

Artikel

Wie is de waterbeheerder en wat moet hij doen?

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de waterbeheerder in de Waterwet

Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk*

1 Inleiding

In een themanummer over de Waterwet kan een beschrijving van de waterbeheerder en zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet ontbreken. De Waterwet regelt het beheer en gebruik van het watersysteem in al zijn aspecten.¹ De nadruk ligt daarbij op het watersysteem: het samenhangende geheel van één of meer oppervlaktelichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Deze definitie geeft ook de ruime reikwijdte van de wet: het gaat om het gehele watersysteem, maar de Waterwet reguleert niet de waterketen.² De drinkwatervoorziening en het verzamelen en transport

van afvalwater vallen buiten de reikwijdte van de wet. De Waterwet kent wel een zorgplicht voor het waterschap voor het zuiveren van afvalwater. Omdat het onderscheid tussen waterketen en watersysteem maar een hulpmiddel is om bepaalde watertaken te onderscheiden, en ketenbeheer en systeembeheer sterk van elkaar afhankelijk zijn, regelt de Waterwet ook de afstemming tussen beide.

In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de waterbeheerder, dat wil zeggen die overheden die bevoegdheden hebben op het brede terrein van het waterbeheer. Het gaat daarbij om het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap. In paragraaf 2 wordt eerst onderzocht of en in hoeverre waterbeheer een taak van de overheid is, en wat de betekenis van het begrip waterbeheer in de Waterwet is. Paragraaf 3 behandelt de vraag wie 'de waterbeheerder' nu eigenlijk is. Daarbij komt ook de positie van particulieren, zoals burgers, bedrijven, belangenorganisaties en ngo's, in het waterbeheer aan de orde. In paragraaf 4 wordt gekeken welke taken de waterbeheerder op grond van verschillende wettelijke regelingen heeft. Om zijn taken uit te kunnen oefenen heeft de waterbeheerder bevoegdheden nodig. Deze bevoegdheden worden niet alleen toegekend op grond van de Waterwet, maar ook op grond van de Wet milieubeheer (Wm), de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. Deze bevoegdheden worden eveneens behandeld. Van belang voor de toekomst is de vraag naar de juridische reikwijdte van de taken en bevoegdheden; waar is de waterbeheerder nu precies verantwoordelijk voor, en wanneer oefent hij zijn beheertaak naar behoren uit en wanneer schiet hij daarin tekort. Ondanks dat die reikwijdte van de verantwoordelijkheid onder de nieuwe

* Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk is hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht. De leerstoel wordt financieel ondersteund door de Stichting Schilthuisfonds. Tevens maakt Marleen van Rijswijk deel uit van de door de Stichting Leven met Water ingestelde multidisciplinaire 'leertafel' Watergovernance, waar zij is benoemd op de leerstoel Ontwikkelingsgericht waterrecht.

1. Zie naast de bijdragen in dit themanummer over de Waterwet eveneens S. Handgraaf, *De Waterwet*, M en R? 2009, p. 489-496; zie over het wetsvoorstel T.P. de Kramer & N. Teesing (red.), *De nieuwe Waterwet*, Vereniging voor milieurecht 2007-2, Den Haag: Boom Juridische uitgever 2007, M.N. Boeve & L. van Middelkoop (red.), *Het waterrecht in perspectief. Actuele ontwikkelingen en doorwerking naar het milieurecht en het ruimtelijke-orderingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 35-52, en over het voorontwerp H.J.M. Havekes, *Het voorontwerp Waterwet*, M en R 2005, p. 628-632. Zie eveneens E.C.M. Schippers & J.H. Geerdink, *Alles over water in een notendop* (in twee delen), Gemeentestem 2008, 7296, p. 261-272 en Gemeentestem 2008, 7297, p. 289-302.
2. Zie hierover P. Jong, *Watersysteem en waterketen in de water- en milieuwetgeving*, in: M.V.C. Aalders & R. Uylenburg (red.), *Het milieurecht als proeftuin, 20 jaar Centrum voor Milieurecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 57-72.

wetgeving in de jurisprudentie nog verder zal moeten uitkristalliseren, kan hier op grond van bestaande jurisprudentie al enigszins een beeld van worden gegeven. Dat gebeurt in paragraaf 5. Paragraaf 6 ten slotte, analyseert de in de vorenstaande paragrafen besproken aspecten en probeert een antwoord te vinden op de vraag of de Waterwet en aanverwante wetgeving nu voldoende is om de taken voor een goed waterbeheer, zoals die op de verschillende waterbeheerders rusten, te faciliteren.

2 Wat is waterbeheer en is waterbeheer een overheidstaak?

De Waterwet maakt een onderscheid tussen beheer en waterbeheer. Daarbij is waterbeheer een ruimer begrip dan beheer. In deze paragraaf komt waterbeheer als overheidstaak aan de orde, evenals de reikwijdte van de begrippen waterbeheer en beheer. Ook wordt aandacht besteed aan de positie van burgers en drinkwaterbedrijven binnen het waterbeheer.

2.1 Is waterbeheer een overheidstaak?

Waterbeheer wordt in Nederland gezien als een zorg die de overheid zich aan behoort te trekken. Dat is ook niet zo vreemd, gezien de ligging van Nederland, een laaggelegen delta aan het einde van vier stroomgebieden, en het algemeen maatschappelijk belang van goed waterbeheer. De zorgplicht voor het waterbeheer is als sociaal grondrecht neergelegd in artikel 21 van de Grondwet, waarin is bepaald dat de zorg van de overheid zich richt op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Waterbeheer ziet – zoals blijkt uit de hiervoor opgenomen definitie – op beide aspecten van dit grondrecht en de uitwerking van deze zorgplicht vindt onder meer plaats in de Waterwet, maar natuurlijk ook in andere omgevingsrechtelijke wetgeving. Waterbeheer is daarmee per definitie gerelateerd aan het bereiken van de doelstellingen voor het waterbeheer, zoals neergelegd in artikel 2.1 van de Waterwet, ongeacht welk overheidsorgaan daaraan bijdraagt en ongeacht de vraag of de bevoegdheden die nodig zijn voor het waterbeheer gebaseerd zijn op de Waterwet. Naast de Waterwet worden ook op grond van de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Drinkwaterwet, de Wet bodembescherming, de Natuurbeschermingswet, de Ontgrondingenwet, de Mijnbouwwet en de organieke wetgeving waterbelangen beschermd en bevoegdheden en instrumenten toegekend.

Dat de overheid zich de zorg voor het waterbeheer aantrekt, wil echter niet zeggen dat de overheid volledig verantwoordelijk is voor alle aspecten van het waterbeheer, zowel wat de normstelling als de feitelijke uitvoering van de noodzakelijke werkzaamheden betreft. De zorg voor veiligheid en zoetwatervoorziening wordt vrij algemeen als een zorg van de overheid gezien, maar dat hoeft natuur-

lijk niet per se de rijksoverheid te zijn.³ De overheid hoeft ook niet te allen tijde 100% veiligheid te garanderen en ook niet ten behoeve van iedereen en elke functie op elk moment iedere gewenste hoeveelheid schoon water beschikbaar te stellen. Burgers hebben vanzelfsprekend ook een eigen verantwoordelijkheid binnen het waterbeheer. Voor de legitimiteit van het overheidsoptreden is het wel van groot belang dat duidelijk is wat precies de taken en verantwoordelijkheden van de overheid zijn, met andere woorden waar de verantwoordelijkheid van de overheid ophoudt en die van de burger begint. Voor burgers is dit van belang omdat zij dan kunnen weten waar zij de overheid op kunnen aanspreken als de zorgplicht niet goed wordt vervuld, maar ook omdat ze dan weten wanneer zij zelf verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen.⁴

2.2 De reikwijdte van de overheidszorg voor het waterbeheer

Hiervoor is uiteengezet dat waterbeheer een zorg van de overheid is. De Waterwet kadert de reikwijdte van die zorg wel in en doet dat door middel van normen voor veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit, en bepaalde functies, door een verdringingsreeks voor watertekorten in tijden van waterschaarste (hoofdstuk 2 van de Waterwet en hoofdstuk 5 van de Wm), door plannen waarin wordt aangegeven welke maatschappelijke functies worden beschermd, en in welke mate en volgorde. In de waterplannen wordt ook aangegeven welke doelen de betreffende overheid in de planperiode wil bereiken, rekening houdend met wat haalbaar is en hoe de voorgenomen maatregelen zullen worden gefinancierd (hoofdstuk 4 van de Waterwet, maar ook bijvoorbeeld het gemeentelijk riooleringsplan op grond van art. 4.22 Wm, de structuurvisies en het bestemmingsplan op grond van de Wro, voor zover daarin waterbelangen worden beschermd). Op de reikwijdte en de precieze inhoud van de overheidszorg wordt uitvoeriger ingegaan in het vervolg van deze bijdrage.

2.3 Wat is waterbeheer?

‘Waterbeheer’ ziet op de overheidszorg voor het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en het vervullen van maatschappelijke functies van watersystemen (art. 1.1 en 2.1 Waterwet). Daarmee wordt waterbeheer als overheidstaak gekoppeld

3. De Rob/Rfv denkt daar anders over en acht dit een rijkstaak. Ook de regering denkt dat dit een rijkstaak betreft, gezien het voorontwerp voor een Deltawet en de benoeming van een Delta-commissaris (een regeringscommissaris) per februari 2010.

4. Daarvoor zijn bewustwording en voorlichting bijzonder belangrijk. Een instrument dat kan zorgen voor een grotere bewustwording bij burgers van de waterstaatkundige omstandigheden waarin zij wonen, kan een waterparagraaf in koopcontracten zijn (zie hierover P. de Putter & M. van Rijswijk, Naar een waterparagraaf in koopcontracten, Gemeentestem 2005, 7237, p. 533-543, maar ook de provinciale risicokaarten die worden vastgesteld in het kader van de implementatie van de Europese Richtlijn Overstromingsrisicobeheer (Richtlijn 2007/60/EG).

aan het bereiken van de doelstellingen van de Waterwet.⁵ Bij maatschappelijke *functies van watersystemen* gaat het om de bestemming in waterhuishoudkundige zin en moet men denken aan de drink- en industriewatervoorziening, natuur, bos en landschap, sport- en beroepsvisserij, schelpdierteelt, water- en oeverrecreatie, beroepscheepvaart, transport via buisleidingen, energievoorziening, afvoer van water, ijs en sediment, veiligheid, watervoorziening ten behoeve van het peilbeheer, verziltingsbestrijding, bebouwing en landbouw, winning van delfstoffen, defensie, en de verwijdering van afvalstoffen van huishoudens en industrie. Het gaat bij waterbeheer daarmee om de bescherming van zowel ecologische, economische als algemeen maatschappelijke belangen.

2.4 Beheer in de Waterwet

Uit de omschrijving van 'beheer' in artikel 1.1. Waterwet vloeit voort dat het gaat om het 'beheer van een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan', waarbij het beheer ziet op zowel oppervlaktewater, grondwater, overgangswater en zeewater als bijbehorende kunstwerken. De beheerder in de zin van de Waterwet is daarmee de *watersysteembeheerder* en die ontleent zijn bevoegdheden primair aan de Waterwet en de organieke wetgeving. Beheer in de zin van watersysteembeheerder is in de Waterwet het operationele beheer, gericht op uitvoering, ook al heeft het zowel een actieve als een passieve component.

Beheer is een lastig begrip in het waterstaatsrecht. De Goede omschreef het als: 'de ganse zorg voor het waterstaatswerk'. Van de beheerder mogen 'als belast met de instandhouding van het algemeen nut van een waterstaatswerk al die handelingen worden verwacht, welke karakteristiek voor dat nut en dat werk zijn te achten'.⁶ Van den Berg omschreef het als zijnde de typisch waterstaatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor een waterstaatswerk. Dat betrof aanvankelijk met name specifieke objecten (waterloop, dijk, sluis, weg) en tegenwoordig betreft het veelal een watersysteem of een deel daarvan. In zijn visie kan ook de gemeente met het beheer van waterstaatswerken zijn belast en is de gemeente dat feitelijk ook.⁷ In de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt onder beheer 'onder de zorg of het toezicht van' verstaan.⁸ Van belang is dat het beheer op zichzelf niet de bevoegdheid meebrengt tot het stellen van voor de burgers algemeen verbindende regels of tot het nemen van bindende beslissingen jegens burgers (verboden, vergunningen). Hiertoe worden aan de beheerder via de geëigende

weg de noodzakelijke wettelijke bevoegdheden toegekend, aldus Van den Berg.⁹

Naast de beheerder hebben immers ook andere overheden, in het bijzonder het Rijk, de provincie en de gemeente, een zorgplicht en wettelijke taken om de doelstellingen van de Waterwet te bereiken, bijvoorbeeld door middel van strategische planning, normstelling, toezicht, en specifieke zorgplichten, zoals bijvoorbeeld voor het stedelijk waterbeheer. Voor de praktijk is het belangrijk om te weten welke overheid voor welk deel van het waterbeheer verantwoordelijk is en in welke mate.

3 Wie is 'de waterbeheerder'?

3.1 Centraal en functioneel decentraal beheer

Van oudsher is in Nederland gekozen voor een onderscheid tussen het *waterhuishoudkundig hoofdsysteem* en het *regionale watersysteem*.

Welke wateren precies onder het hoofdsysteem vallen, wordt aangegeven in het Waterbesluit en de Waterregeling (op grond van art. 3.1 Waterwet). Het gaat dan om de grote wateren zoals de Noordzee, de Waddenzee, en de grote meren en kanalen. Voor het hoofdsysteem wijst de Waterwet de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) als beheerder aan. Feitelijk wordt die taak uitgevoerd door Rijkswaterstaat.

Het regionale watersysteem wordt bij provinciale verordening aan een overheidslichaam toebedeeld (art. 3.2 Waterwet).¹⁰ Beheerder voor een regionaal systeem is in beginsel het waterschap, gezien het decentralisatiebeginsel zoals dat is neergelegd in artikel 2 lid 2 Waterschapswet. Dit vloeit voort uit het gegeven dat in Nederland voor het regionale waterbeheer is gekozen voor functioneel decentraal bestuur. De waterschappen zijn de openbare lichamen die de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben (art. 1 Waterschapswet). Als wettelijke taak hebben zij de zorg voor het watersysteem en het zuiveren van afvalwater, eventueel aangevuld met andere waterstaatsaken. Kenmerkend voor het functionele waterschapsbestuur is de beperking van de taak tot het watersysteembeheer en de zuiveringstaak, de beperking tot een bepaald gebied, waarbij een waterstaatkundige eenheid of deelstroomgebied bepalend is (waarbij het aan de provincie is om het gebied vast te stellen), en de verplichte eigen financiering voor het grootste deel van de taken. De financiering van de taken die een bovenwaterschappelijk belang dienen (zoals bij de primaire waterkeringen die vaak een groter gebied beschermen dan alleen het betreffende waterschapsgebied), geschiedt door Rijk of provincie (art. 98 Waterschapswet). In het bestuur van het waterschap is een afspiegeling van de verschillende betrokken belangengroepen terug te vinden, de zetels zijn gereserveerd per belangengroep. Het gaat dan om een vooraf vastgelegd aantal zetels voor ingezetenen (die

5. Zie uitvoeriger over het onderscheid tussen taak, beheer en zorgplicht in het waterrecht H.F.M.W. van Rijswijk, *De Waterwet in relatie tot andere delen van het omgevingsrecht*, in: De Kramer & Teesing 2007, p. 25-29.

6. B. de Goede, *Het beheer in het waterstaatsrecht*, diss., Leiden 1951, p. 77.

7. J.T. van den Berg, A. van Hall & H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterstaats- en waterschapsrecht*, Deventer: Kluwer 2003, p. 32-33.

8. Art. 1 Wet beheer rijkswaterstaatswerken, zie eveneens, M.V. van Ginkel, *Beheer ontleed. Schouw van een kernbegrip in het waterstaatsrecht*, in: *Lex aquarum, Liber amicorum (Teulingsbundel)*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2000, p. 195-202.

9. Van den Berg, Van Hall & Van Rijswijk 2003, p. 34. Beheer staat eveneens los van eigendomsverhoudingen.

10. Zie hierover Van den Berg, Van Hall & Van Rijswijk 2003, p. 60 e.v.

rechtstreeks worden gekozen) en voor de belangencategorieën ongebouwd, natuur en bedrijven, die in het waterschapsbestuur worden benoemd door hun belangenorganisaties.

Er zijn voor- en tegenstanders van de keuze voor functioneel bestuur voor het waterbeheer, maar zonder al te diep op deze discussie in te gaan, kan worden opgemerkt dat de keuze voor functioneel bestuur goed aansluit bij Europese ontwikkelingen, die een bevoegde autoriteit voor het waterbeheer per stroomgebied voorschrijven. Voorts is gebleken dat met name de gebiedsindeling op basis van deelstroomgebieden, de betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden in het bestuur, de eigen financiering en de specifieke bevoegdheden en instrumenten belangrijke aspecten zijn om de waterbeheertaak goed te kunnen vervullen.

3.2 Centralistische tendensen

Men ziet onder invloed van het Europese recht, de voortgaande wens tot verdere integratie en de grotere nadruk op wettelijke normering (zie de bijdrage van Havekes in dit nummer) een tendens naar meer centralisatie in plaats van decentralisatie ontstaan. Ook de beheergebieden van de verschillende regionale waterschappen zijn de afgelopen decennia enorm in omvang toegenomen. Om op tijd en volledig te kunnen voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen heeft ‘de lidstaat Nederland’, die immers verantwoordelijk is voor het correct implementeren van Europese waterrichtlijnen, bevoegdheden en instrumenten nodig om de lagere overheden aan te kunnen sturen en in te grijpen, als dat nodig is. Dit ziet men ook terug in de Waterwet.

3.3 Andere waterbeheerders

Naast de beheerder in de zin van de Waterwet (de minister van VenW als bestuursorgaan belast met het beheer, en de 26 waterschappen), zijn er zoals gezegd meer overheden met een zorgtaak voor het waterbeheer, zoals het Rijk als wetgever, de provincie en de gemeente. Zij zijn dus ook ‘waterbeheerders’ in de hiervoor omschreven algemene zin.¹¹

3.4 De rol van burgers binnen het waterbeheer

Hiervoor is al gewezen op de rol van de burger binnen het waterbeheer. Onder burgers versta ik dan burgers, bedrijven en ngo’s. Daar waar de zorgplicht van de overheid ophoudt, dienen burgers zelf maatregelen te nemen om veilig te kunnen wonen, zorg te dragen voor een duurzaam watergebruik en bij te dragen aan de bescherming van de waterkwaliteit. Naast het zelf nemen van maatregelen en het voldoen aan wettelijke verplichtingen, zoals vergunningvoorschriften, een zorgplicht voor degene die handelingen verricht waarvan hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze tot aantasting van de waterbodem of oever kunnen leiden (art. 6.8), meldingen, het betalen van de verschillende belastingen en heffingen en het moeten

accepteren of treffen van maatregelen op grond van verschillende gedoogplichten en onderhoudsplichten, staan de burger verschillende andere mogelijkheden ter beschikking. Zo kan door middel van publieke participatie een actieve inbreng worden geleverd in het beleid dat voor het waterbeheer wordt vastgesteld. Door middel van inspraak, maar ook door gebruik te maken van de rechtsbeschermingsmogelijkheden kan een bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen worden geleverd (al zal dat niet altijd de inzet van de burger zijn). Ten slotte kan door gebruik te maken van het actieve en passieve kiesrecht – in het bijzonder in het bestuur van het waterschap – de rol van de burger binnen het waterbeheer toenemen.

3.5 De rol van drinkwaterbedrijven binnen het waterbeheer

Ten slotte is er nog de zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. In Nederland is die zorg neergelegd bij de overheid, als zijnde een dwingende reden van groot openbaar belang. Het is aan alle ‘bestuursorganen’ om invulling te geven aan die zorg, en dat betekent in het bijzonder dat de drinkwaterbronnen goed beschermd moeten worden, ongeacht het beleids-terrein waarop de overheid zich begeeft (art. 2 Drinkwaterwet). Deze zorg staat naast de bescherming van de drinkwaterbronnen zoals die in de Waterwet is geregeld. De drinkwaterbedrijven zijn verantwoordelijk voor de productie en distributie van drinkwater binnen een bepaald distributiegebied. Naast het leveren van een goed product (drinkwater) hebben de drinkwaterbedrijven ook de taak bij te dragen aan de bescherming van de drinkwaterbronnen (art. 7 Drinkwaterwet).

3.6 Resumerend

Dit alles overziend wordt het waterbeheer uitgeoefend door een bont gezelschap van overheden, die alle hun eigen taken hebben – of dat nu is als waterbeheerder, beheerder, of als overheid op wie een specifieke zorgplicht rust. Naast de overheden zijn ook de drinkwaterbedrijven en burgers belangrijke partijen om aan de doelstellingen van de Waterwet te kunnen voldoen. Het betreft in essentie gedeelde verantwoordelijkheden voor het waterbeheer, die onderling dienen te worden afgestemd.

4 De taken en bevoegdheden van de waterbeheerder

In deze paragraaf wordt per bevoegd gezag (Rijk, provincie, gemeente en waterschap) aangegeven welke taken zij hebben op het terrein van het waterbeheer.

4.1 Taken en bevoegdheden op rijksniveau (wetgever en minister)

Het Rijk heeft vanzelfsprekend belangrijke taken en bevoegdheden binnen het waterbeheer. Die taken liggen op het terrein van het strategisch beleid, de normering, het toezicht en calamiteiten. Voorts heeft de minister van VenW taken als beheerder van de rijkswateren.

11. Zie hierover H.J.M. Havekes, Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 163 e.v.

Beleid

Het strategisch nationaal beleid wordt op centraal niveau, in het bijzonder door de minister van VenW samen met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) neergelegd in het Nationaal Waterplan (art. 4.1).¹² In het Nationaal Waterplan worden de hoofdlijnen van het nationaal waterbeleid en de aspecten van het nationale ruimtelijk beleid dat relevant is voor het waterbeleid, vastgelegd. Voorts vindt de afstemming van het internationale waterbeleid vooral op centraal niveau plaats, evenals de implementatie van de Europese regelgeving die van invloed is op het waterbeheer, bijvoorbeeld door de afstemming van de verschillende grensoverschrijdende stroomgebiedbeheerplannen, maar ook door middel van de *Common Implementation Strategy* en het betrokken zijn bij de opstelling van de verschillende *guidances* bij de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Normering

De normen voor waterveiligheid – in het bijzonder de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste waterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkeringen moeten zijn berekend – zijn opgenomen in een bijlage bij de Waterwet zelf (art. 2.2) en nader uitgewerkt bij ministeriële regeling (de Waterregeling) voor zover het de overstromingskansen en de relatie tussen hoogwaterstanden en overschrijdingskansen betreft. Voor niet primaire keringen biedt de Waterwet de mogelijkheid om bij AMvB – het Waterbesluit – veiligheidsnormen vast te stellen (art. 2.4). De minister van VenW dient te zorgen voor technische leidraden voor het ontwerp, beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen (art. 2.6). Ook het voorkomen dat de kustlijn van Nederland landinwaarts verplaatst, is een taak voor het Rijk.¹³ De minister van VenW geeft op een kaart aan waar de kustlijn ligt en of het noodzakelijk is de kustlijn te beschermen, bijvoorbeeld door middel van zandsuppleties (art. 2.7). Voorts wordt de verdringingsreeks voor de verdeling van schaars water in tijden van watertekorten op rijksniveau (in het Waterbesluit) vastgesteld (art. 2.9). Ook de normen voor de verschillende functies worden bij AMvB, dat wil zeggen in het Waterbesluit, vastgesteld (art. 2.11). Normen voor de waterkwaliteit worden op rijksniveau (bij AMvB, in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water) vastgesteld, al zijn deze niet direct gebaseerd op de Waterwet, maar op hoofdstuk 5 van de Wm (art. 2.10).

Het is ook de minister van VenW die zorg draagt voor het waarschuwen van de relevante overheden indien er hoog water dreigt dat kan leiden tot een doorbraak van de primaire keringen. Daartoe worden alarmpeilen vastgesteld (art. 3.3).

Toezicht

In de Waterwet is gekozen voor getrappt toezicht. Het Rijk houdt toezicht op de provincie en in eerste instantie houden de provincies toezicht op de waterschappen, en alleen als dat niet voldoende is, heeft het Rijk ook toezichtsbevoegdheden met betrekking tot de waterschappen. Indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken, kunnen bij AMvB of ministeriële regeling regels worden gesteld over de informatie die lagere overheden dienen aan te leveren (art. 3.10). Onder dezelfde voorwaarden kunnen ook regels worden gesteld over de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van regionale waterplannen of waterbeheerplannen van de waterschappen (art. 3.11).

Ten slotte kan de minister van VenW gedeputeerde staten of het bestuur van een waterschap een aanwijzing geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer, maar weer alleen als internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken (art. 3.13). Wanneer de aanwijzing niet wordt opgevolgd, kan de minister zelf de noodzakelijke beslissing nemen. In aanvulling op bestaande toezichtsbevoegdheden is een wetsvoorstel Naleving Europese regels publiekrechtelijke entiteiten in verband met de nakoming van Europeesrechtelijke verplichtingen in voorbereiding.

Taken in het kader van het beheer

De minister van VenW is tevens beheerder van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem en heeft daarmee de taak zorg te dragen dat het waterhuishoudkundig hoofdsysteem aan de doelstellingen van de Waterwet voldoet. Hieruit vloeien verschillende taken voort.

Zo dient een beheerplan te worden gemaakt voor de rijkswateren (art. 4.6) en moet een legger worden vastgesteld waarin staat omschreven waar rijkswaterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie aan moeten voldoen (art. 5.1). De legger moet vergezeld gaan van een technisch beheersregister voor de primaire waterkeringen. Het gaat daarbij om het vastleggen van de gewenste toestand van het waterstaatswerk, die niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de feitelijke situatie.

Voorts dient voor de rijkswateren een peilbesluit te worden vastgesteld, althans voor die wateren die bij AMvB zijn aangewezen (art. 5.2 Waterwet en art. 5.1 Waterbesluit). Er rust op grond van artikel 5.3 een verplichting op de minister van VenW om de nodige maatregelen te treffen, zodat de waterstaatswerken die onder zijn beheer staan, veilig en doelmatig gebruikt kunnen worden overeenkomstig de functies die aan de waterstaatswerken zijn toegekend.

Indien een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk wordt gewijzigd of een nieuw werk wordt aangelegd, geschiedt dit bij projectplan (art. 5.4). Wanneer het plan betrekking heeft op de aanleg of wijziging van primaire keringen of andere aangewezen gevallen, dan kan gebruik worden

12. Zie over de waterplannen M. Aerts & P. de Putter, *Is de nieuwe generatie waterplannen in een goede toestand?*, M en R 2009 en de Review die het Planbureau voor de Leefomgeving heeft gemaakt als ondersteuning voor de inspraak (zie <www.planbureauvoordeleefomgeving.nl>).

13. De Waterwet spreekt 'van rijkswege', vermoedelijk omdat het gaat om feitelijke werkzaamheden.

gemaakt van de projectprocedure uit hoofdstuk 5, paragraaf 2.¹⁴

Met de regeling voor waterbodemsaneringen krijgt ook het Rijk taken in het kader van het saneringsbeheer (hoofdstuk 5, par. 3).

Het is ook de Minister van VenW als beheerder van rijkswater die zorgt draagt voor calamiteitenplannen, het houden van oefeningen en het nemen van maatregelen (hoofdstuk 5, par. 5), zodat adequaat opgetreden kan worden indien er sprake is van gevaar.

Het beheer van rijkswateren betekent dat voldaan moet worden aan de vastgestelde normen, zowel voor de kwaliteit als voor de veiligheid en de verschillende functies van de wateren. Daarvoor heeft de minister verschillende instrumenten ter beschikking, zoals vergunningverlening (hoofdstuk 6) en handhaving (hoofdstuk 8). Verder zijn de in de Waterwet opgenomen gedoogplichten en bijzondere bevoegdheden van oudsher van groot belang voor de aanleg en het beheer van waterstaatswerken (hoofdstuk 5, par. 4). Voor de financiering van het watersysteembeheer staat de minister van VenW een verontreinigingsheffing ter beschikking (art. 7.10). Er bestaat discussie over de vraag of de verontreinigingsheffing moet worden afgeschaft. Vooralsnog lijkt de heffing echter goed te passen binnen de door de KRW opgelegde verplichting de kosten van waterdiensten terug te winnen, en is de heffing in overeenstemming met het beginsel 'de vervuiler betaalt'.¹⁵ Een ander financieel instrument is het recht om ontstane schade aan waterstaatswerken, ook door bodemverontreiniging, te verhalen op diegene door wiens onrechtmatige daad de schade is veroorzaakt. Het Rijk kan ook de schade die het waterschap lijdt, verhalen (art. 7.22).

4.2 Taken en bevoegdheden van de provincie

De provincie heeft met name taken in het kader van het strategisch beleid, de normstelling, de taakopdracht voor het beheer aan waterschappen of andere openbare lichamen en het toezicht.

Beleid

Provinciale staten dienen een strategisch regionaal waterplan te maken, waarin ze de hoofdlijnen van het regionale beleid en de aspecten van het provinciale ruimtelijk beleid dat relevant is voor het waterbeleid, vastleggen (art. 4.4). Alle provinciale plannen tezamen dienen het gehele grondgebied te beslaan.

Normstelling

Ook hebben provinciale staten taken op het gebied van de normstelling. Het betreft veiligheidsnormen voor niet-primaire waterkeringen (art. 2.4 en 2.5), de normen voor de gemiddelde overstromingskans met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren berekend moeten zijn (art. 2.8), en er kunnen, indien bij AMvB

bepaald, nadere regels met betrekking tot de verdringingsreeks worden gesteld, waarbij de mogelijkheid bestaat die ook voor de verdeling van grondwater mogelijk te maken (art. 2.9). Provinciale staten hebben ook als taak nadere regels te stellen over de voorbereiding, goedkeuring, vormgeving en inrichting van de beheerplannen die door de waterschappen moeten worden gemaakt (art. 4.7), voor de inhoud, vorm en periodieke herziening van de legger van de waterschappen (art. 5.1), voor de aanwijzing van de oppervlaktewateren waar een peilbesluit voor moet worden vastgesteld (art. 5.2), en voor de aanwijzing van projectplannen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken van bovenlokale betekenis, niet zijnde primaire waterkeringen, die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht, zodat daar de projectprocedure van hoofdstuk 5, paragraaf 2 op van toepassing wordt (art. 5.5).

Taakopdracht voor het beheer aan waterschappen of andere openbare lichamen

Het is aan provinciale staten om het beheer van regionale watersystemen op te dragen aan een overheidslichaam. Daarbij moet rekening worden gehouden met de keuze dit bij voorkeur aan de waterschappen op te dragen, maar beheertaken kunnen ook aan andere overheidslichamen worden opgedragen (art. 3.2).

Toezicht

Naast de toedeling van het regionale beheer door provinciale staten, hebben gedeputeerde staten belangrijke taken in het kader van het toezicht. Zo hebben gedeputeerde staten het toezicht op alle primaire waterkeringen, ook die welke in beheer bij het Rijk zijn. Evenals het Rijk kunnen provinciale staten een verordening vaststellen waarin wordt geregeld welke informatie de besturen van de waterschappen moeten verstrekken (art. 3.10), en kunnen regels worden gesteld over de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van waterbeheerplannen van de waterschappen (art. 3.11). Voorts kunnen ook gedeputeerde staten aanwijzingen geven aan het bestuur van het waterschap over de uitoefening van taken en bevoegdheden, en kunnen gedeputeerde staten beslissingen nemen in plaats van het bestuur van het waterschap (art. 3.12). Deze bevoegdheden kunnen alleen worden uitgeoefend indien dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Eenzelfde bevoegdheid om een besluit te nemen in plaats van een ander bestuursorgaan is te vinden in artikel 5.11, waarbij het gaat om uitvoeringsbesluiten die moeten worden genomen om een projectplan uit te voeren, en indien een bestuur van een waterschap niet of niet voldoende optreedt bij gevaar (art. 5.31). Een bijzonder aspect van het provinciale toezicht betreft de goedkeuring van de beheerplannen en de projectplannen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken van de waterschappen.

Coördinatie

Een coördinerende taak van gedeputeerde staten is het zorg dragen voor een gecoördineerde uitvoering van een projectplan voor de aanleg of wijziging van een projectplan (art. 5.8), en meer in het algemeen de afstemming

14. Zie hierover uitvoeriger F.A.G. Groothuijse, Water weren. Het publiekrechtelijk instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009.

15. A.M. Keessen, H.F.M.W. van Rijswick & S. de Vries, Afschaffing van de verontreinigingsheffing in Europeesrechtelijk perspectief, <www.centrumvooromgevingsrecht.nl>.

tussen het waterbeleid, het milieubeleid, het natuurbeschermingsbeleid en het ruimtelijk beleid. Hieronder valt bijvoorbeeld ook de bevoegdheid van de provincie om bij verordening regels te stellen met betrekking tot vast te stellen waterakkoorden tussen verschillende waterbeheerders, althans voor zover het de regionale wateren betreft (art. 3.7).

Vergunningverlening voor de grotere grondwateronttrekkingen en -infiltraties en bodemenergie

Ondanks dat de provincie geen beheerder is in de zin van de Waterwet, hebben gedeputeerde staten wel de bevoegdheid vergunningen te verlenen voor grotere grondwateronttrekkingen en infiltraties ten behoeve van industriële toepassingen, de openbare drinkwatervoorziening of bodemenergiesystemen¹⁶ (art. 6.4). Het wekt verwondering dat de provincie geen beheerder is, maar provinciale staten wel bevoegd zijn een grondwaterheffing in te stellen. De Waterwet draagt echter een aantal specifieke taken uit het grondwaterbeheer op aan de provincie, zoals het nemen van maatregelen die direct verband houden met het voorkomen van nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties, noodzakelijke onderzoeken in verband met het grondwaterbeleid, het bijhouden van een register met onttrekkingen en infiltraties, het betalen van nadeelcompensatie en het financieren van onderzoek naar schade veroorzaakt door grondwateronttrekkingen (art. 7.7).

4.3 Taken en bevoegdheden van het waterschap

Het waterschap is beheerder van het regionale watersysteem en heeft daarmee de taak zorg te dragen dat het watersysteem aan de doelstellingen van de Waterwet voldoet. Het gaat daarbij zowel om kwaliteitsbeheer als om kwantiteitsbeheer, de zorg voor de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen,¹⁷ en de zorg dat het watersysteem aan zijn maatschappelijke functies kan voldoen.

Meer concreet betekent dit dat het waterschap ervoor zorg draagt dat aan alle wettelijke normen wordt voldaan.

Beheerplan en legger

Het waterschap maakt een beheerplan voor de regionale watersystemen (art. 4.6), waarbij is voorzien in afstemming met het provinciale regionale waterplan en de plannen van andere beheerders (Rijk en andere waterschappen), en moet een legger vaststellen waarin staat omschreven waar waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie aan moeten voldoen (art. 5.1). De legger moet vergezeld gaan van een technisch beheersregister voor de primaire waterkeringen.

De keur

Het algemeen bestuur van het waterschap heeft ook de bevoegdheid normen, geboden en verboden te stellen. Deze bevoegdheid tot het vaststellen van de zogeheten keur is gebaseerd op de Waterschapswet (art. 78). De keur

heeft een ruime reikwijdte en kan zien op de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen, te weten het watersysteembeheer in een bepaald gebied. In de keur kunnen vanzelfsprekend geen regels worden gesteld met hetzelfde doel als waarin een hogere regeling reeds voorziet.

Het peilbesluit

Voorts dient voor waterlichamen een peilbesluit te worden vastgesteld, althans voor die wateren die bij provinciale verordening zijn aangewezen (art. 5.2 Waterwet). Voor waterschappen is relevant dat ook voor grondwater een peil kan worden vastgesteld.

Aanleg en beheer van waterstaatswerken

Er rust op grond van artikel 5.3 een verplichting op het waterschap om de nodige maatregelen te treffen, zodat de waterstaatswerken die onder zijn beheer staan, veilig en doelmatig gebruikt kunnen worden overeenkomstig de functies die aan de waterstaatswerken zijn toegekend.

Ook indien een waterstaatswerk in beheer bij het waterschap wordt gewijzigd of een nieuw werk wordt aangelegd, geschiedt dit bij projectplan (art. 5.4). Wanneer het plan betrekking heeft op de aanleg of wijziging van primaire keringen of andere aangewezen gevallen (hetgeen geschiedt bij provinciale verordening), dan kan gebruik worden gemaakt van de projectprocedure uit hoofdstuk 5, paragraaf 2.¹⁸

Met de opname van de regeling voor waterbodemsanereringen krijgt ook het waterschap taken in het kader van het saneringsbeheer (hoofdstuk 5, par. 3).¹⁹

Calamiteiten

Waterschappen hebben de taak regionale calamiteitenplannen te maken, oefeningen te houden en maatregelen te nemen (hoofdstuk 5, par. 5), zodat adequaat opgetreden kan worden indien er sprake is van gevaar.

Afvalwaterzuivering

De waterschappen hebben een zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater in rioolwaterzuiveringsinstallaties. Dat betekent niet per se dat het waterschap zelf de zuiveringsinstallatie moet exploiteren. Het is ook mogelijk de exploitatie aan een andere rechtspersoon over te laten (art. 3.4). In overleg met de gemeente kan, onder de voorwaarde dat dit aantoonbaar doelmatiger is, de zorg voor de zuivering ook aan een gemeente worden overgedragen.

Instrumenten ten behoeve van het beheer

Het beheer van het regionale watersysteem wordt mogelijk gemaakt door de toekenning van verschillende bevoegdheden en instrumenten, zoals vergunningverlening voor handelingen in het watersysteem (hoofdstuk 6) en handhaving (hoofdstuk 8). Verder zijn de in de Waterwet opgenomen gedoogplichten en bijzondere bevoegd-

16. Zie hierover bijvoorbeeld: P. de Putter & M. Aerts, Juridische aspecten van energieopslag in de bodem, M en R 2006/7, p. 414-421.

17. Zie hierover Groothuijse 2009.

18. Zie hierover F.A.G. Groothuijse, De aanleg of wijziging van waterstaatswerken volgens het wetsvoorstel Waterwet, Bouwrecht 2007, p. 370-380.

19. Zie S. van Stolwijk & T. van den Heuvel, Waterbodems in de Waterwet, Bodem 2006/4, p. 155-156.

heden ook voor de regionale waterbeheerder van oudsher van groot belang voor de aanleg en het beheer van waterstaatswerken (hoofdstuk 5, par. 4). Voor de financiering van het watersysteembeheer staat het waterschap eveneens een verontreinigingsheffing ter beschikking (art. 7.2). Deze heffing moet worden onderscheiden van de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing, die het waterschap ter beschikking staan op grond van artikel 117 en 122d van de Waterschapswet. Om de kosten voor maatregelen te betalen die betrekking hebben op primaire waterkeringen, kan het waterschap aanspraak maken op financiering door het Rijk (art. 7.23).

Uit vorenstaand overzicht blijkt dat de regionale waterbeheerder niet meer het bevoegd gezag is voor lozingen op de riolering. Die worden in de Wm geregeld. Het waterschap krijgt daar een adviesbevoegdheid voor in de plaats. In beginsel blijft het waterschap bevoegd in de keur regels te stellen voor lozingen vanuit de riolering op de zuivering, om zo grip te houden op de verontreiniging die via de zuivering in het watersysteem kan komen, tenzij wordt geoordeeld dat dit onderwerp uitputtend is geregeld in een hogere regeling, bijvoorbeeld door de opgenomen uitzondering in artikel 6.2 lid 2 Waterwet of artikel 2.26 lid 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Indien het laatste het geval is, heeft de waterbeheerder een probleem, omdat de beheerder immers gehouden is te voldoen aan de kwaliteitsnormen die voor oppervlaktewater worden gesteld in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water maar dan onvoldoende instrumenten en bevoegdheden heeft om deze taak uit te voeren.

4.4 Taken van de gemeente

In de Waterwet zijn eveneens zorgplichten voor de gemeente (gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders) opgenomen.²⁰ Dit betreft de zorgplicht voor de doelmatige inzameling en verwerking van het afvloeiend hemelwater, voor zover van degene van wie het hemelwater afkomstig is, niet verwacht kan worden dat deze het op of in de bodem of het oppervlaktewater brengt (art. 3.5).²¹ De tweede zorgplicht is om in het openbaar gemeentelijk gebied maatregelen te nemen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Ook deze zorgplicht is ingeperkt: het

nemen van de maatregelen moet doelmatig zijn en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoren (art. 3.6). De grondwaterzorgplicht is een resultaat van al lang bestaande problemen met grondwater in stedelijk gebied, waarbij duidelijk werd dat burgers met lege handen stonden omdat onduidelijk was welk bevoegd gezag kon worden aangesproken om maatregelen te treffen.²² Het is echter nog steeds niet helemaal duidelijk wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is.²³ Naast de in de Waterwet opgenomen zorgplichten kent de Wm nog een gemeentelijke zorgplicht voor de doelmatige inzameling en het transport van stedelijk afvalwater (art. 10.33 Wm). De beleidsmatige uitwerking van deze drie zorgplichten vindt plaats in het gemeentelijk rioleringsplan (art. 4.22-4.24 Wm). Bij de voorbereiding van het rioleringsplan worden gedeputeerde staten, de beheerders van rioolwaterzuiveringsinstallaties en de waterschappen als beheerder van het oppervlaktewater betrokken. Gedeputeerde staten zijn bevoegd aanwijzingen te geven. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid een verordening te maken waarin regels kunnen worden gesteld voor het brengen van hemelwater of overtollig grondwater op of in de bodem of de riolering of een speciale voorziening voor de inzameling van hemelwater of grondwater (art. 10.32a Wm). Voorts heeft de gemeente belangrijke taken op het terrein van de ruimtelijke ordening, waarbij watersysteembelangen hun eigen plaats hebben binnen een goede ruimtelijke ordening.²⁴ Die waterbelangen worden door middel van de watertoets in beeld gebracht.

5 Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder?

5.1 Reikwijdte van de zorgplicht voor het waterbeheer: wat moet en wat kan?

Uit het voorgaande kunnen de volgende bevindingen worden afgeleid. De overheid ziet het als haar taak zorg te dragen voor het waterbeheer. Deze overheidszorg wordt in de Waterwet duidelijk afgebakend door het opnemen van wettelijke normen voor de verschillende onderdelen van het waterbeheer. Die normen worden gesteld door de overheidsorganen van de algemene democratie: het Rijk (wet in formele zin, AMvB of ministeriële regeling) en de provincie (door provinciale staten bij provinciale verordening). De zorgplicht van de overheid wordt verder

20. Zie uitvoeriger over het gemeentelijke waterbeheer: G. Heger, Gemeentelijk waterbeheer, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009 en P. Jong, Gemeentelijke watertaken en zorgplichten, in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswijk, Weids water, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006, p. 303-329.

21. In de Waterwet is een deel van de Wet gemeentelijke watertaken opgenomen, zie hierover: H.J.M. Havekes, Het wetsvoorstel verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken, M en R 2006/9, p. 534-538 en over hemelwateroverlast onder meer P. Jong, Wateroverlast op straat door hevige regenval. Enkele voorbeelden uit de jurisprudentie, Jurisprudentie Milieurecht 2009, p. 669-675; P. Jong, Wateroverlast op straat: een juridische verkenning van een lokaal klimaatprobleem, in: N. Teesing (red.), Juridische aspecten van klimaatverandering, Vereniging voor Milieurecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 97-113; P. de Putter & J. Robbe, Alle regen komt van boven, maar wat kan de gemeente ermee?, TO 2005/2.

22. A. Laninga-Busch & H.F.M.W. van Rijswijk, Grondwaterbeheer in bebouwd gebied. Een juridisch toekomstperspectief, Bouwrecht 2005, p. 568-577, P. de Putter, De tien geboden voor een stedelijk grondwaterbeheer, TO 2003/2, p. 91-99, en P. de Putter, Naar een verantwoordelijkheid voor het onzichtbare water in de stad, M en R 2002 p. 167-172.

23. Zie H.F.M.W. van Rijswijk, De Waterwet in relatie tot andere delen van het omgevingsrecht, in: De Kramer & Teesing 2007. Anders P.J. de Putter, Eindelijk meer duidelijkheid in het stedelijke grondwaterbeheer, Overheid en Aansprakelijkheid 2008/3, p. 159-168.

24. H.K. Gilissen & H.F.M.W. van Rijswijk, Water en ruimte. De bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijk spoor, Amsterdam: Berghanser Pont Publishers, 2009.

ingevuld in plannen, zowel strategische plannen die worden vastgesteld door de betrokken ministers en provinciale staten, als operationele beheerplannen die worden vastgesteld door de beheerders van het hoofdsysteem en het regionale systeem: de minister van VenW en de waterschappen. Het zijn ook de beheerders van de watersystemen die verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de normen. Bij die verantwoordelijkheid behoren bevoegdheden waarmee aan de taak kan worden voldaan. De organen van de algemene democratie, Rijk, provincie en gemeenten, hebben eveneens taken in het waterbeheer, waarvoor zij beschikken over passende bevoegdheden, al berusten die niet allemaal op de Waterwet. Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Dat betekent niet alleen dat de beheerders deze bevoegdheden kunnen gebruiken, maar in beginsel ook dat ze deze bevoegdheden moeten gebruiken, binnen de beleidsvrijheid die bij de toekenning van de bevoegdheden is voorzien. De Waterwet kiest voor een duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling, die direct gekoppeld is aan het bereiken van de doelstellingen van de wet. Natuurlijk is er voorzien in de noodzakelijke beleidsruimte, maar die moet blijven binnen de vastgestelde doelstellingen en normen.

Dat blijkt het meest duidelijk uit artikel 6.21: een watervergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 of de belangen, bedoeld in artikel 6.11 (overige belangen die spelen in de exclusieve economische zone of het belang van de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken).

Deze benadering sluit goed aan bij de Europese waterrichtlijnen, waarbij eveneens het resultaat – het bereiken van de doelstellingen – doorslaggevend is voor het gebruik van de gegeven beleidsvrijheid.²⁵ Tegelijkertijd is het een verandering in de cultuur van het Nederlandse waterbeheer, waarbij een harde afrekening op resultaten niet gebruikelijk is. De nieuwe benadering heeft – zoals alles – voordelen en nadelen. Als nadeel zal worden gezien de beperktere mogelijkheid om van normen af te kunnen wijken. Zeker in complexe gebiedsprocessen, waar de belangen van velen samenkomen en waar beleid uit verschillende beleidsterreinen gecombineerd moet worden, bestaat de behoefte soepel met normen om te gaan. In gezamenlijk overleg tussen alle betrokken partijen moet worden gezocht naar optimale gebiedsoplossingen, waarbij het vaak om ‘geven en nemen’ gaat. Voor de waterbeheerders wordt de speelruimte om te geven kleiner. Zij zullen worden gehouden aan het bereiken van de doelstellingen, niet alleen bij de vergunningverlening, maar ook bij het gebruik van andere bevoegdheden die hun op grond van de Waterwet zijn toegekend. Als voordeel moet worden genoemd dat verantwoordelijkheden en verplichtingen duidelijker worden. Binnen de verantwoordelijkheden van de waterbeheerder kan optimale flexibiliteit worden gezocht en benut. Uit het project Ruimte voor de Rivier blijkt dat het vasthouden aan gestelde doelen en

veiligheidsnormen niet per se belemmerend hoeft te werken en flexibiliteit ook niet in de weg hoeft te staan. De ervaringen om ruimte te geven voor regionale oplossingen binnen vastgestelde normen en kaders blijken positief.

Uit de jurisprudentie kunnen al enige kaders voor de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder worden gedestilleerd. Dat betreft zowel de vraag wat mag, als de vraag wat moet. Daarbij is relevant of de taken en normen moeten worden gezien als inspannings- of als resultaatsverplichtingen. Hierna volgt een – niet-volledige – bespreking van relevante jurisprudentie.

5.2 Aansprakelijkheid voor het tekortschieten in de zorgplicht

Klassieke jurisprudentie over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de waterschappen gaat uit van inspanningsverplichtingen voor het waterkwantiteitsbeheer, in het bijzonder het voorkomen van schade door wateroverlast. Zo worden de handhaving van peilbesluiten en het voorkomen van wateroverlast aangemerkt als een inspanningsverplichting, maar bij ernstige nalatigheid kan sprake zijn van een onrechtmatige overheidsdaad, omdat het waterschap niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan. De rechter geeft een invulling aan de reikwijdte van de zorgplicht die op de waterbeheerder rust, waarbij de waterbeheerder beschikt over een zekere beleidsvrijheid. Bij de toetsing van die beleidsvrijheid wordt niet alleen gekeken of er sprake is van willekeur: er wordt vol getoetst of aan de zorgplicht is voldaan, de beleidsvrijheid heeft in het bijzonder betrekking op *de wijze waarop* invulling is gegeven aan de zorgplicht.

Eveneens kan er sprake zijn van een rechtmatige overheidsdaad, maar waar weliswaar schadevergoeding geboden dient te worden, gebaseerd op het *égalité*-beginsel. Ten slotte bestaat nog de mogelijkheid dat de waterbeheerder schadevergoeding moet betalen in de vorm van nadeelcompensatie, in het geval de schade ontstaat door besluiten, zoals het veranderen van een peilbesluit. De Waterwet kent een algemene nadeelcompensatieregeling in hoofdstuk 7, paragraaf 3, die overigens niet beperkt is tot besluiten.²⁶

Criteria die van belang zijn voor de vraag of een waterschap voldoet aan zijn zorgplicht, zijn:

- ‘het aantal, de aard en de lengte van de waterwegen waarvan het onderhoud ten laste van het waterschap komt,
- het aantal gronden binnen het gebied van het waterschap, waarvan het waterschap weet of behoort te weten dat zij door hun lage ligging bijzonder kwetsbaar zijn voor wateroverlast,
- de middelen – financiële en andere – die het waterschap voor het nakomen van zijn verplichtingen ten dienste staan,

25. Zie H.F.M.W. van Rijswijk, *Bewegend water, over de verdeling van waterrechten en waterplichten binnen stroomgebieden in het Europese en nationale waterrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2008.

26. Zie hierover uitvoeriger G.M. van den Broek & F.A.G. Groothuijse, *De schadevergoedingsregeling in de Waterwet, Overheid en Aansprakelijkheid 2008/3*, p. 146-158, en over schadevergoeding bij bergingsgebieden B. van Ravels, *Bergingsgebieden, schadevergoeding en de Waterwet*, in: Drupsteen, Havekes & Van Rijswijk 2006, p. 207-253.

- in hoeverre de aan het lage peil van de grond verbonden bezwaren (mede)veroorzaakt zijn door de eigenaar of gebruiker van de grond.

Welke betekenis aan deze en dergelijke factoren in een gegeven geval moet worden toegekend, zal veelal slechts met behulp van deskundigen kunnen worden vastgesteld, terwijl dienaangaande een zekere mate van beleidsvrijheid aan het waterschap niet kan worden ontzegd.²⁷

In een zaak die speelde bij waterschap De Dommel, waarbij wateroverlast optrad als gevolg van overstromingen door hoge waterstanden in een rivier, voegde de Hoge Raad daar nog aan toe dat de reikwijdte van de verplichtingen van het waterschap ook worden bepaald door de financiële en andere middelen die het waterschap heeft, waarbij de Hoge Raad eveneens wijst op de beleidsvrijheid van het waterschap.²⁸

Schade door wateroverlast in stedelijk gebied valt in beginsel onder de zorgplicht van de gemeente. Het kan daarbij gaan om verschillende vormen van wateroverlast, zoals lekkende rioleringen, waardoor de grondwaterstand verlaagd wordt en er kans is op paalrot, of schade – bijvoorbeeld te natte kelders en kruipruimten – die ontstaat door juist een te hoge grondwaterstand.²⁹ Ook schade door wateroverlast op straat door het tekortschieten van het rioleringsstelsel komt voor. Ook hier is al enige jurisprudentie ontwikkeld over de zorgplicht die de gemeente heeft in het kader van het stedelijk waterbeheer. De jurisprudentie over de gemeentelijke zorgplicht is nog niet eenduidig. Wel kan worden geconstateerd dat de rechter aansluiting zoekt bij de criteria die zijn ontwikkeld bij de invulling van de zorgplicht voor de waterschappen. Daarbij kan worden gedacht aan het aantal, de aard en de lengte van de rioleringen, het aantal panden en de spreiding daarvan over de gemeente, waarvan de gemeente weet of moet weten dat zij wegens de aard van hun funderingen bijzonder kwetsbaar zijn voor dalingen van het grondwaterpeil, in hoeverre deze kwetsbaarheid voortvloeit uit aan eigenaren toe te rekenen omstandigheden en de financiële en andere middelen die de gemeente voor het nakomen van haar verplichtingen ten dienste staan. Ook de gemeente heeft een zekere marge van beleidsvrijheid bij de bepaling van het gewicht dat aan deze en andere factoren dient te worden toegekend, een en ander uiteraard binnen de marges die uit de gemeente bindende voorschriften,

aanwijzingen,³⁰ rioleringsplannen en wat dies meer zij mochten voortvloeien.³¹ In arresten van de Rechtbank Dordrecht en het Hof Den Haag ging het om schade die bewoners rond het Emmaplein in Dordrecht leden vanwege lekkende riolering. De schadevergoeding werd afgewezen omdat de eisers niet duidelijk konden maken waar precies de gemeente tekort was geschoten in haar zorgplicht. In een zaak in Aalsmeer waar een eigenaar van twee panden stelde schade te hebben geleden ten gevolge van lekkende rioleringen, werd de schadevergoeding wel toegewezen. Na deskundigenonderzoek bleek dat de schade zeer waarschijnlijk het gevolg was van de lekkende riolering.³² Deze jurisprudentie is van voor de inwerking-treding van de Wet gemeentelijke watertaken, die nu in de Waterwet wordt opgenomen. Aangenomen kan worden dat hoe langer de zorgplicht voor het gemeentelijk waterbeheer bestaat en hoe langer de gemeentelijke rioleringsplannen bestaan, hoe makkelijker het wordt om aan te tonen of een gemeente aan haar zorgplicht heeft voldaan. Nu de rioleringsplannen ook dienen aan te geven wat van de perceelseigenaren zelf wordt verwacht, zal er ook meer duidelijkheid gaan ontstaan over de eigen verantwoordelijkheid en de voorzienbaarheid van de schade. In twee recentere vonnissen – een van de voorzieningen-rechter van de Rechtbank Middelburg en een van de Rechtbank Dordrecht³³ – wordt nadere invulling gegeven aan de gemeentelijke zorgplicht. In Kapelle (Zeeland) lijdt eiser schade ten gevolge van hevige regenval, waar het rioleringsstelsel niet op is berekend. De gemeente wordt veroordeeld tot het nemen van passende maatregelen om toekomstige schade te voorkomen. In Dordrecht daarentegen blijven de bewoners met lege handen zitten: de rechtbank oordeelt dat het enkele feit dat een slecht functionerende riolering leidt tot funderingsschade, niet voldoende is om te concluderen dat de gemeente tekort is geschoten in haar zorgplicht (r.o. 4.10). Daarvoor is eerst een toetsing aan de hiervoor reeds genoemde criteria nodig. Relevant zijn in deze zaak bijvoorbeeld de rioleringsplannen van de gemeente, het feit dat de riolering al voor de jaren zestig van de vorige eeuw is aangelegd, dat de gemeente meerdere belangen tegen elkaar af moet wegen, zij is immers niet alleen verantwoordelijk voor het waterbeheer en zij moet ook rekening houden met wateroverlast ten gevolge van grondwaterstijging als de riolering wordt aangepast, en ten slotte kan de gemeente een prioritering aanbrenge in vernieuwingen van de riolering. Van doorslaggevend belang voor een goede invulling van de zorgplicht is

27. HR 9 oktober 1981, NJ 1982, 332 m.nt. CJHB (Bargerbeek, verloren oogst nadat het land na hevige regen onder water is komen te staan). Zie later HR 8 januari 1999, NJ 1999, 319 (schade vanwege hoog water binnen het beheersgebied van waterschap West-Friesland).
28. HR 9 november 2001 en HR 19 november 1999, AB 2002, 20 en 21 m.nt. Th.G.D.
29. Voor deze paragraaf heb ik dankbaar gebruikgemaakt van de scriptie van A. de Snoo, Schade als gevolg van een lekke riolering, Universiteit Utrecht, 2006. De scriptie is beschikbaar in de universiteitsbibliotheek.

30. Bijvoorbeeld de Leidraad Riolering, uitgegeven door RIONED en de Regeling regels over het ontwerp, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen (Stcr. 1996, nr. 43, regeling gebaseerd op art. 10.34 Wm). Zie over de verplichting tot aansluiting op de riolering: J. Robbe, De verplichting tot aansluiting op de riolering (I), TO 2003, p. 118-125 en (II), TO 2003, p. 206-212.

31. Rb. Dordrecht 21 maart 2001, LJN AB0643, Hof Den Haag 18 december 2003, NJ 2004, 203 (Emmaplein Dordrecht, Vereniging Platform Fundering).

32. Rb. Amsterdam 28 december 2005, rolnr. H000417.

33. V.zr. Rb. Middelburg 10 juni 2009, zaaknr. 67489/KG ZA 09-77, LJN B17438 (Kapelle) en Rb. Dordrecht 22 juli 2009, zaaknr. 67634/HA ZA 06-2782, LJN BJ3034 (Belangen Vereniging Funderings Problematiek).

‘of de gemeente die maatregelen heeft genomen die van haar in de gegeven omstandigheden gevegd mochten worden, en voorts of zij de door de onderzoeksbureaus gedane aanbevelingen in voldoende mate heeft opgevolgd en, zo niet, of daarvoor gegronde reden bestond’. (r.o. 4.15)

In casu is er eveneens discussie over het causaal verband tussen de lage grondwaterstand en de schade aan funderingen. De vorderingen worden afgewezen.

5.3 Aansprakelijkheid voor opstallen

Naast de aansprakelijkheid in het geval tekort wordt geschoten in de zorgplicht die op een waterbeheerder kan rusten, bestaat nog de risicoaansprakelijkheid voor opstallen.

In dit kader is eveneens jurisprudentie voorhanden die enige richting kan geven aan de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder.

Riolering is een opstal,³⁴ waarmee artikel 6:174 Burgerlijke Wetboek (BW) van belang is bij de vraag of een gemeente aansprakelijk is als er schade wordt geleden omdat de riolering niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen. Wat zijn die eisen nu? Het betekent bijvoorbeeld wel dat een burger ervan uit mag gaan dat de gemeente aan haar inspanningsverplichting voldoet, maar het betekent niet dat de riolering nooit een drainerende werking mag hebben.³⁵ Er moet sprake zijn van gevaar, in de zin dat er een kans op schade is, en die schade moet zich ook daadwerkelijk voordoen. Het hangt af van de invulling van de zorgplicht of de riolering aan de gestelde eisen voldoet. Daarbij zijn natuurlijk wel de eisen zoals gesteld in de Regeling over het ontwerp, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare rioleringen van belang. Indien een riolering niet aan deze eisen voldoet, moet worden aangenomen dat het aan de gemeente is om aan te tonen dat de riolering desondanks aan de gestelde eisen voldoet, en dat zij heeft voldaan aan haar zorgplicht.

Ook een dijk is een opstal, zo blijkt uit het arrest van het Hof Amsterdam van 9 juni 2009, waarbij het Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht aansprakelijk werd gehouden voor het verschuiven van de veendijk in Wilnis als gevolg van een periode van droogte.³⁶ Opmerkelijk is dat het hof de risicoaansprakelijkheid niet direct relateert aan de zorgplicht van het waterschap voor waterkeringen. De redenering lijkt eenvoudig: de veendijk vertoonde een gebrek, namelijk een door droogte geïnitieerd gewichtsverlies, deformatie van het dijklichaam en het kapotgaan van de beschoeiing, en als gevolg van dit gebrek is de schade voor de gemeente Wilnis ontstaan. Het hof acht het daarbij – in tegenstelling tot de rechtbank – niet relevant voor de vraag of de dijk aan de eisen voldeed, dat ten tijde van de dijkdoorbraak de kennis over faalmechanis-

men ten gevolge van droogte en de toenmalige maatstaven voor belastingssituaties anders waren en er nooit eerder een dergelijke dijkverschuiving had plaatsgevonden. Toch kan de zorgplicht van het waterschap relevant zijn. Het hof onderzoekt namelijk ook de vraag of het waterschap niet aansprakelijk zou zijn geweest op grond van onrechtmatige daad. In dat geval zouden bij bekendheid met het gevaar (wat destijds niet het geval was) ook geen tijdige maatregelen zijn genomen. Dan zou het nemen van geen maatregelen moeten passen binnen de zorgplicht, bijvoorbeeld omdat een waterschap vele dijken te onderhouden heeft en er een investeringsprogramma voor verbetering bestaat. Dat is niet het geval, want nu duidelijk is dat veendijken ten gevolge van droogte kunnen verschuiven, worden er juist wel maatregelen genomen. Het waterschap vindt dat dan kennelijk tot zijn zorgplicht behoren. Tegen het arrest is cassatie ingesteld.

Voor de toekomst kan ook het gegeven dat een bodemenergiesysteem een opstal is, relevant worden. Eigenaar van zo'n systeem kan zowel een overheid als een particulier zijn.

5.4 Schadevergoeding in de Waterwet

Uit vorenstaande jurisprudentie kan worden afgeleid dat er zowel aansprakelijkheid kan ontstaan vanwege het tekortschieten in de zorgplicht die op de waterbeheerder rust, als vanwege een gebrek in de opstallen die in eigendom zijn bij een waterbeheerder.

Het is eveneens mogelijk dat schadevergoeding moet worden betaald als gevolg van een appellabel besluit, zoals het nemen van een peilbesluit. Een voorbeeld hiervan is te vinden in een uitspraak van de Rechtbank Arnhem, waarbij het waterpeil in het gebied Rijnstrangen werd verhoogd door waterschap Rijn en IJssel, om zo aan het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) voor herstel van natte natuur te voldoen.³⁷ Nu bij het nemen van het peilbesluit ook rekening was gehouden met de belangen van de agrariërs in het gebied, waarbij het bestuursorgaan een grote mate van vrijheid heeft bij de afweging van betrokken belangen, en er totdat er structurele schadebeperkende maatregelen zijn genomen, gewerkt werd met een schaderegeling, en ten slotte dat reguliere landbouw mogelijk blijft, zijn de nadelen voor de betrokken agrariërs niet onevenredig. De rechtbank acht daarbij van belang dat de agrariërs een volledige schadevergoeding krijgen. Persoonlijk vraag ik me af of een volledige schadevergoeding noodzakelijk is. Juist omdat er ook schadebeperkende maatregelen worden genomen en nadeelcompensatie bedoeld is voor onevenredige schade, zou dat naar mijn oordeel niet nodig zijn geweest. Het toekennen van een volledige schadevergoeding bij een peilverandering impliceert dat de landbouw nooit geconfronteerd mag worden met een verandering van het peil, zonder dat daar een volledige schadevergoeding tegenover staat. Dat geldt niet voor andere bewoners in het landelijk gebied: wanneer peilen voortdurend worden verlaagd ten behoeve van de landbouw, waardoor

34. C.J. van Zeben & J.W. du Pon, *Parlementaire Geschiedenis van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek*, parlementaire stukken systematisch gerangschikt en van noten voorzien, Deventer: Kluwer 1981, p. 754.

35. Hof Den Haag 18 december 2003, NJ 2004, 203.

36. Hof Amsterdam 9 juni 2009, nr. 106.006.685/01 en 593/07, LJN BI7389 (risicoaansprakelijkheid voor dijkverschuiving Wilnis).

37. Rb. Arnhem 24 december 2008, nr. AWB 08/1064 (Peilbesluit Rijnstrangen).

bewoners schade aan huizen lijden ten gevolge van een verlaging van de waterstand, staat daar over het algemeen geen volledige, maar een redelijke schadevergoeding tegenover en slechts zover de schade het maatschappelijk risico te boven gaat. Aangenomen moet worden dat in de toekomst, bijvoorbeeld vanwege klimaatverandering, vaker besluiten genomen moeten worden die tot schade leiden, maar waarvan kan worden betoogd dat de schade voorzienbaar is en binnen het normaal maatschappelijk risico valt. Het is onduidelijk waarom bij het ene besluit wel volledige schadevergoeding wordt betaald en bij het andere niet.

5.5 De reikwijdte van de zorgplicht voor de waterkwaliteit

In de Waterwet wordt eveneens de zorg voor de waterkwaliteit aan wettelijke normen gebonden. Daarvoor worden normen vastgesteld op grond van de Wm in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Een aanpassing van dit besluit is nodig in verband met de KWR. Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat diverse lidstaten de kwaliteitseisen uit de KWR verschillend juridisch kwalificeren en implementeren.³⁸ Het voorstel voor de herziening van de AMvB ziet de waterkwaliteitsnormen als inspanningsverplichtingen en definieert de normen als richtwaarden. Er vindt een koppeling plaats met de waterplannen, en met de individuele watervergunning op grond van artikel 6.21 Waterwet, dat bepaalt dat een vergunning moet worden geweigerd indien verlening niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet.³⁹ Het Hof van Justitie ziet waterkwaliteitseisen als resultaatsverplichtingen op grond van Richtlijn 2006/11/EG (lozingen van gevaarlijke stoffen in oppervlaktewater), en kwaliteitseisen dienen gekoppeld te worden aan de vergunning.⁴⁰ Het is niet mogelijk de vergunning te vervangen door algemene regels.⁴¹ Dat zal veranderen in 2013, wanneer het regime van Richtlijn 2006/11/EG volledig is vervangen door dat van de KWR. Vooralsnog voldoen de Waterwet en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water op dit punt niet aan de Europeesrechtelijke eisen, maar het is wellicht mogelijk het vergunningenregime van de Waterwet richtlijnconform te interpreteren.

Vooralsnog doet de Afdeling bestuursrechtspraak nog weinig met deze Europese jurisprudentie, wellicht omdat niemand zich er nog expliciet op beroepen heeft. Bij de vergunningverlening moet wel rekening worden gehouden met de verschillende functies die oppervlaktewater

kan hebben (zoals zwemwater of water dat geschikt moet zijn voor de drenking van vee), maar een expliciete toets of de voorwaarden in de vergunning zijn gerelateerd aan de feitelijke waterkwaliteit, vindt niet plaats. Ook wil de Afdeling bestuursrechtspraak zich nog niet uitlaten over de vraag of de KWR van toepassing is op alle wateren.⁴² Richtlijn 2006/11 stelt dezelfde eisen voor lozingen op de riolering als aan lozingen op oppervlaktewater. Daarvoor is onder het regime van de Wet milieubeheer in beginsel geen vergunning vereist, maar geldt primair een stelsel van algemene regels, en er is in het geheel geen koppeling met de waterkwaliteitseisen. Hoe de (gemeentelijke) waterbeheerder hiermee om moet gaan, is niet duidelijk. Wanneer er beroep door derden ingesteld wordt, zal de gemeentelijke waterbeheerder lastig kunnen voldoen aan de Europeesrechtelijke eisen, omdat er geen vergunningplicht meer bestaat. Geheel op eigen houtje een vergunning eisen, waarbij de voorschriften worden gekoppeld aan kwaliteitseisen, lijkt ondenkbaar, nu daar geen bevoegdheid voor bestaat.

Een oplossing zou kunnen zijn om voor lozingen vanuit de riolering op de zuivering een vergunning te eisen van de gemeente, maar daar is bewust niet voor gekozen in de Waterwet. Een laatste redmiddel kan de keurbevoegdheid van het waterschap zijn om aanvullend eisen te stellen aan deze lozing. Bij de parlementaire behandeling van de Waterwet bleek dit niet de bedoeling te zijn, maar de mogelijkheid is naar het oordeel van de staatssecretaris wel in stand gelaten.

5.6 De reikwijdte van de bevoegdheden om te kunnen voldoen aan de wettelijke zorgplicht

De Waterwet kadert door het gebruik van wettelijke normen de zorgplicht voor de verschillende onderdelen van het waterbeheer vergaand in. Dat geeft de burger meer houvast, omdat duidelijker is waartoe de waterbeheerder is gehouden. Het betekent ook dat de waterbeheerder gebruik zal moeten maken van zijn wettelijke bevoegdheden om zo veel als mogelijk te zorgen dat de vastgestelde normen niet worden overschreden. Voor het Rijk zijn hiervoor al de betreffende instrumenten uiteengezet. Voor het waterschap is de keurbevoegdheid een belangrijke aanvulling op het instrumentarium van de Waterwet. De zorg voor het watersysteem en de daarin liggende waterstaatswerken is een verstrekkende zorgplicht. De ruime reikwijdte van de Waterwet stelt de daarvoor noodzakelijke instrumenten en bevoegdheden ter beschikking. Uit de jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat voor de invulling van die zorg een waterschap brede beschermingszones en reserveringszones in de keur mag opnemen, evenals bebouwingscontouren, om zo voldoende zorg te dragen voor de waterveiligheid. Daarbij mag uit worden gegaan van de noodzakelijke stabiliteit van een dijklichaam voor de komende tweehonderd jaar. Omdat de keur een algemene regeling is, waarvan ontheffing kan worden verleend, leiden de beschermingszones en reser-

38. Y. Uitenboogaart, J.H.J. van Kempen, M. Wiering & H.F.M.W. van Rijswijk (red.), *Dealing with complexity and policy discretion. The implementation of the Waterframework directive in five Member States*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009.

39. Op 5 november 2009 hebben de leden Nepperer en Van der Staaij een motie ingediend, waarin wordt verzocht om het definitieve besluit minder gedetailleerd te maken, zodat Nederland niet uit de pas loopt ten opzichte van andere Europese landen. Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 146. Het is onduidelijk wat met de motie wordt beoogd. In andere EU-lidstaten worden de kwaliteitseisen weliswaar minder gedetailleerd geïmplementeerd, maar ook strenger, omdat wordt gekozen voor grenswaarden en daarmee voor resultaatsverplichtingen.

40. Zie H.F.M.W. van Rijswijk, *De betekenis en vormgeving van waterkwaliteitseisen*, M en R 2007, p. 394-406.

41. HvJ EG 6 november 2008; C-381/07, M en R 2009, nr. 63 m.nt. HvR.

42. ABRvS 28 oktober 2009, LJN BK1370 (vergunning voor overstort Weterskip Fryslân).

veringszones niet tot een onevenredige inbreuk op eigendomsrechten.⁴³

Het is eveneens mogelijk om ter voorkoming van wateroverlast in de keur een maximaal percentage verhard oppervlak op te nemen, zodat er voldoende onverhard oppervlak overblijft om water te kunnen bergen ten tijde van zware regenval,⁴⁴ en om feitelijke⁴⁵ of financiële⁴⁶ compensatie voor te schrijven indien er watergangen worden gedempt.

Nu bij de zorg voor de waterkwaliteit ook de goede ecologische toestand hoort, waarbij het nodig kan zijn natuurvriendelijke oevers aan te leggen of natte ecologische verbindingszones tot stand te brengen, ga ik ervan uit dat de keur ook ten behoeve van natte ecologische verbindingszones en natuurvriendelijke oevers bepalingen kan bevatten, bijvoorbeeld over ecologische zones naast oppervlaktewateren. De aanwijzing van die zones met bijbehorende voorschriften hoeft naar mijn mening ook niet gepaard te gaan met een volledige schadeloosstelling.

6 Biedt de Waterwet de waterbeheerder voldoende bevoegdheden en instrumenten of kan het beter?

176

De opgaven in het waterbeheer zijn groot en complex. Nederland wil klimaatbestendig blijven en voldoende veiligheid bieden en voor voldoende en schoon water zorgen. De Waterwet biedt daar in beginsel voldoende mogelijkheden voor.⁴⁷ De reikwijdte van de wet is ruim, waardoor gebruikmaken van de verschillende bevoegdheden om aan de genormeerde doelstellingen te voldoen goed mogelijk lijkt, zonder in strijd te komen met het specialiteitsbeginsel.⁴⁸ Nederland zal echter zijn ambitieuze doelstellingen voor het waterbeheer niet halen als naast een goed wettelijk instrumentarium niet ook voldoende bestuurlijke moed aanwezig is om daadwerkelijk gebruik te maken van de geboden bevoegdheden en instrumenten. Dat zal nog een behoorlijke cultuuromslag vragen; zeker indien niet voor iedere schade volledige schadevergoeding wordt betaald en wanneer de waterbeheerder ‘de poot stijf moet

houden’, bij de samenwerking met andere overheden.⁴⁹ En er zal veel moeten worden samengewerkt; niet alleen met andere waterbeheerders binnen hetzelfde stroomgebied, maar ook met andere beleidsterreinen en private partijen. De wettelijke normstelling en de jurisprudentie over de zorgplicht van de diverse overheden voor het waterbeheer kunnen daarbij een goede steun in de rug zijn. De aansprakelijkheid voor het niet voldoen aan de normen, en in het bijzonder de risicoaansprakelijkheid voor opstellen zoals dijken, noodzaakt tot een zorgvuldig beheer, waarbij alle voorzorg in acht genomen moet worden, omdat bij een dijkdoorbraak de schade enorm kan zijn. Persoonlijk vind ik deze opstalaansprakelijkheid voor dijken, alhoewel juridisch verdedigbaar, erg ver gaan. Indien dit vaste jurisprudentie wordt, wordt de eigen verantwoordelijkheid van burgers tot een minimum teruggebracht, is de discussie over verzekeringen tegen overstromingsschade in binnendijkse gebieden beëindigd, en is schade ten gevolge van natuurrampen en klimaatverandering volledig voor rekening van de overheid. De Wet tegemoetkoming schade door rampen en zware ongevallen is dan voor het waterbeheer alleen nog relevant bij hevige regenval en in de toekomst wellicht extreme droogte. Voor de samenwerking tussen gemeente en waterschap wat betreft het (stedelijke) waterbeheer geeft de Waterwet hier expliciet opdracht toe in artikel 3.8. Om die samenwerking vorm te geven kunnen beheerders in de zin van de Waterwet (Rijk en waterschap) ook een ander openbaar gezag dat een waterstaatkundige taak vervult, uitnodigen deel te nemen aan een waterakkoord (art. 3.7). De samenwerking krijgt verder gestalte door middel van de hiervoor genoemde betrokkenheid van het waterschap bij het rioleringsplan en bij het advies dat moet worden gevraagd aan de waterbeheerder bij het vaststellen van bepaalde besluiten op grond van de Wro in het kader van de zogenoemde watertoets.

Samenwerking met andere beheerders binnen hetzelfde stroomgebied – zowel internationaal als nationaal – vloeit voort uit diverse bepalingen van de Waterwet, zoals de betrokkenheid bij de planvorming.⁵⁰ Een expliciete opdracht aan de beheerders om binnen stroomgebieden samen te werken, zou niet hebben misstaan, ook om afwenteling naar andere delen van het stroomgebied binnen Nederland te voorkomen. Het spreekt voor zich dat de Waterwet niet de samenwerking met particulieren regelt, maar het is duidelijk dat deze samenwerking van groot belang kan zijn. Dat kan door publieke participatie, maar ook bijvoorbeeld binnen gebiedsprocessen, in de vorm van blauwe diensten of andere publiek-private samenwerkingsvormen.

43. Rb. Middelburg 29 januari 2008, nr. Awb 07/389.

44. ABRvS 29 juni 2005, 200409184/1, LJN AT8425, M en R 2005/7 m.nt. FG en B. Arentz, Verharden verboden, De problematiek van waterberging in bestemmingsplannen en de keur van het Hoogheemraadschap van Rijnland, M en R 2007, p. 75-80.

45. ABRvS 9 augustus 2006, 200600384/1, M en R 2006/8, nr. 83 m.nt. HvR.

46. ABRvS 22 juni 2005, 200409087/1, LJN AT7998, M en R 2006/2, nr. 17 m.nt. HvR.

47. Zie ook J.A. Bolkestein, De nieuwe Waterwet: kunnen we in Nederland straks beter voldoen aan onze wateropgaven?, in: Vereniging voor Milieurecht, De Waterwet, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2007, p. 43-48.

48. Zie Th.G. Drupsteen, Een brede kijk, het specialiteitsbeginsel en de Waterwet, in: Drupsteen, Havekes & Van Rijswijk 2006.

49. Zie over de noodzakelijke samenwerking tussen gemeenten en waterschap: A. Driesprong & G. van Dijk, Water, gemeenten en waterschappen, wettelijke taken en bevoegdheden in het regionale waterbeheer, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.

50. Zie over de mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking H.K. Gilissen, Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009 en A.M. Keessen, J.J.H. van Kempen & H.F.M.W. van Rijswijk, Transboundary river basin management in Europe. Legal instruments to comply with European water management obligations in case of transboundary water pollution and floods, Utrecht Law Review 2008, p. 35-56.

Voor particulieren biedt de Waterwet meer duidelijkheid. Door de wettelijke normen is bekend waarop gerekend mag worden. Dat neemt niet weg dat nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld indien buitendijks wordt gebouwd, nog de nodige vragen oproepen over de door de overheid te bieden veiligheid en eventuele verzekerbaarheid van overstromingsrisico's. Bij het stedelijk waterbeheer wordt in de rioleringsplannen expliciet aangegeven waarvoor de burger zelf verantwoordelijk is. Om de burger van die eigen verantwoordelijkheid meer bewust te maken verdient het nog steeds aanbeveling om in koopcontracten een waterparagraaf op te nemen.

Toch bekruipt mij het gevoel dat het wat veel van het goede is: al die overheden die taken hebben binnen het waterbeheer. En al die taken en bevoegdheden die onderling afgestemd moeten worden, waar toezicht op gehouden moet worden, waar regels voor moeten worden gesteld. Aparte waterbeheerders voor de gemeentelijke watertaken, voor de regionale wateren en voor de rijkswateren, met daarbij nog planning en toezichttaken voor de provincie, evenals een bevoegdheid vergunningen te verlenen voor grondwateronttrekkingen en bodemenergiesystemen. Dat moet logischer, efficiënter en doelmatiger kunnen. Helderder voor de burger en goedkoper, maar met behoud van de kracht van het Nederlands waterbeheer. Functioneel waterbeheer op basis van deelstroomgebieden, met een eigen financiering, ingebed in de algemene democratie. Niet meer toezicht dan nodig en zonder het ietwat gekunstelde onderscheid tussen hoofdsysteem en regionaal systeem en tussen waterketen en waterbeheer. Waarmee de Waterwet geen watersysteemwet blijft, maar een echte Waterwet wordt. Dat dacht ook de Unie van Waterschappen, en bij de voorstellen voor de grote bezuinigen waar dit kabinet voor staat, wordt dan ook een aantal wijzigingen en vereenvoudigingen in de hiervoor beschreven taakverdeling binnen het waterbeheer voorgesteld.⁵¹ Het is een uitdaging voor de juristen die zich bezighouden met het waterrecht, om hierover mee te denken en verder te onderzoeken hoe het Nederlands waterbeheer rationeler vorm gegeven kan worden.

51. NRC Handelsblad 4 november 2009.