig (2006) als naar toekomstig recht. Bij de beschrijving van de wateropgaven is een onderscheid gemaakt veiligheid en wateroverlast, nu voor deze aspecten verschillende normen gelden. De normen voor veiligheid hebben een indirecte relatie met de ruimtelijke ordening, de normen voor wateroverlast hebben een directe relatie met de ruimtelijke ordening, nu zij zijn gekoppeld aan het ruimtegebruik. Dat maakt een separate behandeling noodzakelijk.. Bij de beschrijving van de huidige regelgeving en de bestaande afstemmingsmechanismen is in het bijzonder aandacht geschonken aan de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, de watertoets en de rol van de provincie bij de afstemming. Geconcludeerd kan worden dat de rol van de Beleidslijn zeer belangrijk is bij de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening, in tegenstelling tot de rol van de watertoets, die gekenschetst wordt als een

procesinstrument die geen daadwerkelijke garantie biedt voor het laten meewegen van waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Cruciaal bij de afstemming en de doorwerking van waterbelangen in de ruimtelijke ordening onder huidig recht is de positie van gedeputeerde staten, die met behulp van onder meer haar goedkeuringsrecht van bestemmingsplannen de noodzakelijke afstemming het beste kan bewerkstelligen.

Onder het nieuwe recht (Wro en Waterwet) vinden ingrijpende herzieningen plaats in de wijze van sturing. Zo worden de normen voor veiligheid en wateroverlast bij of krachtens de Waterwet bindend vastgelegd. In een directe doorwerking van deze normen naar de ruimtelijke ordening is niet voorzien. De goedkeuring van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten zoals we die kennen onder huidig recht komt te vervallen. Daarvoor in de plaats komen andere sturingsmechanismen, waarvan de rijks en provinciale verordenende bevoegdheid (op basis van zowel de Waterwet als de Wro) en de bestemmingsplannen op provinciaal en rijksniveau de belangrijkste zijn. Deze pro-actieve vorm van sturing biedt zeer goede mogelijkheden om een goede afstemming tussen water en ruimtelijke ordening te realiseren.. In tegenstelling tot de ecologische kwaliteitseisen die op provinciaal niveau kunnen worden vastgesteld in de provinciale milieuverordening, geldt voor de waterkwantiteitsnormen geen Europese verplichting om deze te realiseren. Dat maakt de beleidsruimte en de mogelijke flexibiliteit bij de inzet van instrumenten aanmerkelijk groter. Op welke wijzen de afstemming tussen waterkwantiteit en ruimtelijke ordening kan worden vormgegeven is ook in dit hoofdstuk door middel van een drietal scenario's geschetst. Net als bij de relatie waterkwaliteit – ruimtelijke ordening kunnen de verschillende mogelijkheden worden geplaatst op een schaal van sterke juridische binding en sterke bovenlokale sturing tot grote flexibiliteit, weinig juridische binding en nauwelijks bovenlokale sturing. Voor bijna alle varianten biedt het huidig juridisch instrumentarium de noodzakelijke mogelijkheden, met uitzondering van een directe doorwerking van kwaliteitsnormen naar de ruimtelijke ordening. Daarvoor zou een wetswijziging noodzakelijk zijn.

4. Conclusie deel I: Juridische ommekeer gewogen

4.1 Inleiding

In dit juridische deel van het voorliggende onderzoek is onderzocht welke instrumenten er zijn om de relatie tussen water en ruimtelijke ordening juridisch vorm te geven. De volgende onderzoeksvragen stonden daarbij centraal:

- Kan aan de wateropgaven worden voldaan met de huidige en voorgestelde wettelijke regelingen?
- Is er een tekort aan juridische instrumenten?
- Hoe kan meer in het bijzonder juridisch de relatie water – ruimtelijke ordening worden vormgegeven? Welke verschillende varianten of scenario's zijn denkbaar om aan de wateropgaven – in het bijzonder de relatie water - ruimtelijke ordening te voldoen?
- Zijn er bij de juridische vormgeving van de relatie tussen water en ruimtelijke ordening verschillen tussen de waterkwaliteitsopgave en de waterkwantiteitsopgave?
- Welke voor- en nadelen brengen de verschillende opties met zich mee?

Bij het onderzoek naar de mogelijke vormgeving van de relatie water en ruimtelijke ordening is een onderscheid gemaakt tussen de doelstellingen voor het waterkwaliteitsbeheer, zoals die met name voortvloeien uit de Europese KRW met zijn verplichte doelstellingen, enerzijds en de veiligheids- en wateroverlastopgaven, die primair voortvloeien uit nationaal beleid en regelgeving (zoals WB 21 en het NBW) anderzijds.

Voor de doorwerking van zowel de waterkwaliteitsnormen als de wateroverlastnormen en veiligheidsnormen naar de ruimtelijke ordening zijn verschillende mogelijkheden geschetst.

De varianten zijn te plaatsen op een schaal van sterke bovenlokale sturing met een sterke juridische binding en daarmee gepaard gaande geringe flexibiliteit enerzijds naar een variant met een geringe sturing, een

geringe juridische binding en een grote mate van flexibiliteit en beleidsruimte voor de verschillende bestuursorganen anderzijds. De wijze waarop de doorwerking kan worden vormgegeven verschilt echter naar gelang er sprake is van milieukwaliteitseisen, veiligheidsnormen of wateroverlastnormen. In het navolgende worden de verschillen en overeenkomsten die in de doorwerking van normen naar de ruimtelijke ordening zijn te onderscheiden bijeen gezet. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

4.2 Verschillen in de juridische capaciteit

Ondanks dat de wateropgave voor zowel de waterkwaliteit als voor wateroverlast en veiligheid kunnen worden beschouwd als doelstellingen in het kader van het waterbeheer, moeten een aantal belangrijke verschillen worden onderscheiden.

De oorsprong van de doelstelling

In de eerste plaats vindt een groot deel van de *waterkwaliteitsdoelstellingen* zijn oorsprong in het Europese recht. Voor het schetsen van toekomstscenario's is daarbij de KRW het meest van belang. Kwaliteitsdoelstellingen op basis van Europese regelgeving moeten worden gekenschetst als waterkwaliteitseisen, die moeten worden omgezet in bindende regels van nationaal recht. In Nederland geschiedt dit door de vaststelling van a.m.v.b.'s, ministeriële regelingen en provinciale verordeningen op grond van de Wet milieubeheer, afhankelijk van de vraag of het gaat om landelijk geldende of regionaal gedifferentieerde normen. Omzetting van kwaliteitseisen moet zagezegd voldoende, nauwkeurig en dwingend plaatsvinden. Het voldoen aan kwaliteitseisen uit Europese regelgeving moet worden gezien als een resultaatsverplichting. Dat betekent dat er uiteindelijk minder ruimte is om van vastgestelde eisen af te wijken (doelverlaging en termijnverlenging) dan bij waterdoelstellingen die uitsluitend van nationale origine zijn. Kiezen voor de meest flexibele variant moet dan ook niet mogelijk worden geacht. Ook bij kwantiteitsmaatregelen

len die mede betrekking hebben op de kwaliteit gelden Europese verplichtingen onverkort. Op de vastgestelde termijn zal het resultaat moeten zijn bereikt, tenzij er een rechtmatig beroep op uitzonderingen wordt gedaan. Dat wil niet zeggen dat er geen flexibiliteit – bijvoorbeeld in de vorm van een zekere saldering – mogelijk is, maar aangenomen kan worden dat bijvoorbeeld een salderingsmethodiek beperkingen naar tijd plaats en inhoud moet hebben, wil er voldoende garantie zijn dat aan de Europese verplichtingen wordt voldaan.

De doelstellingen ten aanzien van *veiligheid en wateroverlast* zijn gebaseerd op nationaal beleid en zijn deels (voor zover het de veiligheid betreft) voornamelijk uitsluitend neergelegd in nationale wetgeving. Na inwerkingtreding van de Waterwet zullen de kwantiteitsdoelstellingen – net als de kwaliteitsdoelstellingen – een wettelijke basis hebben. De verwachting is dat een eventuele Hoogwaterrichtlijn geen verandering brengt in deze situatie. In beginsel kan er zowel bij Europese als bij nationale doelstellingen van uit worden gegaan dat beoogd wordt deze doelstellingen ook daadwerkelijk te bereiken. De wijze en de termijn waarop nationale doelstellingen moeten worden bereikt, biedt de verschillende bestuursorganen echter veel meer flexibiliteit en beleidsvrijheid dan kwaliteitseisen die voortvloeien uit Europese regelgeving. Zo kan gekozen worden voor verschillende vormen van normstelling, waarbij gedacht kan worden aan wettelijke normen die in acht genomen moeten worden of waar rekening mee moet worden gehouden, aan werknormen die worden neergelegd in plannen of bestuursafspraken, aan beleidsregels of aan richtlijnen. Is een norm eenmaal vastgelegd in een wettelijke regeling dan heeft deze dezelfde status als een Europese norm of verplichting die is omgezet in een nationale wettelijke regeling, met dien verstande dat een puur nationale norm makkelijker kan worden veranderd of afgeschaft.

De ruimtelijke relevantie van een waterdoelstelling

Bepalend voor de wijze waarop men waterdoelstellingen kan laten doorwerken in de ruimtelijke ordening is de vraag of een waterdoelstelling ruimtelijk relevant is. Primair zullen normen – of dat nu kwaliteitsnormen of wateroverlastnormen of veiligheidsnormen betreft – hun oorsprong

vinden in het waterbeleid. Zij zullen dan ook in beginsel worden gereguleerd in waterregelgeving. Dit is slechts anders voor milieukwaliteitsnormen, die worden gereguleerd op grond van de Wet milieubeheer, maar ook dan vloeien deze normen voort uit het waterbeleid. Zo kent het voorontwerp voor een Waterwet doelstellingen ten aanzien van kwaliteit, kwantiteit, wateroverlast, veiligheid en een optimale functievervulling. Deze doelstellingen worden uitgewerkt in normen die in beginsel hun plaats vinden in de Waterwet, waarbij de Waterwet voorts bepaalt dat de waterkwaliteitseisen worden vastgesteld op grond van de Wet milieubeheer.

Met het vastleggen van normen in een water- of milieuwet is echter nog bewerkstelligd dat deze normen ook doorwerken naar de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening kent immers zijn eigen wettelijk kader, met eigen bevoegdheden en instrumenten. Om een doorwerking van waternormen naar de ruimtelijke ordening te verwezenlijken is expliciete regulering noodzakelijk. Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden.

Een summiere vorm van afstemming bestaat uit het voeren van overleg en het rekening houden met de wederzijdse belangen. Dat moet worden gezien als een bijzonder flexibel en vrijblijvend instrument om de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening vorm te geven. Hetzelfde geldt voor de waterplannen die tevens structuurvisie zijn in de zin van de Wro, ook deze structuurvisies zijn niet bindend voor andere bestuursorganen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er ook geenszins sprake is van een garantie dat in de ruimtelijke ordening rekening wordt gehouden met waterbelangen. Dat is de reden dat normen die voortvloeien uit Europese regelgeving niet op deze wijze kunnen worden afgestemd met de ruimtelijke ordening.

Een dwingender vorm van doorwerking is om de waternormen als ruimtelijke normen te hanteren, zodat het naast normen op grond van de waterregelgeving tevens normen op grond van de Wro zijn. Daarvoor is het essentieel dat waterdoelstellingen – of normen ruimtelijk relevant zijn. Is dat niet het geval dan is het opnemen van waterdoelstellingen in algeme-

CONCLUSIE DEEL I: JURIDISCHE OMMEKEER GEWOGEN

ne regels op grond van de Wro of in bestemmingsplannen niet mogelijk. Zijn normen niet direct ruimtelijk relevant, dan zullen zij zodanig ‘vertaald’ moeten worden dat er wel sprake wordt van ruimtelijk relevante normen, alleen ruimtelijk relevante normen kunnen immers in algemene regels of bestemmingsplannen opgenomen worden. Zij dienen in het ‘belang van een goede ruimtelijke ordening’ noodzakelijk te zijn.

In dit kader moet een onderscheid gemaakt worden tussen normen voor wateroverlast, veiligheidsnormen en waterkwaliteitsdoelstellingen. Normen voor wateroverlast zijn direct gekoppeld aan het gebruik van de grond, waarmee niet moeilijk is aan te tonen dat zij ruimtelijk relevant zijn. Zo gelden bijvoorbeeld voor agrarische gebieden andere beschermingsniveaus dan voor bebouwde gebieden. Aangenomen kan worden dat wettelijke normen voor wateroverlast die primair zijn gebaseerd op waterwetgeving, vrij makkelijk ook als normen op grond van de ruimtelijke regelgeving (bijvoorbeeld in algemene regels of bestemmingsplannen) kunnen worden gehanteerd.

Voor veiligheidsnormen en milieukwaliteitsnormen ligt dat anders. Milieukwaliteitsnormen zullen, zoals hiervoor in paragraaf 2.6.3 is beschreven, zodanig moeten worden geformuleerd dat er een ruimtelijk relevant afwegingskader ontstaat. Zij kunnen dus wel indirect ruimtelijk relevant zijn, maar voor een directe doorwerking is een ruimtelijke vertaling noodzakelijk.. Milieukwaliteitseisen kunnen niet zonder meer worden opgenomen in bestemmingsplannen. Er zijn ook twijfels of een amvb op grond van de Wet milieubeheer tevens een amvb op grond van de Wro kan zijn.

Hetzelfde geldt voor de veiligheidsnormen, die natuurlijk ook van belang zijn voor de ruimtelijke ordening, maar slechts op een indirecte wijze. Veiligheidsnormen zijn gekoppeld aan (betrekkelijk grote) dijkkringgebieden en zullen voor een goede doorwerking nader – ruimtelijk – geconcretiseerd moeten worden om toegepast te kunnen in bestemmingsplannen en algemene regels. Het is immers niet op voorhand duidelijk wat een afzonderlijk besluit – bijvoorbeeld het toestaan van bebouwing op een specifieke locatie, voor consequenties heeft op het wel of niet voldoen aan de veiligheidsnorm.

Het moge duidelijk zijn dat bij een ruimtelijke vertaling van waterdoelstellingen gedifferentieerd kan worden (bijvoorbeeld naar gebieden of gebruik) en een zekere flexibiliteit kan worden ingebouwd (bijvoorbeeld in beginsel verboden tenzij aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan).

Juridische (on)mogelijkheden

De meest vergaande vorm van afstemming tussen water en ruimtelijke ordening kan worden bewerkstelligd door in de waterwetgeving (of de milieuwetgeving voor de waterkwaliteitseisen) een directe koppeling naar ruimtelijke besluiten op te nemen. Gedacht moet worden aan een systeem zoals de Wet milieubeheer dat kent. Niet kan immers worden ontkend dat de doorwerking van luchtkwaliteitseisen naar de ruimtelijke ordening krachtig is.

In de wettelijke regeling waarin de norm wordt vastgelegd (bijvoorbeeld een amvb of provinciale verordening) wordt tevens aangegeven welke bestuursorganen bij de uitoefening van welke bevoegdheden de norm in acht moeten nemen of er rekening mee moeten houden. Op deze wijze kan dwingend worden bepaald dat de normen ook gelden voor besluiten op andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening. Een voordeel hiervan is dat normen niet direct ruimtelijk relevant hoeven te zijn of eerst een ruimtelijke vertaling behoeven. Het bevoegd gezag heeft dan nauwelijks meer mogelijkheden de normen naast zich neer te leggen. Ook in dit geval is een zekere differentiatie mogelijk, waarbij voor de kwaliteitseisen binnen Europese grenzen moet worden gebleven. Zo maakt het verschil of de normen in acht moeten worden genomen, of dat er rekening mee moet worden gehouden. Het maakt eveneens verschil of de normen gelden voor bijvoorbeeld het vaststellen van plannen, waterakkoorden of bij het nemen van ieder besluit.

Bij waterkwaliteitseisen wordt gebruik gemaakt van de systematiek van de Wet milieubeheer, welke systematiek doorwerking met een sterke juridische binding naar andere beleidsterreinen goed mogelijk maakt. Dat is gezien de Europese verplichtingen ook noodzakelijk. Bij normen voor veiligheid en wateroverlast, die puur nationaalrechtelijk zijn en worden vastgesteld op grond van de Waterwet, is vooralsnog niet in deze wijze

CONCLUSIE DEEL I: JURIDISCHE OMMEKEER GEWOGEN

van doorwerking voorzien. Normen op grond van de Waterwet gelden slechts voor besluiten op grond van de Waterwet. De relatie met de ruimtelijke ordening wordt slechts vormgegeven door middel van niet-bindende structuurvisies. Het ligt wel voor de hand dat de gemaakte keuzes in een (provinciaal)structuurvisie een verdere ruimtelijke vertaling door de provincie zullen krijgen. Zeker is dat echter niet. Hierboven is al opgemerkt dat normen voor wateroverlast veel gemakkelijker als ruimtelijke normen kunnen worden gehanteerd, zonder dat een verdere vertaling nodig is, dan de normen voor veiligheid. In beide gevallen zal door het bevoegd gezag in het ruimtelijke spoor een expliciete keuze gemaakt moeten worden voor een doorwerking van veiligheids- en wateroverlast-normen naar de ruimtelijke ordening.

Resumerend

Ondanks dat normen voor veiligheid, wateroverlast en waterkwaliteit kunnen worden beschouwd als doelstellingen voor het waterbeheer zijn er verschillen in de wijze waarop zij kunnen doorwerken naar de ruimtelijke ordening. Deze verschillen hangen samen met:

- de afkomst van de normen (Europese of nationale normen),
- de ruimtelijke relevantie van de normen en de mogelijkheden deze te kunnen vertalen naar ruimtelijke normen en
- de juridische mogelijkheden die een wettelijke regeling biedt om normen rechtstreeks door te laten werken naar besluiten op andere beleidsterreinen.

Dit alles neemt niet weg dat, alhoewel de beschikbare juridische instrumenten weliswaar verschillen, er voor de realisering van de verschillende waterdoelstellingen voldoende juridische instrumenten voor handen zijn om aan de wateropgaven te kunnen voldoen en om de relatie tussen water en ruimtelijke ordening in dat kader adequaat vorm te geven.

4.3 Overeenkomsten in juridische capaciteit

In voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende mogelijkheden beschreven om de relatie tussen de te realiseren wateropgaven en de ruimtelijke ordening vorm te geven. Daarbij zijn naast verschillen, ook belangrijke overeenkomsten opgevallen.

Wateropgaven gereguleerd in nationale wetgeving

Het gaat in alle gevallen om opgaven die moeten worden verwezenlijkt in het kader van het waterbeleid, waarbij de beleidsdoelstellingen worden omgezet naar doelstellingen en normen die – of ze nu puur nationaal zijn of hun basis vinden in Europese regelgeving – zullen worden gebaseerd op nationale wetgeving. Op het moment dat Europese verplichtingen correct zijn omgezet is primair het nationale recht van belang.

Doelstellingen en normering primair op basis van de Waterwet

Zowel de kwaliteitsdoelstellingen als de wateroverlast- en veiligheidsdoelstellingen vinden hun plaats in de Waterwet. Ook de normen worden opgenomen in de Waterwet (waarbij voor de kwaliteitseisen de uitwerking plaatsvindt op grond van de Wet milieubeheer).

Juridische doorwerking naar andere beleidsterreinen wordt niet in de Waterwet gereguleerd

De juridische doorwerking van de waternormen naar andere beleidsterreinen wordt niet in de Waterwet geregeld. Er wordt weliswaar voorzien in waterplannen die tevens structuurvisie zijn in de zin van de Wro, maar aangezien structuurvisies geen bindende werking hebben voor andere bestuursorganen wordt hiermee geenszins gegarandeerd dat waterbelangen hun noodzakelijke plaats in de ruimtelijke ordening krijgen. Daarvoor is in alle gevallen (kwaliteit, overlast en veiligheid) een nadere juridische uitwerking noodzakelijk. Bij kwaliteitseisen geschiedt dit in de amvb of provinciale verordening waarin de kwaliteitseisen worden opgenomen, bij wateroverlast en veiligheid kan dit door – eventueel via een ruimtelijke vertaling van de normen – de normen tevens als ruimtelijke normen vast

CONCLUSIE DEEL I: JURIDISCHE OMMEKEER GEWOGEN

te stellen (hetzij in een verordening, hetzij in een bestemmingsplan). In hoofdstuk drie is reeds opgemerkt dat deze ruimtelijke vertaling voor wateroverlastnormen aanzienlijk gemakkelijker zal zijn dan bij de veiligheidsnormen. Het gegeven dat een goede ruimtelijke doorwerking van waternormen juridisch mogelijk is, garandeert echter niet op voorhand dat dit ook zal gebeuren. Daarvoor is ook een bestuurlijk-politieke keuze op een later tijdstip noodzakelijk.

Keuze tussen een sterke, een gematigde of een nauwelijks bindende juridische doorwerking naar de ruimtelijke ordening

Voorts is een overeenkomst tussen de mogelijke wijzen waarop de relatie water -ruimtelijke ordening kan worden vormgegeven, dat in alle gevallen gekozen kan worden voor een doorwerking met een sterk (juridisch) bindend karakter zonder of met nauwelijks eigen beleidsruimte, een doorwerking die weliswaar juridisch bindend is, maar waarbij een eigen ruimtelijke afweging c.q. vertaling kan worden gemaakt en ten slotte een zeer beperkte doorwerking die met name gebaseerd is op overleg en een niet-bindende afstemming van planvormen. Bij deze ruime keuzevrijheid moeten een aantal kanttekeningen worden gemaakt.

In de eerste plaats is een niet of nauwelijks bindende doorwerking van Europese waterkwaliteitseisen naar de ruimtelijke ordening niet mogelijk omdat dan niet aan de Europese verplichtingen wordt voldaan.

In de tweede plaats zal bij de keuze van de wijze van doorwerking een rol spelen dat deze keuze grotendeels bij amvb, provinciale verordening of in bestemmingsplannen zal worden gemaakt. Hoe die keuze zal uitvallen zal afhangen van het belang dat wordt gehecht aan het bereiken van de gestelde doelen, de wens of de mogelijkheid doelen bij te kunnen stellen, het noodzakelijk draagvlak, de behoefte aan flexibiliteit, de ruimtelijke inrichting van een bepaald gebied én de noodzaak om te (kunnen) voldoen aan Europese verplichtingen.

Verplaatsen uitvoeringsbesluitvorming naar een hoger overheidsniveau

Voor zowel de kwaliteitsdoelstellingen als voor de doelen ten aanzien van wateroverlast en veiligheid is het mogelijk dat een hogere overheid de

uitvoeringsbesluitvorming – die in beginsel ligt bij de waterbeheerder en de gemeente - naar zich toe trekt door gebruik te maken van bovenlokale sturingsinstrumenten zoals voorheen de projectbevoegdheid en onder de nieuwe regelgeving gebruik te maken van zogeheten coördinatie-regelingen. Gebruik maken van deze bevoegdheid lijkt meer voor de hand te liggen bij wateroverlast- en veiligheidsdoelstellingen, maar is ook denkbaar bij uitvoeringsbesluitvorming ten aanzien van de verwezenlijking van de ‘goede ecologische kwaliteitsdoelstellingen’.

Resumerend

Er bestaan belangrijke overeenkomsten in de wijze waarop de waterdoelstellingen kunnen doorwerken in de ruimtelijke ordening. Deze overeenkomsten zien op:

- De regulering van de wateropgaven in nationale wetgeving
- De vastlegging van de doelstellingen in primair de Waterwet
- Het ontbreken in de Waterwet van een juridische doorwerking van de waterdoelstellingen naar andere beleidsterreinen
- De keuze tussen sterke, gematigde of zwakke bindende juridische doorwerking van de waterdoelstellingen naar de ruimtelijke ordening
- Verplaatsen uitvoeringsbesluitvorming naar een hoger overheidsniveau

Juist vanwege de geschetste overeenkomsten kan worden geconstateerd dat de doorwerking van waterdoelen naar de ruimtelijke ordening op een consistente en adequate wijze kan worden vormgegeven, waarbij waar mogelijk kan worden gekozen voor een gelijke systematiek voor de verschillende doelstellingen en voorzover specifieke doelstellingen dat noodzakelijk maken, er voldoende ruimte is om te differentiëren in de wijze van afstemming.

4.4 Conclusie juridische capaciteit

In dit deel van het onderzoek is onderzocht op welke wijze de relatie water – ruimtelijke ordening juridisch kan worden vormgegeven en of het toekomstige wettelijke instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt om aan de wateropgaven te voldoen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen doelen die zijn gesteld voor waterkwaliteitsbeheer (hoofdstuk 2) en waterkwantiteitsbeheer, in het bijzonder veiligheid en wateroverlast (hoofdstuk 3). Alle doelstellingen zullen onder de nieuwe wetgeving vertaald worden in normen. Daarmee kan kortweg worden gesteld dat het voldoen aan de normen betekent dat de doelstellingen worden gehaald.

Voor de verschillende te behalen doelen zijn scenario's geschetst voor de wijze waarop de waterdoelstellingen kunnen en/of moeten doorwerken in de ruimtelijke ordening. Daarvoor is aangegeven wat de doelen of wateropgaven zijn, waar deze op zijn gebaseerd (KRW, NBW), alsmede wat het betekent dat bepaalde doelstellingen uit puur nationaal beleid of uit Europese verplichtingen voortvloeien.

Beschreven is wat het beschikbare juridische instrumentarium is op grond van de waterwetgeving en de ruimtelijke ordeningswetgeving is naar bestaand recht (anno 2006) en welke instrumenten er naar verwachting op langere termijn zullen bestaan. Voor de langere termijn is uitgegaan van het ontwerp voor een nieuwe Wro en het voorontwerp voor een integrale Waterwet. Aan de hand van deze onderzoeksresultaten zijn verschillende mogelijkheden geschetst waarop de relatie water – ruimtelijke ordening kan worden vorm gegeven.

Uit het onderzoek komen enkele belangrijke algemene conclusies naar voren.

In het algemeen kan een sterke verandering van het juridisch instrumentarium worden waargenomen.

In de eerste plaats geldt dit voor de hierboven al vermelde Europese verplichtingen ten aanzien van het waterbeheer. Geconcludeerd kan worden dat het van wezenlijk belang is dat de waterkwaliteitsdoelstellingen (mede) zijn gebaseerd op Europese richtlijnen. Dat gegeven stelt rand-

voorwaarden aan de wijze waarop de afstemming van water en ruimtelijke ordening moet worden vormgegeven. Aangenomen moet worden dat volledige flexibiliteit ten aanzien van in te zetten instrumenten in strijd is met Europese verplichtingen, zeker wanneer niet aan de kwaliteitseisen wordt of in de toekomst kan worden voldaan. Uit het dossier luchtkwaliteit – dat als inspirerende ervaring in het rapport is beschreven – kan worden afgeleid dat waarschijnlijk een zekere mate van saldering (als vorm van flexibiliteit en beleidsvrijheid) wel mogelijk wordt geacht, mits er een beperking naar tijd, plaats en inhoud bij de saldering wordt aangebracht. Voor alles moet er voor worden gezorgd dat aan de Europese verplichtingen – het halen van gestelde kwaliteitseisen – wordt voldaan (tenzij een terecht beroep op in de KRW opgenomen uitzonderingsgronden wordt gedaan).

In de tweede plaats kenmerkt het toekomstige waterbeheer zich door een integrale benadering die gebaseerd is op watersystemen en zijn uitwerking vindt in de stroomgebiedbenadering. De toekomstige waterwetgeving sluit daar nauw op aan. Tevens zal door middel van de waterkwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer kunnen worden gezorgd voor een externe integratie tussen water, milieu, ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen. De voorziene waterplannen die tevens structuurvisies zullen zijn op grond van de Wro zorgen voor een strategische planmatige afstemming tussen water en ruimtelijke ordening, waarbij in het oog moet worden gehouden dat het hier slechts om juridisch niet bindende planvormen gaat.

Zowel in de toekomstige waterwetgeving als in de Wro wordt gebruik gemaakt van andere sturingsinstrumenten. Goedkeuringsvereisten komen (grotendeels) te vervallen en er wordt gekozen voor sterke pro-actieve sturingsinstrumenten van rijk en provincie in plaats van de bekende repressieve sturingsinstrumenten. De provinciale verordeningen zullen een cruciale rol gaan spelen bij de verwezenlijking van de wateropgaven. Dat geldt zowel voor de waterverordeningen op grond van de Waterwet, de provinciale milieuverordeningen met ecologische kwaliteitseisen (waarbij

CONCLUSIE DEEL I: JURIDISCHE OMMEKEER GEWOGEN

ook de doorwerking naar andere beleidsterreinen wordt geregeld), als voor de provinciale ruimtelijke verordeningen, welke laatste de provincie sterke mogelijkheden bieden om waterbelangen een volwaardige plaats in de ruimtelijke ordening te geven. Al met al wordt er een duidelijke scheiding aangebracht tussen niet bindende plannen en bindende verordeningen. Deze bindende elementen uit de nieuwe wetgeving zullen van grote invloed kunnen zijn op de uitvoering. Lag voorheen het primaat van de uitvoering bij waterschappen en gemeente, met nieuwe bovenlokale sturingsinstrumenten als het projectbesluit – in de nieuwe wetgeving coördinatie-regeling genoemd - kan de uitvoering worden verplaatst naar provinciaal of zelfs rijksniveau (op basis van de Waterwet en/of de Wro).

Daar waar bovenlokale belangen dat vragen wordt de mogelijkheid geschapen rijks- en provinciale bestemmingsplannen te maken. Alhoewel deze mogelijkheid in eerste instantie meer voor de hand ligt bij het realiseren van de kwantiteitsopgave vanwege de nauwe relatie met de ruimtelijke ordening, is het eveneens denkbaar dat het instrument gebruikt kan worden bij de verwezenlijking van kwaliteitsdoelstellingen, in het bijzonder het realiseren van de ecologische goede toestand.

Er zijn scenario's geschetst voor de wijze waarop de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening in de toekomst kan worden vormgegeven. Deze scenario's variëren voor alle doelstellingen van mogelijkheden met een sterke juridische binding en een sterke bovenlokale sturing tot meer flexibele vormen van overleg en planafstemming. Voor zover doelen voortkomen uit Europese regelgeving is de meest flexibele variant niet mogelijk.

In alle scenario's is een mogelijke rol weggelegd voor waterakkoorden.

Afhankelijk van het belang dat wordt gehecht aan het bereiken van de gestelde doelen, het noodzakelijk draagvlak bij bestuursorganen, maatschappelijke organisaties en burgers, de behoefte aan flexibiliteit én – last but not least - de noodzaak om te kunnen voldoen aan Europese verplichtingen moet het meest geschikte afstemmingsinstrumentarium worden gekozen.

Geconcludeerd kan worden dat er voldoende juridische instrumenten zijn om een goede afstemming tussen water en ruimtelijke ordening te verwezenlijken. Weliswaar kan worden betoogd dat een wettelijke regeling voor deze doorwerking in de Waterwet een meerwaarde kan hebben, maar absoluut noodzakelijk is dat niet, mits van de andere instrumenten adequaat gebruik wordt gemaakt. Óf van de beschikbare instrumenten gebruik wordt gemaakt is geen juridische maar een politiek-bestuurlijke vraag, die in het vervolg – deel III – van dit rapport aan de orde komt.

Een belangrijke conclusie die uit dit deel van het onderzoek volgt, is dat met het voorgestelde juridische instrumentarium uit de in voorbereiding zijn wetgeving – de Wro en de Waterwet – alsmede met de instrumenten uit de Wet milieubeheer, in beginsel aan de wateropgaven kan worden voldaan en dat er geschikte juridische mogelijkheden zijn om de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening met het oog op de realisering van de wateropgaven vorm te geven.

Deel II

Bestuurlijke ommekeer in het waterbeheer

5. De nieuwe aanpak in het waterbeleid

5.1 Inleiding

Zoals in het inleidende hoofdstuk reeds aangegeven, is er de laatste jaren sprake van een grote dynamiek in het waterbeleid. Nieuwe inhoudelijke inzichten over de waterproblematiek, hebben geleid tot nieuwe beleidsconcepten en beleidsambities. Dat gewijzigde beleid is vastgelegd in diverse nota's. Vanaf 1998 verschenen achtereenvolgens de Vierde Nota waterhuishouding, Anders omgaan met water, Waterbeleid in de 21ste eeuw, Ruimte voor de Rivier, de Derde Kustnota, het Nationaal Bestuursakkoord Water, de Implementatienotitie Kaderrichtlijn Water en het Werkprogramma WB21/KRW. Hoewel geconstateerd kan worden dat er over de hoofdkoers van het beleid nauwelijks verschil van mening is, voerden de betrokken publieke en private partijen niettemin strijd over de uitwerking ervan, de wijze waarop de doelen moeten worden gerealiseerd, de instrumenten die daarvoor moeten worden ingezet of ontwikkeld en de verdeling van de daarbij behorende verantwoordelijkheden. Een en ander heeft geleid tot een nieuwe vorm van besturen, oftewel een nieuw bestuurlijk arrangement.

Nelissen c.s. (2000, pp. 17-21) geven aan dat met 'vormen van besturen' het institutionele geheel van wetten, overeenkomsten en regelingen, en de daarmee verbonden culturele en politieke tradities, sociale normen en administratieve systemen wordt bedoeld. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan veranderingen in waarden, opvattingen, belangen en machtsposities van partijen in de samenleving. Daarnaast hebben deze nieuwe vormen ook hun weerslag op de onderlinge relaties tussen de organen van het openbaar bestuur. De verhoudingen tussen politiek en ambtenaren, tussen bestuurlijke niveaus onderling en tussen de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht, liggen ten grondslag aan vormen van besturen en worden hier omgekeerd ook door beïnvloed.

Vormen van besturen kennen naast een relatief duurzame institutionele onderbouwing (bijvoorbeeld vastgelegd in wetten, regels en organisa-

ties) ook een dynamisch karakter. Dit komt omdat zij onderdeel zijn van de relatie tussen openbaar bestuur en samenleving. Het functioneren van het openbaar bestuur wordt voortdurend beïnvloed door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties met hun waarden, opvattingen en belangen (Nelissen et al., 2000, pp. 17-18).

In dit hoofdstuk zullen we de nieuwe bestuursvorm in het waterbeleid op hoofdlijnen typeren.

5.2 Een nieuwe stijl van besturen

Vanaf het eind van de jaren negentig heeft zich een ontwikkeling in het waterbeleid voorgedaan, die kan worden getypeerd als 'horizontalisering'. Die horizontalisering is een reactie op het verticale bestuursmodel, dat verregaand hiërarchisch was, maatschappelijke problemen 'van bovenaf' beschouwde en weinig oog had voor signalen 'van onderop'. De nationale overheid bleek steeds minder in staat de ontwikkelingen in de samenleving te kennen en daar greep op de krijgen en te houden.

Reeds in 1999 werd geconstateerd dat overheden in het beleid ten aanzien van belangrijke maatschappelijke vraagstukken veel meer zouden moeten samenwerken en meer op voet van gelijkheid met elkaar zouden moeten opereren. Dat leidde tot de ondertekening van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS), een akkoord tussen rijk, provincies en gemeenten over intensief overleg en samenwerking bij enkele belangrijke dossiers. Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), een akkoord tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen over de waterkwantiteitsproblematiek, moet ook in dat licht worden gezien. Het akkoord is een uitwerking van het Waterbeleid voor de 21^{ste} eeuw. In het NBW is aangegeven welke instrumenten ingezet kunnen worden om de wateropgave voor Nederland te realiseren, welke taken en verantwoordelijkheden de betrokken partijen daarbij hebben en hoe die taken op hoofdlijnen moeten worden uitgevoerd. Doel is om het watersysteem uiterlijk in 2015 op orde te krijgen en

daarna op orde te houden. Het NBW bevat taakstellingen en afspraken ten aanzien van veiligheid en wateroverlast, en procesafspraken ten aanzien van watertekorten, verdroging, verzilting, water(bodem)kwaliteit, sanering van waterbodems en ecologie. Opvallend is dat de waterkwantiteit prioriteit heeft boven de waterkwaliteit, in tegenstelling tot de prioritering in de Kaderrichtlijn.

Het NBW ademt de sfeer van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en een gemeenschappelijke aanpak van de problematiek. Enkele relevante citaten uit het NBW (2003):

“de constatering (...) dat klimaatveranderingen, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking nopen tot een nieuwe aanpak in het waterbeleid”

“... partijen hebben verklaard de noodzakelijke gemeenschappelijke aanpak van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen te zullen bevorderen, waarbij ieder van de betrokken bestuursorganen vanuit een integrale afweging bijdraagt vanuit zijn specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden”

“Met de opstelling van dit NBW onderstrepen de ondertekende partijen het belang van een gezamenlijk en integrale aanpak van water en het bieden van meer ruimte voor water. Dit NBW levert een belangrijke bijdrage aan het bewust worden van de oorzaken, van de omvang en van de urgentie van de waterproblematiek

In het NBW zijn de betrokken overheden aldus een nieuwe aanpak in het waterbeleid overeengekomen. Anders dan te doen gebruikelijk is dit bestuurlijk arrangement niet het resultaat van beleid en wetgeving van hogerhand opgelegd aan de lagere bestuursorganen, maar van gemeenschappelijk keuzen en besluitvorming.

Als uitwerking daarvan is er ook een akkoord ontstaan tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) over het regionale integrale waterbeheer. De rollen van provincies en waterschappen zijn op basis daarvan opnieuw geformuleerd. De samenwerking zal zich in de toekomst vooral toespitsen op de gezamenlijk beleidsvorming, de uitvoering en het toezicht op de uitvoering. Daarbij wordt uitgegaan van een afstemming van taken op basis van partnerschap en complementariteit (UvW en IPO, 2005).

De horizontaliseringstendens gaat evenwel verder dan de samenwerking tussen overheden. Ook participatie van private partijen - bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties - bij beleidsontwikkeling en uitvoering wordt steeds meer bepleit. De Kaderrichtlijn Water bevat zelfs een verplichting voor de lidstaten om een actieve participatie van alle betrokken partijen bij het waterbeleid te bevorderen. Met name het regionale schaalniveau biedt mogelijkheden om aan de roep om actieve participatie gestalte te geven. In het verleden zijn bij projecten gericht op integraal waterbeheer ervaringen opgedaan met allerlei vormen van interactieve beleidsontwikkeling (zie bijvoorbeeld: Van Rooy, 1997).

5.3 Binnen een Europese dimensie

Het NBW bevat slechts een deel van het relevante waterbeleid. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, ligt de nadruk op de waterkwantiteitsproblematiek, dat wil zeggen de verdeling van het water over het watersysteem en het beperken van wateroverlast en waterschaarste. Er is in het NBW maar beperkte aandacht voor de waterkwaliteit. Die waterkwaliteit zal in de komende decennia voor een belangrijk deel worden gereguleerd via Europese richtlijnen, waaronder de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn. Die richtlijnen, en met name de uitwerking ervan in kwaliteitsnormen die hoe dan ook dienen te worden gerealiseerd, tenderen naar een verticalisering.

In december 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water in werking getreden. De Nederlandse implementatie is (althans voorlopig) geregeld via een aparte wet, de Implementatiewet KRW, die op 22 juni 2005, nadat de Tweede en Eerste Kamer de betreffende wet hadden goedgekeurd, officieel van kracht is geworden. De KRW schetst, naast het hoofddoel voor de toekomst van de Europese wateren, tevens een aantal uitgangspunten en eisen, die de weg naar dit doel in grote lijnen bepalen. Het gaat onder andere om het volgende (zie: Van de Ven, 2005, pp. 28-31):

- Combinatie waterkwantiteit en waterkwaliteit

Het belangrijkste doel van de Kaderrichtlijn Water is het optimaliseren van de kwaliteit van wateren binnen de Europese gemeenschap en het bijdragen aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlakte- en grondwater van een goede kwaliteit. Hierbij wordt de garantie van een goede waterkwaliteit centraal gesteld en is beheersing van de beschikbare hoeveelheid water een bijkomend element.

- Stroomgebiedbenadering

In de KRW staat een integrale benadering van het waterbeheer centraal, hetgeen resulteert in een benadering via stroomgebieden. De reden daarvoor is dat noch water noch verontreinigingen rekening houden met bestuurlijk of politieke grenzen. Nederland is opgedeeld in vier stroomgebieden: de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. Om de waterkwaliteit in Nederland te verbeteren is het noodzakelijk dat in het gehele stroomgebied maatregelen worden getroffen (dus ook in het buitenland). Stroomgebieden kunnen worden verdeeld in regionale deelstroomgebieden.

- Milieudoelstellingen

De KRW kent ambitieuze milieudoelstellingen, die in december 2015 bereikt moeten zijn, maar waarbij een uitloop mogelijk is van twee perioden van zes jaar met een uiteindelijke deadline van 2027. Gestreefd wordt naar een goede toestand van de Europese wateren. Deze toestand bestaat uit een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand. De

ecologische doelstellingen zijn nieuw en vereisen voor natuurlijke wateren minimaal een Goede Ecologische toestand (GET) en voor sterk veranderde en kunstmatige wateren een Goed Ecologisch Potentieel (GEP).

- Resultaatsverplichting

Het Nederlandse waterbeleid wordt via de KRW voor het eerst geconfronteerd met een resultaatsverplichting: de doelen moeten worden gehaald. De stroomgebiedbeheersplannen dienen dan ook haalbare doelen en haalbare maatregelen te bevatten. Haalbaar betekent dat de doelen in de praktijk te realiseren moeten zijn, waarbij naast de technische haalbaarheid ook de financiële haalbaarheid en de politiek-bestuurlijke haalbaarheid aan de orde kunnen zijn. Tevens is de ruimtelijke inpasbaarheid van het beleid van belang.

- Publieke participatie

De lidstaten zijn verplicht een actieve participatie te bevorderen van alle betrokken partijen.

- Rapportageverplichting

De lidstaten zijn verplicht om relevante ontwikkelingen vast te leggen en aan de Europese commissie te rapporteren. Er moeten monitoringprogramma's worden opgesteld en economische analyses van het watergebruik worden uitgevoerd.

Nederland heeft tot dusver het volgende gedaan om de KRW te implementeren (Van de Ven, 2005, pp. 32-34). Ten eerste is er een Nationaal Bestuursakkoord Water tot stand gekomen. Dit NBW is hiervoor reeds uitvoerig besproken. Verder heeft de overheid besloten plannen te ontwikkelen voor zeven deelstroomgebieden. Er zijn zeven deelstroomgebieden aangewezen: Maas, Schelde, Eems, Rijn-Noord, Rijn-Oost, Rijn-Zuid en Rijn-West. In feite is dus het Rijnstroomgebied onderverdeeld in vier deelstroomgebieden. Verder is er een Implementatiewet KRW tot stand gekomen. Deze implementatiewet heeft vooral betrekking op de verwerking van de stroomgebiedbenadering in de regelingen van de Wet

op de waterhuishouding die betrekking hebben op de planvorming. Thans zijn voorbereidingen aan de gang om een integrale Waterwet tot stand te laten komen, die uiteindelijk de rol van de Wwh en de Implementatiewet zal overnemen (hierover later meer). Aanvullend is een Ambitienota KRW gepubliceerd. Deze nota uit 2004 geeft de inzet weer die Nederland wil plegen voor de invoering van de KRW en bijbehorende verplichtingen, kansen en kosten. De nota omschrijft hoe Nederland zal omgaan met de extra opgave die de KRW impliceert. De volledige titel van de nota is 'Pragmatische implementatie van de KRW in Nederland', hetgeen veelzeggend is. Maatregelen zijn verder ook uitgewerkt in een Werkprogramma WB21/KRW. Het landelijk werkprogramma WB21/KRW is vastgesteld voor de periode 2005-2009 en gericht op het tijdig voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de KRW en aan de nationale afspraken inzake de WB21. Dit werkprogramma geeft sturing aan het werkproces en aan de besluitvorming op nationaal en regionaal niveau met betrekking tot integratie en uitvoering van de WB21 en KRW. Het einddoel is de vaststelling van de nationale en regionale waterplannen en de stroomgebiedbeheersplannen in 2009. Synchronisatie van deze plannen is een hoofdaandachtspunt. De voortgang van het proces wordt bewaakt via zogeheten 'decembernota's' (te verschijnen in 2005, 2006 en 2007). Ten slotte is de rijksoverheid, in overleg met diverse bestuurlijke en private partners, druk doende met de opstelling van stroomgebiedbeheersplannen. De totstandkoming van deze plannen wordt ingepast in de bestaande planstructuur van de Wwh (en in de toekomst de Waterwet). Bestaande taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zullen niet worden doorkruist. De stroomgebiedbeheersplannen zullen dus tot stand komen op basis van samenvoeging van relevante onderdelen uit de formele plannen.

5.4 Met een geïntegreerd wettelijk kader

In 2003 is door het kabinet besloten om te komen tot één integrale wet voor het waterbeheer. Het voorontwerp van deze wet is in juli 2005 gepubliceerd. De wet is gericht op het bereiken van doelstellingen van waters-

systemen (stroomgebieden), met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende betrokken overheden en een adequaat instrumentarium gericht op uitvoering van het beleid. Bij de totstandkoming van de wet is uitgegaan van het principe van een zo licht mogelijke regeldruk, hetgeen aansluit bij het Programma Andere Overheid, een programma van het kabinet Balkenende II met als doel de overheid efficiënter en beter te laten werken.

De Waterwet zal acht bestaande wetten vervangen, waaronder de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de waterkering, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Grondwaterwet. Daarmee komt een eind aan de versnipperde wetgeving in het waterbeleid en wordt, zo is de veronderstelling, een positieve impuls gegeven aan het integraal waterbeheer en de daarmee samenhangende watersysteembenadering.

In het voorontwerp is het doel van de wet als volgt weergegeven. De toepassing van de wet is gericht op:

- Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- Functievervulling door afzonderlijke watersystemen.

Om die doelen te bereiken introduceert de wet een stelsel van normen (op het gebied van waterkering, waterkwantiteit, chemische en ecologische kwaliteit en functievervulling), verantwoordelijkheden voor wat betreft het beheer van watersystemen, een planstelsel van nationale en regionale waterplannen en beheerplannen, een vergunningensysteem met één geïntegreerde watervergunning, een geïntegreerd projectbesluit en een financieel instrumentarium.

Naar verwachting zal het ontwerp van wet medio 2006 verschijnen en zal deze wet over enkele jaren van kracht worden (2008-2009). Een be-

langrijk deel van het toekomstig waterbeleid, zal derhalve door middel van deze wet tot uitvoer moeten worden gebracht.

5.5 Resultierend in drie dilemma's

In de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk werd opgemerkt dat met nieuwe vormen van besturen het institutionele geheel van wetten, overeenkomsten en regelingen en daarmee verbonden politieke en culturele tradities en administratieve systemen wordt bedoeld. Het voorgaande overziend kunnen we constateren dat de nieuwe visie op de waterkwantiteits- en waterkwaliteitsproblematiek heeft geleid tot het denken in termen van 'watersystemen' (stroomgebieden) die integraal beschouwd en zorgvuldig beheerd dienen te worden. Een Europese richtlijn, een nieuwe waterwet en een bestuursakkoord tussen betrokken overheden vormen het institutionele geheel waarbinnen die nieuwe denken betekenis dient te krijgen. Daarbij geldt overigens de uitdrukkelijke voorwaarde dat er geen veranderingen in het administratieve systeem mogen worden aangebracht: de bestaande bestuurlijke verhoudingen moeten in tact blijven. We zouden kunnen stellen dat dit past binnen de Nederlandse traditie om de positie van met name de lagere overheden (inclusief hun taken en verantwoordelijkheden) niet fundamenteel te willen wijzigen.

Een en ander betekent tegelijkertijd dat, nog meer dan voorheen, dat het waterbeleid ontwikkeld dient te worden en betekenis dient te krijgen binnen een context van multi-level (coördinatie tussen bestuurslagen), multi-actor (coördinatie tussen betrokken partijen) en multi-sector (coördinatie tussen beleidssectoren) governance. De complexiteit van de bestuurlijke opgave neemt daardoor zienderogen toe.

Dit nieuwe en complexe bestuurlijke arrangement leidt onvermijdelijk tot een aantal dilemma-achtige situaties. Van een dilemma is sprake wanneer zich twee keuzemogelijkheden voordoen, die beide profijtelijk zijn, maar

tevens onvermijdelijke en ongewilde bezwaren of bijeffecten opleveren (zie ook: Dirven et al., 1998, p. 10).

- Dilemma 1: horizontaal versus verticaal sturen

Het eerste dilemma dat uit de nieuwe aanpak naar voren komt is het dilemma tussen horizontaal versus verticaal sturen. Zoals reeds eerder aangegeven is er een belangrijke horizontaliseringstendens te onderkennen in de nieuwe aanpak. De rijksoverheid wil het beleid niet opleggen aan de andere overheden, maar juist samen met die andere overheden tot beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering komen. Ook dient er ruimte te worden gecreëerd voor participatie van private actoren. De veronderstelling daarbij is dat zoveel mogelijk draagvlak binnen het openbaar bestuur en binnen de samenleving de beleidseffectiviteit zal bevorderen. Draagvlak creëren betekent evenwel dat beleidsuitgangspunten, beleidsstrategieën en de verdeling van lusten en lasten ter discussie kunnen komen te staan en onderhandelbaar worden. Daarmee verbonden is het risico van moeizame beleidsontwikkeling en compromisvorming en de totstandkoming van suboptimale oplossingen.

Ondanks dit streven naar horizontalisering, zitten er ook verticaliseringstendensen in het huidige beleid. De Kaderrichtlijn Water legt van hogerhand bepaalde normen op ten aanzien van de chemische en ecologische toestand van het water. Ook de nieuwe Waterwet geeft de mogelijkheid tot normstelling, zowel ten aanzien van de waterkwantiteit als de waterkwaliteit. Vanuit het verticaliseringsdenken staat daadkracht centraal: een bepaalde kwaliteit dient gerealiseerd te worden, opgelegd te worden aan de overige partijen in het beleidsveld en dus niet onderhandelbaar te zijn. Een te sterke nadruk op van boven opgelegde normen kan evenwel het draagvlak ondermijnen en op regionale schaal, waar de uitvoering dient plaats te vinden, te leiden tot weerstand, normafwijking en geringe naleving. Vaak is er op het regionale niveau behoefte aan enige flexibiliteit, opdat normen kunnen worden aangepast aan specifieke fysieke en sociale omstandigheden.

Op het regionale niveau blijkt het onhelder te zijn welke normen door de overheid van bovenaf worden bepaald en welke kwaliteitseisen op regionaal schaal mogen worden vastgesteld of welke ruimte er is om tot een eigen invulling van het beleid te komen.

▪ Dilemma 2: watersysteem versus administratief systeem

Een tweede dilemma heeft te maken met de vraag of het natuurlijke of het bestuurlijke systeem uitgangspunt dient te zijn van beleid. Een benadering die uitgaat van watersystemen sluit goed aan bij de inhoudelijke karakteristieken van het probleem. Over de noodzaak of wenselijkheid ervan lijkt ook geen discussie te bestaan. Maar deze benadering sluit slecht aan bij het administratieve systeem. De indeling van provincies en waterschappen is bijvoorbeeld niet gebaseerd op watersysteemgrenzen. Wanneer in het beleid uitgegaan wordt van watersystemen, betekent dit derhalve dat in het bestuurlijke arrangement een belangrijke nadruk moet worden gelegd op de coördinerende capaciteit.

Het beeld dat uit de thans lopende discussies ontstaat is dat de watersysteembenadering als uitgangspunt van het inhoudelijke beleid wel wordt gehanteerd, maar deze aanpak geen gevolgen mag hebben voor de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Dat leidt bijvoorbeeld tot de situatie dat de KRW beheerplannen voorschrijft voor stroomgebieden (watersystemen), maar dat de Wet op de waterhuishouding, en straks ook de Waterwet, blijven uitgaan van een stelsel van nationale en provinciale waterplannen. Nu (en ook straks) zijn provincies vrij om een puur provinciaal plan te maken, ongeacht de grenzen van deelstroomgebieden of watersystemen. Het ontbreekt aan juridische waarborgen dat via de stroomgebiedbeheerplannen de watersysteembenadering effectief zal blijken.

▪ Dilemma 3: nevenschikte belangen en sectoren versus ondergeschikte belangen en sectoren

De belangen die met het waterbeleid verbonden zijn, zijn uiteraard buitengewoon complex. Uit alle beleidsdocumenten komt een beeld naar voren dat al deze aspecten tegelijkertijd belangrijk zijn. Dat geldt zowel voor het waterbeleid *sec* (interne samenhang), als voor de afstemming met andere beleidsterreinen (externe samenhang).

Formeel is er sprake van nevensgeschikte belangen. Het NBW stelt de waterkwantiteits-problematiek centraal, de KRW de waterkwaliteitsproblematiek, maar beide kunnen niet tegelijkertijd en altijd prioritair belang zijn. Soms zullen maatregelen omtrent de waterkwantiteit, bijvoorbeeld uit veiligheidsoverwegingen, voorrang hebben boven maatregelen omtrent de waterkwaliteit. Datzelfde probleem treffen we ook aan in het Voorontwerp Waterwet. In paragraaf 2.3 werden de drie doelstellingen uit de Waterwet genoemd. De huidige wettekst gaat er impliciet vanuit dat alle watergerelateerde belangen gelijkwaardig zijn. In die zin zou veiligheid, i.c. de bescherming tegen overstromingen, dus even belangrijk zijn als de chemische en ecologische kwaliteit van waterssystemen. De vraag kan gesteld worden of veiligheid niet een prioritair belang is, dat uitstijgt boven andere belangen. Een zelfde vraag kan worden gesteld over de chemische en ecologische kwaliteit van het water. Heeft dit belang niet een hogere prioriteit, mede ook gelet op de strekking van de KRW, dan bijvoorbeeld de functievervulling van een watersysteem voor de pleziervaart? De veronderstelling is thans dat afwegingen en daaruit voortvloeiende keuzen worden gemaakt bij concrete besluiten. Dat kan risicovol zijn, zeker op regionaal niveau wanneer vele partijen, vanuit hun eigen belangen, invloed willen hebben op de besluitvorming. Het stellen van zulke prioriteiten wordt thans via het wettelijk kader en het beleidskader onvoldoende afgedekt.

Ook in de verhoudingen tussen de verschillende beleidssectoren is in beginsel sprake van nevensgeschiktheid. Er is geen hiërarchie in beleidsvelden. Het waterbeleid is bijvoorbeeld niet primair richtinggevend voor de ruimtelijke ordening of andersom. Regionale waterplannen zullen in de toekomst kunnen worden aangemerkt als regionale structuurvisies conform de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Dat is een noodzakelijke voorwaarde (en dus een creatieve vondst!) om tot een goede afstemming

DE NIEUWE AANPAK IN HET WATERBELEID

te komen, maar geen voldoende voorwaarde. In een waterplan vindt een afweging plaats tussen de verschillende belangen die met het waterbeheer zijn gediend (gelet op de doelen van de Waterwet). In structuurvisies die na dat waterplan worden vastgesteld vindt een afweging plaats tussen alle ruimtelijke aanspraken in een regio, waarbij het samenstel van ruimtelijke aspecten van het waterbeheer slechts één van die aanspraken is. Wanneer plannen nevenschikt blijken, houdt dat het risico in van ‘verdunding’ van de waterbelangen. Hiervoor werd reeds opgemerkt dat sommige aspecten uit het waterbeleid wellicht zouden moeten worden aangeduid als prioritaire belangen. Die prioritaire belangen dienen ook stand te houden in relatie tot andere beleidsterreinen, waaronder in het bijzonder de ruimtelijke ordening.

6. Ontwikkelingen in de planstructuur

6.1 Inleiding

Plannen spelen een belangrijke rol in het waterbeleid. Op basis van deze plannen wordt richting gegeven aan het overheidshandelen (interne functie) en wordt voor andere partijen duidelijk wat zij van de overheid kunnen verwachten en wat de overheid verwacht van hen (externe functie). Plannen geven immers ook de mogelijkheid voor overheden om anderen te wijzen op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het realiseren van publieke doelen.

In dit hoofdstuk zullen we zien dat er twee werkelijkheden naast elkaar dreigen te gaan ontstaan. Het betreft een formele planstructuur en een informele planstructuur. De eerste is bedoeld om te voldoen aan de wettelijke eisen uit de Wwh en de tweede om te voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water. Uit de analyse zal tevens blijken dat juist rondom de planstructuur de drie dilemma's, waar het vorige hoofdstuk mee eindigde, in het geding zijn.

6.2 Huidige en toekomstige planstructuur in formele zin

De verantwoordelijkheden en verplichtingen van de diverse overheden in het waterbeleid staan onder andere beschreven in de Wet op de waterhuishouding. Eén van de doelstellingen van deze wet is het creëren van een instrumentarium waarmee een doelmatig beleid en beheer ten aanzien van het oppervlaktewater en het grondwater tot stand kan worden gebracht. Om de doelstellingen en maatregelen voor de verschillende onderdelen van het waterbeheer in hun onderlinge samenhang te beschrijven, is planvorming het instrument bij uitstek (Van Hall, 1997, pp. 38-40).

JURIDISCH-BESTUURLIJKE CAPACITEIT IN HET WATERBELEID

De planvormingstructuur voor het Nederlandse waterbeheer ziet er schematisch als volgt uit:

Bestuurslaag	Kwantiteit en kwaliteit oppervlaktewater	Grondwater
Rijk	Nota Waterhuishouding	Nota Waterhuishouding
	Beheerplan voor rijkswateren	
Provincies	Provinciaal waterhuishoudingsplan	Grondwaterbeheerplan
Waterschappen	Beheerplan	

De rijksoverheid moet elke vier jaar een beleidsplan opstellen, waarin de hoofdlijnen zijn aangegeven van het te voeren beleid inzake de landelijke waterhuishouding. Die hoofdlijnen omvatten een aanduiding van de belangrijkste functies van oppervlaktewateren, de gewenste ontwikkelingen en bijbehorende termijnen, maatregelen en financiële consequenties. In een beheersplan legt de rijksoverheid vast op welke wijze het beheer, zowel het kwantiteits- als kwaliteitsbeheer, ten aanzien van de rijkswateren zal worden gevoerd. In dit beheersplan wordt rekening gehouden met de hoofdlijnen van het beleid uit de Nota Waterhuishouding.

Het provinciaal waterhuishoudingsplan, heeft evenals de nationale Nota Waterhuishouding, een strategisch karakter. In dit plan worden, rekening houdend met de Nota, de hoofdlijnen van het beleid voor de regionale waterhuishoudkundige systeem geschetst. Qua inhoud dienen in het provinciale plan dezelfde thema's te worden behandeld als in het nationale plan. Ten aanzien van het grondwater heeft het plan, naast een beleidsstrategisch, ook een operationeel karakter, in die zin dat het plan de grondslag vormt voor de vergunningverlening door de provincie op basis van de Grondwaterwet.

Waterschappen stellen een beheersplan op voor de onder hun beheer zijnde wateren. Deze plannen geven aan welke activiteiten de beheerder onderneemt om haar taken te vervullen, rekening houdend met het provinciaal waterhuishoudingsplan. De bestaande toestand van de oppervlaktewateren en de resultaten van het gevoerde beleid dienen in het plan beschreven te worden. Daarnaast wordt aangegeven welke bestaande en nieuwe doelstellingen voor de komende periode zullen gelden en welke maatregelen, kosten en andere gevolgen hierbij horen.

Het voorontwerp Waterwet bevat een soortgelijke planstructuur. Op hoofdlijnen verandert er weinig. Nationale en regionale (provinciale) strategische plannen blijven bestaan. Ook het beheersplan voor rijkswateren en voor regionale wateren (onder jurisdictie van de waterschappen) blijft van kracht. De problematiek van het grondwater zal integraal onderdeel gaan vormen van de strategische en operationele plannen.

De figuur van de 'stroomgebiedbeheersplannen', zoals bedoeld in artikel 13 van de Kaderrichtlijn Water, is in zoverre in de wet opgenomen, dat zij onderdeel uitmaken van het nationale plan. Dit betekent dat het nationale plan onder andere de vier Nederlandse gedeelten van stroomgebiedbeheersplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems inhoudt. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt dus uitdrukkelijk bij de nationale overheid. Ten tweede geldt dat in alle andere plannen de maatregelen die deel uitmaken van de voor de Kaderrichtlijn Water per stroomgebieddistrict nodige programma's van maatregelen telkens ook per stroomgebieddistrict worden gerangschikt. Het wordt mogelijk om de plannen aan te laten sluiten bij hydrologische grenzen; per provincies mogen meerder (regionale) plannen worden opgesteld. Maar uitdrukkelijk is hiertoe geen verplichting opgenomen. Wat de precieze koppeling van het stroomgebiedbeheersplan is met de in de wet geregelde regionale en operationele (beheer) plannen is evenwel niet duidelijk.

Van een vierjarige plancyclus (Wwh) zal in de toekomst worden overgegaan naar een zesjarige cyclus (Ww), conform de KRW.

6.3 Planstructuur (deel)stroomgebiedbeheersplannen

Uit een analyse van die Van de Ven (2005, pp. 41-46) heeft gemaakt van de organisatiestructuur rondom de stroomgebiedbeheersplannen, komt het volgende beeld naar voren.

In oktober 2003 is in Nederland de zogeheten 'Regiekolom Water' opgericht. Er is een planvormingstructuur opgezet die bestaat uit een landelijke en een regionale kolom. De landelijke kolom is opgebouwd uit 6 clusters, een agendaoverleg op ambtelijk niveau, een regiegroep op directieureniveau en het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). De regionale kolom voor de uitvoering van de KRW kent een soortgelijke opbouw met werkgroepen, Regionale Ambtelijke Overleggen (RAO's) en Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's). Om de voortgang in de regio's te kunnen volgen en bespreken heft de staatssecretaris van V&W regelmatig informeel overleg met de RBO-voorzitters (zie figuur 1).

Uitgangspunt van deze organisatie is dat de werkstructuur past binnen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit het zogeheten 'Huis van Thorbecke'. Besluitvorming vindt derhalve plaats door het rijk en door de besturen van de verschillende overheden. Aan maatschappelijke partijen wordt op verschillende manieren de gelegenheid geboden om vanuit hun kennis en belangen inbreng te leveren in het proces van planvorming. De organen in de werkstructuur hebben slechts een adviserende functies ten behoeve van de besluitvorming. Het planvormingsproces vindt dus plaats op regionaal niveau en wordt daarbij aangestuurd door de landelijke organisatie. De definitieve besluitvorming zal echter weer op rijksniveau plaatsvinden, waarbij de resultaten uit de regio als uitgangspunt zullen dienen.

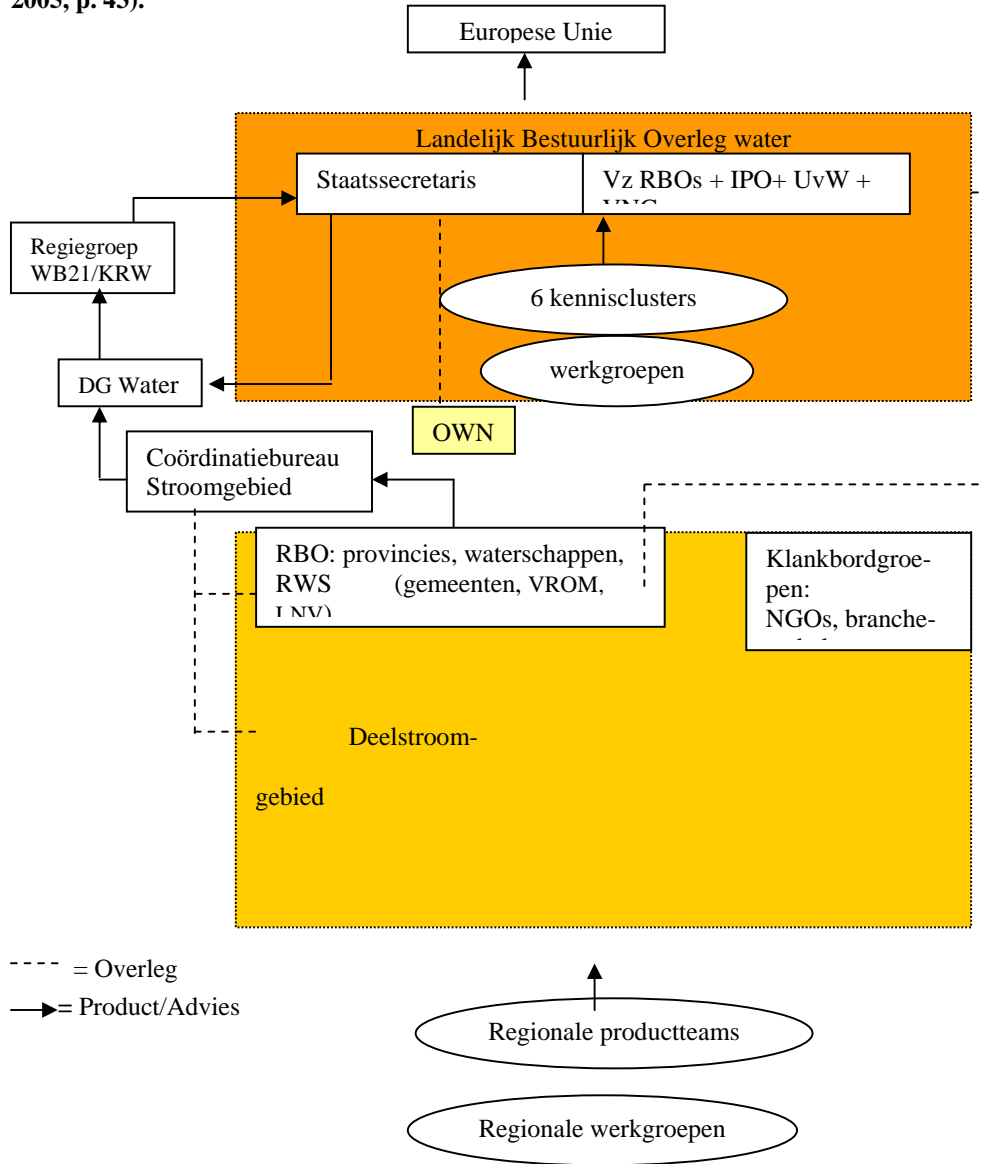
De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de KRW ligt bij de staatssecretaris van V&W. Deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld met de ministers van VROM en LNV. De drie ministeries vormen samen met de koepelorganisaties van provincies (IPO), waterschappen (UvW) en

ONTWIKKELINGEN IN DE PLANSTRUCTUUR

gemeenten (VNG) de kern van de landelijke organisatie van het KRW-proces, te weten het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). Vanuit deze 'Regiekolom' dienen bestuurders op de verschillende overheidsniveaus op de hoogte gesteld te worden van de eisen, uitgangspunten en ontwikkelingen rondom het implementatieproces van de richtlijn.

Bij het formuleren van dergelijke kaders en besluiten vindt tevens afstemming en overleg plaats met het Overlegorgaan voor Waterbeheer en Noordzee aangelegenheden (OWN). De besluitvormingsprocessen op landelijk niveau rondom tussenrapporten en (uiteindelijke) stroomgebiedbeheerplannen zullen vanuit de regio's worden voorzien van informatie en adviezen.

Figuur 1. Werkstructuur planvorming stroomgebiedbeheersplannen (Van de Ven, 2005, p. 43).



ONTWIKKELINGEN IN DE PLANSTRUCTUUR

De besluitvorming op het niveau van (deel)stroomgebieden vindt plaats in zeven Regionale Bestuurlijk Overleggen (RBO; vier voor de Rijn en elk één voor Maas, Schelde en Eems), zeven Regionale Ambtelijke Overleggen (RAO) en diverse werkgroepen. In het RBO wordt sturing gegeven aan de uitvoering op regionaal niveau. De deelnemers aan dit overleg zijn: de gedeputeerden Water, de dijkgraven, de directeuren van de RWS-directies, de regionale vertegenwoordiging van LNV en de stroomgebied-coördinator als vertegenwoordiger van de Staatssecretaris van V&W. De voorzitter van dit overleg neemt deel aan het LBOW en kan daardoor de vertegenwoordigers van de verschillende overheden op de hoogte stellen van de laatste ontwikkelingen op bestuurlijk gebied.

Onder verantwoordelijkheid van het RBO en onder het voorzitterschap van de provincie opereren ambtelijke regiegroepen (RAO's), die de daadwerkelijk planontwikkeling voor rekening nemen. De regionale werkgroepen bestaan uit ambtelijke vertegenwoordigers van de rijkswaterstaat, provincies, waterschappen, de ministeries van LNV en VROM en waar nodig ook de gemeenten.

Maatschappelijke partijen kunnen invloed uitoefenen door deelname in de clusters en werkgroepen van de landelijke organisatie, of door bilateraal overleg met de betrokken bestuurlijke partijen. Op regionaal niveau zal, onder verantwoordelijkheid van de RBO's, gedurende het planvormingsproces in elke regio een klankbordgroep functioneren. Via een dergelijke klankbordgroep kunnen maatschappelijke organisaties hun inbreng in de totstandkoming van de stroomgebiedbeheerplannen vormgeven. Dit betekent dat de klankbordgroepen in elk geval betrokken worden bij het opstellen van de regionale component van de drie decembernota's. Na overweging en verwerking van commentaar en aanbevelingen van alle betrokken partijen, zal de informatie van het deelstroomgebied in de vorm van tussenrapportages en adviezen gerapporteerd worden aan het betreffende coördinatiebureau.

Via de DG Water en de Regiegroep KRW komen de tussentijdse rapportages, adviezen en uiteindelijk ook de concept-stroomgebiedbeheerplannen bij de staatssecretaris van V&W terecht. Zij is uiteindelijk ver-

antwoordelijk voor de rapportage van de opgestelde stroomgebiedbeheerplannen aan de Europese Commissie.

6.4 Afstemming op andere beleidsterreinen

Voor een adequate afstemming tussen het waterbeleid en andere beleids-terreinen is een aantal voorzieningen getroffen.

Afstemming waterplannen en structuurvisies cf. Wro

De afstemming tussen waterhuishoudingsplannen en streekplannen is thans niet optimaal, zo blijkt uit diverse onderzoeken (zie onder andere Driessen, et al., 2003). In de nieuwe wet is een constructie opgenomen om die afstemming te verbeteren. Regionale waterplannen zullen in de toekomst tevens kunnen worden aangemerkt als structuurvisies op grond van de nieuwe Wro. Daarmee kan een optimale afstemming worden gerealiseerd tussen waterbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid. Onhelder is evenwel in welke plannen, waterplannen of structuurvisies (c.f art. 2.2 en 2.3 wetsvoorstel Wro), de ruimtelijke aspecten van het waterbeheer worden uitgewerkt. In de MvT bij het voorontwerp Waterwet staat letterlijk: “Om water integraal onderdeel te laten uitmaken van de ruimtelijke planning, is het nodig dat de ruimtelijke gevolgen van de wateropgaven in ruimtelijk plannen worden uitgewerkt” (MvT, p. 37). Dit zou dus betekenen dat die ruimtelijke gevolgen van het waterbeleid in de ruimtelijke plannen worden behandeld. Even verderop in de MvT staat evenwel: “Het is dus de bedoeling van het nieuwe planstelsel dat de rijks- en provinciale plannen (*bedoeld worden regionale plannen, HvR/PD*) het totale (strategische) waterbeleid bevatten met zowel de ruimtelijke als niet-ruimtelijke elementen.” Onhelder is derhalve waar de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid worden geregeld en waar precies de ruimtelijke afweging plaatsvindt. Voor de goede orde zij vermeld dat in de plannen twee soorten afwegingen moeten worden gemaakt:

ONTWIKKELINGEN IN DE PLANSTRUCTUUR

- de afweging tussen de verschillende belangen die met het waterbeheer zijn gediend (gelet op de doelen uit artikel 2.1);
- een afweging tussen alle ruimtelijke aanspraken in een regio, waarbij het samenstel van ruimtelijke aspecten van het waterbeheer slechts één van die aanspraken is.

Omgevingsplan

Provincies hebben de mogelijkheid om op regionaal niveau het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan (alook het verkeers- en vervoersplan, maar dat laten we hier buiten beschouwing) te integreren tot één integraal omgevingsplan, een strategisch plan gericht op de kwaliteit van de leefomgeving. Momenteel werken vier provincies met een dergelijk plan, te weten Groningen, Drenthe, Flevoland en Limburg. Zuid-Holland heeft het milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan geïntegreerd, terwijl Drenthe overweegt om een omgevingsplan te gaan opstellen. Kern van een omgevingsplan is dat er een zodanige interactie tussen de beleidsterreinen wordt gerealiseerd, dat zij van elkaars potenties gebruik maken om de diversiteit aan problemen betreffende de kwaliteit van de leefomgeving aan te pakken. Voor de totstandkoming en werking van een dergelijk plan bestaan geen juridische belemmeringen.

Watertoets

Mogelijke gevolgen van ruimtelijke plannen dienen via de watertoets (resultierend in een waterparagraaf in het betreffende plan) toegelicht te worden. Bij de watertoets gaat het om het van meet af aan meenemen van water bij ruimtelijke plannen en besluiten. Daarvoor is overleg nodig met de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium. Het gaat dus niet om een toets achteraf, maar om een vroegtijdige en actieve inbreng van de waterbeheerder.

De watertoets is gericht op het bereiken van een gezamenlijk commitment; de vroegtijdige, wederzijdse betrokkenheid tussen initiatiefnemer en waterbeheerder, die uiteindelijk leidt tot het wateradvies van de waterbeheerder en de expliciete afweging van de wateraspecten in het plan.

Waterakkoord

Waterakkoorden zijn bindende afspraken over het kwantitatieve waterbeheer tussen het rijk en regionale waterbeheerders. Een waterakkoord wordt gesloten tussen twee of meer waterbeheerders. Tot op heden is het waterakkoord vooral gebruikt om de interne samenhang binnen het beleid te versterken en vooral gericht op de waterkwantiteit. Er gaan steeds meer stemmen op om de functie van het waterakkoord te verbreden. Zo zouden ook afspraken over waterkwaliteit, of sterker nog afspraken over het gehele watersysteembeheer, in waterakkoorden kunnen worden opgenomen. Ook biedt dit instrument in beginsel kansen om de externe samenhang een impuls te geven. Zo zouden aspecten van ruimtelijke ordening, milieubeleid en natuurbeleid in het waterakkoord aan de orde kunnen komen, als uitwerking van het vastgestelde regionaal-strategische beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Zover is het evenwel nog niet. De nieuwe Waterwet zal uitsluitsel geven in hoeverre het perspectief van waterakkoorden verbreed gaat worden.

Normstelling

De toekomstige Waterwet bevat een stelsel van normen, op het gebied van beiligheid, waterkwantiteit, waterkwaliteit en functieervulling. Deels zijn deze normen afgeleid uit de Wet milieubeheer (i.c. de normen op het gebied van de chemische en ecologische kwaliteit) en vormen als zodanig een vertaling van de kwaliteitsvereisten uit de KRW.

Onduidelijkheid is er omtrent de reikwijdte van de normen en de doorwerking naar andere beleidsterreinen. De doorwerking van normen uit de Waterwet naar andere beleidsterreinen betreft niet alleen de Wet milieubeheer en de Wro, maar eveneens de relatie met het stoffen- en productenbeleid en de landbouw.

6.5 Conclusie

Het dilemma tussen watersystemen of administratieve systemen als uitgangspunt van beleid, speelt bij de planstructuur een hoofdrol. Omdat de

ONTWIKKELINGEN IN DE PLANSTRUCTUUR

bestaande bevoegdhedenverdeling tussen overheden niet mag worden aangetast, heeft men een informele planstructuur ontworpen, naast een formele planstructuur zoals vastgelegd in de Wwh en straks de Ww, om het watersysteemdenken een plaats te geven. Daarbij speelt natuurlijk ook een belangrijke rol dat men daarmee aan de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn Water lijkt te kunnen voldoen. Het gevolg hiervan is een complexe, haast ondoorzichtige organisatiestructuur, met een diffuse invloed- en machtsverdeling. De staatssecretaris is evenwel eindverantwoordelijk en zal dus altijd aan het langste eind trekken.

Beide andere dilemma's die in het vorige hoofdstuk aan de orde zijn geweest spelen hier ook. Ogenschijnlijk gaat het organisatiemodel uit van horizontalisering: alle overheden en alle maatschappelijke partijen kunnen op alle niveaus hun invloed doen gelden. Maar uiteindelijk is het de rijksoverheid, i.c. de staatssecretaris die de definitieve besluiten neemt. Daarbij is overigens niet helder welke watergerelateerde belangen voorrang hebben boven andere belangen en waar die keuzes precies worden gemaakt.

7. Ervaringen en waardering op regionaal niveau

7.1 Oordeel op hoofdlijnen

Uit de interviews die Van de Ven (2005, p. 53) heeft gehouden met een aantal bij de implementatie van de KRW op landelijk niveau en op het niveau van het deelstroomgebied Rijn-West betrokkenen komt een positief beeld naar voren. De KRW wordt door vrijwel alle partijen gezien als een mogelijkheid om scherpere, maar ook meer haalbare, afspraken te maken binnen het waterbeheer waaraan alle overheden ook kunnen worden gehouden. Respondenten van maatschappelijke organisaties zien in de KRW een kans om doelen als bescherming en verbetering van de waterkwaliteit, en daarmee ook van natuur en milieu te ondersteunen en meer politieke aandacht te geven. Overheden zijn meer gericht op de gezamenlijke doelstelling die de KRW geeft voor alle betrokkenen in het waterbeheer en de mogelijkheden voor samenwerking en een gedeelde opgave die hieruit voortvloeien. Het werkprogramma WB21/KRW en bijbehorende planvorming worden in essentie positief gewaardeerd. Het in het werkprogramma geschetste proces wordt gezien als een goede structuur waarmee afstemming en communicatie tussen alle betrokken partijen in het waterbeheer wordt gestimuleerd.

Ook uit een door Ipenburg (2005, p. 53) uitgevoerde literatuurstudie blijkt dat de KRW kansen biedt voor een beter waterbeheer. De stroomgebiedsgerichte aanpak vindt bijval in ruime kring. Afwenteling van bovenstroomse op benedenstroomse belangen wordt hierdoor voorkomen. Ook krijgt het ecologisch belang door de KRW meer stem. Empirisch onderzoek in de deelstroomgebieden Rijn-West en Nedereems leert dat de betrokken actoren eveneens positief oordelen over de implementatie van de KRW (Ipenburg, 2005).

Tabel 1: Gepercipieerde meerwaarden van de implementatie van de KRW in het deelstroomgebied Rijn-West (Ipenburg, 2005, p. 92).

<i>Gepercipieerde meerwaarden</i>	<i>Waargenomen door:</i>
1. Resultaatsverplichting zorgt voor een stok achter de deur	Provincies Utrecht en Noord-Holland, Natuur en Milieufederatie Utrecht, RWS Noord-Holland, Hoogheemraadschap Delfland
2. Betere afstemming	RWS Oost Nederland en Noord-Holland, Hoogheemraadschappen De Stichtse Rijnlanden en Delfland, Provincie Noord-Holland, Natuur en Milieufederatie Utrecht
3. Verbetering van de samenwerking met andere beheerders	RWS Oost Nederland en Noord-Holland, Provincies Utrecht en Noord-Holland, HDSR
4. Verbetering van de waterkwaliteit	RWS Oost Nederland, Provincie Utrecht, Hoogheemraadschappen De Stichtse Rijnlanden en Delfland
5. Meer aandacht voor de ecologie.	Hoogheemraadschappen De Stichtse Rijnlanden en Delfland, Natuur en Milieufederatie Utrecht
6. Meer eenheid en een breed draagvlak	RWS Oost Nederland, Provincies Utrecht en Noord-Holland
7. Betere uitwisseling gebruikersinformatie	RWS Oost Nederland

ERVARINGEN EN WAARDERING OP REGIONAAL NIVEAU

8. Meer publieke beleving van de waterkwaliteit	Hoogheemraadschap Delfland
9. Waterkwaliteit komt hoger op de politieke agenda	Hoogheemraadschap Delfland
10. Het beleid wordt doeltreffender en kostenefficiënter	Provincie Noord-Holland
11. Meer harmonisatie van normstelling tussen landen	Hoogheemraadschap Delfland

Tabel 2: Gepercipieerde meerwaarden van de implementatie van de KRW in het deelstroomgebied Nedereems (Ipenburg, 2005, p. 72).

<i>Gepercipieerde meerwaarden</i>	<i>Waargenomen door:</i>
1. Resultaatsverplichting zorgt voor een stok achter de deur	Milieufederatie Groningen, Provincie Groningen, Waterschap Hunze en Aa's
2. Betere afstemming tussen vakgebieden een meer integrale aanpak van de watert-hema's	Waterschap Hunze en Aa's, Provincie Drenthe
3. Betere samenwerking tussen partijen	Provincies Groningen en Drenthe, Waterschap Hunze en Aa's
4. Verbetering van de waterkwaliteit	LTO Noord, Milieufederatie Groningen, Provincie Groningen
5. Meer aandacht voor waterkwaliteit bij andere beleidsterreinen	LTO Noord
6. Meer draagvlak voor een gezamenlijke aanpak dankzij een verbrede probleemdefinitie	Provincie Groningen
7. Meer inzicht in oorzaken van watervervuiling	LTO Noord

Betrokkenen zien evenwel niet alleen meerwaarden, maar delen tevens de zorg over de korte termijn die beschikbaar is voor de gestelde opgaven en de bijbehorende resultaatsverplichting (Van de Ven, 2005, p. 54). De beschikbare personele capaciteit zou hiervoor onvoldoende zijn (Ipenburg, 2005, p. 69 en 92). Ook ten aanzien van rollen en taken en interne en externe samenhang worden knelpunten gepercipieerd.

7.2 Rollen en taken

Publicaties in *Het Waterschap* geven indicaties dat er bij de implementatie van de KRW rolconflicten voorkomen. Zo zou onduidelijkheid over rol- en taakverdeling debet zijn aan de vertraging bij het totstandkomen van de plannen van aanpak voor het Maas- en het Scheldestroomgebied (Steur, 2004). Ook wordt er op regionaal niveau geklaagd over de centralistische aansturing vanuit Rijk en KRW welke niet aansluit bij de regionale werkelijkheid (Supèr, 2004). In de KRW wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het feit dat zoute kwelgebieden van nature hogere concentraties van bepaalde prioritaire stoffen bevatten (Steur, 2004). Daarnaast stellen bestuurders zich in de ogen van de milieubeweging (Reinwater en Natuur en Milieu) nogal terughoudend op, waar een enthousiaste inzet vereist is (Houwelingen en Van den Biggelaar, 2003).

In het deelstroomgebied Rijn-West spreken betrokkenen van een gecompliceerd en stroperig proces met een te groot aantal overlegstructuren. Het blijkt moeilijk om iedereen bij het proces betrokken te houden. Bovendien is het niet altijd duidelijk waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid uiteindelijk ligt. Formeel zou er niks gewijzigd moeten zijn, maar de KRW roept op dit punt wel vragen op (Ipenburg, 2005, p. 89).

In het Nedereemsgebied plaatsen betrokken vergelijkbare kanttekeningen bij het procesverloop. Dit wordt gekwalificeerd als ondoorzichtig, stroperig en ad hoc (Ipenburg, 2005, p. 70).

7.3 Interne samenhang

Voorwaarde voor een optimale interne samenhang is dat er binnen het waterbeheer eenduidigheid bestaat over de betekenis van de begrippen uit de KRW. Dit blijkt niet altijd het geval te zijn. De literatuur geeft aan dat er soms sprake is van een Babylonische spraakverwarring (Supèr, 2004). Het begrip ‘waterlichaam’ en de hieraan gekoppelde bijvoeglijke naamwoorden ‘natuurlijk’ of ‘sterk veranderd’ blijken voor meerdere uitleg vatbaar. Bovendien blijkt er soms onvoldoende kennis te zijn om waterlichamen daadwerkelijk te classificeren.

Van begripsverwarring blijkt ook sprake in de deelstroomgebieden Rijn-West en Nedereems. In het deelstroomgebied Rijn-West heeft men geworsteld met de vraag of het begrip ‘waterlichaam’ ook van toepassing is op kleine poldersloten. Deze kunnen uiteraard niet worden genegeerd, maar het is moeilijk om de ecologische kwaliteit van een sloot te beïnvloeden. Ook in het deelstroomgebied Nedereems roept de term ‘waterlichaam’ vragen op (Ipenburg, 2005, p. 90 en p. 69).

Daarnaast is er sprake van een ruimtelijke misfit tussen bestaande provinciegrenzen en de begrenzing van de deelstroomgebieden (Ipenburg, 2005, p. 59 en 80). Het deelstroomgebied Rijn-West omvat de provincie Noord-Holland en delen van de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland. Het deelstroomgebied Nedereems ligt in de provincies Groningen en Drenthe, maar beide provincies vallen deels ook onder het deelstroomgebied Rijn-Noord (Groningen) en Rijn-Oost (Drenthe). Bovendien maakt Nedereems maar een klein deel uit van het stroomgebiedsdistrict Eems, dat grotendeels in Duitsland ligt. De inhoudelijke afstemming met de Duitse deelstroomgebieden verloopt echter niet optimaal.

7.4 Externe samenhang

Externe samenhang tussen waterbeleid en andere beleidsterreinen wordt onder meer nagestreefd via klankbordgroepen.

In het stroomgebied Rijn-West worden er ten aanzien van het functioneren van de klankbordgroep geen knelpunten waargenomen. De groep is met vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, recreatie en watersport, drinkwatervoorziening, industrie en landbouw en met particuliere landgoedeigenaren breed samengesteld. Een qua breedte vergelijkbare samenstelling treffen we aan in het deelstroomgebied Nedereems. Hier participeren maatschappelijke organisaties in de Ambtelijke Klankbordgroep Water 2000+. Deze klankbordgroep bestond overigens al voor het van kracht worden van de KRW. In de ogen van LTO Noord en de Milieufederatie Groningen komt deze klankbordgroep overigens nog niet goed uit de verf. Het proces is in de ogen van de Milieufederatie te overheidsintern. Maatschappelijke organisaties krijgen alleen informatie als ze er expliciet om vragen. Op dit vlak stellen de overheden zich weinig proactief op. LTO Noord zou graag kennis over en uit de landbouwsector in brengen, maar is hierover nog niet benaderd. Het multi-interpretabele karakter van veel KRW-bepalingen en begrippen ('derogatie mogelijkheden', 'stand still principe', 'intercalibratie', 'actieve participatie van alle betrokken partijen') draagt in de ogen van LTO-Noord evenmin bij aan een goede externe samenhang (Ipenburg, 2005, p. 69).

7.5 Conclusie

De KRW biedt kansen voor verdere kwaliteitsverbetering. Procedurele knelpunten zorgen er evenwel voor dat er nog geen sprake is van een optimale doorwerking. Desondanks zijn in de deelstroomgebieden Rijn-West en Nedereems inmiddels Plannen van Aanpak 2005-2009 opgesteld. De komende jaren ligt de nadruk op het vaststellen van (ecologische) waterkwaliteitsdoelstellingen en maatregelen. Definitieve maatregelenpro-

ERVARINGEN EN WAARDERING OP REGIONAAL NIVEAU

gramma's zullen in 2009 worden vastgesteld. De thans lopende monitoringprogramma's moeten input leveren voor deze maatregelenprogramma. Het is nu nog te vroeg om aan te geven of de ambities van de KRW in voldoende mate in deze programma's door zullen klinken. De kans hierop zal toenemen indien onduidelijkheden in rollen en taken opgeheven worden en interne en externe samenhang worden verbeterd.

8. Conclusies deel II: bestuurlijke ommekeer gewogen

8.1 Inleiding

De nieuwe bestuurlijke arrangementen brengen zowel kansen als risico's met zich mee. Beide zijn van invloed op de bestuurlijke capaciteit, de mogelijkheid van deze nieuwe bestuurlijke arrangementen om maatschappelijke en bestuurlijke problemen op te lossen.

8.2 Kansen

Het bestuurlijk veld is in beweging. Binnen de traditionele bevoegdheidsverdeling zijn nieuwe planvormen en instrumenten geïntroduceerd. Met de Kaderrichtlijn Water krijgt de ecologie van een stroomgebied meer nadruk. De Kaderrichtlijn stelt duidelijke ecologische doelstellingen. Iedereen lijkt het belang van deze nieuwe beleidsdoelen in te zien. De Kaderrichtlijn Water heeft daarnaast in de ogen van betrokkenen andere meerwaarden. Met de Kaderrichtlijn zijn resultaatsverplichtingen geïntroduceerd. Dit zorgt voor een goede stok achter de deur. Daarnaast zou de Kaderrichtlijn kunnen zorgen voor betere afstemming tussen de waterbeheerders en een breder maatschappelijk draagvlak. Dat laatste is mogelijk wanneer bij de uitvoering van het waterbeleid ook nadrukkelijk het participatiebeginsel wordt toegepast, zoals in de Kaderrichtlijn genoemd.

Verwacht mag ook worden dat ook de Waterwet voor meer mogelijkheden zal zorgen om het waterbeleid op een effectieve en efficiënte wijze ten uitvoer te brengen. Het voorontwerp van wet, dat enige maanden geleden is gepubliceerd, heeft inmiddels veel waardering ge oogst van organisaties die betrokken zijn bij het waterbeleid. Niettemin was er op onderdelen ook kritiek. Het ontwerp van wet zal er derhalve deels ook anders uitzien. De wet bevat in elk geval voldoende instrumenten om het beleid vorm te geven. Het enige onderdeel dat ontbreekt is een regeling

voor het beheer van het stedelijk grondwater, maar naar verwachting zal dit onderwerp op termijn wel in de Waterwet worden opgenomen. Het lijkt een open deur, maar de effectiviteit van de wet zal uiteindelijk ook worden bepaald door diegenen die met de wet moeten werken.

8.3 Bedreigingen

Anderzijds blijkt uit het empirische onderzoek dat niet alle actoren dezelfde meerwaarden percipiëren. Met name het ontbreken van een uniforme waardering van de resultaatsverplichting uit de KRW stemt op dit punt tot nadenken. Provincies, waterschappen en Milieufederaties zijn hierover enthousiast, maar andere actoren vrezen dat hiervan een te rigide sturing zal uitgaan. De kans bestaat dat de resultaatsverplichting de mogelijkheden om op regionale schaal maatwerk te leveren sterk aan banden legt. De angst bestaat derhalve dat de kwaliteitsnormen zo bepalend zullen gaan zijn, dat deze een belemmering gaan vormen voor verdere regionaal-ruimtelijke ontwikkelingen. Een parallel met het dossier 'luchtkwaliteit' dringt zich hierbij op.

De nieuwe Waterwet zorgt weliswaar voor stroomlijning van de regelgeving, maar lost niet alle rolconflicten tussen overheden op. Bij de implementatie van de Kaderrichtlijn blijken er onduidelijkheden op dit vlak te bestaan. Het is niet volledig helder welke rollen de diverse overheden moeten spelen, met andere woorden hoe het bestuurlijk kader rondom de totstandkoming van stroomgebiedbeheerplannen (zie figuur 1) past in de formele taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zoals in de wet vastgelegd. Daarnaast stemt de afbakening van de stroomgebieden in geografische zin niet overeen met het bestaande bestuurlijk raamwerk. Weliswaar is in de Waterwet de mogelijkheid opgenomen om op regionale schaal plannen op te stellen die meer rekening houden met hydrologische grenzen, maar de vraag blijft of overheden dit zullen doen, omdat dit de gangbare wijze van werken doorkruist en een grotere coördinatielast zal betekenen.

CONCLUSIES DEEL II: BESTUURLIJKE OMMEKEER GEWOGEN

Naast de interne afstemming is ook de externe afstemming – dat wil zeggen de afstemming met andere beleidsterreinen – een zorgpunt. Die afstemming concentreert zich op twee punten. Ten eerste is de normstelling van belang. Afstemming is hier vereist met het milieubeleid (ecologische en chemische kwaliteiten die in de Wet milieubeheer zijn geregeld) en het ruimtelijke ordeningsbeleid (normstelling op het gebied van functievervulling). Ten tweede is afstemming nodig van de plannen. De nieuwe Waterwet zal het mogelijk maken de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid beter te regelen, door waterplannen tevens aan te merken als structuurvisies uit de Wro. Die afstemming loopt niet vanzelf, zo blijkt uit de praktijk. Innovatieve regelingen in een wet zijn op zichzelf prima, maar de problematiek van coördinatie zit vaak meer in slecht samenwerkende overheidsdiensten. Met name in die samenwerking dient ook geïnvesteerd te worden.

8.4 Bestuurlijke capaciteit gewogen

In de inleiding is gesteld dat de bestuurlijke capaciteit in het waterbeheer toe zal nemen als er aanwijzingen zijn dat de waardenconsensus tussen de betrokken actoren zal toenemen; de diverse rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren op een heldere wijze zijn vastgelegd; het palet aan beleidsinstrumenten op adequate wijze is afgestemd op de beleidsopgave en de interne en externe coördinatiemechanismen weloverwogen zijn gekozen, afdoende zijn en naar verwachting zullen werken. In dit onderzoek is het niet mogelijk om die bestuurlijke capaciteit, als geëffectueerde capaciteit te beoordelen. Zover is de beleidspraktijk immers nog niet. Wel kunnen uitspraken worden gedaan over de geïndiceerde capaciteit, dat wil zeggen de potentiële mogelijkheden waarover de overheden beschikken om de waterproblematiek op een effectieve en efficiënte wijze aan te pakken.

Voor wat betreft de waardeconsensus kan geconstateerd worden dat er op hoofdlijnen consensus is over de koers die in het waterbeleid is ingezet,

maar dat nog moet blijken of deze consensus ook stand houdt wanneer de daadwerkelijke implicaties van dit beleid duidelijk worden. Hiervoor werd reeds gesteld dat een rigide omgang met bijvoorbeeld de kwaliteitsnormen – waar de KRW zoveel nadruk op legt – wel eens zou kunnen leiden tot grote weerstand. Momenteel wordt de discussie nog in abstracto gevoerd, maar het daadwerkelijk plannen en doorvoeren van restricties voor bepaalde gebruiksfuncties zal niet door alle actoren even enthousiast tegemoet worden getreden. Het dossier ‘luchtkwaliteit’ heeft iets dergelijks de afgelopen maanden al laten zien.

Weliswaar zorgt de Waterwet voor een verheldering van de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden (vooralsnog met uitzondering van het stedelijk grondwaterbeheer), maar zonder een verbouwing van het huis van Thorbecke waarbij de stroomgebiedbenadering uitgangspunt is voor de bestuurlijke organisatie zal de coördinatielast niet afnemen. Sterker nog, de coördinatielast neemt in het nieuwe beleidsarrangement toe, door een toenemende druk op de interne en externe samenhang van het beleid.

De vraag of het palet aan beleidsinstrumenten op adequate wijze is afgestemd op de beleidsopgave moet in beginsel positief worden beantwoord. De normen, plannen, waterakkoorden, integrale vergunning en financiële instrumenten lijken voldoende om de wateropgave – althans via de juridische weg – tegemoet te treden. Veel hangt evenwel af van de wijze waarop dit nieuwe instrumentarium wordt ingezet.

Op papier lijkt de introductie van de mogelijkheid om regionale waterplannen te beschouwen als structuurvisies op grond van de Wro, de mogelijkheid om via omgevingsplannen tot een meer geïntegreerde provinciale planvorming en de introductie van de watertoets en het waterakkoord een verbetering van de vigerende mogelijkheden voor interne en externe coördinatie. Maar deze mogelijkheden wijzen er impliciet ook op dat de coördinatieopgave in de komende jaren niet zal afnemen, maar sterk zal toenemen. De risico's zitten niet zozeer in de formele mogelijkheden die zijn gecreëerd om coördinatie te bevorderen, maar meer in de wijze waar-

CONCLUSIES DEEL II: BESTUURLIJKE OMMEKEER GEWOGEN

op de overheidsdiensten daadwerkelijk met elkaar omgaan. De ervaring leert dat er op dit terrein nog veel te verbeteren valt.

Deel III

Toekomstschets

9. Naar een nieuw juridisch-bestuurlijk arrangement in het waterbeleid

9.1 Introductie

In de voorgaande hoofdstukken is betoogd dat het waterbeleid in Nederland, mede door de toenemende invloed van het Europese beleid, een hoge dynamiek kent. Nederland staat voor forse wateropgaven. Die betreffen zowel de bescherming en verbetering van de waterkwaliteit als de bescherming en verbetering van het watersysteem in verband met kwantiteitsvragen. De juridische en bestuurlijke slagkracht moet worden geoptimaliseerd, teneinde deze opgaven effectief en efficiënt tegemoet te kunnen treden. Voor wat betreft het juridische aspect is in deze studie niet alleen gekeken naar de capaciteit voortvloeiend uit het juridisch instrumentarium, maar met name ook naar de relatie tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Verschillende opties ('scenario's') zijn uitgewerkt voor de toekomstige relatie tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Voor wat betreft het bestuurlijke deel is gekeken naar de bestuurlijke organisatie, de betrokken publieke en private partijen, het draagvlak en de afstemming tussen waterbeleid en andere beleidsterreinen.

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit beide analyses samengenomen en wordt een voorstel gedaan voor een aangepast juridisch-bestuurlijk arrangement in het waterbeleid. Aan de orde komen de interne integratie, de externe integratie, randvoorwaarden en uitgangspunten en ten slotte de wijze waarop de afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening geoptimaliseerd zou kunnen worden. De toekomst van het waterbeheer is zonder twijfel spannend en uitdagend.

9.1.1 Doelen

Er zijn duidelijke doelen gesteld voor de lange termijn. Het watersysteem dient over 20 jaar 'op orde' en in een 'goede toestand' te zijn. Dat betekent dat watersystemen duurzaam beheerd moeten worden, dat de kwali-

teit van het water goed is, zowel in chemische als ecologische zin. Het betekent eveneens dat het watersysteem zo is ingericht en wordt beheerd dat er voldoende – maar niet teveel – water is om op een veilige manier in ons land te wonen, zonder teveel wateroverlast en met zo veel mogelijk gebruiksmogelijkheden in de beperkte ruimte die we in ons land hebben. Over deze doelstellingen is iedereen het *grosso modo* eens. Algemeen wordt erkend dat het bereiken van deze doelen een grote inspanning vraagt van alle partijen, niet alleen van de waterbeheerders, maar ook van andere overheden en van private partijen.

9.1.2 Bevoegdheden

Bovenstaande doelen moeten worden verwezenlijkt door middel van een integraal beheer van watersystemen en stroomgebieden. Dat moet niet alleen op grond van Europese verplichtingen als de Kaderrichtlijn water, maar is ook al jaren het uitgangspunt bij het Nederlandse waterbeheer. Ook over de integrale benadering bestaat derhalve nauwelijks discussie. Om het integrale watersysteembeheer gebaseerd op stroomgebieden ook juridisch te faciliteren wordt een integrale Waterwet tot stand gebracht. Deze integrale wet biedt goede mogelijkheden, bevoegdheden en instrumenten om het gewenste waterbeheer daadwerkelijk vorm te geven. De bevoegdheden zijn toegekend aan de waterbeheerders, rijk en waterschappen. De bestuurlijke organisatie van het waterbeheer is van oudsher gebaseerd op waterstaatkundige eenheden en groeit door schaalvergroting uit naar een indeling gebaseerd op stroomgebieden. Naast bevoegdheden voor waterbeheerders kent de Waterwet bevoegdheden toe aan bestuursorganen van de algemene democratie, zoals organen van rijk en provincie. Zij hebben bevoegdheden om sturing te geven aan het waterbeheer, enerzijds om aan verplichtingen uit Europese waterrichtlijnen te kunnen voldoen, anderzijds om eenheid in het nationale waterbeheer te bewerkstelligen en afstemming met aangrenzende beleidsterreinen te realiseren. Dat laatste is belangrijk omdat iedereen ervan is overtuigd dat het functionele waterbeheer moet worden ingebed in het meer algemene omgevingsbe-

heer, zoals dat verder bestaat uit milieu, ruimtelijke ordening, natuurbescherming, landbouw, verkeer en vervoer en stoffen- en productenbeleid.

9.1.3 *Belangenafweging*

Water is belangrijk, maar het is niet het enige dat belangrijk is. Een afweging van al deze belangen hoort thuis bij de algemene democratie. Deze constatering heeft in Nederland geleid tot de keuze voor een bestuurlijke indeling voor het waterbeheer die is gebaseerd op (deel)stroomgebieden terwijl voor het overige de bestuurlijke indeling van ons land gelijk is gebleven: het huis van Thorbecke wordt niet verbouwd. Deze keuze heeft belangrijke consequenties.

Een eerste constatering is dat het bestuurlijk systeem slechts deels (alleen ten aanzien van de waterbeheerders) aansluit op het beheer van watersystemen.

In de tweede plaats is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat, hetgeen onder meer betekent dat decentrale overheden belangrijke bevoegdheden hebben (denk aan de bevoegdheid van de gemeenteraad om bestemmingsplannen vast te stellen) waar slechts onder bijzondere omstandigheden een inbreuk op kan worden gemaakt, bijvoorbeeld wanneer bovenlokale belangen dat noodzakelijk maken of wanneer de eenheid van de rechtsstaat in het geding komt. Een andere belangrijke reden voor centrale sturing is de verplichting van de lidstaat Nederland om te voldoen aan Europese verplichtingen. Voor het waterbeheer betekent dit, dat in de toekomst aan de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn water moet zijn voldaan, de verplichtingen gelden immers als resultaatsverplichtingen. Het Nederlandse rechtssysteem gaat in beginsel uit van de gedachte dat zoveel mogelijk bevoegdheden worden toegekend aan decentrale overheden. Op die wijze kan gebiedsgericht worden gewerkt met aandacht voor regionale verschillen. Wanneer dat echter nodig is, moet de centrale overheid kunnen sturen en ingrijpen. Dit van oudsher bestaande spanningsveld is pregnanter in beeld gekomen vanwege de eerder genoemde Europese verplichtingen, zelfs wanneer richtlijnen – zoals de KRW – ruimte bieden voor regionale differentiatie.

9.2 Interne integratie binnen het waterbeheer

Integraal beheer van stroomgebieden vraagt om een (interne) integratie van waterbeleid en waterwetgeving. Dat wordt met de Waterwet mogelijk gemaakt: er is sprake van een adequaat instrumentarium. De wet kent duidelijke doelstellingen, normen, planvormen, een integrale vergunning voor handeling in het watersysteem, de mogelijkheid van provinciale verordeningen en algemene regels, een projectbesluit voor de aanleg, wijziging en verbetering van watersystemen, gedoogplichten, waterakkoorden voor de samenwerking tussen verschillende overheden en financiële bepalingen. De doelstellingen en normen werken op adequate wijze door in alle besluiten en handelingen die op basis van de Waterwet worden genomen. Geconstateerd kan worden dat met de Waterwet wordt voorzien in een voldoende en geschikt juridisch instrumentarium om het waterbeheer vorm te geven.

9.3 Externe integratie van waterbeheer en andere beleidsterreinen

Integraal beheer van stroomgebieden vraagt echter ook om externe integratie van waterbeleid en -beheer met andere beleidsterreinen. In dit onderzoek staan de relatie met milieu en vooral de ruimtelijke ordening centraal. Gebleken is dat de Waterwet en de Wro goede mogelijkheden bieden om beide beleidsterreinen op elkaar af te stemmen, maar dat zij hier niet toe verplichten. Met name de gezamenlijke structuurvisies, de watertoets en de mogelijkheid van pro-actieve sturing door middel van provinciale verordeningen, met als sluitstuk het vaststellen van rijks- en provinciale bestemmingsplannen bieden nieuwe kansen voor een optimale afstemming tussen water en ruimtelijke ordening.

Voor de afstemming tussen water en milieu geldt hetzelfde, nu de normen voor de waterkwaliteit worden vastgesteld als milieukwaliteitseisen die zijn gebaseerd op de Wet milieubeheer. In de amvb's of provinciale verordeningen kan een goede afstemming tussen waterkwaliteitseisen, milieu én ruimtelijke ordening worden gerealiseerd.

Voor elke afstemmingsconstructie geldt dat er meerdere manieren zijn om de afstemming vorm te geven. Daar waar sprake is van Europese verplichtingen is er minder ruimte voor flexibiliteit dan bij nationale doelstellingen voor het waterbeheer. In dit onderzoek zijn verschillende juridische varianten besproken voor een mogelijke afstemming tussen water en ruimtelijke ordening. De besproken varianten komen tegemoet aan de behoefte om zoveel mogelijk decentraal te regelen, liefst in goed overleg, en te voldoen aan harde Europese verplichtingen. Afhankelijk van de concrete situatie zal naar de optimale vorm van afstemming moeten worden gezocht.

9.4 Randvoorwaarden voor een optimale juridische en bestuurlijke capaciteit

Uit deze studie is gebleken dat voor een succesvol waterbeheer naast een adequaat juridisch instrumentarium – de juridische capaciteit – er eveneens sprake dient te zijn van voldoende bestuurlijke capaciteit. Voor dat laatste is noodzakelijk dat er voldoende waardenconsensus tussen de betrokken actoren dient te zijn. In abstracto is die aanwezig, of dat ook bij de uitvoering nog zal zijn is nog onzeker. Het beperken van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden ten behoeve van het waterbeheer kan immers pijnlijke keuzes vragen.

Voorts dienen taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren duidelijk te zijn. De taken en bevoegdheden ten aanzien van het waterbeheer zijn met de Waterwet aanmerkelijk duidelijker geworden. Gebleken is echter dat het watersysteem niet naadloos aansluit op het juridisch-bestuurlijk en het maatschappelijk systeem. Het bestaan van een uitvoerig buitenwettelijk plan- en overlegstelsel wordt noodzakelijk geacht om voldoende draagvlak te krijgen of te behouden om de wateropgaven daadwerkelijk te bereiken. Daarvoor is immers de inzet van alleen de waterbeheerder niet voldoende. Nauwe samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties is noodzakelijk. Tegelijkertijd zal – in 2010-2020 – over de doelen niet meer te onderhandelen zijn, zeker

niet voor zover het Europese kwaliteitseisen betreft. Die constatering is nieuw en brengt tweërlei reacties: het opleggen van harde verplichtingen roept weerstand op, het past niet in de Nederlandse cultuur van samenwerking en overleg en ontnemt bestuursorganen de vrijheid eigen keuzes te maken. Tegelijkertijd blijkt dat de bestuurlijke en juridische capaciteit toeneemt als taken en verantwoordelijkheden helder zijn.

9.5 Uitgangspunten voor een toekomstige juridisch-bestuurlijk arrangement

Concluderend kunnen een aantal uitgangspunten worden geschetst.

- Er is behoefte aan zowel een horizontale als een verticale wijze van sturing, onder meer vanwege Europese verplichtingen, de behoefte aan regionaal maatwerk. En de noodzaak van voldoende draagvlak.
- Het beheer van watersystemen moet worden aangesloten op de werkelijkheid van ons administratieve systeem, dat niet is gebaseerd op (deel)stroomgebieden, maar op een decentrale eenheidsstaat die is onderverdeeld in rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.
- Er moet een goede afweging zijn van waterbelangen en andere belangen, welke laatste deels nevensgeschikt en deels ondergeschikt aan het waterbelang zullen zijn, maar waarmee desondanks rekening moet worden gehouden.

Bij het zoeken naar een optimale vormgeving van de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening zal met deze uitgangspunten rekening moeten worden gehouden. Dat houdt in dat een optimale vorm van afstemming tegemoet komt aan de vraag naar:

- Centrale sturing (nodig om aan de KRW-verplichtingen te kunnen voldoen)
- Behoud van bestaande bevoegdheden (omdat wordt aangenomen dat discussie over het huis van Thorbecke het halen van de doelstellingen zal vertragen)

- De behoefte decentraal of regionaal te regelen wat decentraal/regionaal geregeld kan worden
- Voldoende flexibiliteit, wat nodig is om voldoende maatwerk te kunnen leveren per deelstroomgebied.

De ideale afstemmingsvorm biedt daarmee een mix van centrale sturing en decentrale vrijheid en flexibiliteit.

9.6 Optimale afstemming tussen water en ruimtelijke ordening

Bij een optimale afstemming tussen meerdere beleidsterreinen is er zowel ruimte voor sturing die garandeert dat waterbelangen de plaats krijgen die ze verdienen en dat wordt voldaan aan harde verplichtingen die Nederland is aangegaan in het kader van de KRW alsmede aan de behoefte aan regionale differentiatie en het voldoende laten meewegen van andere belangen binnen de wettelijke kaders die gelden op andere beleidsterreinen. Daarvoor dient in onze optiek een afstemming te worden gekozen die is gebaseerd op meerdere bestuursniveaus en waarbij gebruik gemaakt wordt van verschillende beschikbare instrumenten. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor het waterakkoord.

Rijk

Op centraal niveau dienen de doelstellingen en normen te worden vastgelegd die voor het gehele land dienen te gelden. Dat betreft bijvoorbeeld de kwaliteitseisen die zien op de goede chemische toestand, de ecologische normen die gelden voor het gehele land alsmede de normen voor de veiligheid.

De kwaliteitseisen die worden vastgelegd in amvb's op grond van de Wet milieubeheer moeten in beginsel in acht worden genomen bij besluiten op grond van wetgeving op andere beleidsterreinen. Daarmee wordt gekozen voor een sterke juridische binding en doorwerking naar andere beleidsterreinen. Hier kan slechts van worden afgeweken bij een bindend waterakkoord.

De wijze waarop aan de doelstellingen en normen kan worden voldaan wordt nader uitgewerkt in plannen. Deze plannen zien op stroomgebieden. In de plannen wordt duidelijk aangegeven wat de verhouding met (plannen op) andere beleidsterreinen is.

Het Rijk maakt gebruik van zijn verordende bevoegdheden op grond van de Waterwet, de Wro en de Wet milieubeheer om zo op bindende wijze sturing te geven aan het waterbeheer. Op die wijze kan op een duidelijke wijze worden aangegeven wat de randvoorwaarden zijn bij het gebruik van bevoegdheden op andere beleidsterreinen.

Provincie

De provincie stelt bindende normen vast voor de ecologische toestand in de provinciale milieuverordening. De provincie stelt eveneens normen vast ten behoeve van het voorkomen van wateroverlast in provinciale verordeningen op grond van de Waterwet. Beide normen moeten bij besluiten op andere terreinen in acht worden genomen tenzij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid daarvan af te wijken bij bindend waterakkoord.

In provinciale verordeningen op grond van de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Wro worden randvoorwaarden gesteld voor het gebruik van bevoegdheden op andere beleidsterreinen die het bereiken van de wateropgaven in de weg staan. Op die wijze kunnen normen uit het waterbeheer worden vertaald naar het betreffende beleidsterrein, zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening. De provincie draagt primair de verantwoordelijkheid voor een optimale externe integratie van waterbeheer met andere beleidsterreinen.

In de provinciale plannen dient de verhouding tussen waterplannen – die altijd de vorm van een (deel)stroomgebiedbeheerplan hebben - en plannen op andere beleidsterreinen helder te zijn.

Waterschappen

De waterschappen maken waterbeheerplannen. Bij alle besluiten moeten de normen uit de Waterwet – zowel ten aanzien van de kwaliteit, veiligheid en wateroverlast – in acht worden genomen. In het kader van de

ruimtelijke ordening en in het bijzonder bij de watertoets geven de waterschappen de noodzakelijke informatie om tot een goede ruimtelijke afweging te komen die recht doet aan de waterbelangen.

Het regionale waterakkoord

In de Waterwet is de mogelijkheid opgenomen een waterakkoord te sluiten. Een waterakkoord is een bindende afspraak tussen verschillende bevoegde overheden op het terrein van het waterbeheer. Om de gewenste flexibiliteit en regionale differentiatie te kunnen verwezenlijken in het regionale waterbeheer is het ons inziens noodzakelijk dat een waterakkoord kan worden gesloten tussen alle overheidsorganen die betrokken zijn bij het waterbeheer (dus niet alleen tussen waterbeheerders). Het waterakkoord dient alle aspecten van waterbeheer (waterketen en watersysteem) te kunnen omvatten. Op die wijze kan een waterakkoord bijdragen aan een optimale interne integratie binnen het waterbeheer en externe integratie met andere beleidsterreinen.

In het waterakkoord kunnen bindende afspraken worden gemaakt over de wijze waarop verschillende overheden met bevoegdheden op verschillende beleidsterreinen hun instrumenten en de beschikbare financiën inzetten binnen een bepaald deelstroomgebied.

Partijen bij het waterakkoord dienen in ieder geval rijk, provincies, gemeenten en waterschappen te zijn. Over deelname van private partijen als belangenorganisaties bestaat discussie. Wellicht moet in eerste instantie worden aangenomen dat waterakkoorden gesloten worden door bestuursorganen en moeten derden op een andere wijze participeren binnen het waterbeheer.

De rol van het waterakkoord is tweeledig:

Eenzijds bewerkstelligt een bindend waterakkoord meer juridische binding, welke immers noodzakelijk bleek bij de uitwerking van de scenario's met de minste juridische binding, die niet garanderen dat wordt voldaan aan Europese verplichtingen en waarmee niet kan worden verzekerd dat de wateropgaven worden gehaald.

Anderzijds biedt een bindend waterakkoord zoals hierboven beschreven meer flexibiliteit, waaraan in de scenario's met een sterke juridische binding en een sterke centrale sturing behoefte bestaat. Het voorzien in een instrument dat in een zekere flexibiliteit voorziet voorkomt dat te sterke juridische binding aan vastgestelde normen weerstand oproept, er is immers een alternatief voorhanden. Op deze wijze kan een waterakkoord en oplossing bieden voor het dilemma van de horizontale en verticale sturing, zonder te tornen aan bestaande bevoegdheden terwijl voorzien wordt in gewenste flexibiliteit mits wordt voldaan aan Europese verplichtingen.

De *randvoorwaarden* die aan een waterakkoord worden gesteld vloeien voort uit de eisen van het Europese recht, in het bijzonder de KRW. Zo dienen de afspraken in een waterakkoord bindend te worden vastgelegd. Taken en verantwoordelijkheden moeten helder verdeeld zijn, zodat duidelijk is wanneer een van de partijen niet aan zijn verplichtingen voldoet. Het waterakkoord moet betrekking hebben op een duidelijk bepaald deelstroomgebied, maar kan ook worden afgesloten voor een kleiner watersysteem of gebied. Het waterakkoord dient een termijn te bevatten waarop aan de afgesproken verplichtingen moet zijn voldaan.

Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan zorgt het waterakkoord voor een verdere externe integratie en kan worden toegestaan dat de normen die op centraal of provinciaal worden vastgesteld niet in acht hoeven te worden genomen bij ieder besluit op grond van de verschillende wettelijke regelingen, maar voor de gezamenlijke besluiten per gebied waar het waterakkoord op ziet. De te behalen doelstellingen en normen voor dat gebied staan echter vast, zij zijn immers op centraal of provinciaal niveau vastgesteld.

Op deze wijze zijn doelen en normen helder, wordt in beginsel gekozen voor een sterke juridische binding aan normen die op bovenlokaal niveau zijn vastgesteld, maar wordt door middel van een bindend waterakkoord te differentiëren naar regionale behoeften.

Literatuur

Backes, Ch.W., A.B. Blomberg, M.P. Jongma, F.C.M.A. Michiels en H.F.M.W. van Rijswijk, *Hoofdlijnen milieubestursrecht*, Boom juridische uitgevers, Den Haag 2004

Backes, Ch.W. , T. van Nieuwerburg, *Transformatie van Richtlijn 1999/30/EG in het recht van enkele EG-landen en –regio’s en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in de praktijk*, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Utrecht 2005

Berg, J.T. van den, A. van Hall en H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterstaats- en waterschapsrecht*, Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 26, Kluwer, Deventer 2003

Bressers, H.Th.A. & S.M.M. Kuks, What Does ‘Governance’ Mean? From Conception to Elaboration, in: H.Th.A. Bressers & W.A. Rosenbaum (Eds.) *Achieving Sustainable Development. The Challenge of Governance Across Social Scales*, Westport, Connecticut, Praeger, 2003, pp. 65-88.

Buuren, P.J.J. van, De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen, *Bouwrecht* 2005, p. 476-481.

Dirven, J.M.C., I.Th.M. Snellen, P. Rademaker & J.A. Schild, *Stuur of overstuur; over bestuurlijke wiselwerkingen tussen overheid en samenleving*, Elsevier Den Haag, 1998.

Driessen, P.P.J., S.A.M. Steyn & A.A.J. de Gier, Provinciale omgevingsplannen: de experimenteerfase voorbij?, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, nr. 2, 2003, pp. 54-62.

Gier, A.A.J. de , Juridische status en gevolgen van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, *Gst.* 1998, nr. 7088, p. 645-649.

Gier, A.A.J. de , Concrete beleidsbeslissingen. Jurisprudentiebepreking. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2002, p. 158-163.

Glasbergen, P. & H.J.M. Goverde,. Greening Political Institutions, in: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen. *Greening Society. The Paradigm Shift in Dutch Environmental Politics*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2002, pp. 185-204.

Groothuijse, F.A.G. en H.F.M.W. van Rijswijk, Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets alleen! (deel I), BR 2005, p. 203-206.

Houweling, J. en A. van den Biggelaar, *Brief namens Stichting Reinwater end Stichting Natuur en Milieu aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat*, 17 oktober 2003.

Ipenburg, T., *Watergruwel ...?! De implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland*, doctoraalscriptie Milieumaatschappijwetenschappen, Universiteit Utrecht, 2005.

Koelemeijer, R.B.A., Ch.W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman en P. Hammingh, *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Rapport nr. 500052001/2005 en *Fijn stof nader bekeken*, Rapport nr. 500037008.

Kooijman, J. *Governing as Governance*, Sage Publications, London, 2003.

't Mannetje, A., De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier onder de loep, TO 2001, nr.5, p. 179-182.

Nelissen, N., H. Goverde & N., van Gestel, *Bestuurlijk vermogen; analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Coutinho, Bussum, 2000.

LITERATUUR

Robbe, J., *De bestemmingsplanprocedure en de zelfstandige projectprocedure* (diss.), Deventer 2000.

Rooy, P.T.J.C. van, *Interactieve planvorming gericht op effectiviteit en acceptatie*, STOWA boekenreeks nr. 12, Utrecht, 1997.

Rijswick, H.F.M.W. van, *De kwaliteit van water*, Kluwer, Deventer 2001.

Rijswick, H.F.M.W. van, *Implementatie van de Kaderrichtlijn water in het Nederlandse recht*, in: F. Maes en L. Lavrysen (red.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*, Die Keure, Brugge, 2003.

Rijswick, H.F.M.W. van, *De watertoets in Vlaanderen en Nederland: een geschikt instrument voor externe integratie?* in: F.C.M.A. Michiels en L. Lavrysen (red.), *Milieurecht in de lage landen*, Den Haag 2004, p. 204-205.

Rijswick, H.F.M.W. van, *Op orde en in goede toestand. Het waterkwantiteitsbeheer en de Europese Kaderrichtlijn Water*, M en R 2003, nr. 11, p. 317-323.

Rijswick, H.F.M.W. van, A.A. Freriks, Ch. Backes en R.J.G.M. Widderhoven, *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, STOWA, 2003.

Steur, K. *De KRW in het Scheldestroomgebied*, in: *Het Waterschap*, 28 mei 2004, p. 29.

Supèr, J. *Een persoonlijke kijk vanuit Rijn-Oost*, in: *Het Waterschap*, 29 mei 2004, p. 27.

Ven, J. van de, *Samen naar vier stroomgebiedbeheersplannen; ex-ante evaluatie van de nieuwe planvormingstructuur uit het werkprogramma WB21/KRW aan de hand van het begrip 'bestuurlijk vermogen'*, docto-

JURIDISCH-BESTUURLIJKE CAPACITEIT IN HET WATERBELEID

raalscriptie Milieumaatschappijwetenschappen, Universiteit Utrecht, 2005.

Widdershoven, R, The principle of loyal cooperation, Lawmaking by the European Court of Justice and the Dutch courts, in: F. Stroink en E. van der Linden, *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Intersentia & METRO.