

niet meer mogelijk om als individuele landbouwer voor een subsidie Agrarisch natuurbeheer in aanmerking te komen. Nederland heeft ervoor gekozen dat zo'n subsidie alleen nog maar kan worden aangevraagd door een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid bestaande uit landbouwers en andere grondgebruikers van landbouwgrond (zie bijvoorbeeld art. 3.2 van de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Zuid-Holland 2016). Er is dus sprake van collectief agrarisch natuurbeheer. Het is de bedoeling dat dit collectief vervolgens contracten sluit met individuele agrariërs die uiteindelijk het agrarisch natuurbeheer uitvoeren. Het voordeel voor RVO is uiteraard dat geen subsidierelaties meer worden aangegaan met honderden agrariërs maar met 39 collectieven (er is al een Stichting Collectief Agrarisch Natuurbeheer opgericht die deze collectieven moeten ondersteunen bij de uitvoering, zie www.scan-collectieven.nl). Dat scheelt nogal wat administratieve rompslomp. Ik vraag mij echter wel af hoe de contracten tussen de collectieven (verenigingen) en individuele agrariërs moeten worden gekwalificeerd. Gaat het hierbij wel om privaatrechtelijke overeenkomsten of zou op dergelijke overeenkomsten toch het bestuursrecht van toepassing (moeten) zijn? Het gaat immers om 100% publiek geld en de voorwaarden om voor een vergoeding voor agrarisch natuurbeheer in aanmerking te komen worden bepaald door de Colleges van GS op basis van Unierechtelijke verordeningen. Het is dan ook de vraag of de collectieven niet als "doorgeefluik" moeten worden gezien en op basis van de door de Afdeling in de uitspraken Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio en Stichting Platform 31 (uitspraken van 17 september 2014 opgenomen onder AB 2015/129 en AB 2015/130, m.nt. Hans Peters) en Stichting Impuls (ABRvS 13 mei 2015, AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden) geformuleerde criteria als bestuursorgaan moeten worden gekwalificeerd. Dit zou betekenen dat op de controletaken die de collectieven ten aanzien van de agrariërs zullen uitvoeren en de doorvertaling van aan hen door Colleges van GS opgelegde sancties naar de individuele agrariërs de Awb van toepassing is. En dat lijkt me vanuit het perspectief van de individuele agrariër een goede zaak; de weg naar de civiele rechter is in dit soort zaken m.i. onnodig ingewikkeld en kostbaar (zie hieromtrent uitgebreid punt 7 in de annotatie van W. den Ouden onder AB 2015/308).

Het bovenstaande past in een bredere tendens dat de Nederlandse overheid steeds vaker probeert om traditionele subsidierelaties te verhullen in privaatrechtelijke jasjes. Dit doet zij in veel gevallen door in deze subsidierelatie een privaatrechtelijk doorgeefluik tussen te schuiven.

Kennelijk knelt de subsidiëtitel van de Awb en is het daarom aantrekkelijker om deze titel dan maar buiten de deur te houden. Ik denk daarbij aan de steeds populairder wordende financieringsinstrumenten (zie hieromtrent Mr. drs. Peter van Asperen, 'Van Sinterklaas naar maatschappelijk financier', BR 2014/130) en ook aan de regeling "small business innovation research" (SBIR) die ook door de RVO wordt uitgevoerd. Dergelijke constructies worden veelal met uitsluitend publiek geld gefinancierd, maar publiekrechtelijke waarborgen ontbreken. Het is de vraag of dit standpunt houdbaar is; het wachten is daarom op de eerste zaak voor de civiele dan wel bestuursrechter waarin deze problematiek aan de orde wordt gesteld.

J.E. van den Brink

AB 2016/151

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

8 juli 2015, nr. 201408882/1/A4 en 201410639/1/A4

(Mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck)
m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk

Art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c, 6.21 Waterwet

Milieurecht Totaal 2015/6229
NJB 2015/1497
M en R 2015/152
ECLI:NL:RVS:2015:2154

Dat het beheer van de rivier De Donge, inclusief het Zuidergat, aan de gemeente is overgedragen, maakt niet dat het dagelijks bestuur van het waterschap de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie buiten beschouwing kon laten.

Het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie raakt aan de vervulling van een maatschappelijke functie door een watersysteem als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Waterwet. Dit blijkt ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II 2006/07,30818, nr. 3, p. 90). Het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie is derhalve een belang dat, gelet op het bepaalde in artikel 6.21 van de Waterwet, bij de besissing op de aanvraag diende te worden betrokken. Het dagelijks bestuur heeft dit niet onderkend. Blijkens de stukken en zoals het ter zitting heeft bevestigd, heeft het dagelijks bestuur uitsluitend rekening gehouden met de gevolgen van de werkzaamheden

voor de veiligheid en stabiliteit van de betrokken waterkeringen. Dat, zoals het dagelijks bestuur heeft gesteld, bij de hiervoor genoemde overeenkomst tussen de Staat en de gemeente Geertruidenberg van 16 december 2004 het beheer van de rivier De Donge, inclusief het Zuidergat, aan de gemeente is overgedragen, maakt niet dat het dagelijks bestuur de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie buiten beschouwing kon laten. De bij de rechtbank bestreden besluiten van 11 februari 2014 en 24 juli 2014 zijn in zoverre genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Uitspraak op de hoger beroepen van Roroships B.V., gevestigd te Raamsdonksveer, gemeente Geertruidenberg, en anderen, appellanten, tegen de uitspraken van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 september 2014 in zaak nr. 14/2089 en 6 november 2014 in zaak nr. 14/5172 in de gedingen tussen:

Roroships en anderen
en
het dagelijks bestuur van het waterschap Brabantse Delta.

Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2013 heeft het dagelijks bestuur aan de gemeente Geertruidenberg een watervergunning verleend voor het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in De Donge.

Bij besluit van 11 februari 2014 heeft het dagelijks bestuur het door Roroships en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 22 april 2014 heeft het dagelijks bestuur aan de gemeente Geertruidenberg een watervergunning verleend voor het verwijderen van twee meerpalen ter hoogte van het Zuidergat te Raamsdonksveer.

Bij besluit van 24 juli 2014 heeft het dagelijks bestuur het door Roroships en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraken van 22 september 2014 en 6 november 2014 heeft de rechtbank de door Roroships en anderen tegen de besluiten van 11 februari 2014 onderscheidenlijk 24 juli 2014 ingestelde beroepen niet-ontvankelijk verklaard. Beide uitspraken zijn aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraken hebben Roroships en anderen hoger beroep ingesteld.

Het dagelijks bestuur heeft verweerschriften ingediend.

De gemeente Geertruidenberg heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Roroships en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De zaken zijn door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd met zaak nr. 201410640/1/A4 ter zitting behandeld op 7 mei 2015, waar Roroships en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.W. Verhoeven, advocaat te Breda, en J.W.A.M. Hompus, en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door A.C.P. Jacobs en R.W.P. van Haperen, beiden werkzaam bij het waterschap, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de gemeente Geertruidenberg, vertegenwoordigd door C.J.P.M. Laurijsse en S.G. van Orsouw-Wieme, beiden werkzaam bij de gemeente, als partij gehoord.

Na de zitting is de behandeling van onderhavige zaken van de behandeling van zaak nr. 201410640/1/A4 gesplitst.

Overwegingen

1. De vergunde werkzaamheden zijn voorzien binnen de zonering van de primaire waterkeringen Boterpolderdijk en Dongedijk West, en bestaan uit het uitvoeren van baggerwerkzaamheden tot een diepte van 1,2 m onder NAP en uit het verwijderen van twee meerpalen door het afzagen van de palen op circa 0,5 m onder de vaste waterbodem. Roroships en anderen zijn eigenaren van nabijgelegen percelen en aanlegsteigers.
2. Roroships en anderen kunnen zich niet verenigen met de verlening van de vergunningen. Volgens hen dient tot een diepte van 1,7 m onder NAP te worden gebaggerd en dienen de meerpalen in hun geheel te worden verwijderd.
3. De rechtbank heeft overwogen dat het dagelijks bestuur overeenkomstig de aanvragen om vergunning heeft beslist en dat de door Roroships en anderen ingestelde beroepen erop neerkomen dat het dagelijks bestuur meer of anders had moeten vergunnen dan hetgeen is aangevraagd. In aanmerking genomen dat het dagelijks bestuur echter gehouden is te beslissen op de aanvragen zoals deze zijn ingediend, en dus niet meer of anders kan vergunnen dan is aangevraagd, en in aanmerking genomen dat de werkzaamheden reeds zijn afgerond, was de rechtbank van oordeel dat Roroships en anderen met hun beroepen niet kunnen bereiken wat hen voor ogen staat, zodat zij geen belang hebben bij een beoordeling daarvan. Om die reden heeft de rechtbank de beroepen niet-ontvankelijk verklaard.
4. Roroships en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij geen belang hebben bij een beoordeling van hun beroepen. Wat de baggerwerkzaamheden

betreft, heeft de rechtbank volgens hen ten onrechte aangenomen dat de werkzaamheden reeds zijn afgerond en dat vergunning is verleend overeenkomstig de aanvraag. Wat het verwijderen van de meerpalen betreft, heeft de rechtbank miskend dat zij daardoor schade hebben geleden, aldus Roroships en anderen.

4.1. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, betekent het enkele feit dat zou zijn vergund wat is aangevraagd en dat het dagelijks bestuur niet meer of anders kan vergunnen dan hetgeen is aangevraagd, ook indien wordt aangenomen dat de vergunde werkzaamheden reeds zijn afgerond, niet dat het belang van Roroships en anderen bij een beoordeling van de door hen ingestelde beroepen geheel is komen te vervallen. De rechtbank heeft niet onderkend dat het dagelijks bestuur bij een vernietiging van de in beroep bestreden besluiten gehouden zou zijn opnieuw op de bezwaren te beslissen. Bij de op grondslag van de bezwaren te verrichten heroverwegingen kan het dagelijks bestuur zich alsnog op het standpunt stellen dat de vergunningen niet overeenkomstig de aanvragen hadden kunnen worden verleend, hetgeen zou kunnen leiden tot een wijziging van de aanvragen in de door Roroships en anderen gewenste zin, dan wel tot het verbinden van nadere voorschriften aan de vergunningen die geheel of gedeeltelijk tegemoet komen aan de bezwaren van Roroships en anderen. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat Roroships en anderen geen belang meer hebben bij een beoordeling van hun beroepen, wat er verder zij van de door hen gestelde schade.

Het betoog slaagt.

5. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraken dienen te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling alsnog de door Roroships en anderen in beroep aangevoerde gronden beoordelen.

6. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet is de toepassing van deze wet gericht op:

- a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Ingevolge artikel 6.21 wordt een vergunning geweigerd voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1.

Ingevolge artikel 4.3, aanhef en onder a, van de ten tijde van belang geldende Keur waterschap Brabantse Delta is het verboden zonder vergun-

ning van het dagelijks bestuur binnen een waterkering, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarover of daaronder op enigerlei wijze grondroeringen te verrichten, voorwerpen in de grond aan te brengen, te wijzigen, te hebben, te onderhouden of uit de grond te verwijderen.

Ingevolge diezelfde aanhef en onder c is het verboden zonder vergunning van het dagelijks bestuur werken te maken, te hebben, te onderhouden, te wijzigen of te verwijderen.

Ingevolge artikel 4.4, aanhef en onder a, is het verboden zonder vergunning van het dagelijks bestuur, in beschermingszones anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder afgravingen en seismische onderzoeken te verrichten.

7. Roroships en anderen betogen dat het dagelijks bestuur er bij de vergunningverlening ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden dat de Staat en de gemeente Geertruidenberg bij overeenkomst van 16 december 2004 hebben afgesproken dat de watergang ter hoogte van hun percelen de aanlegsteigers een diepte zou krijgen van 1,7 m onder NAP. Ook in een verkeersbesluit van het college van burgemeester en wethouders van Geertruidenberg van 24 oktober 2006 wordt van die diepte uitgegaan. Volgens Roroships en anderen verzet de Waterwet zich er niet tegen dat het belang van nakoming van deze overeenkomst en het belang van uitvoering van dit verkeersbesluit in de besluitvorming worden betrokken, en derhalve reden konden zijn voor weigering van de vergunningen. In dit verband wijzen zij op de door het dagelijks bestuur gehanteerde Beleidsregel toepassing Waterwet en Keur (hierna: de Beleidsregel). Daarin is onder meer vermeld dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen wordt getoetst of de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad. Daaronder dienen volgens Roroships en anderen mede civielrechtelijke belangen te worden verstaan.

Ook overigens zijn de vergunningen in strijd met de Beleidsregel verleend, nu de vergunde werkzaamheden zich niet verdragen met de in de Beleidsregel aan de waterkeringen toegekende nevenfuncties, aldus Roroships en anderen.

7.1. Uit artikel 6.21 van de Waterwet volgt dat vergunningen als hier aan de orde uitsluitend kunnen worden geweigerd voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet. Het belang van nakoming van de overeenkomst tussen de Staat en de gemeente Geertruidenberg van 16 december 2004, waarbij Roroships en anderen geen partij zijn, en de uitvoering van het genoemde verkeersbesluit zijn als zodanig geen belangen die raken aan die doelstellingen. Gelet op artikel

6.21 konden deze belangen dan ook geen reden zijn voor weigering van de vergunningen.

De Beleidsregel maakt dit niet anders. Gelet op artikel 6.21 van de Waterwet kan de toepassing van het in de Beleidsregel neergelegde beleid niet leiden tot weigering van de vergunningen op grond van andere belangen dan die welke uit artikel 2.1, eerste lid, voortvloeien. Hetgeen Roroships en anderen in dit verband en overigens over de Beleidsregel hebben aangevoerd, behoeft daarom geen bespreking.

Nu het door Roroships en anderen ingeroepen belang van nakoming van de overeenkomst tussen de Staat en de gemeente Geertruidenberg van 16 december 2004 en de uitvoering van het genoemde verkeersbesluit geen reden konden zijn voor weigering van de vergunningen, bestaat geen grond voor het oordeel dat het dagelijks bestuur met die belangen ten onrechte geen rekening heeft gehouden. Het betoog faalt derhalve.

Het voorgaande laat onverlet dat Roroships en anderen wel kunnen verwijzen naar voornoemde overeenkomst en het genoemde verkeersbesluit ter onderbouwing van hun hierna te bespreken betoog over de gevolgen van de werkzaamheden voor het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie, alsmede voor de bereikbaarheid van hun percelen.

8. Roroships en anderen betogen dat het dagelijks bestuur er ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden dat de werkzaamheden het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie, en daarmee tevens de bereikbaarheid van hun percelen, niet zullen bevorderen. Nu, anders dan waarvan in de hiervoor genoemde overeenkomst tussen de Staat en de gemeente Geertruidenberg en het genoemde verkeersbesluit wordt uitgegaan, slechts tot een diepte van 1,2 m onder NAP zal worden gebaggerd, en de meerpalen niet in hun geheel worden verwijderd, zullen boten vastlopen, aldus Roroships en anderen.

8.1. Het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie raakt aan de vervulling van een maatschappelijke functie door een watersysteem als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Waterwet. Dit blijkt ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (*Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 90*). Het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie is derhalve een belang dat, gelet op het bepaalde in artikel 6.21 van de Waterwet, bij de beslissing op de aanvraag diende te worden betrokken. Het dagelijks bestuur heeft dit niet onderkend. Blijkens de stukken en zoals het ter zitting heeft bevestigd, heeft het dagelijks bestuur uitsluitend rekening gehouden met de gevolgen van de werkzaam-

heden voor de veiligheid en stabiliteit van de betrokken waterkeringen. Dat, zoals het dagelijks bestuur heeft gesteld, bij de hiervoor genoemde overeenkomst tussen de Staat en de gemeente Geertruidenberg van 16 december 2004 het beheer van de rivier De Donge, inclusief het Zuidergat, aan de gemeente is overgedragen, maakt niet dat het dagelijks bestuur de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie buiten beschouwing kon laten. De bij de rechtbank bestreden besluiten van 11 februari 2014 en 24 juli 2014 zijn in zoverre genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Het betoog slaagt.

9. Voor zover Roroships en anderen hebben aangevoerd dat de vergunde werkzaamheden negatieve gevolgen hebben voor de ter plaatse voorkomende bever, zodat daarvoor tevens een ontheffing krachtens de Flora- en faunawet is vereist, overweegt de Afdeling dat strijd met die wet, gelet op artikel 6.21 van de Waterwet, als zodanig geen reden kan zijn voor weigering van een watervergunning. Voorts is het dagelijks bestuur niet het bevoegd gezag ter zake van een krachtens de Flora- en faunawet te verlenen ontheffing. Er is geen rechtsregel op grond waarvan het dagelijks bestuur verplicht was de verlening van deze eventueel vereiste ontheffing af te wachten alvorens op de aanvragen te beslissen. De door Roroships en anderen gestelde strijd met de Flora- en faunawet kon dan ook geen reden zijn voor weigering van de vergunningen.

10. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling, gelet op hetgeen onder 8.1 is overwogen, de door Roroships en anderen tegen de besluiten van 11 februari 2014 en 24 juli 2014 ingestelde beroepen alsnog gegrond verklaren en deze besluiten wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb vernietigen.

Uit een oogpunt van finale geschilbeslechting zal de Afdeling beoordelen of de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand kunnen worden gelaten.

11. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is de watergang in het Zuidergat relatief smal. Roroships en anderen hebben gesteld dat niet diep genoeg wordt gebaggerd en dat boten daardoor zullen vastlopen. Ter zitting hebben zij gesteld dat hierover klachten bij het waterschap zijn ingediend. Het dagelijks bestuur heeft ter zitting bevestigd dat klachten zijn ingediend, maar heeft er in dat verband op gewezen dat het vastlopen van boten verband houdt met de wisselende waterstanden. De Afdeling ziet geen

aanleiding om aan deze toelichting te twijfelen. Gelet daarop, en in aanmerking genomen dat de baggerwerkzaamheden in ieder geval leiden tot een verdieping van de watergang, en dus ten opzichte van de bestaande situatie in het belang van de scheepvaart en recreatie zijn, en derhalve ook in dat van Roroships en anderen, biedt het betoog van Roroships en anderen, wat er ook zij van de overeenkomst tussen de Staat en de gemeente Geertruidenberg van 16 december 2004 en het eerder genoemde verkeersbesluit van 24 oktober 2006, geen aanleiding voor het oordeel dat het dagelijks bestuur in verband met de maatschappelijke functie van het watersysteem de vergunning voor de baggerwerkzaamheden had moeten weigeren.

Zoals onder 1 is overwogen, zullen de twee meerpalen op circa 0,5 m onder de vaste waterbodem worden afgezaagd. Ter zitting heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat de hierdoor ontstane gaten in de bodem worden gedicht. Gelet hierop, alsmede op de locatie van de twee meerpalen zoals weergegeven op de bij de aanvraag en ter zitting door het dagelijks bestuur getoonde situatietekeningen, acht de Afdeling niet aanneemelijk dat door het afzagen van de meerpalen boten zullen vastlopen en dat daardoor het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie wordt belemmerd. De door Roroships en anderen ter zitting getoonde foto's maken dat niet anders, aangezien deze geen betrekking hebben op de meerpalen waar de vergunning op ziet. Het betoog van Roroships en anderen biedt derhalve, ook in het licht van de overeenkomst van 16 december 2004 en het verkeersbesluit van 24 oktober 2006, geen grond voor het oordeel dat het dagelijks bestuur de vergunning voor het verwijderen van de meerpalen had moeten weigeren in verband met de maatschappelijke functie van het watersysteem.

12. Gezien het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding te bepalen dat de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten geheel in stand blijven.

13. Het dagelijks bestuur dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Bestlissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 september 2014 in zaak nr. 14/2089 en 6 november 2014 in zaak nr. 14/5172;
- III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt de besluiten van het dagelijks bestuur van het waterschap Brabantse Delta van 11 februari 2014, kenmerk 14UT1478, en van 24 juli 2014, kenmerk 14UT017690;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van deze besluiten geheel in stand blijven;

VI. veroordeelt het dagelijks bestuur van het waterschap Brabantse Delta tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Roroships B.V. en anderen in verband met de behandeling van de hoger beroepen en beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.940 (zegge: tweeduizend negenhonderdveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VII. gelast dat het dagelijks bestuur van het waterschap Brabantse Delta aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Roroships B.V. en anderen het door hen voor de behandeling van de hoger beroepen en beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 1.642 (zegge: zestienhonderdtweeënveertig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Noot

De Waterwet wordt alom geprezen om zijn duidelijkheid en werkbaarheid in de praktijk. Er is echter een punt van zorg. Het blijft worstelen met het specialiteitsbeginsel en de Waterwet. Voor het derde opeenvolgende jaar doet de Afdeling bestuursrechtspraak een voor de praktijk belangrijke uitspraak. Of die tot meer duidelijkheid leidt over welke belangen meegewogen moeten worden in de besluitvorming op grond van de Waterwet en de wijze waarop dat vervolgens dient te gebeuren valt te betwijfelen.

De Waterwet kent in art. 2.1 lid 1 een drietal nevensgeschikte doelstellingen:

- a) voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b) bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c) vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Het is met name de doelstelling 'vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen' die in de praktijk voor steeds meer verwarring zorgt. Hoe komt dat nu? Kunnen de waterbeheerders niet lezen wat er staat? Is de bepaling misschien onduidelijk? Of kan het liggen aan de

uitleg die de hoogste bestuursrechter aan de bepaling geeft?

Laten we er van uit gaan dat de juiste uitleg van art. 2.1 lid 1 Waterwet niet op voorhand klip en klaar is. Het gaat daarbij om de vraag welke belangen op grond van het specialiteitsbeginsel bij de besluitvorming op grond van de Waterwet mogen of moeten worden betrokken. Daarbij is veel mogelijk. Men kan zich beperken tot het mee laten wegen puur waterstaatskundige belangen, maar men kan de bepaling ook zo lezen dat alle belangen, ook die buiten het beheersgebied van het bevoegd gezag relevant zijn, meegenomen moeten worden. Dat vraagt enige creativiteit van het bevoegd gezag dat de bepaling moet hanteren. In het geval het bestuursorgaan naar het oordeel van belanghebbenden de wet niet goed heeft begrepen of niet goed heeft toegepast bestaat de mogelijkheid de rechter om een oordeel te vragen. In laatste instantie oordeelt de hoogste bestuursrechter over de vraag wat de juiste uitleg is van het belangenkader van de Waterwet. Dat zou de praktijk houvast moeten bieden bij de besluitvorming. Maar is dat ook zo? Ik probeer de uitspraak te duiden aan de hand van de lijn in de jurisprudentie zoals de Afdeling bestuursrechtspreek die in 2013, 2014 en 2015 heeft uitgezet.

De Waterwet trad op 22 december 2009 in werking. Besluiten na die datum dienen rekening te houden met het belangenkader zoals art. 2.1 lid 1 Waterwet vermeld.

Bij besluit van 15 augustus 2011 heeft het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Rijnland een vergunning verleend voor het aanbrengen, hebben en onderhouden van twee steigers in de Ringvaart van de Haarlemmerpolder. Nadat het college bij besluit van 24 januari 2012 de bezwaren tegen het besluit ongegrond had verklaard, oordeelde de rechtbank bij uitspraak van 28 november 2012 de daartegen ingestelde beroep ongegrond. Op 14 augustus 2013 (zaaknr 201300283/1/A4, AB 2013/318, m.nt. HvR) bracht de Afdeling bestuursrechtspreek duidelijkheid:

“Bij het verlenen van een watervergunning mag op grond van artikel 6.21 in samenhang bezien met artikel 2.1 lid 1 Waterwet (doelstellingen en belangenkader) alleen rekening worden gehouden met waterstaatskundige belangen. Appellant verwijst naar rechtspraak van de Afdeling inzake de zogeheten ‘brede kijk’, waarbij het bevoegd gezag bij zijn besluitvorming ook andere belangen dan alleen waterstaatskundige belangen moet betrekken. De Afdeling is echter van oordeel dat met de inwerkingtreding van de Waterwet bij de besluitvorming alleen nog met waterstaatskundige belangen rekening gehouden kan worden

nu de jurisprudentie die invulling gaf aan de ‘brede kijk’ betrekking heeft op wet- en regelgeving van vóór de Waterwet en de Waterwet een strikter toetsingskader kent.”

Houd in gedachten dat in deze casus het bevoegd gezag tevens beheerder is van het water waar de vergunningaanvraag betrekking op heeft. Los van de vraag of men het met de uitspraak eens is, kan worden aangenomen dat de waterbeheerders en ook de rechtbanken met deze nieuwe lijn in de jurisprudentie rekening zullen hebben houden.

Een tweede besluit dat bij de hoogste rechter ter discussie stond was een besluit van 26 maart 2013 van de Minister van Infrastructuur en Milieu waarbij aan Windpark OSK B.V. een watervergunning werd verleend voor het oprichten en behouden van een windmolenpark in de buitenbeschermingszone van de Oosterscheldekering. Het besluit werd genomen voordat de Afdeling meer duidelijkheid gaf over de wijze waarop verschillende belangen dienen te worden meegenomen bij de besluitvorming op grond van de Waterwet. Bij uitspraak van 5 december 2013 (dus na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspreek waarbij de benadering van de ‘brede kijk in het waterbeheer werd verlaten) heeft de rechtbank het door Delta Park daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Delta Park stelde hoger beroep in. Op 25 juni 2014 (zaaknr 201400744/1/A4, AB 2014/351, m.nt. HvR) volgde de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspreek. Het bevoegd gezag en de rechtbank hadden beiden de nieuwe lijn in de jurisprudentie niet goed begrepen en de Afdeling legt het nogmaals uit, maar dan anders:

“De bezoekers van het themapark kunnen vanaf het themapark met een rondvaartboot een tocht op de Oosterschelde maken. Dit is een vorm van recreatie binnen het watersysteem en raakt de vervulling van een maatschappelijke functie door een watersysteem. Derhalve is de veiligheid van de boot en de mensen daarop een belang op grond waarvan de vergunning met toepassing van artikel 6.21 van de Waterwet zou kunnen worden geweigerd. Het themapark zelf van Delta Park echter, dat op het land ligt, is geen onderdeel van het watersysteem van de Oosterschelde. De veiligheid binnen het themapark raakt dan ook niet de vervulling van een maatschappelijke functie door het watersysteem waarop de toepassing van de Waterwet volgens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van die wet is gericht, zodat dit geen belang is op grond waarvan de vergunning met toepassing van artikel 6.21 van de Waterwet kan worden geweigerd.”

In deze casus is van belang dat het bevoegd gezag tevens beheerder is van het watersysteem waar-

op de vergunningaanvraag betrekking heeft. In dit geval is dat de Minister van I en M als bevoegd gezag voor de Oosterschelde. De Minister hoeft echter geen rekening te houden met belangen 'op het land', want daar is zij geen bevoegd gezag, noch beheerder.

Zoals uit de annotatie die ik bij de uitspraak schreef al bleek, kon ik mij goed vinden in deze uitleg van art. 2.1 lid 1 Waterwet. Ik concludeerde naar aanleiding van de uitspraak van 14 augustus 2013 dat er een einde was gekomen aan de 'brede kijk in het waterbeheer'. Dat is met de uitspraak uit 2014 nog steeds zo, maar nu is duidelijk dat de Waterwet zelf uitgaat van een 'bredere kijk', zodat deze niet meer in het wettelijke belangenkader gesmokkeld hoeft te worden. De Afdeling oordeelde in 2013 echter dat na de inwerking-treding van de Waterwet alléén nog rekening kan worden gehouden met *waterstaatkundige* belangen. In de uitspraak uit 2014 geeft de Afdeling de reikwijdte van het belangenkader helder en mijns inziens correct weer. Een vergunning wordt getoetst aan de doelstellingen uit art. 2.1 Waterwet. Een vergunning dient te worden geweigerd indien verlening van de vergunning niet verenigbaar is met de doelstellingen uit art. 2.1 Waterwet tenzij het mogelijk is voorschriften aan de vergunning te verbinden, zodat vergunningverlening alsnog verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet. Art. 2.1 kent echter niet alleen puur waterstaatkundige doelstellingen zoals het voorkomen van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste (art. 2.1 lid 1 onder a) of de bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (art. 2.1 lid 1 onder b). De toepassing van de Waterwet is ook gericht op de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (art. 2.1 lid 1 onder c). Recreatie is een van de mogelijke maatschappelijke functies en in dat kader kunnen en moeten ook niet puur waterstaatkundige belangen bij de vergunningverlening worden betrokken en er zelfs toe leiden dat de vergunning moet worden geweigerd. In 2014 stelt de Afdeling dat het bijvoorbeeld ook zou kunnen gaan om de veiligheid van een rondvaartboot en de mensen die daarop varen, al was dat in deze uitspraak geen reden de vergunning te weigeren of er nadere voorschriften aan te verbinden. In mijn annotatie schreef ik: "De Afdeling lijkt de stelligheid van de uitspraak uit 2013 hiermee – terecht – enigszins te nuanceren en schept daarmee de noodzakelijke duidelijkheid voor het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, vergunning aanvragers en derden-belanghebbenden." Daar heb ik me in vergist.

In 2015 gaat de Afdeling namelijk nog een flinke stap verder. Zelfs nog veel verder dan de

'brede kijk' ooit is geweest. Bij besluit van 26 juni 2013 heeft het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta aan de gemeente Geertruidenberg een watervergunning verleend voor het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in De Donge en bij besluit van 22 april 2014 volgt een watervergunning voor het verwijderen van twee meerpalen ter hoogte van het Zuidergat te Raamsdonksveer. Nadat de rechtbank bij uitspraken van 22 september 2014 en 6 november 2014 (dus na de uitspraak van de Afdeling van 14 augustus 2013 en 25 juni 2014) de door appellanten beroepen niet-ontvankelijk verklaart, legt de Afdeling in de hier besproken uitspraak van 8 juli 2015 nog een keer uit hoe de belangenafweging plaats moet vinden. In casu heeft het waterschap slechts getoetst aan de gevolgen voor de bij haar in beheer zijnde waterstaatswerken (het betrof een waterkering), maar volgens de Afdeling had het waterschap ook de scheepvaartbelangen ten aanzien van het *niet in het beheer van het waterschap zijnde oppervlaktewater* bij de afweging moeten betrekken.

Het ging hier om een wat complexe situatie die ik kort zal toelichten. Het oppervlaktewater waarop deze uitspraak betrekking heeft is het Zuidergat, gelegen in de gemeente Geertruidenberg. Omdat het Zuidergat in verbinding staat met de Bergsche Maas is het een Rijkswater en behoort daarmee tot het waterhuishoudkundig hoofdsysteem. Daarvoor is de Minister van I en M bevoegd gezag. Dat betekent dat het Zuidergat *buiten* het beheersgebied van waterschap Brabantse Delta ligt.

Het beheer en onderhoud van het Zuidergat is door het Rijk overgedragen aan de gemeente Geertruidenberg, althans voor wat betreft de scheepvaartfunctie. Het waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer blijft bij het Rijk. In de overeenkomst die gesloten is in aanvulling op de overdracht is bepaald dat het Zuidergat een scheepvaartfunctie krijgt, meer in het bijzonder de functie "recreatievaart met een diepgang van 1.70 m." De gemeente vraagt een watervergunning bij het waterschap voor het baggeren van het Zuidergat op een diepte van 1.20 meter. Dit is dus minder diep dan nodig is om het water aan zijn toegekende functie te laten voldoen, want daarvoor is een diepgang van 1.70 meter nodig.

Nu de gemeente beheerder is wat betreft de scheepvaart en het Rijk beheerder is ten aanzien van het waterkwaliteits- en kwaliteitsbeheer vraagt u zich misschien af waarom er eigenlijk een vergunning wordt aangevraagd bij het waterschap. Een vergunning van het waterschap is nodig omdat de baggerwerkzaamheden en het verwijderen van de meerpalen plaatsvinden in de nabijheid van een waterkering. In de Keur van

het waterschap (art. 3.3) is een verbod opgenomen voor het zonder vergunning uitvoeren van handelingen in, op, boven, over of onder keringen etc. Vast beleid (op grond van de beleidsregel Keringen) is dat de vergunning wordt verleend zoals deze is aangevraagd (tenzij er natuurlijk waterstaatkundige bezwaren zijn of anderzijds belangen zijn waarmee op grond van art. 2.1 lid 1 Waterwet rekening moet worden gehouden). De gemeente vraagt een vergunning om het Zuidergat tot 1.20 meter uit te baggeren en krijgt deze vergunning ook.

Het argument van appellanten is dat het waterschap rekening had moeten houden met het feit dat de gemeente en het Rijk een overeenkomst hebben dat de watergang een diepte dient te hebben van 1.70 meter. Ook had het waterschap rekening moeten houden met het feit dat de gemeente een verkeersbesluit heeft genomen waarbij ook een diepte van 1.70 meter wordt aangehouden. Appellanten stellen dat de Waterwet zich er niet tegen verzet dat deze aspecten in de besluitvorming worden betrokken en dat de vergunning om die reden geweigerd had dienen te worden. Daarbij is volgens appellanten nog van belang dat in de Beleidsregel van het waterschap is opgenomen, dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen wordt getoetst of de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad. Appellanten vinden dat hier ook civielrechtelijke belangen onder vallen.

De Afdeling legt art. 2.1 lid 1 Waterwet in 2015 als volgt uit. Het belang van het nakomen van de overeenkomst en het verkeersbesluit zijn geen belangen die moeten leiden tot weigering van de vergunning. Dat valt buiten de belangen waar art. 2.1 lid 2 op ziet. De Afdeling stelt daarentegen dat het gebruik van het Zuidergat door de scheepvaart en voor de recreatie raakt aan de vervulling van een maatschappelijke functie als bedoeld in art. 2.1 lid 1 Waterwet. Hierbij wordt verwezen naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Waterwet. Scheepvaart en recreatie moeten dus bij de belangenafweging worden betrokken. Daarbij is het volgens de Afdeling niet relevant dat de gemeente het beheer van het Zuidergat (althans voor zover het beheer dient ten behoeve van de (recreatie-)scheepvaart) heeft overgenomen van het Rijk. Ik ben het met annotator van der Vlist (in *Milieu en Recht*, 2015/152) eens dat de uitspraak van de Afdeling (wederom) verwarrend is omdat niet duidelijk is wanneer er nu sprake is van een 'maatschappelijke functie' en door wie dan de belangen om het watersysteem aan die functie te laten voldoen behartigd moeten worden. Dat bleek ook tijdens de Waterschap en Wetenschap-bijeenkomst die op 12 november 2015 werd georganiseerd door het Utrecht Cen-

tre for Water, Oceans and Sustainability Law en de Unie van Waterschappen. De uitspraak laat de praktijk vooral met vragen achter.

Wie is verantwoordelijk voor de waterkwantiteit en -kwaliteit in het Zuidergat? Is dat het Rijk, als zijnde de beheerder? En is dat voor de functie recreatie en scheepvaart de gemeente als beheerder? Dat is logisch (om met Cruiff te spreken). Duidelijk is dat het waterschap geen beheerder is van het Zuidergat. Uitgaande van de systematiek van de Waterwet rust op de beheerder de taak om het watersysteem onder zijn beheer aan de daaraan toegekende functies te laten voldoen. Dat betekent in casu dat het Rijk op grond van art. 4.1, lid 3 Waterwet de verplichting rust functies toe te kennen en vervolgens op grond van art. 5.3 Waterwet beheerder is en zorg dient te dragen voor het watersysteembeheer. De gemeente is op grond van de overdracht van het beheer verantwoordelijk voor de recreatiescheepvaart.

Dan rijst vervolgens de vraag of rijk en gemeente samen de volledige verantwoordelijkheid dragen dat het Zuidergat aan de toegekende functie kan voldoen of dat ook andere overheden (zoals bijvoorbeeld het waterschap Brabantse Delta) hier een eigen verantwoordelijkheid hebben, ook als ze geen beheerder zijn. Is dat wat een 'gedeelde verantwoordelijkheid voor het waterbeheer' betekent? Dat overheden die een overeenkomst sluiten deze niet na hoeven te komen omdat men die verantwoordelijkheid neer kan leggen bij een derde overheid die geen partij is bij de overeenkomst? En houdt die verantwoordelijkheid van de niet-beheerder dan in dat zeer algemeen voldaan moet worden aan de art. 3:2 (Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen) en 7:12, eerste lid, (De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering) van de Algemene wet bestuursrecht, of rust er een bijzondere verantwoordelijkheid op waterbeheerders om rekening te houden met toegekende functies aan waterstaatwerken die niet onder hun beheer vallen? De Afdeling laat dat in het midden en komt alleen tot het oordeel dat het uitbaggeren tot een diepte van 1.20 meter (zoals in de vergunning aangevraagd) geen nadelige gevolgen heeft voor appellanten. Het waterschap hoeft de vergunning dus niet te weigeren omdat niet is aangevraagd tot een diepte van 1.70 meter te baggeren, maar dient kennelijk wel belangen die spelen buiten haar beheersgebied bij de besluitvorming te betrekken.

Ik zou menen dat er geen bijzondere verantwoordelijkheid rust op waterbeheerders zorg te dragen voor de maatschappelijke functievervulling van waterstaatswerken die niet onder hun

beheer vallen. Indien dat anders zou zijn leidt dat tot onduidelijkheid over de reikwijdte van de taak en de daarbij in acht te nemen belangen. Daar staat tegenover dat de stroomgebiedbenadering, die voortvloeit uit de systematiek van de Kaderrichtlijn water en de Richtlijn overstromingsrisicobeheer en daarmee ook ten grondslag ligt aan de Waterwet, juist wél zou pleiten voor het rekening houden met waterkwaliteits- en kwantiteitsbelangen in het gehele stroomgebied. Gelukkig gaat het daarbij om de eerste twee doelstellingen van art. lid 1 Waterwet (het voorkomen van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste (art. 2.1 lid 1 onder a) of de bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (art. 2.1 lid 1 onder b) en niet de doelstelling 'vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (art. 2.1 lid 1 onder c)'. We wachten af wat de Afdeling bestuursrechtspraak voor 2016 aan nieuwe jurisprudentie inzake het specialiteitsbeginsel en de Waterwet in petto heeft. Mocht u nu geheel de draad zijn kwijtgeraakt, denk dan aan de wijze woorden van Johan Cruijff: "Als ik zou willen dat je het begreep, had ik het wel beter uitgelegd".
H.F.M.W. van Rijswick

AB 2016/152

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

11 januari 2016, nr. 15/2099 WWB
(Mrs. O.L.H.W.I. Korte, A.B.J. van der Ham, Y.J. Klik)
m.nt. R. Stijnen

Art. 18a WWB; art. 5:46 lid 2 Awb; art. 24a Sr; art. 475c Rv

NJB 2016/217
ECLI:NL:CRVB:2016:12

Wet aanscherping. Draagkracht. In bijstandszaken moeten bestuurlijke boetes binnen een periode van 6 tot 24 maanden — afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid — kunnen worden voldaan. Grove schuld.

De bestuurlijke boete is ingevolge artikel 5:40 Awb een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Zij kent geen vervangende hechtenis bij niet-betaling. De bestuurlijke boete kan ook niet, anders dan de strafrechtelijke boete of boetebeschikking met toepassing van artikel 24a WvSr, met een betaling in termijnen worden opgelegd, om zo rekening te houden met de draagkracht van de boete. De bestuurlijke boete kan de betrokkene dus uitsluitend treffen met de financiële gevolgen van de betaling van een som geld ineens. Bij een inkomen

op bijstandsniveau is slechts een beperkte draagkracht aanwezig. Veelal is in die situaties sprake van geen of slechts een beperkt positief vermogen. Gelet hierop doen de financiële gevolgen van een boete zich in deze gevallen dus voor bij invordering of een eventueel overeengekomen afbetaling.

Gelet op 5.8 moet in het oog worden gehouden of de boete, gelet op de financiële omstandigheden waarin de betrokkene verkeert, waaronder begrepen het aanwezige vermogen, binnen een redelijke termijn door invordering of afbetaling kan worden voldaan. Daarbij ligt in de rede een begrenzing in tijd in acht te nemen met het oog op de evenredigheid van de boete, met dien verstande dat dit dan leidt tot matiging van het vastgestelde boetebedrag, om te voorkomen dat een bestuurlijke boete in gevallen als deze leidt tot een sanctie die betrokkenen zeer langdurig houdt op een inkomen op het absolute minimum. De Raad ziet aanleiding, mede gelet op wat in artikel 24a WvSr is bepaald omtrent betalingen van boeten in termijnen en het daarbij in aanmerking te nemen maximale tijdvak, deze grens in algemene zin te leggen bij twee jaar. Daarnaast acht de Raad het aangewezen bij de duur van de concrete periode, waarin de betrokkene met 90% van de toepasselijke bijstandsnorm in de algemeen noodzakelijke bestaanskosten moet voorzien, tevens de mate van verwijtbaarheid, zoals hiervoor besproken in 5.4 en 5.5, te betrekken. Zou dit achterwege blijven dan zou immers het effect van de eerder vastgestelde mate van verwijtbaarheid geheel of ten dele verloren kunnen gaan en dus afbreuk kunnen doen aan de evenredigheid van de bestraffende sanctie.

Met inachtneming van wat in 5.6 tot en met 5.10 is overwogen, en omwille van een praktische en eenvormige rechtstoepassing, neemt de Raad — voor de berekening van de op te leggen boete — tot uitgangspunt dat deze boete bij opzet zodanig wordt verlaagd dat de betrokkene bij een fictieve draagkracht gelijk aan de voor beslag vatbare ruimte berekend op basis van de beslagvrije voet als bedoeld in Rv de hem opgelegde boete binnen 24 maanden kan voldoen, hij deze boete bij grove schuld binnen 18 maanden kan voldoen, bij normale verwijtbaarheid binnen 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid binnen 6 maanden. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet — ongeacht of die ruimte de facto op andere wijze is beperkt of ingenomen — volledig beschikbaar is of wordt aangewend voor het betalen van de boete. Hetzelfde geldt voor eventueel aanwezig vermogen, met inbegrip van het vermogen beneden de vrijlatingsgrens.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank van 19 maart 2015, 13/10368 (aangevallen uitspraak) tussen: appellant en appellante