

VERNATTINGSSCHADE ALS GEVOLG
VAN VERDROGINGSBESTRIJDING:

Een bestuurlijk-juridische analyse

NOV - rapport 18-1

mr P.J. de Putter
dr J. van der Vlies

KPMG Milieu, Den Haag
KPMG Milieu, Den Haag

In samenwerking met:
mr dr J.M. Verschuuren

Het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van
de Katholieke Universiteit Brabant

Den Haag, maart 1995

COLOFON

omslagontwerp: Beek Visser
foto omslag: Water: Mag het ietsje meer zijn ?
productie: Koninklijke Vermande bv
druk: 1995

samenstelling begeleidingscommissie NOV

voorzitter: mr H.J.M. Havekes
leden: mw ir J. van Biezen
ing. F.C. Hamster
ing. G.A.F. Hoffman
ir M. de Koe
ir P.J. Kusse
H. van Laar
ir N.P. Pellenbarg
mw. mr G.B.K. Roos-Schali
dr J.G. Vermeer

Unie van Waterschappen
Unie van Waterschappen
Waterschap Noorderzijlvest
Ministerie van VROM/DGM
VNG
Landinrichtingsdienst
IPO/Provincie Drente
RWS RIZA (secretaris)
RWS Hoofddirectie
Ministerie van LNV, Directie NBLF

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Putter, P.J. de

Vernattingsschade als gevolg van verdrogingsbestrijding:
een bestuurlijk-juridische analyse / KPMG Milieu: P.J. de
Putter, J. van der Vlies ; in samenw. met: Het Centrum
voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke
Universiteit Brabant: J.M. Verschuuren. - Lelystad: RIZA
; Zoetermeer : Hageman Verpakkers [distr.]
NOV-rapport 18-1. - Met lit. opg. - Met samenvatting in
het Engels.
ISBN 90-369-4503-8
Trefw.: verdroging ; Nederland / natuurbeheer en
schadevergoedingsrecht.

@ copyright RIZA, maart 1995

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder uitdrukkelijke bronvermelding.

prijs: f 17,50

bestellingen: Hageman Verpakkers
Postbus 281
2700 AG Zoetermeer
fax: 079 - 613927

VOORWOORD

De bestrijding van de verdroging begint goed op gang te komen. Tal van anti-verdrogingsprojecten zijn en worden voorbereid en uitgevoerd. In de praktijk blijkt echter ook dat nog een aantal belemmeringen moet worden weggenomen om tot een effectieve aanpak van de verdrogingsbestrijding te kunnen komen. Eén daarvan is de onduidelijkheid over de vraag hoe om te gaan met mogelijk optredende vernattingsschade voor de landbouw. Het uitblijven van een antwoord op deze vraag bleek voor een aantal anti-verdrogingsprojecten een belangrijke barrière te vormen.

Dit heeft er toe geleid dat besloten werd in het kader van het Nationaal Onderzoeksprogramma Verdroging een onderzoeksproject aan deze problematiek te wijden. De vraagstelling voor het onderzoek is in nauwe samenwerking tussen het Ministerie van landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen uitgewerkt. Vervolgens is opdracht verleend aan KPMG Milieu in samenwerking met het centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant om het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is in september 1994 van start gegaan en is intensief begeleid door een begeleidingscommissie, waarin alle betrokken overheden waren vertegenwoordigd (zie voor de samenstelling: bijlage 3). Het resultaat dat voor u ligt heeft de instemming van de begeleidingscommissie. Ik hoop dat er, met dit rapport als basis, op korte termijn tot een interbestuurlijk gedragen aanpak van de vernattingsschade gekomen kan worden.

mr. H.J.M. Havekes,
voorzitter begeleidingscommissie.

INHOUDSOPGAVE

	SAMENVATTING	i
	SUMMARY	iii
	Lijst van afkortingen	v
1	INLEIDING	1
2	VERDROGINGSBESTRIJDING EN PLAN- EN BESLUITVORMINGSPROCESSEN ...	5
2.1	Inleiding	5
2.2	De planstructuur voor de waterhuishouding	5
2.2.1	Inleiding	5
2.2.2	Strategische plannen	6
2.2.3	Operationele plannen	8
2.2.4	Verticale afstemming en coördinatie	10
2.3	De planstructuur voor het milieubeheer	11
2.3.1	Inleiding	11
2.3.2	Het planstelsel van de Wet milieubeheer	12
2.3.3	Verticale afstemming en coördinatie	13
2.4	De planstructuur voor de ruimtelijke ordening	13
2.4.1	Inleiding	13
2.4.2	Het planstelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening	14
2.4.2.1	Planning door het Rijk: de planologische kernbe- slissing	14
2.4.2.2	Planning door de provincie: het streekplan	15
2.4.2.3	Planning door de gemeente: het bestemmings- plan	16
2.4.3	Verticale afstemming en coördinatie	18
2.5	De planstructuur voor het natuurbeheer	19
2.5.1	Inleiding	19
2.5.2	Het planstelsel binnen het natuurbeheer	19
2.6	Externe afstemming en coördinatie	20
2.6.1	Inleiding	20
2.6.2	Externe afstemming en coördinatie	20
2.6.3	Knelpunten in de bestuurlijk-juridische afstemming en coördinatie	22
2.7	Een aantal conclusies	25
3.	VERDROGINGSBESTRIJDING: INSTRUMENTEN EN VERANTWOORDELIJK- HEDEN	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Het wettelijk beheersinstrumentarium	27

3.2.1	Het (beheers-)instrumentarium voor de waterhuishouding	27
3.2.1.1	Inleiding: grondwaterstandbeïnvloedende activiteiten	27
3.2.1.2	Grondwateronttrekkingen en -infiltraties	28
3.2.1.3	Ontwatering van gronden door drainage of veranderingen van de bodemstructuur	33
3.2.1.4	Oppervlaktewaterbeheer	36
3.2.2	Het (beheers-)instrumentarium voor het milieubeheer	40
3.2.3	Het (beheers-)instrumentarium voor de ruimtelijke ordening	42
3.2.3.1	Inleiding	42
3.2.3.2	Bestemmingen en voorschriften	42
3.2.3.3	Het aanlegvergunningstelsel	45
3.2.3.4	Beschrijving in hoofdlijnen (BIH)	46
3.2.3.5	De wijziging van het bestemmingsplan	47
3.2.3.6	De herziening van het bestemmingsplan	48
3.2.3.7	Natuurbescherming en de vrees voor schadeclaims	48
3.2.4	Het (beheers-)instrumentarium voor het natuurbeheer	48
3.2.4.1	Inleiding	49
3.2.4.2	De aanwijzing als (staats-)natuurmonument	49
3.2.4.3	Het Relatienotabeleid	51
3.2.4.4	Verwerving van natuurterreinen en subsidiëring van maatregelen voor het behoud of de ontwikkeling van natuurwaarden	53
3.2.4.5	Het voorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet (Nbw 1994)	54
3.2.5	Onteigening	55
3.3	Verdrogingsbestrijding en financiering	56
3.3.1	Inleiding	56
3.3.2	Heffingen	56
3.3.3	De GEBEVE-regeling	58
3.3.4	Landinrichting	59
3.4	Conclusie en aanbevelingen	59
4.	VERDROGINGSBESTRIJDING EN SCHADE	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Compensatie van voorzienbare en onvoorzienbare vernattingsschade . . .	68
4.2.1	Inleiding	68
4.2.2	Voorzienbare vernattingsschade	68
4.2.3	Onvoorzienbare schade	71
4.2.3.1	Inleiding	71
4.2.3.2	Specifieke wettelijke schadevergoedingsbepalingen	72
4.2.3.3	Algemene schadevergoedingsmogelijkheden	77
4.3	Typering en waardering van vernattingsschade	78

4.3.1	Typering van vernattingsschade	78
4.3.2	Waardering van vernattingsschade	79
4.3.2.1	Inleiding	79
4.3.2.2	Waardering van zuivere vermogensschade	80
4.3.2.3	Waardering van zaakschade	81
4.3.2.4	Omstandigheden waarmee rekening gehouden wordt bij het toekennen van een schadevergoe- ding	82
4.3.3	Wie bepaalt de omvang van de schade?	82
4.4	Conclusie	83
5.	AANPAK HERSTELPROJECTEN	87
5.1	Inleiding	87
5.2	Doel en inhoud	87
5.3	Checklist: mogelijke projectaanpak	89
6.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	99
	LITERATUURLIJST	109
	BIJLAGE 1: Vraagstelling onderzoeksproject bestuurlijk-juridische verantwoordelijk- heden voor landbouwschade als gevolg van verdrogingsbestrijding	
	BIJLAGE 2: Onderzoeksteam en begeleidingscommissie	

SAMENVATTING

Herstel van de verdroogde natuur is één van de speerpunten van het integraal waterbeheer. Doelstelling van het beleid is dat in 2000 het areaal verdroogd gebied in Nederland met 25% is afgenomen vergeleken met 1985. Inmiddels wordt op alle niveaus de verdroging aangepakt. In verschillende gebieden zijn verdrogingsbestrijdingsprojecten, gericht op de verhoging van het grondwaterpeil in natuurgebieden, in uitvoering. Deze projecten kunnen tot gevolg hebben dat het agrarisch gebied in de directe omgeving natter wordt. Deze vernatting kan incidenteel leiden tot verhoogde produktie maar zal meestal natschade tot gevolg hebben. Onduidelijkheid rond de compensatie van deze natschade zorgt momenteel voor stagnatie in de uitvoering van het anti-verdrogingsbeleid. Het is dan ook van groot belang dat er voor de landbouw een duidelijke regeling voor deze vernattingsschade komt.

In eerste instantie moet worden getracht de natuurherstelprojecten zo op te zetten dat dit niet leidt tot vernattingsschade aan naastliggende landbouwgronden. Is dat niet mogelijk, ook niet na het treffen van compenserende maatregelen in dit naastliggend landbouwgebied, dan is een duidelijke schaderegeling noodzakelijk. Voorgesteld wordt om de schade vooraf nauwkeurig te berekenen en te kapitaliseren en vervolgens via een afkoopconstructie bij de start van het herstelproject ineens aan de betrokken agrariërs uit te betalen. Tevens wordt voorgesteld de schadekosten op te nemen in de totale projektkosten.

Per project zou moeten worden vastgelegd welke partijen de gekapitaliseerde schade gaan betalen. Het waterschap dat in de meeste gevallen het herstelproject trekt en peilverhogende maatregelen laat uitvoeren zal volgens het voorstel een belangrijk deel voor zijn rekening nemen maar afhankelijk van het soort project zijn mede-financiers denkbaar. Voorgesteld wordt om de vernattingsschade subsidiabel te maken in het kader van de subsidieregeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GEBEVE). Op deze manier draagt het Rijk voor 50 % in de kosten bij.

De kans wordt klein geacht dat bij het vooraf zorgvuldig berekenen van de schade er achteraf nog sprake van niet voorzienbare schade zal zijn. Mochten in een later stadium toch nog claims worden ingediend dan kan gebruik worden gemaakt van bestaande, in het onderzoeksrapport nader genoemde schaderegelingen of van algemene regels.

Rijk, provincies en waterschappen zullen van de aanbevelingen gebruik maken bij het gezamenlijk opstellen van richtlijnen voor het oplossen van de schadeproblematiek.

SUMMARY

This report presents the results of a juridical analysis concerning the repayment of agricultural waterlogging and inundation damage as a result of rehabilitation projects of wet ecosystems in The Netherlands. The project was part of the National Research Programme *Dehydration of forests and wetlands* (in Dutch: Nationaal Onderzoeksprogramma Verdroging, abbreviation: NOV). *Dehydration of forests and wetlands* may be defined as ecological damage due to a systematic decrease of the groundwater level and of upwards seepage fluxes. The analysis was done by KPMG Environmental Consulting.

In The Netherlands, *dehydration of forests and wetlands* is considered as an important environmental problem. On both regional and local scale, rehabilitation projects have been initiated. Some of these projects also influence the hydrology of the surrounding agricultural area. In some cases, the increasing groundwater levels lead to a decrease of drought damage. However, in most cases, the agricultural production will drop due to waterlogging and inundation damage. At the moment, there is no legal procedure for the reimbursement of this kind of damage to the farmers involved.

In this report, KPMG Environmental Consulting has formulated an advice on this issue. It is recommended to make an accurate calculation of the entire agricultural damage, both on short and long term, during the planning of the rehabilitation project. Just before the implementation of the project, the damage should be capitalized and repayed at once.

The policy makers for the water management on both national and regional scale intend to use the recommendations of KPMG Environmental Consulting in formulating a legislation concerning the repayment of the type of damage mentioned above.

Lijst van afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
AGRvS	Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State
ARRvS	Afdeling Rechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B en W	Burgemeester en wethouders
BR	Bouwrecht (tijdschrift)
BRO	Besluit op de Ruimtelijke Ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
GEBEVE	(Regeling) gebiedsgerichte bestrijding van verdroging
GS	gedeputeerde staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
KB	Koninklijk Besluit
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
m.e.r.	milieu-effectrapportage
MER	milieu-effectrapport
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
Nbw	Natuurbeschermingswet
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
PKB	planologische kernbeslissing
PPC	Provinciale Planologische Commissie
PS	Provinciale Staten
RARO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
TK	Tweede Kamer
UvW	Unie van Waterschappen
V&W	Verkeer & Waterstaat
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wm	Wet milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
WWH	Wet op de waterhuishouding

1 INLEIDING

Een gevolg van, op bestrijding van verdroging gerichte, waterhuishoudkundige herstelmaatregelen in of in de nabijheid van een verdroogd natuurgebied kan zijn dat in een strook (landbouw-)gebied rondom het natuurgebied grond- en oppervlaktewaterpeilen stijgen. Voor de agrariër die met droogte te kampen heeft kan dit soms een voordeel zijn. In veel gevallen echter zal de 'vernatting' tot schade voor de landbouw leiden ('vernattingsschade'). Voor deze laatstgenoemde gevallen is binnen het kader van het Nationaal Onderzoekprogramma Verdroging besloten onderzoek uit te laten voeren naar de mogelijkheid tot c.q. wenselijkheid van compenserende maatregelen en/of uitkering van schadevergoedingen.

Zo'n onderzoek is gewenst omdat de verdrogingsbestrijding in Nederland in de praktijk vertraging oploopt als gevolg van een aantal bestuurlijk/juridische knelpunten c.q. onduidelijkheden. De oplossing van deze vragen is gewenst om de doelstelling dat het areaal verdroogde bodem in het jaar 2000 met 25% is afgenomen ten opzichte van 1985 binnen bereik te brengen. In dit onderzoeksrapport wordt door KPMG Milieu, in samenwerking met het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant, op de bestaande problematiek ingegaan met als uiteindelijk doel¹:

1. het brengen van duidelijkheid in de procedures en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het wettelijk plan- en besluitvormingsproces dat leidt tot anti-verdrogingsmaatregelen met schade voor de landbouw als neveneffect;
2. duidelijkheid scheppen over de financiële verantwoordelijkheden voor schade op grond van het onder 1) gestelde, alsmede over de inzetbaarheid van subsidie-, stimulerings- en schaderegelingen binnen de bestaande wetgeving ten aanzien van milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur;
3. het doen van aanbevelingen ten aanzien van de gewenste procedure en verantwoordelijkheidsverdeling op grond van 1) en 2) om op grond daarvan tot afspraken te kunnen komen tussen de bij de verdrogingsbestrijding betrokken partijen. Het doel hiervan is uiteindelijk het kunnen omgaan met de financiële gevolgen van de eerderbedoelde landbouwschade.

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden hebben wij er voor gekozen het onderzoek op te splitsen in twee delen. Beide worden hieronder kort toegelicht.

Deel I

Alvorens wij kunnen ingaan op de vraag hoe voorafgaand aan een project duidelijkheid kan worden geboden omtrent de vernattingsschade, is het noodzakelijk om de bestuurlijk-

¹ Als bijlage 1 is de 'uitgangsnote' voor dit onderzoek opgenomen. Daarin wordt uitvoeriger het kader gesteld tegen de achtergrond waarvan deze studie wordt uitgevoerd. Daarnaast zijn enkele detailvragen expliciet opgenomen.

juridische (on-)mogelijkheden goed in kaart te brengen. Het eerste deel geeft derhalve een uiteenzetting van deze mogelijkheden (instrumenten) om een bijdrage te kunnen leveren aan de verdrogingsbestrijding in het landelijk gebied. Hier staat dus de vraag centraal hoe de verdroging *zèlf* (zoveel mogelijk) ongedaan kan worden gemaakt. Uitgangspunt daarvoor is het bestaande bestuurlijk-juridisch instrumentarium. De mogelijkheden worden onderzocht voor de sporen water, milieu, ruimtelijke ordening en natuur. Daartoe wordt in hoofdstuk 2 eerst ingegaan op het aan die sporen gerelateerde planstelsel. Inzicht in dit stelsel geeft aan hoe de beleidsafstemming door middel van de diverse afstemmings- en coördinatiebepalingen plaatsvindt. Voor eventueel te signaleren knelpunten worden aanbevelingen gedaan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het (juridisch en financieel) instrumentarium dat ingezet kan worden ter bestrijding van de verdroging uiteengezet. Een overzicht hiervan geeft de mogelijkheden weer om beleid gericht op een verhoging van de grondwaterstand in natuurgebieden te effectueren. Ook hier weer wordt het instrumentarium uit de eerdergenoemde vier sporen weergegeven.

Deel II

Vervolgens gaat het tweede deel (hoofdstuk 4) in op de vraag hoe *voorafgaand* aan een project duidelijkheid kan worden geboden omtrent de *gevolgen* van op verdrogingsbestrijding gerichte maatregelen. Daartoe beperken wij ons - overeenkomstig de onderzoeksvragen - tot de mogelijk op te treden vernattingsschade. Door op voorhand de eerdergenoemde duidelijkheid te scheppen kan een solide draagvlak onder de bij een project betrokken partijen worden gelegd c.q. een belangrijk knelpunt bij de aanpak van de projecten worden weggenomen.

In hoofdstuk 4 staat de vraag centraal wat de compensatiemogelijkheden zijn voor het geval de inzet van de in de hoofdstukken 2 en 3 genoemde instrumenten tot gevolg heeft dat er voor bepaalde individuen (agrariërs) onaanvaardbare vernattingsschade optreedt c.q. dreigt op te treden. Daartoe wordt dan ook aangesloten bij de resultaten van deel I. De centrale vraag daarbij is of en hoe de nadelige gevolgen voor individuele agrariërs van op de bestrijding van de verdroging gerichte maatregelen binnen het bestaande bestuurlijk-juridisch instrumentarium kunnen worden gecompenseerd (zowel technisch als financieel).

Het is daarbij van belang dat zowel een onderscheid in verschillende *schadesituaties* als in *schadesoorten* gemaakt wordt. De verschillen kunnen namelijk van invloed zijn op de bestaande verantwoordelijkheden en de gevolgen daarvan op het juridische en financiële vlak. Tevens wordt hierbij ingegaan op het waarderingsvraagstuk en de omstandigheden die een rol spelen bij het begroten van schade. Uiteindelijk ontstaat er langs deze weg een voorstel voor een regeling waarbinnen elk geval van vernattingsschade die redelijkerwijs niet voor rekening van het slachtoffer hoort te komen kan worden gecompenseerd.

Tot slot

In hoofdstuk 5 wordt een 'checklist', in de vorm van een stroomschema, gepresenteerd aan de hand waarvan herstelprojecten in de praktijk kunnen worden uitgevoerd. Het stroomsche-

ma geeft een overzicht van het bestaande op de verdrogingsbestrijding gerichte bestuurlijk-juridisch instrumentarium enerzijds en de wijze waarop met vernattingsschade kan worden omgegaan anderzijds. De checklist kan in concrete gevallen als hulpmiddel dienen en moet dan ook als zodanig worden beschouwd. Het vormt feitelijk een overzicht van hetgeen in de hoofdstukken 2, 3 en 4 is uiteengezet.

De belangrijkste conclusies alsmede een aantal aanbevelingen zijn samengevoegd in een uitgebreide samenvatting, opgenomen in het slothoofdstuk 6 van dit rapport.

2 VERDROGINGSBESTRIJDING EN PLAN- EN BESLUITVORMINGSPRO- CESSEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het planstelsel centraal voorzover dat betrekking heeft op c.q. gerelateerd is aan de waterhuishouding van Nederland. Om antwoord te kunnen geven op de eerste onderzoeksvraag, is het noodzakelijk inzicht te krijgen in het bestaande planstelsel en de daartoe te doorlopen processen ten aanzien van de waterhuishouding in Nederland. Dit waterhuishoudkundig planstelsel vormt dan ook het vertrekpunt en wordt uiteengezet in paragraaf 2.2. Dit stelsel kan echter niet los worden gezien van planstructuren die elders worden vormgegeven, te weten op de terreinen milieu, ruimtelijke ordening en natuur. Een uiteenzetting van de planstructuren voor elk van deze afzonderlijke sectoren is dan ook op zijn plaats. Een behandeling ervan wordt gegeven in achtereenvolgens de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5.

Het beeld dat dan ontstaat vormt de input voor paragraaf 2.6, waarin wordt ingegaan op de onderlinge relaties tussen de verschillende plannen, zowel op juridisch als op bestuurlijk niveau. De uit die analyse voortkomende knelpunten bepalen de aangrijpingspunten die in de slotparagraaf 2.7 tot een aantal oplossingsrichtingen leiden. Richttinggevend daarbij is het verdrogingsprobleem.

2.2 De planstructuur voor de waterhuishouding

2.2.1 Inleiding

Binnen het planstelsel dat op de waterhuishouding betrekking heeft is een centrale rol weggelegd voor (het stelsel van) de Wet op de waterhuishouding (WWH)². De WWH heeft als belangrijkste doel het leveren van een meer samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de oppervlaktewater- en grondwaterhuishouding van Nederland. Daarnaast beoogt de wet een zorgvuldige afstemming van het waterhuishoudkundig beleid en beheer op andere terreinen van overheidszorg, in het bijzonder het milieubeheer en de ruimtelijke ordening. Samenvattend kan worden gesteld "dat de Wet op de waterhuishouding het juridisch instrumentarium verschaft ten einde tot een 'integraal waterbeheer' te kunnen komen"³. De WWH is een algemene coördinatiewet voor de gehele waterhuishouding én een specifieke beheerswet voor het oppervlaktewater-kwantiteitsbeheer. Dat de WWH een

² Wet van 14 juni 1989, Stb. 285.

³ Havekes, H.J.M. en W.G.M. Heldens (1990), "De Wet op de waterhuishouding: integraal waterbeheer in juridisch perspectief", Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 14.

algemene coördinatiewet is, blijkt onder andere uit de regeling van de geïntegreerde planstructuur ⁴.

Planvorming is misschien wel het belangrijkste beleidsinstrument om het waterhuishoudingsbeleid van, maar ook tussen, de verschillende bestuursorganen vorm te geven. Water vervult nu eenmaal vele functies en planvorming is dan ook bij uitstek geschikt om de verschillende belangen die achter de functies schuil gaan tegen elkaar af te wegen. De betekenis van de in de WWH opgenomen planregeling ligt dan ook vooral hierin dat ⁵:

- het hele terrein van de waterhuishouding wordt bestreken;
- alle betrokken belangen binnen de gezichtskring worden gebracht;
- voorzien is in bestuurlijke afstemming binnen het waterbeheer, zowel horizontaal als verticaal;
- de verhouding tot de planstructuren van het milieubeheer en de ruimtelijke ordening expliciet is geregeld.

Plannen voor de waterhuishouding worden op verschillende bestuursniveau's gemaakt. Zowel het Rijk, de provincie, het waterschap en (in sommige gevallen) de gemeente, voor zover deze waterbeheerder is, stellen 'waterplannen' op⁶. De wettelijke grondslag hiervoor is neergelegd in hoofdstuk II van de WWH. Binnen het planstelsel is (ruwweg) een onderscheid aan te brengen in strategische plannen enerzijds en operationele plannen (beheersplannen) anderzijds. Dit onderscheid is het vertrekpunt voor een bespreking van de waterhuishoudkundige planstructuur.

2.2.2 Strategische plannen

De nota voor de waterhuishouding (artt. 3 en 4 WWH)

Elke vier jaar wordt er door de Ministers van V&W, VROM en LNV een nota voor de waterhuishouding vastgesteld. De nota is, voor zover het beleid en beheer van waterhuishoudkundige systemen betreft, richtinggevend voor het Rijk, de provincies en de waterschap-

⁴ Ook de omstandigheid dat de grondwaterplannen van vóór de WWH geïntegreerd zijn in het plansysteem van deze wet, geeft aan dat de WWH een coördinerend karakter heeft. Voorheen werden deze (provinciale) grondwaterplannen vastgesteld op basis van de Grondwaterwet. Nu deze plannen zijn opgegaan in het provinciale waterhuishoudingsplan, blijft bespreking van de Grondwaterwet in dit hoofdstuk achterwege. In hoofdstuk 3 wordt wel ingegaan op de mogelijkheden die de Grondwaterwet biedt. Weliswaar heeft deze wet geen betrekking op handelingen die de grondwaterstand beïnvloeden op andere wijze dan door onttrekkingen of infiltraties ter vergroting of aanvulling van de onttrekkingsmogelijkheden, maar dat neemt niet weg dat de wet toch bij kan dragen aan de bestrijding van de verdroging (bijvoorbeeld door de huidige onttrekkingen te beperken). (Voor infiltraties kan een Grondwaterwet-vergunning toch nodig zijn o.b.v. de Grondwaterrichtlijn, 17/12/1979, RL 80/68/EEG, Pb L20, zie hiervoor verder: hoofdstuk 3).

⁵ Teeuwen, H. (1990, A), *De planstructuur van de Wet op de waterhuishouding*, Waterschapsbelangen 1990, nr 16, p. 547.

⁶ Wanneer wij in dit rapport spreken over waterschappen, worden hieronder ook, tenzij anders vermeld, zuiveringschappen begrepen. Aangetekend wordt wel dat voor dit onderzoek de waterkwantiteitsbeheerders centraal staan.

pen. Het plan is dan ook strategisch van aard: de hoofdlijnen van het landelijk waterhuishoudkundig beleid zijn erin aangegeven. De hoofdlijnen omvatten ondermeer een aanduiding van de *belangrijkste* functies van de waterhuishoudkundige systemen waarvoor het Rijk verantwoordelijk is, alsmede een aanduiding van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van die systemen. De term 'belangrijkste' duidt erop dat er een belangenafweging moet hebben plaatsgevonden, keuzes moeten zijn gemaakt.

Voordat het plan wordt vastgesteld wordt over het ontwerp ervan advies ingewonnen bij de colleges van gedeputeerde staten van de provincies en de Raad van Verkeer en Waterstaat. Door de inhoud van het plan worden stevast ook een aantal andere colleges inspraakmogelijkheden geboden.

Het provinciaal waterhuishoudingsplan (artt. 7 en 8 WWH)

Cruciaal in het waterhuishoudkundig planstelsel is het waterhuishoudingsplan van de provincie, dat eveneens een geldingsduur heeft van vier jaar. Het vormt het zogenaamde integrerend kader voor de gehele waterhuishouding. In het plan worden de hoofdlijnen van het regionale waterhuishoudingsbeleid uiteengezet. Evenals de rijksnota voor de waterhuishouding heeft het plan betrekking op de gehele waterhuishouding. Een andere overeenkomst is het karakter van het plan: het geeft de strategie weer voor het beleid en beheer dat door de regionale waterbeheerders wordt gevoerd. Dat wil zeggen: "door de provincie zelf als beheerder van oppervlaktewateren, alsmede door de waterschappen en gemeentelijke waterbeheerders (...)"⁷. Afsluitend moet worden opgemerkt dat het plan volledig als beheersplan voor het grondwater fungeert.

Het provinciaal waterhuishoudingsplan legt de *belangrijkste* functies van de regionale waterhuishoudkundige systemen, of onderdelen daarvan, vast. De functietoekenning is één van de belangrijkste onderdelen van het provinciale plan. Art. 7, derde lid, onder a, spreekt over 'belangrijkste functies'. Dit kan worden uitgelegd als 'functie voor de belangrijkste wateren' en als 'bijzondere functie'. Hiermee wordt bijvoorbeeld duidelijk dat niet aan elk water een expliciete functie moet worden toegekend. Hierdoor kan het wel voorkomen dat niet alle functies ook formeel worden toegekend: "met name de functies die het water in het kader van de conditionering van de bodem heeft, worden veelal niet expliciet toegekend"⁸.

De totstandkomingsprocedure van het provinciale waterhuishoudingsplan is opgedragen aan de provincies en geregeld in de provinciale waterhuishoudingsverordening (krachtens art. 8, eerste lid WWH). Hoe de provincies de totstandkoming regelen bepalen zij grotendeels zelf. Over de vraag wat moet worden geregeld, geeft artikel 8 aanwijzingen: er moet in ieder geval

⁷ Teeuwen, H. (1990, B), *Wet op de waterhuishouding (commentaar)*, *Handboek Milieuhygiëne, onderdeel D-42*, p. 5.

⁸ Havekes/Heldens (1990), p. 69.

zijn voorzien in een duidelijke voorbereidingsprocedure. 'Overleg' en 'samenwerking' zijn daarin de sleutelwoorden. Met name het overleg met de waterschappen moet worden genoemd. Verderop in dit hoofdstuk wordt hierop uitvoeriger ingegaan.

2.2.3 Operationele plannen

Het rechtskarakter van beheersplannen

De beheersplannen leggen voor burgers en bedrijven geen bindende normen of afspraken vast. Voor hen zijn de plannen indicatief van aard. De plannen geven aan hoe de planautoriteit het beleid en beheer denkt te voeren. Voor het planvaststellende bestuursorgaan heeft het beheersplan wel een zekere bindende werking. "Het houdt voor haar een taakstelling of uitgangspunten in, waarmee zij bij de uitoefening van het feitelijk beheer (met name de feitelijke beheersmaatregelen) en het juridische beheer (met name de vergunningverlening) heeft rekening te houden en waarvan zij niet willekeurig behoort af te wijken. Ook kan een plan richtinggevend zijn voor andere beheerders, die alsdan met dat plan bij hun planvorming of hun beheersuitoefening rekening dienen te houden" ⁹.

Het beheersplan voor de rijkswateren (artt. 5 en 6 WWH)

Het beheersplan voor de rijkswateren wordt vastgesteld voor de oppervlaktewateren die onder beheer van het Rijk vallen. Het vierjarig geldend plan geeft onder andere aan de functies van de oppervlaktewateren en het programma van maatregelen en voorzieningen, die met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van de waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan en de bescherming van het milieu nodig zijn (art. 5, tweede lid, onder a en b jo art. 1 WWH).

Bij de vaststelling (door de ministers van V&W en VROM) wordt rekening gehouden met de nota voor de waterhuishouding en, als het om aangewezen oppervlaktewateren gaat (art. 7, tweede lid WWH), met het provinciale waterhuishoudingsplan. Het beheersplan is programatisch en operationeel van aard: het geeft meer concreet aan hoe het kwantitatief en kwalitatief oppervlaktewaterbeheer moet worden gevoerd¹⁰.

De totstandkomingsprocedure van het beheersplan is wat zwaarder dan die van de nota voor de waterhuishouding. Ook hier moeten gedeputeerde staten van alle provincies over het ontwerpplan worden gehoord. Voordat deze echter hun advies uitbrengen vragen zij op hun beurt advies aan de Provinciale waterhuishoudingscommissie (PWC). Op de totstandkoming is verder de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet

⁹ MvA.

¹⁰ Vergelijk bijvoorbeeld art 3, tweede lid met art. 5, tweede lid. Uit de vergelijking komt het verschil in karakter tussen de nota en het beheersplan duidelijk naar voren.

bestuursrecht (Awb) van toepassing (art. 6, tweede lid WWH).

Tegen beheersplannen kan beroep bij de rechtbank worden ingesteld op grond van art. 8:1 Awb jo. art. 1:3, eerste lid Awb. Een plan is aan te merken als een besluit van algemene strekking en hiertegen is beroep mogelijk.

Overige beheersplannen: waterschappen, provincies en gemeenten (art. 9 WWH)

Algemeen

Voor beheersplannen voor niet-rijkswateren (oppervlaktewateren) is art. 9 WWH in de wet opgenomen. De wet voorziet niet in een aparte regeling voor verschillende beheersplannen op verschillende bestuursniveaus. Art. 9 kent een min of meer facultatief karakter: in beginsel moet een beheersplan worden vastgesteld maar provinciale staten kunnen bepaalde beheerders van deze plicht uitzonderen (art. 9, vierde lid WWH)¹¹.

Wat ondermeer opvalt aan de beheersplannen voor de regionale wateren is dat er omtrent hun inhoud wettelijk weinig is geregeld. Veel wordt overgelaten aan de provincie die in de provinciale waterhuishoudingsverordening nadere regels stelt. Voor de strategische plannen en het beheersplan voor de rijkswateren is de wet wat explicieter. Deze omissie hoeft echter niet als een gemis te worden ervaren. Doordat beheersplannen niet kunnen worden vastgesteld zonder rekening te houden met het provinciaal waterhuishoudingsplan¹² en doordat steeds de goedkeuring van de provincie vereist is, kan een goede inhoud bewaakt worden.

Waterschappen

Waterschappen stellen op grond van art. 9, eerste lid WWH voor hun gebied een beheersplan vast. In dit plan worden de in het provinciale waterhuishoudingsplan neergelegde hoofdlijnen meer geconcretiseerd.

De betekenis van het beheersplan is, zeker door het toegenomen belang van de taakvervulling van de waterschappen, groot. Het geeft richting aan het feitelijk en juridisch te voeren beheer. In de praktijk is hier met name de nadere uitwerking van de toegekende functies relevant¹³. Dit kan betekenen dat er nadere keuzes gemaakt moeten worden. In die zin komt aan de waterschappen dan ook een zekere beleidsruimte toe. Deze blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de waterbeheerder zelf aan moet geven welke maatregelen genomen zullen

¹¹ *Te denken valt aan gemeenten die wateren onder hun beheer hebben zonder waterhuishoudkundige betekenis. In de provinciale verordening kan geregeld worden dat zulke gemeenten geen beheersplan hoeven te maken. Waterschappen moeten altijd een beheersplan maken.*

¹² *De opstellers van een beheersplan moeten tevens rekening houden met het provinciaal milieubeleidsplan. Dit staat overigens niet direct in de WWH (vgl. art. 9, eerste lid WWH). Zie over dit aspect verder: paragraaf 2.6.*

¹³ *Zoals deze zijn vastgelegd in het waterhuishoudingsplan van de provincie.*

worden om de geformuleerde doelstellingen te bereiken.

Voor een groot deel van de gebieden - met name de meer oostelijk gelegen (verdrogings)gebieden waarvoor in de regel geen peilbesluiten zijn vastgesteld¹⁴ - geeft het beheersplan streefpeilen aan. De streefpeilen zijn indicatief van aard. Gevolg hiervan is ondermeer dat de schadevergoedingsregeling van de WWH niet geldt voor het aangeven van streefpeilen in het beheersplan. Wie meent een schadevergoeding toe te komen wegens het niet-handhaven van een eenmaal vastgesteld streefpeil, kan enkel en alleen terecht bij de burgerlijke rechter (actie uit onrechtmatige daad op grond van art. 6:162 BW)¹⁵.

Voor zover er voor een waterhuishoudkundig systeem meerdere beheerders zijn - denk aan een kwantiteitsbeheerder enerzijds en een kwaliteitsbeheerder anderzijds (gesplitst beheer) -, geeft art. 9, vierde lid WWH aan dat provinciale staten bij verordening regels stelt om samenwerking tussen beiden te garanderen.

Provincies en gemeenten

Afhankelijk van de situatie wordt er door de provincie of de gemeente (voor zover zij waterkwantiteits- of waterkwaliteitsbeheerder zijn) voor oppervlaktewateren onder hun beheer een beheersplan opgesteld. Bij gemeenten gaat het dan in de regel om de zorg voor de aanleg en het onderhoud van grachten, havens en de ontwatering van bouwgronden. Zoals eerder gesteld worden in de provinciale verordening regels gesteld over de inrichting, de voorbereiding en de vaststelling van het beheersplan (art. 9, vierde lid WWH).

2.2.4 Verticale afstemming en coördinatie

Gezien de gevarieerde bestuurlijke organisatie van de waterhuishouding "is het van groot belang dat de beleids- en beheersplannen op de verschillende bestuurlijke niveaus goed op elkaar zijn afgestemd"¹⁶. Eén en ander is vormgegeven door de zogenaamde 'rekening houden met'-constructie¹⁷. Concreet betekent dit dat bij de opstelling van een plan door een bestuursorgaan rekening wordt gehouden met het plan van het naast hogere orgaan. Daarnaast moet bij de vergunningverlening (door de beheerder, veelal het waterschap) rekening worden gehouden met het geldende beheersplan. De constructie beoogt dus een goed overleg- en samenwerkingsklimaat. Op deze wijze wordt tussen de verschillende plannen een hiërarchische verhouding gecreëerd.

¹⁴ *Zie over peilbesluiten verder: hoofdstuk 3, par. 3.2.1.*

¹⁵ *Teeuwen (1990B), p. 27.*

¹⁶ *Teeuwen (1990B), p. 11.*

¹⁷ *Vergelijk de artikelen 5, eerste lid, art. 7, eerste lid en art. 9, eerste lid WWH.*

De term 'rekening houden met' heeft een relatief duidelijk afgebakende juridisch-bestuurlijke betekenis gekregen. Het gebruik van deze term duidt op een niet absoluut dwingende verbindendheid van het 'hogere' plan ten aanzien van het 'lagere' plan¹⁸. Ook het 'goedkeuringsvereiste' draagt aan de noodzakelijke afstemming bij: zo moeten beheersplannen worden goedgekeurd door gedeputeerde staten (art. 9, vierde lid WWH). Tot slot is hier ook de invloed van de (vele) overleg- en adviesorganen van belang.

Voor die gevallen waarin geen rekening met het naast hogere plan wordt gehouden, kent de WWH de zogenaamde aanwijzingsmogelijkheid (art. 10-11 WWH). Als een samenhangend en doelmatig beleid en beheer dit noodzakelijk maken, kan de Minister van V&W aan provinciale staten aanwijzingen geven. Deze betreffen dan de vaststelling, herziening of de inhoud van het provinciale waterhuishoudingsplan, dan wel de provinciale waterhuishoudingsverordening¹⁹.

De WWH probeert de voorwaarden te scheppen voor een evenwichtige taakverdeling tussen provincie en waterschap. Er is sprake van tweerichtingsverkeer. Aan de ene kant houdt het waterschap rekening met het provinciale beleidsplan, terwijl aan de andere kant de waterschappen betrokken worden bij de totstandkoming van het provinciaal waterhuishoudingsplan. De concrete invulling hiervan is ter regeling overgelaten aan de provinciale verordening (art. 8, eerste lid WWH).

2.3 De planstructuur voor het milieubeheer

2.3.1 Inleiding

Tussen de (gelijkwaardige beleidsterreinen) waterhuishouding en het milieubeheer bestaat een nauwe samenhang. Dit is niet verwonderlijk. Van een scherpe scheiding kan ook geen sprake zijn: het water maakt nu eenmaal deel uit van het milieu. Door de overlap die hier en daar ontstaat is een goede onderlinge afstemming een belangrijke randvoorwaarde. In de praktijk uit zich dit in het (gezamenlijk) opstellen van plannen, die ten opzichte van elkaar 'haasje over springen' (zie hierover verder par. 2.6). In deze paragraaf wordt de planstructuur van het milieubeheer kort uiteengezet. Een stelsel dat zijn grondslag vindt in de Wet milieubeheer

¹⁸ Havekes/Heldens (1990), p. 59. Vergelijk ook de MvA, TK 1986-1987, 17367, nr. 6, p. 13: "de term houdt geen dwingende norm in, die bij niet-naleving tot harde juridische sancties kan leiden". Overigens kunnen vraagtekens worden gezet bij de stelling dat er van 'planhiërarchie' sprake is. Brussaard en Enter zien in het planstelsel voor de waterhuishouding (en de afzonderlijke stelsels voor milieubeheer en ruimtelijke ordening) geen hiërarchische verhouding: "de mogelijkheid bestaat om van plannen van andere overheden af te wijken. De onderlinge afstemming van het beleid van de verschillende bestuursniveaus vindt plaats door bestuurlijk overleg. Dit overleg is in de wet voorgeschreven", W. Brussaard en J.H. Enter (1990), "Het stelsel van milieubeleidsplanning in relatie tot ruimtelijke orderings- en waterhuishoudingsplanning", *Milieu en Recht*, 1990/5, p. 223.

¹⁹ Saillant detail is dat de wet niet in een sanctie voorziet, wanneer aan de aanwijzing geen gevolg wordt gegeven.

(Wm).

2.3.2 Het planstelsel van de Wet milieubeheer

In de Wm is in hoofdstuk 4 een stelsel van milieubeleidsplannen en milieuprogramma's opgenomen. Het Rijk en de provincies stellen ten minste eenmaal in de vier jaar een nationaal, respectievelijk provinciaal milieubeleidsplan vast (art. 4.3 en art. 4.9 Wm)²⁰. Vaststelling van het Nationale milieubeleidsplan vindt plaats door de ministers van VROM, V&W, EZ en LNV. Provinciale Staten stellen het provinciale plan vast. Beide plannen hebben een strategisch karakter: ze geven de hoofdzaken van het te voeren beleid weer. De uitwerking van de strategische plannen vindt plaats in de operationele milieuprogramma's. Bij de vaststelling van het nationale en de provinciale milieuprogramma's wordt rekening gehouden met de bestaande plannen (art. 4.7, derde lid, resp. art. 4.14, derde lid Wm).

Gemeenten kunnen, voor een door hen te kiezen periode, een milieubeleidsplan maken²¹. Zij zijn daartoe echter niet verplicht. Als het gemeentebestuur een milieubeleidsplan wenst, is het wel gebonden aan de wettelijke regels daarvoor (art. 4.20 en art. 4.21 Wm). Gemeenten moeten wel jaarlijks een milieuprogramma in elkaar zetten. Die verplichting komt voort uit het hoofdzakelijk uitvoeringsgerichte takenpakket van het bestuursniveau²². Het programma geeft aan welke milieugerichte activiteiten in de planperiode verricht zullen worden, alsmede de financiële consequenties daarvan. Indien er een milieubeleidsplan geldt, houdt de gemeenteraad hiermee bij het opstellen van het programma rekening.

Het rechtskarakter van de plannen is niet zonder meer duidelijk weer te geven. Volgens de meeste auteurs zijn zij niet op rechtsgevolg gericht. Derden kunnen aan de plannen geen rechten ontleen en voor overheidsorganen en burgers vloeien er geen verplichtingen uit voort. Wel is het ook hier zo dat afwijkingen van het plan (of het programma) alleen op gewichtige gronden moet gebeuren en goed moeten worden gemotiveerd. Voor de programma's geldt in grote lijnen hetzelfde. Wel is hier de kans aanwezig dat de rechter bepaalde elementen van het programma als een besluit volgens de Algemene wet bestuursrecht aanmerkt²³. De totstandkomingsprocedure van de verschillende milieuplannen is betrekkelijk

²⁰ Een juridische sanctie op het niet nakomen van deze verplichting is er overigens niet. Vermelding verdient nog dat beide plannen een periode van acht jaar bestrijken: de plannen zijn ook richtinggevend voor de volgende vier jaren. Tot slot past hier de aantekening dat de geldingsduur van alle milieuplannen (van Rijk, provincies en gemeenten) met ten hoogste twee jaar kan worden verlengd (art. 4.6, tweede lid, art. 4.12, tweede lid, resp. art. 4.19, tweede lid Wm).

²¹ Gemeenten moeten eveneens een rioleringsplan maken (paragraaf 4.8 Wm). Een bespreking hiervan is echter binnen het kader van dit onderzoek onnodig. Het plan ziet vooral op kwalitatieve aspecten.

²² Vergelijk F.C.M.A. Michiels (1992), *De wet milieubeheer*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 24.

²³ Zie ook: Michiels (1992), p. 26.

licht, samenhangend met de indicatieve status van de plannen. Tegen milieubeleidsplannen is geen beroep mogelijk. Ze zijn ook niet aan goedkeuring onderworpen.

2.3.3 Verticale afstemming en coördinatie

Tussen de plannen van rijk, provincies en gemeenten bestaat formeel geen hiërarchische verhouding. De 'rekening houden met constructie' geldt alleen voor het eigen overheidsniveau²⁴. Zo zijn Provinciale Staten bij het opstellen van hun plan dus niet gebonden aan het Nationale milieubeleidsplan. De afstemming tussen de verschillende plannen vindt dan ook vooral plaats door overleg. De wet bevat diverse verplichtingen tot het betrekken van organen van andere overheidsniveaus bij de voorbereiding van de plannen. Eén en ander neemt overigens niet weg "dat de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, kunnen vereisen dat met een 'hoger' plan rekening wordt gehouden, namelijk voor zover dit voor de realiteitswaarde van het op te stellen plan van belang is"²⁵.

2.4 De planstructuur voor de ruimtelijke ordening²⁶

2.4.1 Inleiding

Voor het grond- en oppervlaktewaterbeheer is het ruimtelijk ordeningsbeleid van veel belang.

Onder grondwaterbeheer verstaan wij de overheidszorg die zich richt op het in de bodem vrij aanwezige water met het oog op de daarbij betrokken belangen²⁷. Het grondwaterbeheer kan worden onderscheiden in kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Wij richten ons in dit onderzoek uitsluitend op het kwantitatieve aspect dat zich richt op de zorg voor voldoende grondwater met het oog op de daaraan toegekende functies, de verdeling van het grondwater en op het handhaven van de meest gewenste grondwaterstand met het oog op het gebruik van de bodem.

"Met de instrumenten van ruimtelijke ordening kan immers een ruimtelijke scheiding bereikt worden van gebieden waar bescherming van kwaliteit of peil van het grondwater voorop staat

²⁴ Overigens kan er door amvb's, de provinciale milieuverordening (richting waterschappen en gemeenten) en aanwijzingen (relatie rijk-provincie) wel afstemming 'naar beneden toe' worden 'afgedwongen' (Michiels (1992), p. 33).

²⁵ Michiels (1992), p. 25. Michiels merkt nog op dat er geen sanctie bestaat op het niet in acht nemen van dit vereiste.

²⁶ "In de literatuur wordt geen eenduidige definitie gegeven, maar alle gegeven definities hebben als strekking dat onder ruimtelijke ordening moet worden verstaan het van overheidswege regelen van de bestemming en het gebruik van de grond", H. Troostwijk (1994), *Ruimtelijke ordeningsrecht*, vierde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 1.

²⁷ Deze definitie is ontleend aan het rapport van de Werkgroep relatie oppervlaktewaterbeheer-grondwaterbeheer (1990), "Oppervlaktewaterbeheer in relatie tot grondwaterbeheer", uitgave van de Unie van Waterschappen, Den Haag.

en gebieden waar voor het grondwater bedreigende activiteiten worden toegelaten"²⁸. Het facetbeleid van de ruimtelijke ordening kan dan ook richtinggevend zijn voor de ontwikkelingen op de sectorale beleidsterreinen water-, milieu- en natuurbeheer.

Met name het vastleggen/wijzigen van bestemmingen in het bestemmingsplan, alsmede het aanlegvergunningstelsel (voor drainage-activiteiten) zijn hier van belang. Op het instrumentarium dat de ruimtelijke ordening hiervoor biedt wordt uitvoeriger ingegaan in hoofdstuk 3. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt het vigerende planstelsel van het ruimtelijk ordeningspoor uiteengezet. Vertrekpunt daarbij is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), centrale wet voor de ruimtelijke ordening.

2.4.2 Het planstelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Binnen het plansysteem van de WRO is een onderscheid te maken tussen planvorming op respectievelijk nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. In het vervolg van deze paragraaf wordt kort op de verschillende plannen ingegaan. Op de mogelijkheden die de plannen bieden, met name het gemeentelijk bestemmingsplan, wordt ingegaan in het derde hoofdstuk.

2.4.2.1 Planning door het Rijk: de planologische kernbeslissing

De centrale overheid heeft een belangrijke sturende en coördinerende taak op het gebied van de ruimtelijke ordening. De WRO kent aan de Minister van VROM, de regering en de Tweede Kamer dan ook bevoegdheden toe om deze taak uit te voeren. Planvorming is daarvoor een belangrijk element. In art. 2a e.v. WRO is het planningsinstrument, de planologische kernbeslissing (PKB), op nationaal niveau geregeld. Deze artikelen moeten gelezen worden in samenhang met de artikelen 2-5 Besluit op de Ruimtelijke ordening (BRO).

PKB-en kunnen bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen. *Structuurschetsen* geven inzicht in mogelijke ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid op de (middel-)lange termijn. Zij geven de hoofdlijnen en beginselen weer voor één of meer aspecten van dit beleid en zijn dan ook richtinggevend voor de structuurschema's. Een structuurschets wordt gezien als een instrument van facetplanning. Belangrijkste voorbeelden zijn de Vierde nota over de ruimtelijke ordening en de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX). Een structuurschema is een nota waarin voor de (middel-)lange termijn de hoofdlijnen en beginselen voor een bepaalde sector van het rijksbeleid worden opgenomen die voor het nationaal ruimtelijke beleid van

²⁸

Glasbergen e.a. (1989), p. 53.

algemeen belang zijn²⁹. Een structuurschema wordt primair gezien als een instrument van zogenaamde sectorplanning. Het is daarnaast bedoeld om een onderlinge afstemming van sector- en ruimtelijke facetplanning tot stand te brengen³⁰.

Een PKB wordt voorbereid door de betrokken ministers, waaronder de Minister van VROM. Bij het structuurschema Groene Ruimte is bijvoorbeeld de Minister van LNV betrokken geweest. Van het voornemen een dergelijk plan voor te bereiden wordt mededeling gedaan aan de Staten-Generaal en aan de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO). Nadat allerlei procedures zijn doorlopen - het voert te ver hierop nader in te gaan - stelt uiteindelijk de Ministerraad het plan vast, nadat zij de Rijksplanologische Commissie heeft gehoord. Echter pas na goedkeuring door de Tweede en de Eerste Kamer wordt het plan 'van kracht'³¹.

Het van kracht zijn van een PKB brengt noch voor de provincie, noch voor de gemeente, noch voor waterschappen en noch voor burgers enige verplichtingen mee³². Maar het spreekt voor zich dat een PKB niet genegeerd kan worden. De Afdeling rechtspraak heeft de invloed van PKB-en vaak genoeg benadrukt. Zeker als het om essentiële elementen uit een PKB gaat, gaat er een zekere bindende werking van het plan uit³³.

2.4.2.2 Planning door de provincie: het streekplan

Ook op het terrein van de ruimtelijke ordening is de plaats van de provincie erg belangrijk. Het is de spil tussen Rijk en gemeente. Provinciale staten zijn bevoegd om voor één of meer gedeelten, of voor de hele provincie een streekplan vast te stellen. In dit strategische plan wordt de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen aangegeven (art. 4a WRO). Het streekplan heeft nog meer functies, waaronder³⁴:

- het is een basis voor het geven van aanwijzingen over de inhoud van bestemmingsplannen;
- het is richtsnoer voor het beleid van GS met betrekking tot de goedkeuring van

²⁹ Voorbeelden van structuurschema's zijn: Structuurschema Groene Ruimte en het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening.

³⁰ Zie hierover uitvoeriger Troostwijk (1994), par. 2.2 en art. 4 BRO.

³¹ Voor zover één of meer onderdelen van een van kracht zijnde PKB zijn aan te merken als een besluit ex art. 1:3 Awb kan een ieder hiertegen rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State.

³² Troostwijk (1994), p. 13.

³³ Een PKB bevat uitspraken van verschillend gewicht (vergelijk art. 3 BRO). In de PKB kunnen essentiële, variabele en indicatieve elementen/beslissingen worden opgenomen, Troostwijk (1994), p. 14.

³⁴ Brussaard e.a. (1993), p. 405.

- bestemmingsplannen;
- het is het integratiekader, de spil in de verticale coördinatie van het facetbeleid, maar ook in de afstemming van de sectorale beleidsvelden.

Het streekplan wordt door GS voorbereid. GS horen de Provinciale Planologische Commissie (PPC) en plegen overleg met alle betrokken gemeentebesturen, de aan het gebied grenzende provinciale besturen, en alle relevante waterschapsbesturen. Op de voorbereiding is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Het streekplan wordt, behoudens vrijstelling door de minister, elke tien jaar herzien.

"De rechtsgevolgen van een vastgesteld streekplan zijn beperkt. Het plan bevat namelijk noch voorschriften waaruit voor de burger uit het betrokken gebied verplichtingen voortvloeien, noch brengt het voor de gemeente de verplichting mee om hun bestemmingsplannen in overeenstemming met het streekplan te brengen. De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van het bestemmingsplan de vrijheid van het streekplan af te wijken (zie bijvoorbeeld KB, 12 oktober 1992, BR 1993, 68)"³⁵. Wel moeten daarvoor blijkens jurisprudentie 'termen voor aanwezig zijn'. Het streekplan blijft toetsingskader voor de provinciale bemoeienis met gemeentelijke plannen.

2.4.2.3 Planning door de gemeente: het bestemmingsplan

Algemeen

Op gemeentelijk niveau is het bestemmingsplan het belangrijkste plan (art. 10-32 WRO)³⁶. Voor het buitengebied van de gemeente is de gemeenteraad verplicht een bestemmingsplan vast te stellen³⁷. In het bestemmingsplan wordt de bestemming van de in het plan begrepen grond (inclusief water) aangewezen en worden zonodig in verband met die bestemming voorschriften gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen (art. 10 WRO). Het bestemmingsplan is voor een ieder bindend en heeft een negatief-werend karakter: geboden kunnen niet worden opgelegd, verboden wel. Dit moet dan wel uit de voorschriften blijken. Het bestemmingsplan kent ruwweg drie (combinaties van) verschijningsvormen, waarbij de volgende (mengvormen) van bestemmingen te onderscheiden zijn:

- gedetailleerde bestemmingen (art. 10 WRO): deze maken de beslissingsvrijheid voor het openbaar bestuur erg klein. Zij zijn te weinig flexibel en laten nauwelijks ruimte

³⁵ Troostwijk (1994), p. 19.

³⁶ *Daarnaast kunnen gemeenten een structuurplan opstellen, vergelijkbaar met het streekplan, maar dan op gemeentelijk niveau. In de praktijk is deze planvorm niet erg uit de verf gekomen (Brussaard e.a. (1993) p. 407). Om die reden gaan wij er hier niet verder op in. Zie verder over dit plan: Troostwijk (1994), par. 4.2.*

³⁷ *Wij concentreren ons hier op het buitengebied, dit is voor ons onderwerp het meest relevant. Het gebied binnen de bebouwde kom laten wij dan ook hier buiten beschouwing.*

- om in te spelen op verander(en)de ontwikkelingen;
- gedetailleerde en globale bestemmingen (art. 10 WRO): deze mengvorm laat een meer flexibelere werkwijze toe;
 - globale bestemmingen (art. 11 WRO): De planvorm waarin voor dergelijke bestemmingen is gekozen kent twee, in combinatie toepasbare, modaliteiten. "Er kan sprake zijn van de verplichting tot uitwerking, dat wil zeggen dat het plan slechts de hoofdlijnen aangeeft en dat nadere concretisering noodzakelijk is voordat het plan operationeel wordt. De tweede modaliteit is de wijzigingsbevoegdheid, hetgeen betekent dat in het plan voorzien is dat een bepaalde bestemming gewijzigd wordt in een andere"³⁸. Op deze laatste bevoegdheid wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Gesteld kan worden dat, gezien de maatschappelijke ontwikkelingen, flexibele bestemmingsplannen de beste mogelijkheden geven om in te spelen op veranderde inzichten en ontwikkelingen. De kansen die dit geeft om een anti-verdrogingsbestrijdingsbeleid te voeren, worden uiteengezet in hoofdstuk 3. Duidelijk is al wel, door de verschillende verschijningsvormen, dat de mogelijkheden afhankelijk zijn van het specifieke bestemmingsplan. Het ene plan geeft meer vooruitzichten op 'succes' dan het andere.

De totstandkomingsprocedure

De totstandkomingsprocedure voor een bestemmingsplan is ronduit zwaar: er gaan jaren overheen voordat een plan uiteindelijk is vastgesteld. Mede hierdoor wordt aan de herzieningsplicht van bestemmingsplannen vaak niet voldaan, als gevolg waarvan er veel sterk verouderde plannen in omloop zijn. Elke tien jaar moet een bestemmingsplan worden herzien. GS kunnen voor ten hoogste 10 jaar vrijstelling van deze verplichting verlenen. Er staat geen sanctie op het niet voldoen aan deze verplichting.

Op deze plaats kan al worden opgemerkt dat ook de procedures voor bijvoorbeeld het wijzigen van een bestemmingsplan als een drempel (kunnen) werken om echt wijzigingen door te voeren. De flexibiliteit die het bestemmingsplan materieel steeds meer uit begint te stralen, kan teniet worden gedaan door de procedure die gevolgd moet worden. Toch zal onderzocht moeten worden hoe functiewijzigingen en/of integratie van andere functies (bijvoorbeeld de natuurfunctie) gerealiseerd kunnen worden in het bestemmingsplan. Hoofdstuk 3 gaat hierop uitvoeriger in.

De mogelijkheden van het bestemmingsplan

Een aantal elementen uit het bestemmingsplan is voor ons onderzoek van belang: zij bieden potentiële mogelijkheden om milieu-, natuur- en landschapsbelangen mee te laten wegen bij de voorbereiding, de vaststelling, de wijziging en de herziening van het bestemmingsplan. Het betreft de bij het plan op te nemen voorschriften, de beschrijving in hoofdlijnen, het

³⁸

Brussaard e.a. (1993), p. 409.

aanlegvergunningstelsel, de wijziging en de herziening van het plan. Deze elementen komen uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 3.

2.4.3 Verticale afstemming en coördinatie

Van hiërarchie is in het plansysteem naar de letter van de wet (WRO en BRO) geen sprake³⁹. Zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten hebben een eigen bevoegdheid tot het nemen van planologische maatregelen. Maar overleg moet wel plaatsvinden: de planologische maatregelen van elk van de organen betreffen steeds (een deel van) het zelfde gebied. Zo moeten gemeentebesturen wel *rekening houden met* PKB-en en moeten zij deze betrekken in de afweging die ten grondslag ligt aan de uitoefening van hun bevoegdheden in het kader van de WRO⁴⁰. "Rekening houden met" betekent niet dat er sprake is van juridische gebondenheid. Als een beslissing van wezenlijk belang is zal het niet de bedoeling zijn dat de besturen van de decentrale lichamen die beslissing doorkruisen met hun plannen⁴¹. Voor variabele en indicatieve beslissingen ligt het wat anders. Deze beslissingen bieden wat meer, respectievelijk nog meer beleidsruimte voor de verschillende bestuursorganen.

Een belangrijk element in de totstandkoming van het bestemmingsplan is het overleg. B en W plegen bij de voorbereiding van het plan *waar nodig* overleg met de besturen van de gemeenten wier belangen in het geding zijn, met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de zorg voor de ruimtelijke ordening, alsmede met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn én met de betrokken waterschapsbesturen (art. 10 BRO). Door in een vroeg stadium reeds overleg te plegen, kan al een beeld van mogelijke bezwaren worden verkregen.

De beperking van de regeling wordt weergegeven door de woorden *waar nodig*. De gemeenten zijn bijvoorbeeld niet verplicht om overleg te voeren met de waterschappen. In de praktijk betekent dit dat het voor kan komen dat geen overleg wordt gevoerd met waterschappen. Maar ook als waterschappen worden betrokken, kan het gebeuren dat dit op een moment is dat aanpassingen haast niet meer mogelijk zijn⁴². Andersom is het mogelijk dat gemeenten (te) laat op de hoogte worden gesteld van nieuwe inzichten c.q. daaraan gekoppelde acties van het waterschap.

³⁹ Wel geldt natuurlijk het goedkeuringsvereiste van art. 11 WRO (GS moet bestemmingsplan goedkeuren).

⁴⁰ Bijvoorbeeld: ARRVs, 8 september 1986, AB 1987, 344.

⁴¹ Brussaard e.a. (1993), p. 401.

⁴² Unie van Waterschappen (1990), "Oppervlaktewaterbeheer in relatie tot grondwaterbeheer", Rapport van de Werkgroep relatie oppervlaktewaterbeheer-grondwaterbeheer, UvW, Den Haag, p. 31.

2.5 De planstructuur voor het natuurbeheer

2.5.1 Inleiding

"Het natuurbeheer wordt niet primair gevoerd ter behartiging van het grondwaterbelang. Toch heeft de inzet van instrumenten voor natuurbeheer veelal een gunstig bijeffect op het grondwater, terwijl bovendien regelmatig een actief beheer van het grondwater vereist is voor het bereiken van de met het natuurbeheer beoogde doelen"⁴³. Het voor ons onderwerp van belang zijnde instrumentarium - anders dan de planvorming - dat in het gebied van het natuurbeheer voorhanden is, wordt besproken in hoofdstuk 3. In het vervolg van deze paragraaf staat het plansysteem van het natuurbeheer centraal.

2.5.2 Het planstelsel binnen het natuurbeheer

Het regeringsbeleid voor natuur- en landschapszorg is in de jaren 1989-1990 neergelegd in het Natuurbeleidsplan⁴⁴. Een plan dat (nog) geen wettelijke grondslag kent. Centraal in dit strategische plan staat de introductie van de ecologische hoofdstructuur. Door middel van Meerjarenprogramma's Natuur en Landschap wordt jaarlijks gerapporteerd over de uitvoering en voortgang van het in het Natuurbeleidsplan geformuleerde beleid.

De rol van de provincies (en de gemeenten) in het natuur- en landschapsbeleid is zeer beperkt. Slechts op een aantal plaatsen in de Natuurbeschermingswet (Nbw) wordt het college van GS genoemd als bestuursorgaan met slechts een adviserende bevoegdheid⁴⁵. Provinciale (en gemeentelijke) natuurbeleidsplannen hoeven niet te worden gemaakt⁴⁶. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het in de praktijk wel voorkomt dat provincies een natuurbeleidsplan maken.

In het wetsvoorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet⁴⁷ worden aan de provinciale besturen meer verantwoordelijkheden toegekend voor de uitvoering van de wet, waardoor hun rol in de natuurbescherming wordt versterkt: "dit sluit aan bij de verantwoordelijkheid

⁴³ Glasbergen e.a. (1989), p. 54.

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21149, nrs. 2-3.

⁴⁵ Zie ook A.A.J. de Gier (1993), *De juridische betekenis van het streekplan*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle/NISER, par. 6.3.

⁴⁶ Voorlopig ziet het er ook niet naar uit dat er op dit punt een wettelijke regeling komt. In het wetsvoorstel voor een herziene natuurbeschermingswet wordt niet in een dergelijke figuur voorzien. Wel is er aan het nationale natuurbeleidsplan een wettelijke status gegeven (art. 12 wetsvoorstel, TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 580, nrs. 1-2). Het wetsvoorstel bepaalt dat er ten minste eenmaal in de acht jaar een natuurbeleidsplan wordt vastgesteld.

⁴⁷ *Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1994)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 580, nrs. 1-2.

die de provincies thans reeds hebben voor de bestemming, inrichting en beheer van het landelijk gebied"⁴⁸. Het sluit tevens aan bij het in 1993 tot stand gekomen akkoord tussen het Rijk en het IPO over de Decentralisatie Impuls. In dit akkoord is in het onderdeel Groene Ruimte vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming op hoofdlijnen voor onder meer natuur, bos en landschap, evenals dit nu het geval is, bij het Rijk blijft. De provinciale beleidsbepaling en -uitwerking komt toe aan de provincies. De afstemming tussen Rijk en provincies zal vorm krijgen via een stelsel van meerjarenprogrammering⁴⁹.

Wettelijke afstemmings- en coördinatiebepalingen zijn in de Natuurbeschermingswet niet neergelegd. In de praktijk zijn bij het voorbereiden en opstellen van het natuurbeleidsplan wel veel partijen betrokken, waaronder de ministeries van VROM en V&W. Hierbij is veel afhankelijk van de bereidwilligheid en motivatie van de verschillende organen om met elkaar in overleg te treden.

2.6 Externe afstemming en coördinatie

2.6.1 Inleiding

Tussen de terreinen waterhuishouding, milieubeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer bestaat een nauwe *fysieke* samenhang. Deze uit zich bijvoorbeeld in gedeeltelijke overlappen van de verschillende beleidsvelden. Dat kan ook niet anders nu zij alle betrekking hebben op het ruimtebeslag van Nederland. In de praktijk betekent dit dat maatregelen op het ene spoor van invloed (kunnen) zijn op één of meer van de andere sporen. Al met al ontstaat er op deze wijze een stelsel van ruimtelijke beleids- en beheersmaatregelen, waarbinnen een goede en doelmatige afstemming en coördinatie onmisbaar is. Deze eis klemmt temeer nu er vele functies in het geding zijn, met daarachter evenzoveel belangen. Dit gegeven maakt een zorgvuldige belangenafweging niet alleen binnen de afzonderlijke sporen, maar vooral ook tussen de verschillende sporen, noodzakelijk. Het instrument van de planvorming beoogt aan dit dringende verlangen tegemoet te komen.

Deze paragraaf gaat nader in op de wettelijke en bestuurlijke afstemmings- en coördinatiebepalingen tussen de vier 'kolommen', en vooral ook op de bestaande knelpunten in het planstelsel als geheel.

2.6.2 Externe afstemming en coördinatie

De afstemming tussen de diverse plannen van de waterhuishouding, ruimtelijke ordening en milieubeleid vindt hoofdzakelijk plaats via het zogenaamde 'haasje over springen'. Concreet

⁴⁸

MvT, p. 4.

⁴⁹

Ontleend aan *MvT bij Natuurbeschermingswet 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 580, nr. 3, pp. 44-50.*

betekent dit dat steeds wanneer een beleidsplan wordt vastgesteld of herzien, daarin aangegeven wordt wat de gevolgen daarvan zijn voor het beleid, respectievelijk de beleidsplannen, op de andere terreinen. "Dit systeem (...) vormt één van de belangrijkste, zo niet het belangrijkste, instrument om tot coördinatie tussen deze beleidsvelden te komen"⁵⁰.

Het 'haasje over springen' heeft alleen betrekking op gelijkwaardige plannen op Rijksniveau en op provinciaal niveau. Op nationaal niveau geldt het voor de nota op de waterhuishouding en het Nationaal milieubeleidsplan (art. 3, derde lid WWH en art. 4.3, vierde lid Wm)⁵¹. Op provinciaal niveau is de constructie van toepassing tussen het waterhuishoudingsplan, het milieubeleidsplan en het streekplan (art. 7, vierde lid WWH, art. 4.9, vijfde lid Wm en art. 4a WRO). Het 'springen' gebeurt dus alleen op hetzelfde overheidsniveau. Opvallend in het hele overzicht aan planvorming is de centrale en integrerende functie van de provincie.

Behalve het 'haasje over springen', dat er formeel in ieder geval voor zorgt dat plannen uit verschillende sporen *horizontaal* (afstemming tussen verschillende bestuursorganen) goed worden gecommuniceerd, is er ook een *diagonale* afstemmingsconstructie in het planstelsel te herkennen (afstemming tussen verschillende sporen én verschillende bestuursorganen). Zo moet er bij het opstellen van het beheersplan voor de rijkswateren rekening worden gehouden met het nationaal milieubeleidsplan. De overige waterbeheerders (gemeenten en waterschappen) houden bij de vaststelling van hun beheersplan rekening met het provinciale milieubeleidsplan⁵².

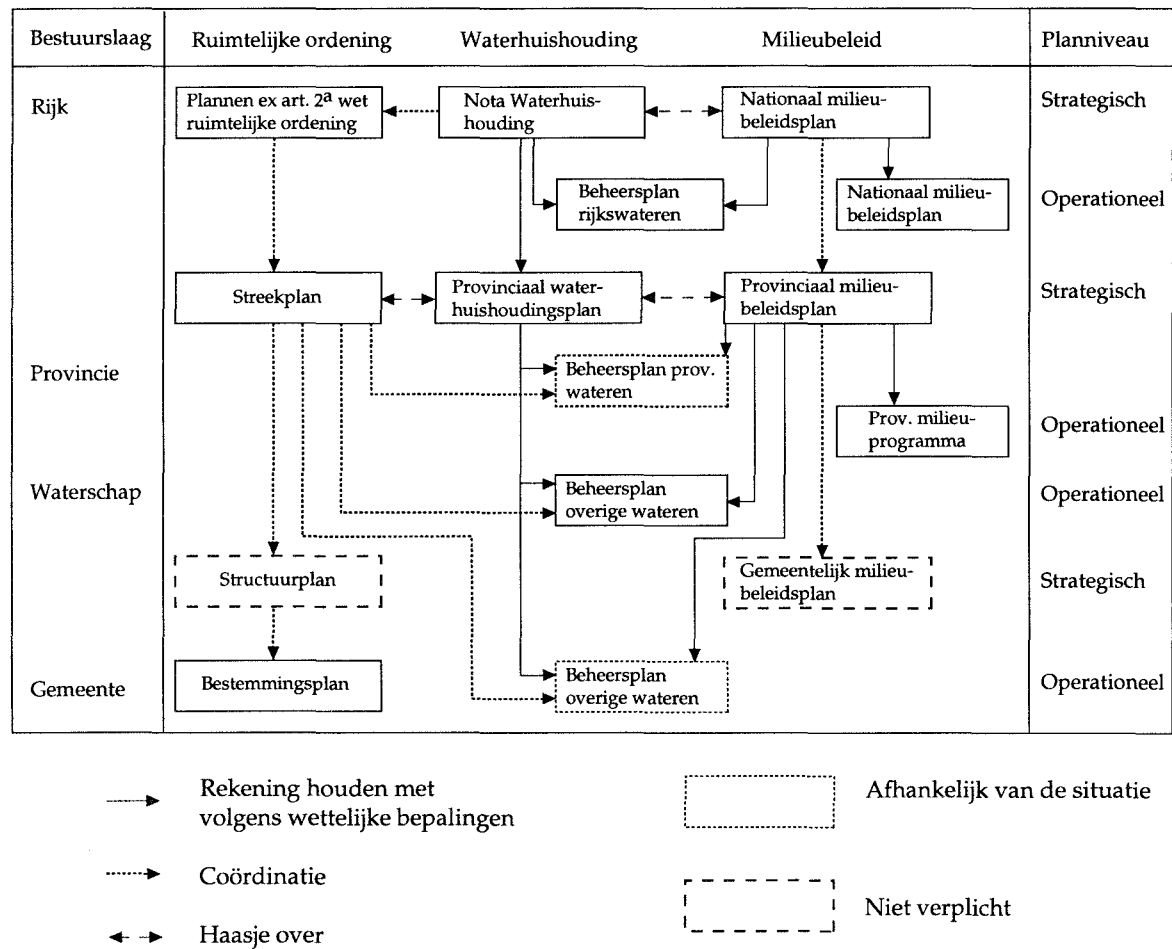
Waar geen wettelijke bepalingen tot afstemming 'dwingen', vindt dit meestal toch plaats door middel van overleg, ook met andere dan publiekrechtelijke organen. Zo pleegt de gemeente, waar nodig, overleg met o.a. de provincie en de betrokken waterschappen bij de voorbereiding van een bestemmingsplan (o.b.v. art. 10 BRO, zie ook par. 2.4.3).

⁵⁰ Havekes en Heldens (1990), p. 81.

⁵¹ Het valt op dat met betrekking tot het Natuurbeleidsplan de 'haasje over constructie' niet geldt (zie hierover bijvoorbeeld Brussaard en Enter (1990), p. 225 én Michiels (1992), par. 3.6.2). In het wetsvoorstel voor een nieuwe Natuurbeschermingswet is die constructie wel opgenomen in art. 14, eerste en tweede lid. Er wordt haasje over gesprongen met het NMP en rijksnota voor de waterhuishouding. Andere beleidsterreinen - te denken valt aan het terrein van de ruimtelijke ordening - moeten rekening houden met met het Natuurbeleidsplan, voorzover het belang van duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden wordt geraakt.

⁵² Op basis van art. 4.12, derde lid Wm. Havekes en Heldens (1990), p. 87, noemen het - gelet op de rol van de provincie - principieel onjuist om het waterschap te verplichten rekening te houden met twee - mogelijk divergerende - plannen. Daarbij merken zij op dat de inbedding van het waterbeheer in het beleid van de provincie al gewaarborgd is door de formele binding van het beheersplan aan het provinciale waterhuishoudingsplan in combinatie met het provinciale goedkeuringsvereiste voor het beheersplan. Hieraan valt nog toe te voegen dat de beheersplannen getoets worden aan het provinciale waterhuishoudingsplan, dat op zijn beurt haasje over springt met het provinciale milieubeleidsplan. Langs deze weg is er op 'indirecte' wijze wettelijk een afstemmingsconstructie gelegd.

Relatieschema waterhuishouding, milieubeleid en ruimtelijke ordening



2.6.3 Knelpunten in de bestuurlijk-juridische afstemming en coördinatie

In dit hoofdstuk is al een aantal knelpunten expliciet of meer impliciet naar voren gekomen. Op deze plaats willen wij een aantal tekortkomingen van het vigerende planstelsel kort samenvatten. Daarbij wordt concreet op een aantal aspecten ingegaan.

De 'haasje over constructie'

Deze constructie ontmoet nogal eens kritiek⁵³. Tussen de drie plansystemen - de natuur springt niet mee: tussen dit spoor en de andere sporen bestaan geen wettelijke afstemmings- en coördinatiebepalingen! - bestaan nogal wat verschillen. "Zo lopen de opzet van de planstelsels, de juridische betekenis, de geldingsduur en de procedure van totstandkoming

53

Voor een literatuuroverzicht verwijzen wij naar Brussaard e.a. (1993), Milieurecht, derde druk p. 77.

22

van de plannen nogal uiteen"⁵⁴. Eén van de meest opvallende verschillen tussen de drie wettelijke systemen heeft betrekking op de mate waarin de samenleving invloed krijgt op de inhoud van het beleid. Zeker in vergelijking met de planfiguren van de waterhuishouding en het milieubeleid, is de planprocedure voor de RO-plannen relatief zwaar te noemen. Dit heeft vooral te maken met het bindend karakter van het bestemmingsplan.

'Haasje over springen' geldt in principe voor gelijkwaardige en gelijksoortige plannen. De praktijk is nu juist dat de plannen op veel punten verschil vertonen en daarom dan ook niet over elkaar heen zouden moeten kunnen springen⁵⁵. De Gier voegt hier nog aan toe dat de provinciale besturen weliswaar de ruimte gelaten wordt "de afstemming tussen milieubeleidsplan, waterhuishoudingsplan en streekplan zodanig in te richten, dat een eventueel noodzakelijke streekplanherziening tegelijk met, of kort na, de vaststelling van (een van) de andere plannen zal plaatsvinden, dwingend voorgeschreven in de wet wordt dit echter niet. Daarmee wordt de wijze van onderlinge afstemming van deze drie cruciale provinciale plannen uiteindelijk aan de bestuurspraktijk overgelaten"⁵⁶.

Mede door de bezwaren die er van de huidige 'haasje over constructie' uitgaan, is er een nieuwe ontwikkeling ingezet. Deze komt er, op provinciaal niveau, op neer dat het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan gelijktijdig worden vastgesteld. Deze aanpak is in ieder geval al gekozen in de provincies Noord-Brabant, Drenthe en Gelderland.

Geen afstemming met het natuurbeheer

De Natuurbeschermingswet kent formeel geen koppeling tussen het natuurbeheersbeleid en het ruimtelijk beleid, zeker niet op provinciaal en gemeentelijk niveau⁵⁷. Doordat de natuurfunctie aan belangrijkheid wint, wordt de noodzaak tot afstemming, ook met de waterhuishouding en het milieubeheer, echter steeds groter en meer complex. Tot dusver komt de natuurfunctie nog niet op grote schaal als zodanig voor in de verschillende plannen, wel vaker in de strategische plannen maar nog weinig in de beheersplannen.

Vreemd genoeg voorziet het wetsvoorstel tot herziening van de Nbw niet in een provinciaal natuurbeleidsplan. Daar waar de provincie het integrerend kader is voor ruimtelijk beleid,

⁵⁴ Brussaard e.a. (1993), p. 77. In dit boek spreekt men zelfs van de noodzaak van 'atletische kwaliteiten' van de betrokken bestuursorganen.

⁵⁵ Vergelijk ook het Advies van de RARO over de wettelijke regeling van milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen (c.a.), Den Haag 1987, waarnaar De Gier verwijst (De Gier (1993), p. 227-228).

⁵⁶ De Gier (1993), p. 228.

⁵⁷ Wel kan de minister van LNV overgaan tot de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument in overeenstemming met de minister van VROM. Een ander wettelijk verband is er niet, De Gier (1993), p. 206-207.

lijkt zo'n plan een logische stap. De MvT laat wel de mogelijkheid open dat provincies uit eigen beweging een natuurplan opstellen⁵⁸. In de praktijk komt dit overigens ook wel voor. Ook ontbreekt een relatie met het streekplan van de provincie⁵⁹.

De relatie waterhuishouding en ruimtelijke ordening

De afstemming tussen beide sporen wordt door een aantal factoren bemoeilijkt⁶⁰:

- tot voor kort was het geven van functies aan gebieden (bepalen van bestemmingen) voorbehouden aan de ruimtelijke ordening. De waterhuishouding voerde een beheer dat bij de bestemming paste. In deze verhouding is verandering gekomen: de waterhuishouding kent een steeds groter belang toe aan de functies die het water vervult. De veranderende relatie heeft de afstemming een stuk complexer gemaakt;
- hoewel de aandacht voor de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening toeneemt, is ook bij de provincies (het integrerend kader!) nog geen sprake van structurele aandacht voor de raakvlakken tussen beide sporen;
- vooral het 'vlottende' karakter van het water bemoeilijkt de afstemmingsrelatie. Waterhuishoudingsplannen kennen aan grond- en oppervlaktewater wel een functie toe, maar de doorwerking naar de ruimtelijke ordening is vaak onduidelijk. Andersom heeft de ruimtelijke ordening (bij de functie-toekenning) in het streekplan moeite met het opnemen van beschouwingen over de ruimtelijke betekenis van grondwaterstromingsstelsels, oppervlaktewatervoorkomens en de natuur die hiervan afhankelijk is;
- de gebiedskeuze in beide sporen verschilt: in het waterhuishoudingsplan van de provincie worden de gebieden geselecteerd en beschreven op basis van fysisch-geografische en geohydrologische criteria, terwijl de ruimtelijke ordening functies toekent op grond van sociaal-economische overwegingen.

Meer in het algemeen "hebben de afstemmingsproblemen te maken met de kenmerken van de 'natte' ruimte als planningsobject en het instrument van de functietoekenning dat in de ruimtelijke ordening een dominante rol speelt"⁶¹. Simpel gezegd: de ruimtelijke ordening heeft een statisch planningsobject en het object van de waterhuishouding heeft een meer dynamisch (vlottend) karakter. Tussen beide sporen kan dan ook een behoorlijke spanning zitten⁶².

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 580, nr. 3, p. 7.

⁵⁹ De Gier (1993), p. 210.

⁶⁰ Ontleend aan C.B.F. Kuijpers, M.H.B. Pen-Soetermeer en F.H. ter Welle (1993), "Water voor ruimte?", in: Stedebouw en Volkshuisvesting, 1993/2, pp. 22-27.

⁶¹ Kuijpers e.a (1993), p. 26.

⁶² Vergelijk ook het IPO-project A83 (Houden we het droog?), p. 19-20, waarin nog twee problemen worden toegevoegd. In de eerste plaats wordt aangetekend dat het bestemmingsplan verouderd is ten opzichte van de provinciale plannen. In de tweede plaats is een probleem dat een waterhuishoudkundige functie niet direct vertaald kan of

2.7 Een aantal conclusies

Bij het kwantitatieve grondwaterbeheer zijn het Rijk, provincies, gemeenten en de waterschappen betrokken. Deze 'veelheid' aan bestuurslagen opgeteld bij het aantal sporen leidt soms tot afstemmingsproblemen en het niet altijd duidelijk zijn van de afbakening van verantwoordelijkheden. Wat opvalt is dat de beleidsafstemming door middel van de diverse afstemmings- en coördinatiebepalingen (vrijwel) steeds op het strategische niveau plaatsvindt. Duidelijke keuzes worden hier echter niet altijd gemaakt. Waar er op een 'hoger' niveau nagelaten wordt duidelijke keuzes te maken, doet deze omissie zich op het 'werk-/uitvoeringsniveau' extra gevoelen. In de praktijk, ook als het om anti-verdrogingsprojecten gaat, gaat het er juist vooral om op het operationele niveau belangenafwegingen/keuzes te maken⁶³.

Verdrogingsbestrijding is een probleem dat zich niet op laat lossen binnen één beleidsveld of op één bestuursniveau. Dit besef - het niet alleen kunnen oplossen van het verdrogingsprobleem c.q. de noodzakelijke afhankelijkheid van (vele) andere betrokkenen - begint zijn weerklink thans te vinden in het van toepassing zijnde bestuurlijk-juridische kader. De praktijk wijst uit dat van de diverse overheden een brede(re) kijk op hun takenpakket verwacht wordt. Structureel overleg - zowel intern als extern - is een eerste voorwaarde om het verdrogingsprobleem, ook op het operationele niveau, aan te pakken. De bestaande planstructuur voorziet voor een belangrijk deel in een goede afstemming en coördinatie. Waar deze randvoorwaarden voor een goede besluitvorming onvoldoende gewaarborgd zijn, wordt dit in de regel veroorzaakt door de onderlinge verschillen in de opzet, het rechtskarakter, de status, de geldigheidsduur en de totstandkomingsprocedure van de diverse planstelsels.

Teneinde de problemen die hiermee samenhangen het hoofd te bieden, heeft een aantal provincies ervoor gekozen het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan tegelijkertijd vast te stellen. De bestuurlijke verhoudingen hoeven dan ook geen belemmering te vormen eventuele afstemmings- en coördinatieproblemen op te lossen. Sterker nog: samenwerking, geconcretiseerd door middel van overleg versterkt een brede(re) kijk op het probleemveld. Planvorming vormt hiertoe een uitstekend instrument.

De geconstateerde (juridische) meersporigheid van het beleid hoeft dan ook een meer integrale benadering door het bestuur niet in de weg te staan. Toegekende functies in het ene plan voor een bepaald gebied zouden teruggevonden moeten kunnen worden in een ander plan dat op hetzelfde gebied betrekking heeft. Momenteel vindt deze praktijk nog niet op alle niveau's plaats. Wanneer er bijvoorbeeld in een bestemmingsplan geen of te weinig rekening wordt gehouden met waterhuishoudkundige belangen, komt dit de afstemming en coördinatie

hoeft te worden in een wijziging van het grondgebruik.

⁶³ Vergelijk ook: H. Haccoû en P. Veelenturf (1991), "Beleidsafstemming als methodisch probleem", *Milieu en Recht*, p. 522-533.

niet ten goede⁶⁴. Als mogelijke oplossing voor dit probleem kan overigens worden gedacht aan het opnemen van een 'waterparagraaf' in het bestemmingsplan, in overleg op te stellen tussen gemeente en waterschap⁶⁵.

Ook zouden gewenste grondwaterstanden en de gevolgen voor het grondwaterbeheer in daarbij behorende hydrologische zones een integraal onderdeel uit moeten maken van de provinciale waterhuishoudingsplannen. Een en ander zou dan in overleg met de kwantiteitsbeheerders plaats moeten vinden, waarbij tegelijkertijd de gewenste grondwaterstanden door die beheerders zouden moeten worden vastgesteld in hun beheersplannen.

⁶⁴ Het komt bijvoorbeeld voor dat waterschappen nogal eens (te) laat (of helemaal niet) op de hoogte worden gesteld van een nieuw (ontwerp-)bestemmingsplan. Afhankelijk van het bestuurlijke klimaat in de regio vindt er wel of geen constructief overleg plaats. Eén en ander geeft aan de overleginspanning nogal eens een te vrijblijvend karakter, mede veroorzaakt door de regie van art. 10 BRO, waarin aan de gemeente wordt overgelaten met wie zij menen te moeten overleggen.

⁶⁵ Hier kan worden verwezen naar het RO-beleid van de provincie Noord-Brabant: er is voorgeschreven dat gemeenten in het bestemmingsplan een 'natte' paragraaf opnemen (M.M.F. Dewachter e.a. (1992), *Verdrogingsbestrijding*, Waterschapsbelangen 1992/13, p. 527).

3. VERDROGINGSBESTRIJDING: INSTRUMENTEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

3.1 Inleiding

Een relevante vraag is welk instrumentarium er binnen de vier onderscheiden sporen aanwezig is om een bijdrage te kunnen leveren aan de verdrogingsbestrijding in het buitenstedelijk gebied. Op deze vraag gaat paragraaf 3.2 nader in. Daarbij zal de aandacht ook uitgaan naar de aan diverse instrumenten gerelateerde bevoegdheden en verantwoordelijkheden, alsmede de specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Rijk, provincie, gemeente en waterschap. Paragraaf 3.3 geeft een kort overzicht van beschikbare financiële instrumenten die ingezet kunnen worden voor de bestrijding van de verdroging. Behalve heffingen e.d., zal ook een aantal overige regelingen de revue passeren. Paragraaf 3.4 vat de belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk schematisch samen, waarbij tegelijkertijd conclusies worden getrokken.

3.2 Het wettelijk beheersinstrumentarium

3.2.1 Het (beheers-)instrumentarium voor de waterhuishouding

3.2.1.1 Inleiding: grondwaterstandbeïnvloedende activiteiten

Veranderingen in de grondwaterstand kunnen zowel door natuurlijke oorzaken als door activiteiten van de mens worden veroorzaakt. Binnen het kader van dit onderzoek richten wij ons op de laatste categorie. Menselijke activiteiten die de stand van het grondwater beïnvloeden kunnen worden onderscheiden in⁶⁶:

1. grondwateronttrekkingen en -infiltraties.
2. ontwatering van gronden, door:
 - drainage, greppels/sloten;
 - bodemstructuurveranderingen;
3. oppervlaktewaterbeheer

Voor de regulering van deze activiteiten staan binnen het waterhuishoudkundige spoor in beginsel twee wetten ter beschikking: de Grondwaterwet (GWW) en de Wet op de waterhuishouding (WWH). Beide wetten worden in de bespreking van de regulerende wettelijke mogelijkheden betrokken. De mogelijkheden die andere wetten uit andere sporen bieden worden verderop in dit hoofdstuk behandeld. Waar relevant zal er in deze paragraaf al wel

⁶⁶ In feite kan ook de uitbreiding van het verhard oppervlak in verband met de verstedelijking (asfaltering, e.d.) gerekend worden tot de grondwaterstandbeïnvloedende activiteiten. Deze oorzaak laten wij hier echter buiten beschouwing: deze studie ziet vooral op het buitenstedelijk gebied.

op worden gewezen.

3.2.1.2 Grondwateronttrekkingen en -infiltraties

Algemeen

In feite heeft deze studie geen betrekking op onttrekkingen van grondwater. Integendeel, het gaat er juist om de stand van het grondwater te verhogen. Echter, dit neemt niet weg dat de mogelijkheden om onttrekkingen te reguleren aangewend kunnen worden om diezelfde onttrekkingen te beperken c.q. stop te zetten. Om die reden willen wij toch de mogelijkheden daarvoor uiteenzetten. Onttrekkingen kunnen worden gereguleerd op basis van de GWW en/of de WWH, afhankelijk van de aard van de onttrekking (grondwater respectievelijk oppervlaktewater⁶⁷).

De Grondwaterwet (GWW)

Voor de vergunningverlening op grond van de GWW is de provincie het bevoegde gezag. In beginsel zijn alle grondwateronttrekkingen met behulp van een inrichting (en infiltraties ten behoeve van deze onttrekkingen) onderworpen aan registratie (art. 11 GWW) en vergunning (art. 14 GWW)⁶⁸. Echter, in de provinciale verordeningen is vrijwel steeds gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uitzonderingen op deze regels toe te staan (ex art. 13a GWW)⁶⁹. De provincies wijzen in de verordening gevallen aan waarvoor het verbod op onttrekking niet geldt: er worden ondergrenzen aangegeven. Concreet betekent dit dat met name de kleinere grondwateronttrekkingen (bijvoorbeeld voor beregeningsdoeleinden) vaak niet registratie- en vergunningplichtig zijn. Hierbij kan worden opgemerkt dat het voorstel tot wijziging van de GWW voorziet in een stelsel van algemene regels voor ondermeer deze kleine onttrekkingen⁷⁰. Op deze algemene regels wordt verderop in deze paragraaf nader

⁶⁷ Oppervlaktewateronttrekkingen zijn voor deze studie, door de fysieke relatie tussen grond- en oppervlaktewater, ook relevant.

⁶⁸ Infiltraties zijn in beginsel ook vergunningplichtig. Echter wanneer er geïnfilteerd wordt zonder de bedoeling in de toekomst weer te kunnen onttrekken is er, op basis van de tekst van de wet geen GWW-vergunning nodig. Dit blijkt uit art. 14, eerste lid jo art. 1, eerste lid GWW (definitie "infiltreren van water": water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater (onze onderstreping): dit oogmerk is niet aanwezig wanneer de grondwaterstand in natuurgebieden wordt aangevuld. Zelfs niet, naar onze mening, wanneer in de naast gelegen gebieden (zoals landbouwgronden) water wordt geïnfilteerd met dat oogmerk.

⁶⁹ Tussen de onderlinge provinciale verordeningen zitten nogal wat verschillen. Het voert te ver hierop uitvoeriger in te gaan. Zie hiervoor de Grondwaterwet, editie Schuurman & Jordens (1994).

⁷⁰ Wijziging van de Grondwaterwet met betrekking tot voor het onttrekken van grondwater te stellen algemene regels en enige andere onderwerpen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 233, nrs. 1-2 (verder te noemen: de gewijzigde GWW).

ingegaan (onder 'wijziging van de Grondwaterwet')⁷¹.

Registratie op grond van de GWW

Het voor de beleidsbepaling (planvorming) vereiste inzicht in ondermeer de hoeveelheid onttrokken grondwater verkrijgen de provincies via het instrument van registratie. In beginsel is registratie verplicht. Registratie is echter niet verplicht voor die onttrekkingen waarvan het afzonderlijk of cumulatief effect gering is te achten en waarvan de gezamenlijke omvang is te schatten (zoals bij bronbemalingen)⁷². "Veel provincies hebben met betrekking tot de registratieplicht de meer eenvoudige meldingsplicht ingevoerd waarbij de onttrokken hoeveelheid niet gemeten maar geschat wordt"⁷³. Nadere registratie-eisen zijn gesteld bij amvb, te weten het Meet- en registratiebesluit⁷⁴.

De registratie geschiedt ten behoeve van gedeputeerde staten van de provincie (art. 11, eerste lid, onder a GWW). Daarin verschilt deze van de registratieplicht op grond van de WWH, die plaatsvindt richting de oppervlaktewaterkwantiteitsbeheerders, de waterschappen. Op de 'WWH-registratie' wordt bij de bespreking van het instrumentarium van de WWH uitvoeriger ingegaan.

De GWW-vergunning

Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met het provinciale plan voor de waterhuishouding. "De invloed van de onttrekking of infiltratie op de ecologische functie van een gebied kan daarbij bepalend zijn voor de vergunningverlening en de aan de vergunning te verbinden voorschriften"⁷⁵. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorkomen van verdroging in natuurgebieden. De voorschriften kunnen worden verbonden ter bescherming van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen (art. 14, tweede lid GWW). Deze voorschriften kunnen door GS of op verzoek van een belanghebbende worden gewijzigd, aangevuld of ingetrokken, indien de bescherming van de bij het grondwater betrokken belangen dat vordert (art. 23, eerste lid GWW). Als belanghebbende kan de beheerder van een natuurgebied worden aangemerkt. De aanleiding voor wijziging of intrekking kan van tweeërlei aard zijn. Zij kan in de eerste plaats zijn gelegen in nieuwe ontwikkelingen, zoals

⁷¹ Notitie UvW (1993), "Verantwoordelijkheden van waterschappen met betrekking tot de verdrogingsbestrijding", p. 5. In de notitie wordt ervoor gepleit de waterschappen een belangrijke rol te laten bij de handhaving. Er wordt tevens gepleit voor het toekennen van meer bevoegdheden aan het waterschap voor wat betreft de beregening. De Provinciewet biedt hiertoe de mogelijkheid (delegatie).

⁷² Memorie van antwoord, ontleend aan Schuurman & Jordens (1994), p. 22, toelichting bij art 11, eerste lid GWW.

⁷³ Glasbergen e.a. (1989), p. 35.

⁷⁴ Besluit van 27 augustus 1985, Stb. 531.

⁷⁵ Backes, Ch.W. (1993), *Juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, p. 271.

een andere waardering van bepaalde belangen (bijvoorbeeld het behoud van de natuur). Ten tweede kan die aanleiding de gevolgen betreffen van het gebruik maken van de vergunning. Als blijkt dat gedurende het gebruikmaken van de vergunning de gevolgen omvangrijker zijn dan vooraf was verwacht of dat onvoorzienbare gevolgen blijken te zijn opgetreden, kan dit een reden zijn om de vergunning aan een nieuwe beoordeling te onderwerpen⁷⁶.

Een relevante vraag hierbij is of onttrekkingen kunnen worden stopgezet. Uit de tekst van de wet moet worden geconcludeerd dat dit op basis van hoofdstuk 2, afdeling 2 GWW in beginsel mogelijk is. Wanneer de grondwateronttrekking nadelige gevolgen sorteert voor de natuur (maar ook voor de landbouw) in de zin van art. 24, eerste lid GWW ('nieuwe omstandigheden of feiten'), is een gehele of gedeeltelijke intrekking van de vergunning mogelijk. De noodzaak om het gebruik van het grondwater zoveel mogelijk te beperken moet dan wel voldoende aannemelijk zijn gemaakt. Die bewijslast is wat eenvoudiger als de provincie voor grondwateronttrekkingen een 'stand-still' beleid voert. Wanneer één en ander vaststaat dient het zwaarwegende belang om een verdere daling van de grondwaterstand te voorkomen te prevaleren boven het individuele belang van de onttrekker⁷⁷. Daarbij komt nog dat de GWW in een schadevergoedingsregeling voorziet (zie hierover verder: hoofdstuk 4).

De vergunning kan voor een proefperiode van maximaal tien jaar worden verleend (art. 21 GWW). Deze periode kan worden gesteld bij het verlenen van een vergunning, maar ook bij wijziging ervan. Het stellen van een proefperiode biedt mogelijkheden in de strijd tegen de verdroging. De voorwaarde voor het stellen van een proeftermijn is immers dat voorafgaand aan de verlening of wijziging onvoldoende kan worden beoordeeld wat de gevolgen van de onttrekking (of infiltratie) zullen zijn. Als gedurende of aan het eind van de termijn blijkt dat de gevolgen van de onttrekking onaanvaardbaar zijn - bijvoorbeeld: de onttrekking levert een bijdrage aan de verdroging - , kan worden besloten de vergunning niet te verlenen c.q. de wijziging niet toe te staan⁷⁸. De bewijslast hiervan zal wel moeilijk (kunnen) zijn, zeker als het om kleine onttrekkingen gaat. Niettemin kan er van deze mogelijkheid in bepaalde gevallen toch gebruik worden gemaakt door de provincie⁷⁹.

⁷⁶ MvT, zie Schuurman & Jordens (1994), *Grondwaterwet, toelichting bij de artikelen 22 en 23 GWW*.

⁷⁷ Voorzitter afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State, 3 november 1992, nr. B06.92.0247. Opmerkelijk was in dit geval dat het om onttrekkingen ging voor beregeningsdoeleinden, geringe onttrekkingen dus.

⁷⁸ In het laatste geval blijft de 'oude' vergunning overigens wel bestaan.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State van 29 oktober 1993, No. G06.90.0765. In deze zaak weigerde GS van de provincie Drenthe aan de NV Waterleidingsmaatschappij voor de provincie Groningen een proefvergunning o.b.v. van de GWW om te zetten in een definitieve vergunning. Hierbij is wel duidelijk dat het niet om een kleine onttrekker gaat (de proefvergunning betrof een hoeveelheid te onttrekken grondwater van 3 mln m³/jaar). Tevens stond vast dat in het betreffende waterwingebied een matige tot sterke verdroging was opgetreden als gevolg van permanente onttrekkingen aan het grondwater.

De GWW heeft geen betrekking op handelingen die de grondwaterstand beïnvloeden op andere wijze dan door onttrekkingen (of infiltraties ter vergroting of aanvulling van de onttrekkingsmogelijkheden) door middel van een inrichting. De GWW is dan ook niet van toepassing op het onttrekken van grondwater bij de ontwatering of afwatering van gronden (art. 1, derde lid, onder a GWW). Deze activiteiten zijn echter wel van invloed op het peil van het grondwater. Over de mogelijkheden om ontwatering (via drainage of begreppeling) te reguleren wordt verderop ingegaan.

Wijziging van de Grondwaterwet

Op 6 juli 1993 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwaterwet aan de Tweede Kamer aangeboden⁸⁰. De wijziging moet worden gezien tegen de achtergrond van het NMP, het Natuurbeleidsplan en de derde Nota waterhuishouding. Voorop staat daarbij het streven naar selectief gebruik van grondwater, mede met het oog op het probleem van de verdroging⁸¹. De wijzigingen hebben (in hoofdzaak) op het volgende drietal mogelijk te maken aspecten betrekking:

- a) het stellen van algemene regels voor kleine onttrekkingen (Hoofdstuk 1, afdeling 6, art. 15a-c wetsvoorstel);
- b) het verlenen van tijdelijke vergunningen (art. 14b wetsvoorstel);
- c) het stellen van vergunningvoorschriften met het oog op beëindiging of vermindering van onttrekkingen (art. 14, tweede lid wetsvoorstel).

Voor deze studie zijn met name de onderdelen a) en b) van belang, die hier dan ook kort worden toegelicht.

Ad a) Algemene regels

Momenteel is het in vrijwel alle provincies praktijk dat kleine onttrekkingen, bijvoorbeeld voor beregingen, niet vergunningplichtig zijn. De relatief zware vergunningprocedure is hier mede debet aan, en de vrijstellingsgrenzen zijn hoog, ingegeven door pragmatische overwegingen. De bestuurslasten zouden te hoog worden. Van Buuren e.a. concluderen dat het instrumentarium van de GWW te weinig is gedifferentieerd⁸².

In het wetsvoorstel wordt aan dit knelpunt tegemoet gekomen door voor kleine onttrekkingen aan provinciale staten in hun verordening de mogelijkheid te bieden algemene regels te

⁸⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 233, nrs. 1-2 en nr. 6 (nota van wijziging).

⁸¹ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 233, nr. 3, p. 1.

⁸² Buuren, van P.J.J. e.a. (1990a), *Evaluatie beheersinstrumentarium Grondwaterwet, onderzoek naar de toepassing van de instrumenten registratie en vergunning*, Lelystad, p. 17. En: Buuren, van P.J.J. e.a. (1990b), *Ontwikkelingen in waterstaatswetgeving, Lelystad, in het bijzonder par. 2.2.5 en 5.6*.

stellen. Momenteel bestaat die mogelijkheid niet⁸³. Geringe grondwateronttrekkingen zijn nu veelal niet aan overheidsregels gebonden. Door voor de bedoelde onttrekkingen algemene regels te stellen kan onder andere worden bereikt dat het volume aan grondwateronttrekkingen als geheel afneemt. Op die manier kan er een bijdrage worden verwacht aan de verdrogingsproblematiek.

Wat de inhoud van de algemene regels betreft, worden provinciale staten grotendeels vrijgelaten. Ontheffing van de regels is niet mogelijk. Dit zou in strijd zijn met de bedoeling van de figuur van de algemene regels, waarbij juist niet wordt gekozen voor beoordeling van individuele gevallen⁸⁴. Hoe het stelsel van algemene regels van het wetsvoorstel zich verhoudt tot de mogelijkheid die de Wet milieubeheer op dit terrein biedt, wordt behandeld in par. 3.2.2 (het instrumentarium voor het milieubeheer).

Provincies die de vaststelling van algemene regels willen delegeren aan een waterschap kunnen dit doen op basis van art. 107 van de nieuwe Provinciewet⁸⁵.

Ad b) Tijdelijke vergunning

Op basis van de huidige GWW is het verlenen van een tijdelijke vergunning niet mogelijk⁸⁶. In de praktijk, zo heeft onderzoek uitgewezen⁸⁷, bestaat echter wel behoefte aan de mogelijkheid van verlening van een tijdelijke vergunning (te onderscheiden van een proefvergunning waarin de gevolgen van een onttrekking vooraf nog onvoldoende zijn te beoordelen). Hierbij moet ondermeer "worden gedacht aan gevallen waarin de onttrekking (...) bezwaren ontmoet uit een oogpunt van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen, zoals het tegengaan van verdroging, doch alternatieven voor de onttrekking (...) op het moment van de vergunningverlening nog ontwikkeld moeten worden"⁸⁸. In het wetsvoorstel is deze mogelijkheid opgenomen in het tweede lid van art. 14.

De Wet op de waterhuishouding (WWH)

Oppervlaktewaterbeheer heeft, door de relatie tussen grond- en oppervlaktewater, invloed op

⁸³ Vergelijk ook MvT, p. 4.

⁸⁴ MvT, p. 6.

⁸⁵ Hoewel hierbij wel een aantekening past. Het is namelijk wel een vraag of instrumenten als vergunningverlening, registratie en schadevergoeding uit de Grondwaterwet, die uitgaan van uitvoering op provinciaal niveau, zich wel lenen voor delegatie ex art. 107 Provinciewet. Vergelijk: Concept-nota n.a.v. verslag wijziging WWH (drainages), (1995) p. 4.

⁸⁶ AGRvS., 15 december 1988, AB 1989, 94 (Dongen).

⁸⁷ Buuren, van P.J.J. e.a. (1990), met name de pp. 20-22.

⁸⁸ MvT, p. 11.

de grondwaterstand. De kwantiteitsbeheerders (meestal de waterschappen) zijn belast met het oppervlaktewaterbeheer. Op basis van de WWH is het mogelijk een vergunning te eisen voor onttrekkingen aan het oppervlaktewater (zie ook hieronder par. 3.2.1.3). Dit kan met name van belang zijn voor onttrekkingen voor beregeningsdoeleinden. De voorwaarden die hiervoor gelden (waaronder het criterium van art. 24, tweede lid WWH) komen terug bij de behandeling van de regulering van drainages (par. 3.2.1.3).

3.2.1.3 Ontwatering van gronden door drainage of veranderingen van de bodemstructuur

Drainage

Een belangrijk deel van de verdroging in het buitenstedelijk gebied wordt veroorzaakt door de toegenomen ontwatering van landbouwgronden. Door de aanleg en/of de verbetering van drainage wordt een verlaging van de grondwaterstand teweeggebracht. Zeker wanneer dit plaatsvindt in hydrologische zones in of rondom natuurgebieden, kan dit tot verdroging van die natuurgebieden leiden. Het probleem zit hier niet zozeer in de afzonderlijke drainages, als wel in het cumulatieve effect ervan. Het is dan ook tegen die achtergrond vanzelfsprekend dat drainages (beter) kunnen worden gereguleerd.

De aanleg en verbetering van drainages (en begreppeling) behoren primair tot de verantwoordelijkheid van de grondeigenaren. Niettemin kan de overheid (de kwantiteitsbeheerder, meestal het waterschap) hier regulerend optreden. Het instrumentarium daarvoor wordt enerzijds ter beschikking gesteld door de ruimtelijke ordening in de vorm van het aanlegvergunningstelsel (zie hierover verder paragraaf 3.2.3), en anderzijds door instrumenten uit de waterkolom, te weten een keurontheffing en een vergunning voor het lozen op oppervlaktewater op grond van de WWH. Hierboven is al aangegeven dat de GWW niet van toepassing is op het onttrekken van grondwater bij de ontwatering of afwatering van gronden (par. 3.2.1.2).

Keurontheffing

Omdat aan de keurontheffing voor het hebben van een werk (bijvoorbeeld een drainagepijp) een beperkte belangenafweging ten grondslag ligt, kan de ontheffing in de praktijk niet worden geweigerd. Het instrument biedt dan ook in de praktijk geen mogelijkheden om de verdroging te bestrijden. Het toetsingscriterium voor de ontheffing is of het hebben van het werk c.q. de lozing acceptabel is vanuit de optiek van de taakuitoefening van het waterschap. Omdat "de verantwoordelijkheid voor het handhaven van een bepaalde grondwaterstand niet als zodanig tot de taak van het waterschap behoort, kan dit belang niet in de afweging

worden meegenomen"⁸⁹. Eventuele (verdere) verdrogingsgevolgen zijn dan ook in dit kader geen reden om de ontheffing te weigeren. Ook kunnen er aan de ontheffing geen voorwaarden ter zake worden verbonden.

Vergunning (voor drainage door puntlozingen op oppervlaktewater)

Met behulp van een vergunning kan, voor aangewezen gevallen, het onttrekken aan of het lozen op oppervlaktewater worden gereguleerd (art. 24 e.v. WWH). De werking van de vergunning vloeit niet rechtstreeks voort uit de wet, maar wordt bij amvb (Uitvoeringsregeling waterhuishouding) of provinciale verordening ingevuld. Hierdoor is het mogelijk rekening te houden met lokale en regionale omstandigheden. De provincie wijst in haar verordening de gevallen aan waarin een vergunning noodzakelijk is. Concreet betekent dit dat ondergrenzen worden aangegeven.

Een vergunning wordt verleend door de kwantiteitsbeheerder van het betreffende oppervlaktewater. Bij de verlening wordt rekening gehouden met het geldende beheersplan, waarbij overigens de mogelijkheid bestaat van het plan af te wijken. Het vergunningvereiste geldt niet voor de beheerders, voor zover zij onttrekken aan wateren waarover zij zelf het beheer voeren. Met het vergunninginstrument worden hoofdzakelijk activiteiten van particulieren gereguleerd, zoals beregening en de aanleg, onderhoud en verbetering van drainages.

De vergunning op basis van de WWH biedt in beginsel mogelijkheden de aanleg en verbetering van drainages te reguleren. Aan de vergunning kunnen namelijk voorschriften worden verbonden ter bescherming van het belang van de waterhuishouding (voor zover de WVO of de GWW hierin niet al voorziet en dat is het geval, art. 24, vijfde lid WWH), waartoe ook de handhaving van de grondwaterstand moet worden gerekend. De voorschriften kunnen ruim worden geïnterpreteerd en dat geeft in beginsel mogelijkheden rekening te houden met de grondwaterstand.

In beginsel, want helemaal zeker is dit niet. Twijfel hieromtrent wordt veroorzaakt door het criterium van het tweede lid van art. 24 van de WWH. Dit bepaalt dat de aan te wijzen gevallen enkel kunnen betreffen de lozing of onttrekking van waterhoeveelheden die, zelfstandig of in samenhang met andere lozingen of onttrekkingen, van nadelige invloed kunnen zijn op *de peilregeling of de waterbeweging*, dan wel de kwantiteitsbeheerder kunnen noodzaken tot bijzondere beheersmaatregelen. Hieruit blijkt niet zonder meer dat ook de gevolgen van lozingen of onttrekkingen voor *de grondwaterstand* een reden kunnen

89

Notitie UvW (1993), "Vergunningverlening voor drainages", UvW 23 juni 1993, p. 2 en ook: W.G.M. Heldens (1994), "De Wet op de waterhuishouding: vier jaar ervaringen", *Waterschapsbelangen* 1994/13, p. 553. Overigens zou, op grond van art. 1, tweede lid Waterschapswet, ook de volgende interpretatie kunnen worden gevolgd: het waterschap acht het wel tot zijn taak om via de peilregeling van het oppervlaktewater mede de grondwaterstand te beïnvloeden. Echter, de keur is (wellicht) veelal vastgesteld ter behartiging van de (deel-)taak 'zorg voor de waterkering'. In dat licht kan ontheffing niet worden geweigerd in verband met verdrogingsproblemen.

zijn voor het instellen van een vergunningplicht⁹⁰.

Om aan alle twijfel een eind te maken is op 6 oktober 1994 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden, dat er toe strekt de opsomming van aan te wijzen gevallen in art. 24, tweede lid WWH mede te betrekken op de lozing of onttrekking van waterhoeveelheden die *individueel of cumulatief* van nadelige invloed kunnen zijn op de *grondwaterstand*⁹¹. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk lozingen uit drainages, die in samenhang met andere gevolgen hebben voor de grondwaterstand aan te wijzen als vergunningplichtig. De constructie maakt het zelfs mogelijk de vergunningplicht te differentiëren c.q. te beperken tot verdrogingsgevoelige gebieden en buffergebieden. De verlaging van de ondergrens (...) hoeft niet te worden uitgebreid tot alle lozingen. "Lozingen die niet van invloed zijn op de grondwaterstand (zoals regenwaterafvoer van (kleine) gebouwen etc.) behoeven niet onder de vergunningplicht te worden gebracht"⁹².

Het wetsvoorstel geeft provinciale staten dus een verruimde aanwijzingsbevoegdheid die aanvullend kan worden gedelegeerd richting de waterschappen (art. 24, derde lid, jo *het nieuwe art. 24, tweede lid WWH*). De MvT merkt op dat op provinciaal niveau bij toepassing van deze verruimde aanwijzingsbevoegdheid prioriteit zal worden gegeven aan het aanpakken van lozingen vanuit nieuw aan te leggen drainagestelsels, dan wel uitbreidingen van bestaande stelsels⁹³. Voor lozingen uit reeds aangelegde drainagestelsels zal, zo vervolgt de MvT, een afweging in het kader van een WWH-vergunningprocedure in het algemeen in mindere mate dan bij nieuwe situaties leiden tot ingrijpen via voorschriften of beperkingen, dan wel het weigeren van een vergunning. Aanwijzing van bestaande gevallen ligt dan ook minder voor de hand. Echter, als het provinciaal bestuur ook bestaande lozingen aan wil pakken, dan kunnen ook deze worden aangewezen⁹⁴. Van de mogelijkheid om op grond van de WWH de aanleg van drainages vergunningplichtig te maken, zou met name in verdrogingsgevoelige (natuur-) gebieden en/of bufferzones daar omheen gebruik kunnen worden gemaakt.

⁹⁰ De onduidelijkheid over de toepasbaarheid van het vergunningstelsel van de WWH voor lozingen uit drainages leidt in de praktijk tot een uiteenlopende aanpak door de verschillende provincies. Vergelijk de MvT bij het wetsvoorstel tot wijziging van enkele bepalingen van de WWH betreffende het vergunningstelsel en het regime voor buitengewone omstandigheden (vergunningplicht voor lozingen in verband met ontwatering), Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 925, nr. 3, p. 3.

⁹¹ Wetsvoorstel tot wijziging van enkele bepalingen van de WWH betreffende het vergunningstelsel en het regime voor buitengewone omstandigheden (vergunningplicht voor lozingen in verband met ontwatering), Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 925, nrs. 1-2. Art. 24, tweede lid WWH wordt, volgens het wetsvoorstel, als volgt gewijzigd: "van nadelige invloed kunnen zijn op de peilregeling of de waterbeweging" wordt vervangen door: "van nadelige invloed kunnen zijn op de peilregeling, de grondwaterstand of de waterbeweging" (onderstreping is door ons toegevoegd).

⁹² Brief van de Unie van Waterschappen, Bijlage WWH 94-75a.

⁹³ MvT, p. 4.

⁹⁴ MvT, p. 4-5.

Overigens moet in dit kader wel worden opgemerkt dat het wetsvoorstel de waterkwantiteitsbeheerders niet automatisch tot grondwater(stand-)beheerders maakt: "het blijft immers gaan om een activiteit die in relatie staat tot het oppervlaktewaterbeheer"⁹⁵. Aan de andere kant is het wel zo dat de waterschappen (bevoegd gezag voor de WWH) naast het reeds in de WWH geregelde peilbesluit een belangrijk aanvullend instrument in handen krijgen om grondwaterstandbeïnvloedende activiteiten te reguleren. Het belangenkader van de kwantiteitsbeheerders wordt met de beoogde wijziging dan weliswaar niet opgerekt, er treedt wel een verruiming van de instrumentele mogelijkheden op.

Bodemstructuurverandering

Een verandering van de bodemstructuur, waardoor een snellere afstroming naar oppervlaktewateren ontstaat, is een vorm van drainage die niet tot de bevoegdheid van waterkwantiteitsbeheerders gerekend kan worden. Van puntlozingen op oppervlaktewater is geen sprake. Activiteiten die een bodemstructuurverandering teweegbrengen, kunnen dan ook niet via het waterhuishoudkundig instrumentarium worden gereguleerd. Deze activiteiten kunnen uitsluitend gereguleerd worden via het instrumentarium van de WRO (met name het aanlegvergunningstelsel) en eventueel de Wet bodembescherming⁹⁶. Voor zover de WRO mogelijkheden biedt, komen deze aan de orde in paragraaf 3.2.3.

3.2.1.4 Oppervlaktewaterbeheer

Door de fysieke relatie tussen oppervlaktewater en grondwater, is (of kan) het oppervlaktewaterbeheer van invloed (zijn) op de stand van het grondwater⁹⁷. Het oppervlaktewaterbeheer berust bij de kwantiteitsbeheerders, in de regel de waterschappen.

De beheersinstrumenten voor het kwantiteitsbeheer van het oppervlaktewater zijn neergelegd in hoofdstuk III van de WWH. Benadrukt wordt (nogmaals) dat de wet zelf niet aangeeft wanneer deze instrumenten toegepast kunnen worden. Dit wordt overgelaten aan nadere regelgeving, te weten een amvb of een provinciale verordening (art. 13 WWH). Art. 15 WWH bepaalt dat de minister van V&W aan provinciale staten omtrent de vaststelling of wijziging en de inhoud van een verordening ex. art. 13 aanwijzingen kan geven, indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding dat vorderen. De WWH onderscheidt een viertal beheersinstrumenten:

- de registratie: meld- en meetplicht (art. 12 WWH);
- het peilbesluit (art. 16 WWH);

⁹⁵ *Heldens (1994), p. 554.*

⁹⁶ *Vergelijk: notitie UvW (1993), "Vergunningverlening voor drainages", UvW 23 juni 1993, p. 1.*

⁹⁷ *Oppervlaktewaterbeheer kan eveneens van invloed zijn op de kwaliteit van het grondwater. Echter, dit aspect wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.*

- het waterakkoord (art. 17-23 WWH) en
- de vergunning (art. 24-33 WWH).

De mogelijkheden van de vergunning zijn, voor zover van belang voor dit onderzoek, eerder al uitvoerig besproken (par. 3.2.1.3)⁹⁸.

Registratie

Voor wat betreft de registratie onderscheidt de WWH de meld- en meetplicht. De meldplicht, berustend bij degene die aangewezen activiteiten verricht in water waarover hij geen beheer voert, maakt het mogelijk inzicht te krijgen in waterverplaatsingen op zich. De meetplicht is een wat zwaarder instrument, bedoeld om in aan te wijzen gevallen verplaatste waterhoeveelheden te kwantificeren, de gegevens te noteren en daarvan opgave te doen aan de waterkwantiteitsbeheerder van het betreffende oppervlaktewater (art. 12, eerste en tweede lid WWH).

Registratie blijkt in de praktijk een belangrijk en noodzakelijk instrument: "in de contacten met ingelanden kan bijvoorbeeld bij schadevergoedingsaanvragen veel vermeend slecht peilbeheer worden ontzenuwd. Zonder registratie zijn schadeclaims niet te pareren. Ook kunnen de gegevens gebruikt worden in onderhandelingen met mede-overheden of particuliere belangenorganisaties"⁹⁹. De verzamelde gegevens kunnen, in samenhang met het registratie-instrument van de GWW, ook gebruikt worden om het verdrogingsprobleem te kwantificeren c.q. te monitoren.

Het oppervlaktewaterpeilbeheer kan, afhankelijk van de situatie, geoptimaliseerd worden door te sturen op grondwaterstanden. Waterkwantiteitsbeheerders (waterschappen) hebben dan ook belang bij grondwaterstandsgegevens, zoals die ook door de provincie (o.b.v. de GWW) worden verzameld. De noodzakelijke gegevens worden via een meetnet verkregen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de provincie en de waterschappen elkaar niet kunnen verplichten tot het beheeren van een grondwaterstandsmeetnet. Vrijwilligheid is hier een belangrijk gegeven: de provincies en de waterschappen kunnen elkaar niet verantwoordelijk stellen voor het inrichten en beheeren van een grondwaterstandsmeetnet¹⁰⁰. Het spreekt echter voor zich dat de gegevensverzameling van beide partijen zoveel mogelijk op elkaar moeten worden afgestemd. In de praktijk, zo is ons uit een aantal gesprekken gebleken,

⁹⁸ Dat wil zeggen voor zover het om puntlozingen op oppervlaktewater gaat vanuit drainages. Op onttrekkingen aan oppervlaktewater wordt in deze studie nauwelijks ingegaan, hoewel oppervlaktewateronttrekkingen natuurlijk wel invloed hebben op de grondwaterstand. Voor aangewezen gevallen is het dan ook mogelijk, voorzover het niet om de beheerders zelf gaat, deze activiteit aan een vergunningplicht te koppelen (art. 24, eerste lid WWH).

⁹⁹ Hall, van A. (1990), "Via flexibele wetgeving naar flexibele beheersvormen", *Waterschapsbelangen* 1990/16, p. 556.

¹⁰⁰ Notitie Unie van Waterschappen (1993), "Verantwoordelijkheden van waterschappen met betrekking tot de verdrogingsbestrijding", 27 juli 1993, p. 4.

gebeurt dit overigens ook wel.

Het peilbesluit

Door de invloed die het oppervlaktewater heeft of kan hebben op de stand van het grondwater, is het peilbesluit eveneens van belang voor het grondwaterbeheer (art. 16 WWH). De peilbesluiten worden genomen door de kwantiteitsbeheerders (de waterschappen). In het peilbesluit, een besluit van algemene strekking, worden de (oppervlakte-)waterstanden aangegeven die zoveel mogelijk gehandhaafd moeten worden¹⁰¹. De grondwaterstand is hierbij een bepalende factor. Voor de oppervlaktewateren onder beheer van het rijk worden de regels voor de peilbesluiten gesteld in de Uitvoeringsregeling waterhuishouding (art. 16, tweede lid WWH). Voor de overige wateren zijn de regels te vinden in de provinciale waterhuishoudingsverordening.

Een peilbesluit betreft alleen die aangewezen gevallen waarbij de waterhuishoudkundige situatie er toe leidt dat de waterstand met een redelijke mate van zekerheid kan worden bepaald en gehandhaafd (in de regel geldt dit voor de lager gelegen delen van ons land). In het andere geval waarin handhaving van vaste peilen niet goed mogelijk is, kan worden volstaan met het aangeven van streefpeilen in het beheersplan¹⁰². Dit onderscheid is ondermeer van belang voor toepassing van de schadevergoedingsregeling van art. 40 WWH, waarop in hoofdstuk 4 nader wordt ingegaan (zie hiervoor ook hoofdstuk 2, par. 2.2.3, onder 'waterschappen').

Voor de waterkwantiteitsbeheerder gaat er van het vastleggen van een peil in een peilbesluit een interne werking uit: hij moet alle betrokken belangen - waaronder de belangen van de ruimtelijke ordening en het milieu - zorgvuldig tegen elkaar afwegen (zorgplicht). Bij het vaststellen van een peil moet dan ook niet alleen rekening worden gehouden met het betreffende beheersplan, maar ook met het provinciale milieubeleidsplan (milieu) en het streekplan en de geldende bestemmingsplannen (ruimtelijke ordening). "Bij de belangenafweging kan de bestemming zo dominant zijn, dat het waterpeil grotendeels hierdoor bepaald wordt. Anderzijds is het ook mogelijk dat het resultaat van de belangenafweging in het kader van de waterhuishouding aanpassing van de ruimtelijke plannen noodzakelijk maakt"¹⁰³.

Peilverhoging met het oog op natuurbelangen kwam tot voor kort nog niet op grote schaal

¹⁰¹ Het 'zoveel mogelijk' wijst erop dat de waterschappen wat dat betreft een inspanningsverbintenis hebben en geen resultaatsverbintenis. Zij kunnen met andere woorden alleen worden afgerekend op hun verrichte inspanningen en niet op het bereikte resultaat.

¹⁰² Vergelijk ook: H.H.A. Teeuwen (1990b), p. 28.

¹⁰³ Memorie van Antwoord, ontleend aan Schuurman & Jordens, *Wet op de waterhuishouding* (1994), p. 173.

voor¹⁰⁴. Zeker in de strijd tegen de verdroging wordt dit instrument echter steeds vaker effectief ingezet. Aldus kan in een peilbesluit een natuurgebied worden ontzien bij de soms rigoreuze peilverlaging, nodig geacht voor landbouwdoeleinden¹⁰⁵. In veel gevallen laten de gehanteerde peilen verandering toe zonder dat er direct van schade sprake hoeft te zijn. De rek die het oppervlaktewaterbeheer hier biedt zou door de waterschappen (nog beter) benut kunnen worden¹⁰⁶.

Echter, een belangrijk probleem dat peilverhoging met zich kan brengen wordt gevormd door de mogelijke vernatting van de - veelal lager gelegen, landbouwgebieden c.q. -percelen. Op de vraag hoe met de mogelijke gevolgen hiervan om kan worden gegaan (vernattingsschade) gaat hoofdstuk 4 nader in. Wel kan op deze plaats al vast worden opgemerkt dat de schadevergoedingsregeling van art. 40 WWH op de vaststelling of wijziging van peilbesluiten van toepassing kan zijn.

Een belanghebbende kan tegen een peilbesluit voor oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk of een provincie beroep instellen bij de rechtbank (art. 42 WWH).

Tot slot willen wij hier verwijzen naar de mogelijkheden die de Wet milieubeheer biedt bepaalde 'peilverlagingsactiviteiten' MER-plichtig te maken. Zie hiervoor verder paragraaf 3.2.2.

Het waterakkoord

Het laatste (en zwaarste) beleidsinstrument van de WWH is het waterakkoord, geregeld in art. 17-23 WWH. Het waterakkoord stelt, in daartoe aangewezen gevallen, waterkwantiteitsbeheerders (en -kwaliteitsbeheerders) verplicht gezamenlijk een waterakkoord op te stellen¹⁰⁷. Hierin kunnen afspraken worden gemaakt over de afvoer, doorvoer en aanvoer van water. Ook is er in het waterakkoord plaats voor financiële regelingen. Bij het vastleggen van afspraken wordt rekening gehouden met de relevante beheersplannen. Het akkoord ziet alleen op relaties tussen waterbeheerders onderling.

Het waterakkoord geldt als een bestuursovereenkomst, de afspraken tussen partijen kunnen dan ook in rechte worden afgedwongen. Voor geschillen tussen contractspartijen bij de

¹⁰⁴ Zie ook: UvW, "Oppervlaktewaterbeheer in relatie tot grondwaterbeheer", Rapport van de Werkgroep relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer (1990), Den Haag, p. 29.

¹⁰⁵ Zie ook: P.C.E. van Wijmen (1991), Een verwaterd milieu; waar staat het waterschap?, Waterschapsbelangen 1991/21, p. 795.

¹⁰⁶ Aanbeveling van het IPO (1994), Project A83, "Houden we het droog?", Den Haag, p. 25.

¹⁰⁷ Zie uitvoerig over het wettelijk kader en de inhoud van waterakkoorden: UvW (1991), "Leidraad voor het opstellen van waterakkoorden", Unie van waterschappen, Den Haag.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 52 WWH); voor geschillen tussen contractspartijen en derden belanghebbenden staat voor deze laatste categorie beroep open bij de administratieve kamer van de rechtbank (art. 8:1 jo art 1:3 Awb). In het geval dat een ander dan het Rijk of een provincie aan het waterakkoord deelneemt kan een belanghebbende beroep instellen bij gedeputeerde staten (art 43 WWH).

Over de mogelijkheden die het waterakkoord biedt in de strijd tegen de verdroging geldt strikt genomen dat zuivere grondwaterzaken geen onderdeel uit mogen maken van de overeenkomst. Dit blijkt uit de wettekst - het akkoord is tenslotte een oppervlaktewaterbeheersinstrument - maar bijvoorbeeld ook uit het feit dat het grondwaterbeheer formeel niet tot de taken behoort van waterschappen. Echter, door de onlosmakelijke relatie tussen de verschillende waterbeheersaspecten en de 'brede kijk' die van de betrokken overheidsinstanties verwacht mag worden, kunnen ook deze aspecten binnen de grenzen van het waterakkoord worden gebracht¹⁰⁸. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het waterakkoord geen externe afstemmingsrelaties kan reguleren. In het akkoord kan dan ook geen aandacht worden besteed aan belangen als milieu, ruimtelijke ordening en natuur¹⁰⁹.

3.2.2 Het (beheers-)instrumentarium voor het milieubeheer

Algemeen: geen toepassing vergunningenregime Wet milieubeheer

Het vergunningenregime van de Wm is, evenals de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels op basis van diezelfde wet (art. 8.40 e.v Wm), voor ons onderwerp niet van belang¹¹⁰. De vergunningverlening (voor onttrekkingen) is geregeld in de Grondwaterwet. Daarbij komt dat er een wetsvoorstel ligt dat in de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels voor grondwateronttrekkingen voorziet¹¹¹.

Gebiedsgericht milieubeleid

De Wm is wel direct relevant als het om gebiedsaanwijzing gaat. Het nationale en de provinciale milieubeleidsplannen geven onder andere een aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of van één of meer onderdelen daarvan bijzondere bescherming behoeft (art.4.3, derde lid, onder c en d en art. 4.9, derde lid, onder c en d Wm). Tot deze gebieden behoren in ieder geval de krachtens de Natuurbeschermingswet aangewezen (Staats-

¹⁰⁸ Zie hierover verder: Hall, van A. (1990), *Via flexibele wetgeving naar flexibele beheersvormen, Waterschapsbelangen 1990/16*, p. 553-563.

¹⁰⁹ Hall, van A. (1990), p. 561.

¹¹⁰ Art 22.1, vierde lid Wm bepaalt dat hoofdstuk 8 Wm niet van toepassing is op inrichtingen, voor zover daarvoor een vergunning is vereist of algemene voorschriften gelden krachtens (ondermeer) de Grondwaterwet. M.a.w.: de Wm wijkt hier voor de GWW.

¹¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 233, nrs. 1-2 en nr. 6 (nota van wijziging), zie verder: paragraaf 3.2.1.2)

)natuurmonumenten en de wetlands op grond van de Conventie van Ramsar¹¹² (art. 4.9, vierde lid Wm). Deze verplichting geldt overigens uitsluitend voor de provincies en past binnen het gebiedsgerichte milieubeleid.

De provinciale milieuverordening bevat regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden (art. 1.2, tweede lid, onder a Wm). Hierbij kan worden bepaald dat de regels slechts gelden voor één of meer daarbij aan te wijzen delen van het grondgebied van de provincie (art. 1.2, vierde lid Wm).

Het MER-besluit

Een aantal (geplande) activiteiten dat van invloed is op het kwantitatieve waterbeheer is m.e.r.-plichtig, dat wil zeggen als zodanig aangewezen in de bijlage van het MER-besluit, op grond van art. 7.2 Wm¹¹³. Het betreft activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen hebben voor het milieu, dan wel activiteiten die in samenhang met andere activiteiten tot dergelijke gevolgen kunnen leiden (art. 7.2, eerste en tweede lid Wm). Het bevoegd gezag wordt gevormd door de ministers van VROM en LNV (art. 7.1, eerste lid Wm). De aangewezen, voor ons onderwerp relevante, activiteiten zijn:

- een structurele verlaging van het (streef-)peil van een oppervlaktewater, in die gevallen waarin de verlaging 21 cm of meer bedraagt en betrekking heeft op een oppervlakte van ten minste 200 hectare en plaatsvindt in een 'bijzonder natuurgebied' of een weidevogelgebied¹¹⁴ (zie uitvoeriger en meer precies: MER-besluit, bijlage C, onder 14.3 jo 8.1 jo Bijlage A (begripsbepaling));
- grondwaterwinning of infiltratie van water in de bodem voor de drink- en industriewatervoorziening, in gevallen waarin de jaarlijks te onttrekken of te infiltreren hoeveelheid water 3 miljoen kubieke meter of meer bedraagt.

Activiteiten kunnen verder m.e.r.-plichtig zijn door aanwijzing in de provinciale verordening. De mogelijkheid daartoe wordt geopend in art. 7.6 Wm. Ook provincies kunnen dus bepaalde in de verordening aangewezen gevallen aan een MER-plicht binden. "Aan de aanwijzing dient overleg met de besturen van gemeenten en waterschappen vooraf te gaan"¹¹⁵. In hoeverre aanwijzing in de praktijk ook plaatsvindt, is geen onderwerp van deze

¹¹² *Trb. 1975, 84.*

¹¹³ *Besluit milieu-effectrapportage, besluit van 20 mei 1987, Stb. 278.*

¹¹⁴ *De term 'bijzonder natuurgebied' is van ons. Het is de verzamelterm voor in het besluit genoemde beschermde natuur- of staatsnatuurmonumenten (ex Natuurbeschermingswet), een nationaal park, een grote eenheid natuurgebied of een gebied met als hoofdfunctie natuur en een beekdal behorend tot de meest waardevolle beekdalen. Definities van al deze benamingen zijn terug te vinden in Bijlage A van het MER-besluit, onder 1.*

¹¹⁵ *Michiels, F.C.M.A. (1992), De Wet milieubeheer, p. 131.*

studie. Duidelijk is wel dat de activiteiten niet in de natuurgebieden (of andere bijzondere gebieden) zelf hoeven plaats te vinden¹¹⁶. Zo kunnen dus activiteiten die buiten natuurgebieden worden uitgevoerd en een nadelig effect sorteren in een (nabijgelegen) natuurgebied m.e.r.-plichtig worden gemaakt.

3.2.3 Het (beheers-)instrumentarium voor de ruimtelijke ordening¹¹⁷

3.2.3.1 Inleiding

Binnen het terrein van de ruimtelijke ordening speelt vooral het gemeentelijk bestemmingsplan een cruciale rol. Het is dit plan dat op het meest operationele RO-niveau aanknopingspunten biedt voor het voeren van een op verdrogingbestrijding gericht beleid. In deze paragraaf wordt een aantal voor dit onderzoek van belang zijnde elementen, eigen aan het bestemmingsplan, nader onderzocht. Als invalshoek geldt hierbij steeds de vraag wat de concrete mogelijkheden zijn om (meer) recht te doen aan de natuurfunctie van bepaalde bestemmingen. Meer in het bijzonder: het beperken, voorkomen dan wel tegenhouden van verdrogingsgevoelige activiteiten. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij:

- het opnemen van bestemmingen en voorschriften;
- het aanlegvergunningstelsel;
- de beschrijving in hoofdlijnen;
- de wijziging van het plan;
- de herziening van het plan.

Voordat wij hiertoe overgaan willen we in herinnering brengen dat de concrete mogelijkheden mede bepaald worden door het type bestemmingen (zie par. 2.4.2.3). Gebleken is dat globale bestemmingen de beste kansen bieden om in te spelen op verander(en)de inzichten en ontwikkelingen. Hierbij moet wel worden bedacht dat een globale bestemming, voor ons onderwerp, ook averechts kan werken. Immers, eenmaal vastgelegde natuurbestemmingen kunnen, eenvoudiger dan bij gedetailleerde bestemmingen, op hun beurt (op den duur) ook weer aan andere inzichten e.d. blootstaan. Gedetailleerde bestemmingen geven de gemeente nauwelijks speelruimte.

3.2.3.2 Bestemmingen en voorschriften

Een bestemmingsplan bestaat onder andere uit bestemmingsomschrijvingen en gebruiksvoorschriften. Bij het vaststellen van bestemmingen hebben gemeenten in principe een grote keuzevrijheid. De bestemmingen kunnen dan ook gekozen worden in overeenstemming met

¹¹⁶ Michiels, F.C.M.A. (1992), p. 131.

¹¹⁷ Voor de totstandkoming van deze paragraaf zijn wij dank verschuldigd aan de heer mr. D. Peters, werkzaam bij de NHTV én de Katholieke Universiteit Brabant.

de aanwezige of gewenste waarden van een gebied en de beoogde doeleinden van het ruimtelijk beleid. Alle planologisch relevante functies van het gebied moeten in de bestemming tot uitdrukking worden gebracht.

Bij het toedelen van bestemmingen moet ook rekening worden gehouden met de omgeving van die bestemming, dat is immers ruimtelijk ordenen. In het algemeen gaat men er in het RO-recht daarom vanuit dat het ook mogelijk moet zijn om in de (art. 10 WRO-)voorschriften ook bepalingen op te nemen die ertoe strekken te voorkomen dat een bestemming niet goed aansluit bij omliggende bestemmingen. Het is met andere woorden dus mogelijk om in een bestemmingsplan voorschriften op te nemen ter bescherming van omliggende bestemmingen¹¹⁸.

Voor onze studie geldt dat de bestemming *natuurgebied* voor verdrogingsgevoelige gebieden de ideale bestemming zou zijn. Echter, ecologisch waardevolle gebieden worden vaak ook voor andere doeleinden gebruikt, met name voor de landbouw. Er dient dan ook een dusdanige differentiatie in de bestemmingskeuze te liggen dat rekening wordt gehouden c.q. kan worden gehouden met alle relevante (planologische) belangen. In de praktijk wordt dan ook gekozen voor bestemmingen zoals agrarisch gebied met natuurwetenschappelijke (of landschappelijke) waarden of natuurwetenschappelijk gebied met agrarisch medegebruik¹¹⁹. Dergelijke 'mengbestemmingen' zijn toelaatbaar, mits in de planvoorschriften wordt geregeld welke bestemming in geval van conflictsituaties prevaleert. Het antwoord op deze vraag wordt bepaald door de concrete situatie¹²⁰.

Bij de keuze van een bestemming kan ook al rekening worden gehouden met de toekomstige functie van een gebied als natuurontwikkelingsgebied. Van deze mogelijkheid zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden wanneer wij te maken hebben met een natuurgebied waarin nog één of enkele agrariërs hun onderneming hebben. "Afhankelijk van de concrete situatie kan de gemeente ook kiezen voor een agrarische bestemming met een wijzigingsbevoegdheid of voor een agrarische bestemming waarbij door desbetreffende voorschriften ontwikkelingen worden uitgesloten die voor de toekomstige functie als natuurontwikkelingsgebied ongewenst zijn"¹²¹. Het is zelfs mogelijk bij de keuze van de bestemming rekening te houden met de uitstraling van het betreffende gebied op nabijgelegen - dus buiten het plangebied! - terreinen met bijzondere ecologische waarden. Bijvoorbeeld door een bestem-

¹¹⁸ Het is dus niet zo dat alleen aan eenmaal toegekende bestemmingen voorschriften worden verbonden. Met andere woorden: wanneer aan een gebied de bestemming *natuurgebied* niet is toegekend, dan kunnen er niettemin wel voorschriften worden opgenomen ter bescherming van (omliggende) natuurbelangen.

¹¹⁹ Voorbeelden ontleend aan Backes (1993), p. 148.

¹²⁰ VNG/UvW (1990), "De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten", VNG Den Haag, p. 49.

¹²¹ Backes (1993), p. 148.

mingsomschrijving als 'agrarisch gebied met bufferfunctie voor aangrenzend natuurgebied'¹²². Zonder een dergelijke omschrijving kunnen er binnen het plangebied geen voorschriften worden opgenomen voor de verwezenlijking of bescherming van deze bufferfunctie. De voorschriften zouden dan alleen aan de wel toegekende functie (landbouw) gerelateerd kunnen worden. De voorschriften volgen namelijk altijd de bestemming.

De conclusie uit de voorgaande alinea's moet zijn dat het bestemmingsplan goede mogelijkheden biedt (verdrogingsgevoelige) natuurgebieden zoveel mogelijk te beschermen. De bestemming kan zo gekozen worden dat activiteiten die leiden tot grondwaterpeilverhogingen in het natuurgebied, maar ook daarbuiten (in de bufferzones) mogelijk worden gemaakt. Ook is het mogelijk activiteiten die tot een grondwaterpeilverlaging leiden via de bestemmingsvoorschriften te reguleren, bijvoorbeeld door de 'grondwaterstandbeïnvloedende' activiteiten te koppelen aan een aanlegvergunning (zie hierna par. 3.2.3.3).

De voorschriften bij het bestemmingsplan mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden (art. 10, eerste lid). Aan de voorschriften moet dan ook een vrijstellingsbepaling worden gekoppeld¹²³. Degene die aldus een vrijstelling verkrijgt, is een gebruik in strijd met de bestemming toegestaan. Overigens mogen de voorschriften geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Het doel hiervan is te voorkomen dat via de bestemmingsplannen structuurbeleid wordt gevoerd met betrekking tot agrarische bedrijven. 'Structuur' heeft overigens alleen betrekking op de omvang van een agrarisch bedrijf. Hieruit leidt de Kroon af dat voorschriften wel betrekking kunnen hebben op bijvoorbeeld het soort agrarische bedrijven. Bepaalde vormen van agrarisch gebruik kunnen dus worden uitgesloten¹²⁴. In onderstaand kader wordt een samenvatting van relevante Kroonuitspraken gegeven, ontleend aan het proefschrift van Backes (p. 148-149):

Volgens een inmiddels vaste lijn in de kroonuitspraken kan de vestiging of uitbreiding van veredelingsbedrijven worden beperkt, dan wel geheel of gedeeltelijk worden verboden, indien dat noodzakelijk is om gebieden met bijzondere ecologische waarden te beschermen. Technisch kan dit door het beperken van de grootte van het bouwperceel of door desbetreffende gebruiksverboden, al dan niet met een vrijstellingsbevoegdheid. Inmiddels is ook duidelijk geworden dat het bestaan van andere wetgeving, waaruit beperkingen voor intensieve veehouderijen voortvloeien, in het bijzonder van de milieubeheerswetgeving, aan deze mogelijkheid niet afdoet. Beperkingen van de vestiging of uitbreiding van intensieve veehouderijen worden door de Kroon niet alleen toelaatbaar, maar vaak ook noodzakelijk geacht. Ook zijn er gevallen waarin de Kroon het eens is met het uitsluiten van vestigingsmogelijkheden voor alle

¹²² Backes (1993), p. 157.

¹²³ Deze luidt: *B en W verlenen vrijstelling als strikte toepassing van het verbod leidt tot een beperking van het meest doelmatige gebruik die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd. Dit is de zogenaamde 'toverformule'. Als aan het criterium van de toverformule is voldaan, moeten B en W vrijstelling verlenen.*

¹²⁴ Troostwijk (1994), p. 40.

soorten van agrarische bedrijven binnen een bepaalde afstand van een natuurgebied. Op deze wijze is een zonering van natuurterreinen mogelijk ten opzichte van (een toename) van schadelijke invloeden door veehouderijen.

3.2.3.3 Het aanlegvergunningstelsel

In een bestemmingsplan kan, indien noodzakelijk, een aanlegvergunningstelsel worden opgenomen (art. 14 WRO). Dat is een vergunning voor werken of werkzaamheden, geen bouwwerken zijnde, om:

- te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de gegeven bestemming;
- de verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen.

Voor bepaalde werken is het vereiste van een aanlegvergunning niet doelmatig, maar is een algehele uitsluiting gewenst door middel van bijvoorbeeld een gebruiksverbod, bijvoorbeeld in verband met de hoge landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarde van het gebied¹²⁵. De keuze voor of het verbodsstelsel of het aanlegvergunningstelsel is afhankelijk van de onvoorspelbaarheid van de toelaatbaarheid. Wanneer vooraf duidelijk is dat een bepaalde gebruiksvorm ontoelaatbaar is, dan is een gebruiksverbod de aangewezen regeling. Als die duidelijkheid vooraf nog niet vaststaat, dan is het aanlegvergunningstelsel de meest logische keuze.

Een aanlegvergunningstelsel kan alleen worden opgenomen als dit noodzakelijk is. Aan het 'noodzaaks criterium' is een aantal consequenties verbonden. Er wordt bijvoorbeeld uit afgeleid dat werken en werkzaamheden die behoren tot het 'normale onderhoud' en deel uitmaken van de 'normale exploitatie van de grond' niet vergunningplichtig kunnen worden gemaakt. "Dit zou met name voor de 'normale exploitatiewerkzaamheden van een agrarisch bedrijf' gelden. (...) Deze beperking mag echter niet worden misverstaan. Het is geenszins zo dat alle gebruikelijke werkzaamheden binnen 'een' agrarisch bedrijf niet vergunningplichtig kunnen worden gesteld. (...) In hoeverre (landelijk gezien gewone) agrarische werken en werkzaamheden in een concreet geval aan een vergunningstelsel kunnen worden gebonden, is derhalve afhankelijk van de waarden en de gevoeligheid van het betreffende gebied"¹²⁶.

Een aanlegvergunning kan geëist worden voor activiteiten die reeds ingevolge een andere wettelijke regeling vergunningplichtig zijn: het is aan de gemeenteraad uit te maken of bepaalde activiteiten ook vanuit planologische gezichtspunt gereguleerd moeten worden (KB 4 december 1974, BR 1975, p. 144, Vlagtwedde). Juist dit gegeven kan de aanlegvergunning

¹²⁵ Bijvoorbeeld: KB 25 oktober 1983, BR 1983, p. 918. Er kan dus een absoluut aanlegverbod zonder de mogelijkheid van vergunning in de voorschriften worden opgenomen.

¹²⁶ Backes (1993), p. 152-153.

van belang doen zijn voor de milieubescherming"¹²⁷. Hieruit kan de belangrijke conclusie worden afgeleid dat het graven van greppels, sloten en andere vormen van drainage aan een vergunningplicht gekoppeld kunnen worden. Maar ook bodemstructuurveranderingen, zoals diepploegen en het scheuren van grasland, kunnen in bestemmingsplannen aan een aanlegvergunning gebonden worden. Het is sinds 1987 zelfs zo dat een aanlegvergunningver-eiste geaccepteerd wordt voor werken die een verlaging van het waterpeil met zich kunnen brengen, ook als er niet kan worden gesproken van een waterhuishoudkundige eenheid. Een essentiële voorwaarde is dan wel dat de verboden werken en werkzaamheden duidelijk omschreven worden¹²⁸.

Relevant is ten slotte nog dat er - weliswaar (nog) schaarse - uitspraken van de Kroon zijn waarin een aanlegvergunningstelsel in een bestemmingsplan toelaatbaar wordt geacht ter bescherming van "de in het omringende gebied aanwezige natuurwaarden alsmede (...) de recreatieve functie van de gronden in het zuiden van het plangebied"¹²⁹. In feite wordt ook hier een externe werking van bestemmingsplannen aanvaard.

3.2.3.4 Beschrijving in hoofdlijnen (BIH)

Voor de bescherming van ecologisch waardevolle gebieden biedt - althans in theorie - ook opname van een BIH in het bestemmingsplan mogelijkheden. In een BIH wordt aangegeven hoe met het plan het doel of de doeleinden, die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend, worden nagestreefd (art. 12, eerste lid, sub a BRO). De BIH is zowel toetsingskader voor bouw- en aanlegvergunningen als een middel om gemeentelijke beleidsvoornemens voor de uitvoering van het bestemmingsplan en de relatie tot sectorale regelingen vast te leggen¹³⁰. In het plan kan bijvoorbeeld een link worden gelegd c.q. een betere afstemming worden bereikt met het beleid in het kader van de Natuurbeschermingswet of het beleid op grond van de Relatienota¹³¹.

¹²⁷ Brussaard e.a. (1993), p. 414. Daaraan voegen zij toe dat daar niet al te optimistisch geoordeeld mag worden, omdat "het niet al te best gesteld is met de handhaving van het aanlegvergunningstelsel".

¹²⁸ KB 9 december 1987, BR 1988, p. 360, en verder ook bijvoorbeeld KB 14 augustus 1991, M en R 1992, p. 344 e.v. Deze conclusie is relatief nieuw. In het rapport van de VNG/UvW (1990), "De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten", wordt nog gesteld dat er in beginsel wel van een waterstaatkundige eenheid sprake moet zijn (p. 55). In zekere zin een wat vreemde conclusie, want toen was de beslissing van de Kroon uit 1987 al bekend (overigens ook in hetzelfde rapport als bijlage opgenomen: de mogelijkheid van een aanlegvergunning werd in dat geval wel geweigerd, maar dat was om een andere reden: er was niet voldaan aan het noodzaakscriterium).

¹²⁹ KB 14 augustus 1991, M en R 1992, p. 344 en KB 1 juli 1991, AB 1992, 21. Ontleend aan Backes (1993), p. 156-157.

¹³⁰ Troostwijk (1994), p. 29.

¹³¹ Vergelijk: Backes (1993), p. 190.

Een rechtstreekse koppeling met de milieuregelgeving mag echter niet worden gemaakt. Het facetspoor (RO) en het sectorspoor (milieu) moeten apart gevolgd worden (tweesporenbeleid)¹³². "Pogingen om onderwerpen die volgens vaste jurisprudentie niet in de voorschriften bij een bestemmingsplan mogen worden opgenomen (...) dan maar in een BIH op te nemen strandden, aangezien de BIH deel uitmaakt van het bestemmingsplan"¹³³.

Geconcludeerd kan worden dat de BIH in de huidige vorm ten opzichte van de 'klassieke' planvoorschriften geen meerwaarde heeft weten te bewerkstelligen¹³⁴.

3.2.3.5 De wijziging van het bestemmingsplan

Art. 11 WRO geeft de bevoegdheid aan B en W of de gemeenteraad het bestemmingsplan te wijzigen. Het gaat om een wijziging, geen herziening. Dat betekent dus dat niet het gehele plan structureel gewijzigd kan worden. Toepassing van de wijzigingsbevoegdheid leidt tot een wijzigingsplan dat de status en vorm heeft van een gewoon bestemmingsplan. Er wordt echter wel een kortere procedure doorlopen (zie art. 11WRO).

De wijzigingsbevoegdheid bestaat alleen als in het 'moederplan' deze bevoegdheid is opgenomen. In het moederplan moet dan zijn aangegeven welke in dat plan opgenomen bestemming kan worden gewijzigd in welke andere bestemming. Tevens moet vermeld zijn onder welke omstandigheden van de wijzigingsbevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Op die manier worden de grenzen van de bevoegdheid aangegeven.

Met de wijzigingsbevoegdheid kan dus iedere bestemming in een andere worden veranderd, zolang de hoofdopzet van het plan er maar niet door geraakt wordt. Het is bijvoorbeeld mogelijk een bufferfunctie op basis van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op te nemen. Ook kan de bestemming landbouw gewijzigd worden in een natuurbestemming. Beide voorbeelden passen prima in de verdrogingsproblematiek. Met name buffergebieden kunnen een oplossing bieden voor aangrenzende, soms conflicterende, bestemmingen.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de wijzigingsbevoegdheid een centraal element vormt in het model voor het bestemmingsplan Buitengebied van de provincie Noord-Brabant. Met name de wijziging van een agrarische bestemming in een natuurbestemming is daar een veel gebruikte methode.

¹³² Wel kunnen bepaalde categorie-indelingen m.b.t. agrarische bedrijven worden gemaakt, KB 20 augustus 1992, BR 1992, 936), zie Troostwijk (1994), p. 29.

¹³³ Troostwijk (1994), p. 30. Hij verwijst naar KB 20 augustus 1992, BR 1992, 846 en 936.

¹³⁴ De Commissie Evaluatie WRO/BRO '85 (Commissie Van Buuren) adviseert dan ook de BIH te schrappen en te vervangen door een andersoortige regeling in art. 10.2 WRO (de richtlijnen).

3.2.3.6 De herziening van het bestemmingsplan

Elke tien jaar moet een bestemmingsplan worden herzien. GS kunnen voor ten hoogste 10 jaar vrijstelling van deze verplichting verlenen. Er staat geen sanctie op het niet voldoen aan deze verplichting. De herzieningsmogelijkheid biedt in beginsel goede kansen om invulling te geven aan het beleid van de Vierde nota ruimtelijke ordening (extra) en het NMP. Echter, herziening roept nogal wat problemen op. Zeker voor de oudere bestemmingsplannen. De afweging van bijvoorbeeld het agrarische belang tegen andere belangen als natuur en landschap is er de afgelopen jaren niet eenvoudiger op geworden. Om de gemeenten toch aan te sporen hun bestemmingsplannen te herzien, heeft de regering aangekondigd voor een belangrijk deel in de plankosten te willen voorzien¹³⁵.

Op dit punt verdient ook vermelding een publikatie van het IPO, VNG en het Ministerie van VROM waarin zes voorbeelden van nieuwe bestemmingsplannen opgenomen zijn¹³⁶. Het doel van de brochure is om de herziening van bestemmingsplannen te stimuleren c.q. het bewerkstelligen van een doorvertaling van de natuurfunctie in die plannen. De noodzakelijke herziening van veel bestemmingsplannen loopt in de praktijk vertraging op, vooral veroorzaakt door de daarvoor vereiste lange en moeilijke procedure. Juist deze mogelijkheden die het ruimtelijke ordeningsrecht in beginsel biedt, roepen zo veel problemen op (zoals de zware procedure en de moeilijke belangenafweging) dat milieu-, natuur- en landschapsbelangen nauwelijks in bestemmingsplannen (kunnen) worden opgenomen.

3.2.3.7 Natuurbescherming en de vrees voor schadeclaims

Deze paragraaf afrondend moet worden gesteld dat het bestemmingsplan als instrument ter bescherming van natuurbelangen in beginsel de nodige mogelijkheden biedt. De ontwikkeling in de jurisprudentie laat dit ook zien. In de praktijk echter wil de animo van gemeenten nog wel eens gering zijn om in bestemmingsplannen invulling te geven aan veranderde inzichten en ontwikkelingen. Een belangrijke factor wordt daarbij gevormd door de vrees voor schadeclaims. De jurisprudentie van de laatste jaren vertoont echter een tendens steeds vaker in het voordeel van natuur- en milieubelangen te beslissen: aan het belang van de bescherming van het milieu wordt langzaam maar zeker een steeds grotere waarde toegekend.

3.2.4 Het (beheers-)instrumentarium voor het natuurbeheer

¹³⁵ VINEX, p. 121-122 en p. 131. Het gaat hier echter alleen om de bestemmingsplannen voor het buitengebied die nog niet herzien hoeven te worden, maar waarvoor dit wel gewenst is. Volgens de nota gaat het om ca. 100 plannen.

¹³⁶ Brochure "Op weg naar een nieuw buitengebied", IPO, VNG en Ministerie van VROM, 1994.

3.2.4.1 Inleiding

De belangrijkste instrumenten voor uitvoering van het natuurbeheer, voor zover voor ons onderwerp van belang, zijn neergelegd in de Natuurbeschermingswet (Nbw)¹³⁷. Het betreft dan in de eerste plaats de mogelijkheid van de aanwijzing als natuurmonument dan wel staatsnatuurmonument. Op de mogelijkheden die hiermee geboden worden om een actief grondwaterbeheer te voeren wordt in paragraaf 3.2.4.2 ingegaan. Vervolgens relevant is het instrumentarium dat op grond van de Relatienota kan worden ingezet. Hierop gaat paragraaf 3.2.4.3 nader in. Daarna wordt kort stilgestaan bij de mogelijkheden van verwerving en subsidiëring (par. 3.2.4.4). Tot slot wordt in paragraaf 3.2.4.5 een korte uiteenzetting gegeven van het instrumentarium, zoals dat weergegeven is in het wetsvoorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet¹³⁸.

3.2.4.2 De aanwijzing als (staats-)natuurmonument

Beschermde natuurmonumenten

De Nbw biedt de Minister van LNV in overeenstemming met de Minister van VROM de mogelijkheid gebieden aan te wijzen als beschermd natuurmonument ex art. 7 Nbw (indien het om particuliere gronden gaat)¹³⁹. Als de bescherming reeds op andere wijze is verzekerd, kan geen aanwijzing als beschermd natuurmonument volgen (art. 7, eerste lid Nbw). "De omstandigheid dat een natuurmonument in een vigerend bestemmingsplan (...) reeds een natuurbeschermende bestemming heeft gekregen, wordt in de jurisprudentie van de Kroon niet gezien als een voldoende verzekerde bescherming"¹⁴⁰.

Aan een aanwijzing is een aantal rechtsgevolgen verbonden, waarvan voor deze studie als belangrijkste gelden:

- Het is een ieder verboden zonder *vergunning* (bevoegd gezag: de minister van LNV) handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor het natuurmonument (art. 12 Nbw)¹⁴¹. Met de aanwijzing ontstaat het vergunningvereiste dus van rechtswege. Het vergunningvereiste van art. 12 geldt behalve voor handelingen binnen het

¹³⁷ *Andere wetten zijn bijvoorbeeld de Boswet en de Flora- en faunawet. Die worden hier echter niet behandeld.*

¹³⁸ *Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1994), Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 580, nrs 1-2.*

¹³⁹ *Onder 'natuurmonumenten' verstaat de Nbw: "terreinen en wateren, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis" (art. 1, onder b Nbw).*

¹⁴⁰ *Brussaard, W. e.a. (1993), Milieurecht, W.E.J. Tjeenk Willink zwolle, p. 351.*

¹⁴¹ *De wet richt zich weliswaar in eerste instantie tot eigenaren en gebruikers, maar geldt in beginsel voor iedereen (MvT, TK 1961-1962, 6764, p. 10).*

aangewezen gebied ook voor handelingen die buiten het natuurmonument worden verricht en hiervoor schadelijk zijn. In de Memorie van Toelichting en in de jurisprudentie is deze zogenaamde 'externe werking' van art. 12 Nbw erkend¹⁴². Ook wanneer er voor een betreffende handeling een vergunning op basis van een andere wet is verleend - denk aan een GWW-vergunning voor grondwateronttrekkingen of een aanlegvergunning voor (uitbreiding van) een drainagesysteem - kunnen er redenen zijn voor een Nbw-vergunning¹⁴³. Ook voor peilveranderingen, geregeld in een peilbesluit, kan een Nbw-vergunning geëist worden¹⁴⁴. Met andere woorden: als er negatieve effecten op een natuurmonument (te verwachten) zijn, is een Nbw-vergunning vereist.

Een en ander kan in de praktijk wel tot een samenloop van regelingen aanleiding geven¹⁴⁵. Zo kan een drainage gekoppeld worden aan een aanlegvergunning ex art. 14 WRO (bevoegd gezag: de gemeente), vergunningplichtig zijn op grond van art. 24 WWH (bevoegd gezag: de waterkwantiteitsbeheerder) én op basis van art. 12 Nbw (bevoegd gezag: het Rijk). Door de eerder gememoreerde meersporigheid heeft geen van deze vergunningen 'voorrang' boven een andere vergunning. De juridische consequenties worden bestuurlijk niet genomen. De achterliggende oorzaak van dit probleem is onder andere dat onze regelgeving nog te sectoraal is ingericht om integrale (milieu-)problemen op te lossen. De verdroging stoort zich nu eenmaal niet aan bestuurlijke grenzen.

- Een tweede (mogelijk) rechtsgevolg is het *beheersplan*: de minister van LNV kan in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker voor een beschermd natuurmonument of een deel daarvan een beheersplan vaststellen, dat het behoud of het herstel

¹⁴² Laatstelijk nog door de Afdeling bestuursrechtspraak RvS, 8 juni 1994, nr. G10.91.0001, M en R, 1994/11, nr. 109, met noot Bakker. Daarin is ondermeer expliciet gesteld dat de externe werking ook geldt voor Staatsnatuurmonumenten. De vergunningplicht vloeit primair voort uit de schadelijkheid van de handeling. Dit betekent dat het irrelevant is waar precies de schadelijke activiteit plaatsvindt. Ook indien er buiten een bufferzone een grondwateronttrekking plaatsvindt die schadelijk is voor een natuurgebied, is een Nbw-vergunning vereist.

¹⁴³ Dit valt af te leiden uit een arrest van de Hoge Raad van 18 december 1992, NJ 1993, 24. Weliswaar ging het in die casus om een verleende Hinderwetvergunning, die er niettemin toe leidde dat er ook een Nbw-vergunning vereist was, maar een analoge redenering kan - naar onze mening - ook voor andere vergunningen worden gevoerd. Van belang is hierbij nog, zo stelde de Hoge Raad, dat er voor beide vergunningen een ander bestuursorgaan het bevoegde gezag is. Zie hiervoor verder: Brussaard, W. e.a. (1993), p. 354.

¹⁴⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ook de "Intentieverklaring en beleidsplan waterhuishouding Groote Peel (1994), p. 23.

¹⁴⁵ Vergelijk ook Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 925, nr. 3, p. 5. Hier wordt overigens wel opgemerkt dat het gelet op de samenhang van ontwatering van gronden met het bredere waterhuishoudkundige beheer gewenst is de specifieke deskundigheid van de waterkwantiteitsbeheerders in te zetten voor de regulering van drainages. Aanlegvergunningstelsels zouden dan achterwege moeten blijven. Dit neemt overigens niet weg dat er dan nog wel een Nbw-vergunning noodzakelijk kan zijn, als er een beschermd (staats-)natuurmonument in de buurt is. Zie ook IPO project A84, p. 4-5.

van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis ten doel heeft (art. 14 Nbw)¹⁴⁶. Voor handelingen voorzien in het beheersplan is geen vergunning meer vereist (art. 12, derde lid Nbw). Deze omstandigheid kan een stimulans zijn om tot een beheersplan te komen.

Staatsnatuurmonumenten

De minister van LNV kan, ex art. 21 Nbw, een natuurmonument aanwijzen als beschermd staatsnatuurmonument (als de gebieden eigendom van het Rijk zijn). Als andere departementen bemoeienis hebben met het betrokken aan te wijzen gebied, dan vindt de aanwijzing in overeenstemming met de betreffende minister plaats (art. 21, eerste en tweede lid Nbw). Behalve dat het hier om eigendommen van de Staat gaat, is een ander belangrijk verschil met de beschermde natuurmonumenten dat de aanwijzingsprocedure hier eenvoudiger is.

De rechtsgevolgen zijn hetzelfde als bij de natuurmonumenten: de externe werking van art. 12 is ook op staatsnatuurmonumenten van toepassing. De minister van LNV denkt hier weliswaar anders over, maar er is geen reden op dit punt een onderscheid te maken tussen natuur- en staatsnatuurmonumenten: de problematiek is dezelfde¹⁴⁷.

En verder

De aanwijzing van een gebied als natuurmonument is volgens jurisprudentie te beschouwen als een besluit ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (voorheen als een beschikking).

Tegen de aanwijzing als beschermd natuurmonument staat belanghebbenden de mogelijkheid open beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Rad van State (art. 19, eerste lid Nbw).

Op grond van art. 4.9, derde lid, onder c Wm moeten gebieden die zijn aangewezen als beschermd (staats-)natuurmonument in provinciale milieubeleidsplannen worden aangeduid als gebieden waarin de kwaliteit van het milieu bijzondere bescherming behoeft. Verder schrijft art. 4.6, derde lid Wm voor dat de betrokken ministers bij de aanwijzing van een (staats-)natuurmonument in elk geval rekening houden met het nationale milieubeleidsplan (NMP).

3.2.4.3 Het Relatienotabeleid

Het Relatienotabeleid, daterend uit 1975 (Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud, kortweg de Relatienota) staat voor de instandhouding en het

¹⁴⁶ Het beheersplan zoals hier genoemd moet onderscheiden worden van het beheersplan en de beheersovereenkomst op grond van de Regeling beheersovereenkomsten (zie par. 3.2.4.3).

¹⁴⁷ Backes, Ch. (1993), p. 56.

beheer van de, uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle agrarische cultuurlandschappen¹⁴⁸. Als uitgangspunt gold en geldt hierbij dat boeren er op vrijwillige basis toegebracht moe(s)ten worden tegen vergoeding hun bedrijfsvoering mede te richten op doeleinden van natuur- en landschapsbehoud. Het daarvoor ontwikkelde instrument is de beheersovereenkomst. De Minister van LNV kan vergoedingen verlenen voor het richten of mederichten van de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven op het beheer van natuur en landschap. Nadere regels hiervoor zijn neergelegd in de Regeling beheersovereenkomsten 1993.

De Regeling beheersovereenkomsten 1993¹⁴⁹

De Regeling beheersovereenkomsten 1993 onderscheidt beheersgebieden en reservaatgebieden. In beheersgebieden wordt landbouw zo bedreven dat er zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met natuur- en landschapsbehoud. De nadelen voor de agrariër worden hierbij volledig vergoed. In reservaatgebieden zal de landbouw op den duur verdwijnen: de ecologische eisen zijn dermate hoog dat een rendabele landbouw vrijwel onmogelijk is. Reservaatgebieden, of beter: de betreffende landbouwgronden, zullen uiteindelijk dan ook aangekocht worden door het Rijk. Zolang dat nog niet gebeurd is, kunnen ook voor deze gebieden beheersovereenkomsten worden afgesloten.

De instrumenten waarvoor de Regeling beheersovereenkomsten 1993 een uitwerking bevat zijn het beheersplan en de beheersovereenkomst. Per provincie bepaalt de Minister van LNV het aantal hectaren landbouwgrond waarvoor een beheersplan vastgesteld kan worden. Vervolgens is het de taak van GS de begrenzing van de gebieden vast te stellen, te bepalen of er sprake is van beheers- of reservaatgebieden. De provinciale commissie beheer landbouwgronden stelt vervolgens in overleg met de in het betreffende gebied gelegen gemeenten, waterschappen en (eventueel) landinrichtingscommissies een *voorontwerp* van een beheersplan op. In de provinciale commissie zijn naast de verschillende overheden (rijk, provincie, gemeenten en waterschappen) de landbouw- en natuurbeschermingsorganisaties vertegenwoordigd.

Het voorontwerp bevat de beheersdoelstellingen, de daarbij behorende beheerspakketten en de hoogte van de vergoedingen. Na bekendmaking, een inspraakronde en commentaar van GS, wordt het voorontwerp aan de landelijke commissie beheer landbouwgronden verzonden die het ontwerpplan vaststelt. Uiteindelijk stellen GS (na een tweede inspraakronde) het beheersplan vast.

Beheersgebieden

¹⁴⁸

Het Relatienotabeleid vindt zijn wettelijke grondslag (sinds 1992) in art. 25a Nbw.

¹⁴⁹

Belangrijke delen van het vervolg van deze paragraaf zijn ontleend aan Ch. Backes (1993), pp. 67-

72.

Wanneer een beheersplan is vastgesteld, kunnen voor de 'geselecteerde' gebieden beheersovereenkomsten worden afgesloten. Dit vindt plaats tussen enerzijds het Bureau beheer landbouwgronden van het Ministerie van LNV en anderzijds de agrariër die percelen binnen het gebied van het beheersplan heeft. Voor de op zich genomen verplichtingen ontvangt de boer een vergoeding. Een beheersovereenkomst heeft in de regel een looptijd van zes jaar.

In een beheersplan kunnen acht verschillende beheersdoelstellingen worden vastgelegd met in totaal 46 verschillende beheerspakketten¹⁵⁰. Eén van de, voor ons onderwerp interessante, beheersdoelstellingen is het 'bufferbeheer'. Het bufferbeheer biedt de mogelijkheid om bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen te beperken. Een standaardvoorwaarde in de beheersovereenkomsten echter, is de bepaling dat de agrarische ondernemer geen maatregelen mag treffen of werken mag uitvoeren die leiden tot een verlaging van de (grond-)waterstand.

Tot slot moet hier wel worden aangetekend dat het effect van de regeling van de beheersovereenkomsten voornamelijk bepaald wordt door enerzijds de bereidheid van de agrariër mee te doen aan dergelijke overeenkomsten en anderzijds door de mate waarin financiën aanwezig zijn¹⁵¹.

Reservaatsgebieden

Voor reservaatsgebieden kunnen ook beheersovereenkomsten worden afgesloten. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als in beheersgebieden. Een belangrijk verschil is echter dat landbouw in deze gebieden op den duur verdwijnt. Eén van de consequenties hiervan is dat wanneer een agrariër zijn gronden te koop aanbiedt, het Bureau beheer landbouwgronden hiervoor een koopplicht heeft (art. 52 Regeling beheersovereenkomsten 1993). Wanneer het Rijk aldus de reservaatsgebieden eenmaal verworven heeft, dan is het afsluiten of continueren van beheersovereenkomsten eigenlijk niet meer nodig.

3.2.4.4 Verwerving van natuurterreinen en subsidiëring van maatregelen voor het behoud of de ontwikkeling van natuurwaarden

Verwerving is een belangrijk instrument ter verwezenlijking van natuurontwikkeling c.q. de realisering van de Ecologische hoofdstructuur (Natuurbeleidsplan). De verwerving gebeurt voor een deel door het Rijk zelf en vindt veelal plaats binnen landinrichtingsprojecten. Het beheer van aangekochte terreinen wordt verdeeld over Staatsbosbeheer, de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten en de Unie van Landschappen in de verhouding 2:1:1. Voor

¹⁵⁰ In een bij de Regeling beheersovereenkomsten 1993 horende bijlage is uitgewerkt welke combinaties van beheerspakketten bij welke beheersdoelstelling kunnen worden gekozen. Ook de financiële vergoeding die hierbij hoort is vermeld. De hoogte van de gestandaardiseerde vergoedingen wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. De hoogte van de vergoedingen varieert tussen f. 200,- en f. 1.400,- per hectare per jaar.

¹⁵¹ Brussaard, W. e.a. (1993), p. 372.

de verwerving bestaat overigens een grote afhankelijkheid van de bereidheid van de grondeigenaren tot verkoop.

De particuliere natuurbeschermingsorganisaties en de provinciale landschappen ontvangen jaarlijks een beheerssubsidie per hectare grond die zij als natuurgebied beheren. Andere subsidies ter bescherming of ontwikkeling van ecologische waarden zijn¹⁵²:

- de Beschikking natuurbijdragen (1976);
- de ROL/RAL-regeling (Regeling onderhoudsovereenkomsten landschapselementen/Regeling aanwijzing landschapselementen).

Hiernaast zijn er nog ca. 15 subsidieregelingen van het Rijk op het gebied van natuur- en landschapsbeheer. Gewezen kan bijvoorbeeld nog worden op de zogaamde OBN-projecten (Overlevingsplan Bos en Natuur) met bijbehorende subsidie. Daarnaast zijn er nog diverse provinciale en gemeentelijke subsidies¹⁵³.

3.2.4.5 Het voorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet (Nbw 1994)¹⁵⁴

In het wetsvoorstel voor een herziening van de Nbw (verder te noemen: Nbw 1994) geschiedt de aanwijzing door de minister van LNV of de provincie (GS). Nieuw is hierbij dat het onderscheid tussen natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten is komen te vervallen. Indien GS een natuurmonument als beschermd aan kunnen wijzen, dan wijkt de minister. Deze maakt van zijn bevoegdheid gebruik als het om natuurmonumenten gaat die vanwege hun omvang of de aanwezige waarden van (inter-)nationale betekenis beschouwd moeten worden (art. 27, tweede lid). De externe werking - berucht in de huidige Nbw - is expliciet gemaakt in art. 19, tweede lid Nbw 1994. Aan een aanwijzing wordt een limitatieve opsomming van schadelijke handelingen voor het natuurmonument verbonden (art. 19, eerste lid). De aanwijzing geldt (ook nu) als een besluit, waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard (art. 20, eerste lid).

Tegelijkertijd biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid historisch-landschappelijk waardevolle landschappen te beschermen door deze aan te wijzen als beschermd landschapsgezicht (art. 42 e.v. Nbw 1994). Het onderscheidend criterium ten opzichte van een beschermd natuurmonument moet ontleend worden aan art. 1: natuurmonumenten hebben natuurwetenschappelijke betekenis en landschapsgezichten hebben historisch-landschappelijke betekenis. Hoe hiermee in de praktijk moet worden omgegaan is onduidelijk, helemaal als beide elementen

¹⁵² Ontleend aan Ch. Backes (1993), p. 80-83.

¹⁵³ Backes verwijst naar de *Subsidiegids natuur- en landschapsbeheer*, die wordt uitgegeven door de Stichting Natuur en Milieu (p. 82, noot 250).

¹⁵⁴ De tekst van het wetsvoorstel kan overigens nog steeds gewijzigd worden. De lezer wordt gevraagd de onderhavige paragraaf in dat licht te lezen.

op een gebied van toepassing zijn¹⁵⁵.

Als een landschapsgezicht eenmaal als beschermd is aangewezen, dan moet de gemeenteraad van de gemeenten waarin het gebied is gelegen, voor het beschermd landschapsgezicht een bestemmingsplan opstellen (art. 45).

3.2.5 Onteigening

Het ongetwijfeld meest ingrijpende instrument dat ingezet zou kunnen worden is de onteigening, geregeld in de Onteigeningswet¹⁵⁶. Onteigening moet duidelijk beschouwd worden als een laatste mogelijkheid om uitvoering te kunnen geven aan herstelprojecten. Zoals hiervoor beschreven zijn er in beginsel namelijk voldoende instrumenten die ingezet kunnen worden om verdrogingsdoelstellingen te realiseren¹⁵⁷. Ook moet worden bedacht dat onteigeningsprocedures jaren kunnen duren. Ook om die reden zal steeds getracht moeten worden andere instrumenten aan te wenden¹⁵⁸.

Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling (art. 14 Grondwet). De Onteigeningswet onderscheidt twee soorten procedures. In de eerste plaats een bestuurlijke procedure, waarbij bepaald wordt welke percelen voor onteigening in aanmerking komen. "De aanwijzing van het te onteigenen perceel vindt plaats door middel van een nutswet (wat nagenoeg niet meer voorkomt), door een onteigenings-KB, of door een gemeenteraadsbesluit, dat bij KB moet zijn goedgekeurd"¹⁵⁹. De aanwijzing komt via een zorgvuldige, wettelijk geregelde procedure tot stand. De Onteigeningswet onderscheidt in totaal acht procedures (onteigeningstitels). Voor ons onderwerp kunnen relevant zijn de onteigening in het belang van

- de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting (art. 77- 96) ;
- de landinrichting (art. 122-123);
- de natuurbescherming (art. 141-154).

Na de bestuurlijke volgt een rechterlijke procedure waarbij de gewone rechter de onteigening

¹⁵⁵ De wetgever erkent de samenloop die op kan treden notabene zelf in art. 42, tweede lid Nbw 1994. Indien een betreffende gebied reeds is aangewezen als beschermd natuurmonument, dan houden GS (bevoegd gezag voor de aanwijzing van landschapsgezichten) bij hun besluit tot aanwijzing van een beschermd landschapsgezicht, met die (eerdere) aanwijzing rekening.

¹⁵⁶ Wet van 28 augustus 1851, Stb. 125.

¹⁵⁷ De Onteigeningswet geeft zelf ook aan dat er van het geding tot onteigening pas sprake kan zijn als een 'minnelijke' overeenkomst niet tot stand kan worden gebracht (art. 17).

¹⁵⁸ Overigens zijn ons geen gevallen bekend geworden waarin onteigend is in het belang van de natuur. Overdracht van gronden vindt steeds plaats op vrijwillige basis.

¹⁵⁹ Van Wijk/Konijnenbelt (1994), p. 657.

uitspreekt en de schadevergoeding bepaalt (voor de schadevergoedingsregeling: zie par. 4.2.3.2).

3.3 Verdrogingsbestrijding en financiering

3.3.1 Inleiding

Naast instrumenten als planvorming (hoofdstuk 2) en het in dit hoofdstuk reeds uiteengezette instrumentarium, is er in de praktijk een rol weggelegd voor financiële instrumenten. In deze paragraaf wordt dan ook stilgestaan bij enerzijds de mogelijkheden die verschillende heffingen bieden en anderzijds een belangrijke bijdrage-/subsidieregeling, de zogaamde GE-BEVE-regeling¹⁶⁰. Een aantal andere subsidies is al gememoreerd bij de bespreking van het beheersinstrumentarium voor het natuurbeheer (par. 3.2.4.4).

3.3.2 Heffingen

De provinciale grondwaterheffing

Provinciale staten zijn bevoegd een grondwaterheffing in te stellen wegens het onttrekken van grondwater (art. 48 GWW). De bestemmingsheffing, een provinciale belasting, dient ter bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten die zijn verbonden aan de voor het grondwaterbeheer noodzakelijke onderzoeken. Ook worden uit de opbrengst schadevergoedingen toegekend aan degenen die schade ondervinden van het onttrekken van grondwater, ingevolge de artikelen 34, 40 en 41, eerste lid (art. 48, eerste lid GWW). Het tarief per kubieke meter onttrokken grondwater verschilt per provincie en schommelt rond de twee cent per kubieke meter. Op het tarief kan een reductie worden toegepast, variërend van 0% (Limburg) tot 100% (Groningen), indien er naast onttrekkingen ook grondwaterinfiltraties plaatsvinden. Jaarlijks wordt er in Nederland ca. 1 miljard kubieke meter grondwater onttrokken hetgeen dan resulteert in een opbrengst van ca. 20 miljoen gulden.

Om buiten twijfel te stellen dat ook kosten van maatregelen, gericht op de bestrijding van de verdroging als gevolg van grondwateronttrekkingen, uit de heffing kunnen worden gefinancierd, wordt een wetsvoorstel overwogen dat hierin expliciet voorziet. Een en ander voor zover die niet rechtstreeks op de individuele onttrekker kunnen worden verhaald. De beoogde wijziging is (mede) gebaseerd op aanbeveling van de Commissie Zevenbergen¹⁶¹.

Wet belastingen op milieugrondslag

In dit verband moet ook de Wet belastingen op milieugrondslag worden genoemd, een

¹⁶⁰ *Regeling gebiedsgerichte bestrijding van verdroging.*

¹⁶¹ *Rapport van de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer (1992), "Financieringsstructuur integraal waterbeheer", SDU Uitgeverij, Den Haag.*

(nationale) belasting op het onttrekken van grondwater¹⁶². Deze belasting staat los van de hierboven gememoreerde provinciale belasting¹⁶³. De opbrengst van de belasting op milieugrondslag valt toe aan de algemene middelen. De belasting wordt geheven van de houder van een inrichting als bedoeld in de GWW. Het tarief is vele malen hoger dan van de provinciale belasting. Drinkwaterleidingbedrijven worden aangeslagen voor 34 cent per kubieke meter onttrokken grondwater. Overige onttrekkers worden voor 17 cent per kubieke meter aangeslagen.

De omslagheffing van het waterschap

De kosten die het waterschap maakt voor het kwantiteitsbeheer worden gedekt uit de opbrengsten van de waterschapsomslag volgens de trits 'belang, betaling, zeggenschap'. Degenen die belang hebben bij het werk van het waterschap betalen mee aan de te maken kosten.

De waterschapsomslag wordt in principe betaald door de volgende categorieën belanghebbenden:

- eigenaren van gebouwde onroerende zaken binnen het beheersgebied van het waterschap;
- eigenaren van ongebouwde onroerende zaken binnen het beheersgebied van het waterschap;
- de ingezetenen (gezinshuishoudingen);
- de pachters.

Wanneer niet iedereen binnen éénzelfde categorie evenveel belang heeft bij het werk van het waterschap, worden belastingbetalers in klassen ingedeeld (omslagklassen): hoe groter het belang, des te meer er wordt betaald.

De ingezetenen- en de pachtersomslag zijn nieuw en worden pas sinds 1994 geheven. De omslag is mogelijk gemaakt door de invoering van de Waterschapswet. Waterschappen houden bij de voorbereiding en uitoefening van hun werkzaamheden steeds meer rekening met belangen als milieu en natuur.

Vergelijk ook TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 728, nr. 1, Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van het rapport van de Commissie Zevenbergen, p. 3: "Integraal waterbeheer heeft vooral consequenties voor de wijze waarop de waterbeheerder zijn beheerstaak uitoefent. Het noodzaakt tot een 'brede kijk' op zijn taak. Deze 'brede kijk' betekent dat de waterbeheerder zich niet uitsluitend op het water, maar ook op de relevante omgeving daarvan richt. (...) Een brede kijk is ook noodzakelijk ten aanzien van de bestedingsmogelijkheden van de bestaande heffingen en omslagen".

¹⁶² Stb. 1994, 923.

¹⁶³ Zie over de relatie tussen beide belastingen: Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 849, nr. 3, par. 3.6 (MvT).

Overigens is het niet zo dat door de verbreding van het belastinggebied de waterschappen ineens over meer financiële middelen beschikken. De kosten worden enkel over een grotere groep belastingplichtigen verdeeld. Wel zal het in de praktijk zo zijn dat de *hogere* kosten die de waterschappen moeten maken om de kosten van de verdrogingsbestrijding te financieren over een grotere groep verdeeld kunnen worden. Hierdoor zullen tariefstijgingen relatief gunstiger uitvallen dan in het geval de ingezetenen niet mee zouden moeten betalen. Het draagvlak voor de aanpak van de verdrogingsproblematiek zal dan nu ook groter zijn.

3.3.3 De GEBEVE-regeling

De Evaluatienota Water schat dat tot en met het jaar 2000 circa 518 miljoen gulden geïnvesteerd zal moeten worden in waterhuishoudkundige maatregelen om aan de 25%-doelstelling te voldoen (zie hierover verder hoofdstuk 1). Het Rijk stelt in de vorm van een tijdelijke bijdrageregeling in de periode 1995-1998 in totaal 96 miljoen gulden beschikbaar, waarmee projecten voor 50% gesubsidieerd kunnen worden: de Regeling gebiedsgerichte bestrijding van verdroging, de zogenaamde GEBEVE-regeling¹⁶⁴. De regeling is gebaseerd op art. 12 van de Landinrichtingswet. Elk van de ministeries V&W, VROM en LNV dragen voor een gelijk deel bij aan deze regeling. Het voor elke provincie bedoelde bedrag wordt berekend met behulp van een door de provincies gezamenlijk op te stellen verdeelsleutel. Verzoeken om bijdragen dienen te worden ingediend bij GS van de provincie waarin het project is gelegen. GS worden bij hun besluit geadviseerd door een regionale toetsingscommissie. De aanvragen worden vervolgens door GS aan de Minister van LNV gestuurd, die dan een beslissing neemt.

Uitgangspunt van de regeling is dat alleen projecten voor de GEBEVE-bijdrage in aanmerking komen, als zij een bijdrage leveren aan het terugdringen van de verdroging binnen de gebieden die zijn aangegeven op de indicatieve overzichtkaart van verdroogde gebieden met een natuurfunctie, zoals opgenomen in de 'Voortgangsrapportage Integraal Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden' (art. 4, eerste lid GEBEVE-regeling). Voorts is het mogelijk, in afwijking van het eerste lid van art. 4, in verband met bijzondere natuurwaarden, ook projecten voor subsidie in aanmerking te brengen die geheel buiten de op de kaart vermelde gebieden zijn gelegen (art. 4, tweede lid GEBEVE-regeling).

Blijkens art. 2 jo. art. 8 van de regeling komen uitsluitend de inrichtingskosten in aanmerking voor een bijdrage. Hieronder worden verstaan eenmalige kosten voor investeringen of andere eenmalige kosten, niet zijnde kosten van exploitatie of beheer. Kosten van planvoorbereiding en directievoering worden ook tot de inrichtingskosten gerekend. De kosten die niet binnen de mogelijkheden van de subsidie vallen staan vermeld in art. 9.

¹⁶⁴

Gepubliceerd in de Staatscourant van 18 november 1994, nr. 223, p. 6-7.

Het geheel overziend moet de conclusie zijn dat ook de voorafgaand aan een project geraamde kosten van vernattingsschade (voorzienbare schade, zie hierover uitvoerig: hoofdstuk 4) tot de inrichtingskosten gerekend kunnen worden. Noch de regeling zelf noch de Toelichting erop stellen expliciet dat dit wel of niet kan. Het moet dan ook, menen wij, mogelijk zijn om ook de schadekosten te dekken uit de bijdrageregeling. De vernattingsschade zou gerekend kunnen worden tot de kosten van uitvoering (art. 8, tweede lid, onder b of c GEBEVE-regeling).

3.3.4 Landinrichting¹⁶⁵

Het verdrogingsprobleem wordt ook in het kader van landinrichting aangepakt¹⁶⁶. Sinds het beleid gericht op het terugdringen van verdroging deel uitmaakt van de provinciale- en Rijks-beleidsplannen, wordt daarmee bij het opstellen van landinrichtingsplannen expliciet rekening gehouden. Voor verdroging zijn met name de activiteiten binnen de inrichtingsfactor waterhuishouding van belang. Waterbeheersingsmaatregelen in het kader van landinrichting zijn gericht op:

- aanpassen en beter kunnen beheren van waterpeilen;
- verbeteren van de mogelijkheden van aanvoer, afvoer en conservering van water;
- verbetering van de waterkwaliteit.

In het kader van landinrichting vinden daarnaast activiteiten ten behoeve van de inrichtingsfactoren verkaveling, ontsluitingen en beplantingen plaats. Tijdens het planvormingsproces wordt binnen bepaalde (waar onder budgettaire) randvoorwaarden gezocht naar de optimale combinatie van maatregelen. Uiteindelijk kan dan ook een plan in uitvoering worden genomen waarin de verschillende functies die een gebied moet vervullen op elkaar zijn afgestemd. Deze aanpak vergt relatief veel tijd, maar leidt er toe dat over het algemeen de meeste knelpunten tussen functies kunnen worden opgelost. Zo kan een vernattingprobleem meestal worden opgelost door herverkaveling van gronden, of door te compenseren met extra grond. Wat er nog aan problemen, in de vorm van nadeel voor een grondgebruiker resteert, wordt bij de afsluiting van het project verrekend bij het opstellen van de zogenoemde "lijst van geldelijke regelingen".

3.4 Conclusie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk heeft onder andere aangetoond dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden die voor de verdrogingsbestrijding van belang (kunnen) zijn, over verschillende wetten én over verschillende overheden (Rijk, provincie, gemeente en waterschap) verdeeld zijn. In

¹⁶⁵ Voor de totstandkoming van deze paragraaf zijn wij dank verschuldigd aan de heer ir. P.J. Kusse (Landinrichtingsdienst, Utrecht).

¹⁶⁶ De wettelijke grondslag wordt gevormd door de Landinrichtingswet van 1985 (Stb. 299).

zekere zin is dit ook niet zo vreemd wanneer bedacht wordt dat het verdrogingsprobleem geen probleem van één partij of sector is of kan zijn. Geen van de actoren is namelijk zelfstandig in staat dé oplossing aan te dragen. En geen van de beschikbare instrumenten op zich kan de ontstane situatie geheel ongedaan maken. Per gebied zal naar de 'ideale' instrumentenmix moeten worden gezocht.

Tegelijkertijd blijkt uit dit hoofdstuk (maar ook uit hoofdstuk 2) dat om uitvoering te geven aan het anti-verdrogingsbeleid in beginsel voldoende juridische (en financiële) instrumenten aanwezig zijn. Het arsenaal wordt ook steeds groter blijkens de verschillende ingediende of in ontwikkeling zijnde wetsvoorstellen (WWH, GWW en de Nbw). Maar ook het initiatief om bestaande bestemmingsplannen meer in overeenstemming te brengen met alle relevante belangen (waaronder het natuurbelang) draagt bij aan het oplossen van het verdrogingsprobleem. Een belangrijke conclusie is ook dat de jurisprudentie (met name die van de laatste jaren) de tendens vertoont meer 'natuurgericht' te denken (en te oordelen). Dit is zeker aangetoond voor de sporen natuur en ruimtelijke ordening. Aan milieu- en natuurbelangen wordt steeds meer gewicht toegekend.

Het verdrogingsprobleem kan zoals gezegd niet binnen één bestuursniveau worden aangepakt, maar zal op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen moeten worden benaderd. Tot de betrokken partijen moeten echter niet alleen de overheidsorganen worden gerekend: elke belanghebbende dient bij het werken aan oplossingen betrokken te worden. Te denken valt dan aan de agrariërs, de drinkwaterleidingbedrijven, de terreinbeheerders en de natuur- en milieu-organisaties.

Een gecoördineerde aanpak vanuit het waterbeheer alleen is onvoldoende: ook de sporen milieu, natuur en ruimtelijke ordening moeten in een integrale oplossing worden betrokken¹⁶⁷. Elk van de sporen beschikt over instrumenten die de gevolgen van de verdroging kunnen beperken of ongedaan kunnen maken. Elk van de sporen is dan ook in staat het specifieke ter beschikking staande instrumentarium aan te wenden om mede inhoud te kunnen geven aan anti-verdrogingsprojecten.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid kan gestalte krijgen in, per verdrogingsgebied te beoordelen, afspraken tussen partijen. De Evaluatienota Water gebruikt de term 'herstelplan'¹⁶⁸. Zo'n in samenwerking op te stellen en uit te voeren herstelplan zal zich in eerste instantie moeten richten op de inzet van beschikbare technische en juridische instrumenten.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat voor elk (natuur-)gebied de uitkomst weer anders

¹⁶⁷ Voor een aantal gebieden wordt een dergelijke aanpak ook al gevolgd, bijvoorbeeld voor de Grootte Peel.

¹⁶⁸ *Evaluatienota Water (1993), p. 105.*

zal zijn. Zo zal, na overleg tussen alle betrokken partijen, blijken dat het ene project het meest gebaat is met een combinatie van waterhuishoudkundige (technische) maatregelen als het plaatsen van stuwen en het hermeanderen van beken enerzijds, terwijl anderzijds bijvoorbeeld het wijzigen van bestemmingen in het bestemmingsplan (door de aanleg van bufferzones mogelijk te maken), het eisen van vergunningen op basis van de Natuurbeschermingswet en het afsluiten van beheersovereenkomsten (in het kader van het Relatienotabeleid) goede mogelijkheden biedt. In een ander geval zal het beste resultaat worden geboekt door enerzijds de grondwateronttrekkingsvergunningen (Grondwaterwet) per gebied opnieuw aan een toets te onderwerpen en anderzijds de mogelijkheden van het peilbeheer te benutten. In schema 1 en 2 zijn alle instrumenten met de daarbij horende verantwoordelijke en bevoegde overheidsorganen samengevat.

De inzet van een aantal, in sommigen gevallen, bruikbare instrumenten is overigens gebaseerd op de bereidheid tot medewerking van agrariërs én de aanwezigheid van voldoende financiën (bijvoorbeeld: subsidies als de GEBEVE-regeling). Zonder voldoende draagvlak bij (vooral) de agrariërs komt de geformuleerde verdrogingsdoelstelling zeker in gevaar. Door hen al bij de (herstel-)planvorming te betrekken in het meedenken over oplossingsrichtingen, kunnen mogelijke problemen achteraf daarmee al voor een groot deel worden voorkomen.

Als primair verantwoordelijke voor het totstandkomings- en besluitvormingsproces wordt in de Evaluatienota Water de provincie aangewezen (trekker). Dit is niet verwonderlijk wanneer gerealiseerd wordt dat zij, vanuit hun verantwoordelijkheid voor het provinciale beleid op de terreinen water, natuur, milieu en ruimtelijke ordening bij uitstek de aangewezen overheidsinstantie zijn om de bestrijding van de verdroging te sturen en te coördineren¹⁶⁹. De provincie zal voorafgaand aan de uitvoering van herstelprojecten in eerste instantie vooral een organiserende en coördinerende rol hebben.

Echter, gezien de specifieke deskundigheid zou er vervolgens een duidelijke uitvoerende taak voor de waterschappen moeten zijn. Wat het oppervlaktewater betreft ligt het operationeel beheer immers bij hen. Het aanvaarden van die taak past ook binnen de 'brede kijk' die (ook) van de waterschappen verwacht mag worden. Integraal waterbeheer vraagt dat ook (en vooral) de waterschappen zich het belang van het realiseren van een bepaalde gewenste grondwaterstand mede aantrekken. Praktisch gezien zal dit zich vooral vertalen in het waterbeheersplan (bijvoorbeeld door aanpassing van de streefpeilen) en in het vergunningbeleid (op basis van de WWH).

Ook zal er in het herstelplan naast de inzet van technische en bestuurlijk-juridische instrumenten overeenstemming moeten worden bereikt over de wijze van financiering en de daarbij horende kostenverdeling. Voor een belangrijk deel zullen de herstelprojecten uit de

¹⁶⁹

Evaluatienota Water (1994), p. 100-101.

middelen van het waterschap kunnen worden gefinancierd. Waar het gaat om maatregelen die samenhangen met grondwateronttrekkingen, zal een deel van de opbrengst van de provinciale grondwaterheffing aangewend kunnen worden. Zeker wanneer art. 48 GWW in voorgestelde zin wordt aangepast, biedt deze heffing goede mogelijkheden. Voor de periode tot en met 1998 biedt de GEBEVE-regeling een belangrijke impuls voor de projecten. Behalve de typische inrichtingskosten kunnen namelijk ook schadevergoedingen uit deze regeling worden betaald. Gewenst is naar onze mening dat na afloop van de bijdrageregeling een evaluatie naar het effect van de GEBEVE-regeling plaatsvindt, of nog beter naar de vorderingen van de herstelprojecten.

Los van bovengenoemde financiële mogelijkheden zijn er nog verschillende andere subsidie- en stimuleringsregelingen, die mogelijk aangewend kunnen worden. Een aantal hiervan is in dit hoofdstuk aangestipt. Over de concrete mogelijkheden hiervan (en het bestaan van overige subsidies e.d.) zal binnen elk project afzonderlijk overlegd moeten worden. De diverse vertegenwoordigers van de afzonderlijke overheidsorganisaties moeten zelf in staat worden geacht een overzicht te krijgen van binnen hun organisatie bestaande financiële impulsen.

Het herstelplan zal ook inzicht moeten bieden in de wijze waarop met vernattingschade wordt omgegaan. Over de vraag wat de mogelijkheden zijn vernattingschade binnen het bestaande instrumentarium te compenseren handelt hoofdstuk 4.

Schema1: schematische samenvatting hoofdstuk 3

Grondwaterstand-beïnvloedende activiteit	Juridisch kader (wet-/regelgeving)	Instrument(en)	Bevoegd gezag	Opmerkingen/toelichting
Grondwateronttrekkingen	-GWW -Meet- en registratiebesluit -prov. verordening -Wm + MER-besluit	-registratie/melding -GWW-vergunning -m.e.r.-plicht	-provincie -Ministers LNV en VROM	-vergunning: rekening houden met provinciaal waterhuishoudingsplan -de vergunningvoorschriften kunnen door GS of op verzoek van een belanghebbende worden gewijzigd, aangevuld of ingetrokken -de vergunning kan voor een proefperiode van 10 jaar worden verleend -de vergunning kan zelfs (gedeeltelijk) worden ingetrokken, afhankelijk van nieuwe ontwikkelingen of gebruiksgevolgen -vaak uitzonderingen op registratie en vergunningplicht in provinciale verordening: kleine onttrekkingen vaak uitgezonderd -wetsvoorstel GWW voorziet in stelsel van algemene regels voor kleine onttrekkingen én de mogelijkheid van een tijdelijke vergunning -m.e.r.-plicht voor grondwateronttrekkingen > 3 mln. m3
Oppervlaktewater-onttrekkingen	-WWH -Uitvoeringsregeling waterhuishouding (amvb) of provinciale verordening	-WWH-vergunning	-kwantiteits-beheerder oppervlaktewater	-kwantiteitsbeheerder kan zijn: Rijk, provincie, waterschap of gemeente -vergunning vooral van belang voor beregeningsdoeleinden (en drainage: zie vervolg schema) -bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met het beheersplan

Vervolg schematische samenvatting hoofdstuk 3

Grondwaterstand-beïnvloedende activiteit	Juridisch kader (wet-/regelgeving)	Instrument(en)	Bevoegd gezag	Opmerkingen/toelichting
Ontwatering van gronden * drainage	-Keur/reglement -WWH -WRO -Nbw	-keurontheffing -WWH-vergunning -aanlegvergunning -Nbw-vergunning	-kwantiteits-beheerder -gemeente -Ministers LNV en VROM	-aanleg en verbetering is primaire verantwoordelijkheid van de grondeigenaren; de overheid kan hier wel regulerend optreden -de keurontheffing kan in de praktijk, door beperkte belangenafweging, niet worden geweigerd -bij formuleren WWH-vergunningvoorschriften kan in beginsel rekening worden gehouden met de grondwaterstand: helemaal zeker is dit niet. De onduidelijkheid hierover in bestaande regelgeving wordt weggenomen in wetsvoorstel gewijzigde WWH -wetsvoorstel WWH geeft PS een verruimde aanwijzingsbevoegdheid richting de waterschappen -voorwaarde aanlegvergunning: duidelijke omschrijving vergunningplichtige activiteiten -Nbw-vergunning heeft externe werking -Nbw-vergunning alleen van toepassing als er een aangewezen (Staats-) natuurmonument in omgeving aanwezig is.
* bodemstructuur-veranderingen	-WRO	-aanlegvergunning	-gemeente	
Oppervlaktewaterpeil-beheer (relevant door fysieke relatie grond- en oppervlaktewater)	-WWH -Uitvoeringsregeling waterhuishouding (amvb) of provinciale verordening -Nbw -art. 7 Wm jo. MER-besluit (bijlage C, onder 14.3 en 15.2)	-registratie (meld- en meetplicht) -peilbesluit of aangeven streefpeilen in beheersplan -WWH-vergunning -waterakkoord -Nbw-vergunning -m.e.r.-plicht	-kwantiteits-beheerder -Ministers LNV en VROM -Ministers LNV en VROM	-provincie noch waterschap is verplicht tot het beheren van een grondwaterstandsmeetnet -bij vaststellen peilbesluit vindt belangenafweging plaats, waardoor ook rekening kan worden gehouden met de grondwaterstand -bij vaststellen peilbesluit wordt rekening gehouden met beheersplan, Provinciaal Milieubeleidsplan, streekplan en bestemmingsplan -peilverhoging met oog op natuurbelangen komt niet veel voor -waterakkoord ziet alleen op relatie tussen waterbeheerders onderling -grondwateraspecten kunnen in een waterakkoord worden meegenomen; externe afstemmingsrelaties kunnen niet worden gereguleerd: met milieu, RO en natuur kan dan ook geen rekening worden gehouden -afspraken in waterakkoord zijn in rechte afdwingbaar -schadelijke activiteiten voor een natuurgebied kunnen m.e.r.-plichtig zijn door aanwijzing in de provinciale verordening (art. 7.6 Wm)

Schema 2: overige regelgeving die van invloed is/kan zijn op waterhuishoudkundige activiteiten in of rondom natuurgebieden

Juridisch kader (wet-/regelgeving)	Instrumenten	Bevoegd gezag	Opmerkingen/toelichting
-Wm -provinciale milieuverordening	-gebiedsaanwijzing -gebiedsaanwijzing	-Minister VROM (+ evt. V&W, LNV en EZ) -Provinciale Staten	-aanduiding in NMP en/of PMP -aangewezen worden in ieder geval de (Staats-) natuurmonumenten en de wetlands o.b.v. Conventie van Ramsar.
- Onteigeningswet	-onteigening	Rijk	-onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerd schadeloosstelling
- WRO: bestemmingsplan	-vaststellen bestemming -opnemen voorschriften -aanlegvergunningenstelsel -beschrijving in hoofdlijnen -wijzigen bestemmingsplan -herzien bestemmingsplan	-gemeente (B&W of gemeenteraad)	-voor aanlegvergunningenstelsel geldt noodzaaks criterium -externe werking bestemmingsplan sporadisch onderkend -wijzigingsbevoegdheid biedt goede mogelijkheden -BIH geschikt om afstemming te realiseren met sectorale wetgeving -BIH geen meerwaarde t.o.v. klassieke planvoorschriften -geen sanctie op niet voldoen aan herzieningsplicht; -jurisprudentie kent steeds meer gewicht toe aan milieu- en natuurbelangen
-Nbw	-aanwijzing (Staats-) natuurmonument -rechtsgevolg aanwijzing: --> Nbw-vergunning --> beheersplan	-Ministers LNV en VROM	-onderscheid type natuurmonumenten vervalt in Nbw 1994 -Nbw-vergunning heeft externe werking -beheersplan wordt afgesloten tussen eigenaar gebied en de Min. van LNV -beheersplan kan vergunningplicht opheffen
-Relatienotabeleid: wettelijke grondslag in art. 25a Nbw * Regeling beheersovereenkomsten 1993	-beheersplan, resulterend in een beheersovereenkomst -Verwerving & subsidiëring: * ROL/RAL-regeling * Beschikking natuurbijdragen	-Minister LNV + GS provincie -Bureau beheer landbouw-gronden en agrariër	-afhankelijk van bereidheid agrariër én van voldoende financiën -beheersovereenkomst: geen regels mogelijk voor verhoging grondwaterstand
-financiële instrumenten	-provinciale heffing op onttrekken van grondwater o.b.v. GWW -omslagheffing -Wet belastingen op milieugrondslag (grondwateronttrekkingsheffing) -GEBEVE-regeling (art. 12 Landinrichtingswet) -diverse overige subsidies/bijdragen van Rijk, provincies en gemeenten, bv. in kader van landinrichting	-provincie -waterschap -Minister van LNV -Rijk, provincie of gemeente	-tarief GWW-heffing: ca. 2 cent m3 -opbrengst provinciale GWW-heffing: ca f. 20 mln. per jaar -wetsvoorstel tot aanpassing van de GWW voorziet in een verruiming van de bestedingsmogelijkheden van de heffing -heffing op basis van Wet belastingen op milieugrondslag staat los van provinciale GWW-heffing -de GEBEVE-regeling voorziet in een bijdrage van 96 mln. gulden tot en met 1998. LNV, V&W en VROM dragen elk voor een gelijk deel bij (8 mln. gulden per ministerie per jaar)

4. VERDROGINGSBESTRIJDING EN SCHADE

4.1 Inleiding

Het bestuurlijk-juridisch instrumentarium dat ingezet kan worden om de verdroging (zoveel mogelijk) te bestrijden, is in de voorgaande hoofdstukken uiteengezet. Aan de ene kant levert het planinstrument mogelijkheden om op bestuurlijk niveau tot een gecoördineerde aanpak te komen. Door integrale afstemming binnen de sporen water, milieu, ruimtelijke ordening en natuur kunnen veel potentiële knelpunten worden voorkomen (zie verder: hoofdstuk 2). Daarnaast zijn er de overige (fysieke en financiële) instrumenten van de betreffende terreinen, die op hun beurt een bijdrage kunnen leveren aan de gerichte aanpak van de verdroging (zie hierover: hoofdstuk 3).

Hadden de vorige hoofdstukken betrekking op het instrumentarium dat de gevolgen van de verdroging zelf teniet kan doen, in dit hoofdstuk zal stil worden gestaan bij de vraag wat de compensatiemogelijkheden zijn voor het geval de inzet van de in de hoofdstukken 2 en 3 genoemde instrumenten tot gevolg heeft dat er voor bepaalde individuen (agrariërs) onaanvaardbare vernattingsschade optreedt c.q. dreigt op te treden. De centrale vraag daarbij is of en hoe de nadelige gevolgen voor individuele agrariërs van op de bestrijding van de verdroging gerichte maatregelen binnen het bestaande bestuurlijk-juridisch instrumentarium kunnen worden gecompenseerd.

Art. 3:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat aan ieder overheidsoptreden een zorgvuldige belangenafweging vooraf dient te gaan. Echter, ook wanneer het om rechtmatig overheidsoptreden gaat - het algemeen belang van de bescherming van het milieu vereist dat de gevolgen van de verdroging zoveel mogelijk ongedaan worden gemaakt - kan dit voor enkelen tot onevenredige schade aanleiding geven. Deze onevenredigheid kan worden weggenomen door het vergoeden van de schade. Een juiste belangenafweging (en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) vereist dat in de besluitvormingsprocedure voorzien wordt in een schadevergoedingsregeling¹⁷⁰.

Het is daarbij van belang dat verschillende *schadesituaties* onderscheiden worden. De verschillen kunnen namelijk van invloed zijn op de bestaande verantwoordelijkheden en de gevolgen daarvan op het juridische en financiële vlak. De situaties die wij onderscheiden zijn enerzijds de voorzienbare en anderzijds de onvoorzienbare schade. Op dit onderscheid en op de vraag hoe in beide situaties de schade gecompenseerd kan worden, wordt ingegaan in paragraaf 4.2. Na deze exercitie gaat de aandacht in paragraaf 4.3 uit naar de verschillende *schadesoorten* die onderscheiden kunnen worden. Tevens wordt hierbij ingegaan op het

¹⁷⁰ AR 12 januari 1982, AB 299 m.n. Van Wijmen (Paul Krugerbrug I). Een beschikking die voor een bedrijf tot aanzienlijke schade zal leiden wordt vernietigd omdat de consequenties voor dat bedrijf onvoldoende zijn geregeld.

waarderingsvraagstuk en de omstandigheden die een rol spelen bij het begroten van schade. Een aantal conclusies is tot slot samengevat in paragraaf 4.4.

4.2 Compensatie van voorzienbare en onvoorzienbare vernattingsschade

4.2.1 Inleiding

Een belangrijk uitgangspunt dat geldt bij de beoordeling van de vraag langs welke weg het beste met vernattingsschade kan worden omgegaan, is dat op voorhand duidelijkheid wordt geschapen richting de agrariërs die (mogelijkerwijs) schade zullen lijden. Wat in ieder geval voorkomen moet worden is dat agrariërs niet bereid zijn mee te werken aan anti-verdrogingsprojecten, omdat die duidelijkheid ontbreekt. Hun medewerking is essentieel. Er moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat besluiten van de overheid worden aangevochten. Aan eventuele gerechtelijke procedures zal noch bij de overheid noch bij de agrariërs behoefte bestaan. De verdrogingsbestrijding vraagt om een snelle aanpak, waarbij geen tijd en ruimte is voor conflicten die voor de rechter moeten worden uitgevochten. Het is dan ook noodzakelijk dat bij het besluit tot het uitvoeren van een verdrogingsproject duidelijk wordt aangegeven op welke wijze met eventuele vernattingsschade wordt omgegaan. Tegelijkertijd kan het echter niet zo zijn dat, omwille van het tijdsaspect, onevenredig hoge schadevergoedingen worden toegekend.

Hoe en op welke wijze met eventuele vernattingsschade omgegaan moet worden zal, tussen de betrokken partijen bij een herstelproject, moeten worden beslist. Het daartoe op te stellen 'herstelplan' (zie par. 3.4) zal hierover dus uitsluitsel moeten geven. In eerste instantie moeten dan afspraken worden gemaakt met betrekking tot enerzijds voorzienbare en anderzijds onvoorzienbare vernattingsschade. Beide situaties worden in par. 4.2.2., respectievelijk 4.2.3. besproken.

4.2.2 Voorzienbare vernattingsschade

Voorafgaand aan de uitvoering van een anti-verdrogingsproject kan in de meeste gevallen al een vrij nauwkeurige inschatting worden gemaakt omtrent de vraag welke landbouwpercelen in ieder geval door vernattingsschade getroffen zullen worden, indien geen aanvullende of compenserende maatregelen worden getroffen¹⁷¹. Het is de schade die het voorzienbare

¹⁷¹ Vergelijk bijvoorbeeld het project 't Zand/De Wiersse, waar door de Grontmij detailberekeningen zijn uitgevoerd. Het bestuur heeft hier zelfs een onderzoeksplicht. Het zorgvuldigheidsbeginsel - thans gecodificeerd in art. 3:2 Awb - eist dat het bestuur vooraf de potentieel gelaedeerden opspoort en de mogelijke schade in kaart brengt. Pas dan kan een juiste belangenafweging (het algemeen belang van bescherming van het milieu versus het individuele belang van een agrariër) plaats vinden. Vergelijk: H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male (1994), Hoofdstukken van administratief recht, Lemma BV, Utrecht, p. 669.

gevolg is van de inzet van (door partijen overeengekomen) instrumenten¹⁷². Deze voorzienbare schade zal zowel technisch en eventueel (aanvullend) financieel gecompenseerd moeten worden.

Technische compensatie

In eerste instantie zal - mede ingevolge art. 3:4 Awb - de potentiële (voorzienbare) schade zoveel mogelijk voorkomen/gecompenseerd moeten worden door het treffen van technische (infrastructurele) maatregelen, bijvoorbeeld door extra drainage (de aard van de maatregelen kan per project verschillen). Met technische compensatie wordt feitelijk bereikt dat er geen vernattingsschade optreedt. Immers: de infrastructuurle maatregelen die binnen het kader van een herstelproject worden getroffen zijn juist bedoeld om vernattingsschade te voorkomen.

De kosten van de infrastructuurle maatregelen vormen voor dit onderzoek geen onderwerp van discussie: zij maken onderdeel uit van de totale projectkosten.

(Aanvullend) financiële compensatie

Ondanks het treffen van technische maatregelen kan het zijn dat er aanvullend financiële compensatie vereist is. Immers: niet alle schade zal redelijkerwijs door middel van technische maatregelen voorkomen kunnen worden. De schade openbaart zich hier dus wel, maar wordt door het vooraf aanbieden van een schadevergoeding gecompenseerd.

Voor die gevallen waarin (aanvullend) financiële compensatie vereist is, moet over een tweetal zaken worden beslist:

1. wijze van financiering: wie betaalt in welke mate?
2. schadevergoeding: vooraf of (periodiek) achteraf?

Ad 1. Wijze van financiering: wie betaalt in welke mate?

Ook als het om de (aanvullend) financiële compensatie voor voorzienbare schade gaat, verdient het de voorkeur deze op dezelfde wijze te behandelen als de technische compensatie. De voorzienbare schade zou dan naar onze mening ook in zijn geheel tot de 'normale' projectkosten gerekend moeten worden. Door hiervoor te kiezen, wordt uitdrukking gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die alle betrokken partijen aanvaarden wanneer het om de verdrogingsbestrijding gaat. De verdrogingsbestrijding is een activiteit die alle (maatschappelijke) partijen aangaat. Voor een collectief probleem moet een collectieve oplossing worden gezocht. Het spreekt dan ook voor zich dat zoveel mogelijk gezocht wordt

¹⁷²

Hierbij moet zowel worden gedacht aan besluiten als aan feitelijke handelingen.

naar mogelijkheden van collectieve financiering.

Door de voorzienbare schade mee te nemen als onderdeel van de totale projectkosten kan een momenteel in de praktijk optredend bestuurlijk probleem worden weggenomen. Thans komt het voor dat noodzakelijke maatregelen niet worden genomen omdat (de vrees bestaat dat) schadeclaims te eenzijdig bij één partij komen te liggen. Voorkomen moet worden dat een overheidsorgaan niet van zijn mogelijkheden gebruik maakt om de hem beschikbare instrumenten in te zetten, enkel en alleen omdat de schadeclaims die daarvan uit kunnen gaan geheel door diezelfde partij betaald moeten worden.

Nu is het aanvaarden van een gezamenlijke (ook financiële) verantwoordelijkheid één ding, het komen tot een voor iedereen acceptabele verdeelsleutel is heel wat anders. Het is vanaf deze plaats niet mogelijk te beoordelen in hoeverre en in welke mate partijen bereid zijn medefinancier te worden. In zekere zin zal hiervoor een onderhandelingsproces tussen alle betrokken publiek- en privaatrechtelijke partijen moeten worden gestart. Het resultaat van dit proces kan in het op te stellen herstelplan voor een natuurgebied worden vastgelegd. Voorstelbaar is dat het Rijk - analoog aan de GEBEVE-regeling - in ieder geval de helft van de projectkosten financiert. De overige 50% zal (per project) ingevuld moeten worden.

Voor zover het om de bijdrage van het Rijk gaat zal, afgezien van de financiering van het Rijk in landinrichtingsprojecten die mede tot doel hebben het verdrogingsprobleem aan te pakken, de GEBEVE-regeling de voornaamste bron van financiering vormen. De vergoedingen voor voorzienbare schade kunnen via deze regeling gecompenseerd worden. De bijdrageregeling is van kracht tot en met 1998 en voorziet in een bedrag van 96 miljoen gulden. Voor de periode ná 1998 zal moeten worden bezien of de bijdrageregeling verlengd moet worden, dan wel of er anderszins een voorziening moet worden getroffen. De mogelijkheid bestaat immers dat zonder een extra (financiële) inspanning van het Rijk herstelprojecten zullen stagneren. Of en in welke mate dit 'gevaar' optreedt zal op den duur moeten worden geëvalueerd. Daarbij zal moeten worden afgewacht of schadevergoedingen aanleiding geven tot een budgetverhoging van de GEBEVE-regeling.

Ad 2. Schadevergoeding: vooraf in één keer of (periodiek) achteraf?

Het verdient sterk de voorkeur om vooraf in één keer de totale op te treden schade te vergoeden (afkoopsom-constructie). Hierbij moet wel worden bedacht dat de schade zich over meerdere jaren voor zal doen. Met dit aspect kan worden rekening gehouden door bijvoorbeeld te kiezen voor een systeem waarbij de schade gekapitaliseerd wordt over een periode van bijvoorbeeld tien jaar. Door middel van de contante waarde methode kan de (toekomstige) schade worden berekend.

Wanneer niet voor een afkoopconstructie gekozen wordt, is het gevaar aanwezig dat er een

open-einde regeling gecreëerd wordt. Het alternatief is immers dat periodiek (bijvoorbeeld: jaarlijks) de schade opnieuw vastgesteld moet worden. Bijkomend bezwaar van deze constructie is dat het een verhoging van de administratieve lasten met zich zal brengen. Elk jaar weer moet de schade dan getaxeerd worden. Maar ook de agrariër ziet zich elk jaar weer geconfronteerd met het schadevraagstuk. Voor alle partijen lijkt het, ons insziens, dan ook het beste dat vooraf in één keer alle onevenredige schade wordt vergoed.

Er kan hier gebruik worden gemaakt van, dan wel aangesloten worden bij (reeds bestaande) methodieken. Noodzakelijk is wel dat overeenstemming moet worden bereikt over de aannames (parameters) die aan die methodieken ten grondslag liggen. Zo zullen er aannames moeten worden gemaakt over de referentiepunten waar de stand van het grondwater gemeten wordt, de infiltratie, daarop toe te passen correctiefactoren, etc.

Overigens laten de afspraken met betrekking tot de voorzienbare schade de mogelijkheden onverlet voor een individuele agrariër alsnog een beroep te doen op de hierna te behandelen wettelijke mogelijkheden om de schade vergoed te krijgen. Echter, door het ontwikkelen van een breed gedragen schadevergoedingsregeling voor voorzienbare schade zullen dergelijke acties nauwelijks voorkomen.

4.2.3 Onvoorzienbare schade

4.2.3.1 Inleiding

In uitzonderingsgevallen kan het voorkomen dat schade ontstaat waarmee vooraf om welke reden(en) dan ook geen rekening kon worden gehouden. Dit is de onvoorzienbare schade die op zou kunnen treden gedurende en na afloop van een verdrogingsproject. De omvang van de onvoorzienbare schade zal overigens wel marginaal zijn vergeleken met de omvang van de voorzienbare schade. In bestaande praktijkgevallen blijkt men in staat vooraf nauwkeurig aan te geven waar en in welke mate vernattingsschade op zal treden (voorzienbare schade, zie vorige paragraaf)¹⁷³.

De onvoorzienbare schade als zodanig kan niet uit de projectkosten worden gefinancierd. Essentieel is immers dat vooraf duidelijkheid bestaat over de hoogte van de totale projectkosten. Die duidelijkheid kan met betrekking tot de onvoorzienbare schade niet gegeven worden. Onzeker is namelijk of en, zo ja, wanneer en in welke mate de schade zich voor zal doen.

Voor gevallen van onvoorzienbare vernattingsschade gelden de wettelijke schadevergoedings-

¹⁷³ Vergelijk bijvoorbeeld: Grontmij (1994), "Detailberekeningen haalbaarheidsonderzoek bestrijding verdroging project 't Zand/De Wiersse (inclusief supplement)", Grontmij, Zeist.

regelingen. Eventuele schadeclaims die mogelijk (na verloop van tijd) worden ingediend worden dan ook beoordeeld (en eventueel betaald) door die partij die met de claim geconfronteerd wordt. Niettemin zal vooraf inzicht geboden moeten worden in de wettelijke mogelijkheden die er voor agrariërs zijn eventuele onvoorzienbare schade te verhalen. Aldus kan het draagvlak voor de uitvoering van herstelprojecten verder worden vergroot. Voorkomen moet worden dat onduidelijkheid over deze vorm van schade het herstelproject frustreert.

Uitgangspunt bij de financiële compensatie voor onvoorzienbare schade is steeds dat eerst bekeken wordt welke maatregel (instrument) de vernattingsschade veroorzaakt heeft (per casus zal dit kunnen verschillen). Daarvoor kan teruggegrepen worden naar de hoofdstukken 2 en 3 waar de instrumenten uit de verschillende sporen (water, milieu, natuur en ruimtelijke ordening) uiteen zijn gezet. Vervolgens is dan de vraag of aan de inzet van die instrumenten een *specifieke* schadevergoedingsregeling is gekoppeld. Zo ja, dan is daarmee de juridische en financiële verantwoordelijkheid aangegeven. Zo nee, dan zal een *algemene* vorm van compensatie uitkomst kunnen bieden. Beide compensatiemogelijkheden worden hieronder kort beschreven.

4.2.3.2 Specifieke wettelijke schadevergoedingsbepalingen

Wanneer het om financiële compensatie van onvoorzienbare geleden schade gaat, dient de vraag te worden gesteld of de door een specifieke maatregel - vergelijk het schema aan het eind van hoofdstuk 3 - veroorzaakte schade vergoed kan worden op basis van een specifieke wettelijke bepaling. Het kan in de praktijk zo zijn dat er een wettelijke regeling is op grond waarvan schadevergoeding (plan- of maatregel-schade) toegekend wordt. Bestaande - in beginsel voor ons onderwerp relevante regelingen zijn de administratiefrechtelijke schadevergoedingsregelingen van de:

1. Wet op de waterhuishouding (art. 40-41 WWH);
2. Grondwaterwet (art. 41GWW);
3. Wet op de Ruimtelijke Ordening (art. 49 WRO);
4. Wet milieubeheer (art. 15.21 Wm);
5. Natuurbeschermingswet (art. 18 Nbw);
6. Onteigeningswet (art. 55-61);

In hoofdstuk 3 zijn de instrumenten aangegeven die op basis van deze wetten ingezet kunnen worden om de (gevolgen van) de verdroging zoveel mogelijk te voorkomen c.q. ongedaan te maken. Voor een aantal van deze maatregelen wordt door de specifieke wet voorzien in een schadevergoedingsregeling.

In zekere zin zijn de schadevergoedingsbepalingen uit de afzonderlijke wetten steeds op

dezelfde leest geschoeid¹⁷⁴. Vergoed wordt de schade welke redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van het slachtoffer behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet op andere wijze voldoende is verzekerd¹⁷⁵. Feitelijk komt alleen die schade voor vergoeding in aanmerking die aan te merken is als onevenredig, veroorzaakt door een feit dat niet geacht kan worden te vallen onder het normaal maatschappelijk risico van de benadeelde.

Vergoeding van onevenredig nadeel betekent overigens niet dat het slachtoffer (de agrariër die vernattingsschade lijdt) altijd in de positie zou moeten worden gesteld, alsof de voor hem belastende maatregel niet zou hebben plaatsgevonden. Het gaat om de volledige vergoeding van de schade, voorzover deze onevenredig (of 'bovennormaal') is. Met andere woorden: alleen dat deel van de schade dat bovennormaal is moet worden vergoed.

In de hieronder te bespreken schadevergoedingsbepalingen komt ook steeds de zinsnede voor: 'anderszins verzekerd'. Wanneer er uit andere hoofde financiële compensatie is geboden, zal het beroep op de specifieke wettelijke bepaling niet (of niet geheel) slagen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan vergoedingen die binnen het kader van het Relatienotabeleid worden geboden (zie par. 3.2.4.3). Maar ook wanneer op andere wijze een vergoeding is verkregen (bijvoorbeeld in de vorm van een afkoopsom: zie par. 4.2.2), spreekt het voor zich dat een verrekening plaatsvindt. De totale vergoeding moet niet hoger uitvallen dan de werkelijk geleden of te lijden schade.

Het is hier tot slot relevant op te merken dat op de aldus berekende schade volgens de jurisprudentie niet altijd een billijkheidscorrectie toegepast kan worden, zoals die echter wel vaak in de specifieke wettelijke bepalingen is opgenomen¹⁷⁶. De billijkheidscorrectie komt erop neer dat de rechter de omvang van de schadevergoeding vermindert, "omdat dit gelet op de consequenties van het samenleven in een dichtbevolkt land en de daarmee samenhangende algemene verwachtingen redelijk is"¹⁷⁷. In de toepassingspraktijk van artikel 49 WRO is echter een aantal malen door de rechter beslist dat het slachtoffer niet op een billijke maar op een volledige schadevergoeding recht heeft¹⁷⁸. Voor vermindering van schadevergoeding

¹⁷⁴ Met uitzondering van de schadevergoedingsregeling van de Ontheeningswet, zie verderop in deze paragraaf.

¹⁷⁵ De schade is bijvoorbeeld wel op andere wijze verzekerd indien er sprake is van aankoop of onteigening.

¹⁷⁶ Vergelijk bijvoorbeeld art. 49 WRO: "(...) kent de gemeenteraad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe". Soortgelijke woorden zijn terug te vinden in de schadevergoedingsbepalingen van art. 15.20 en 15.21 Wm, art. 18 Nbw, art. 41 GWW en art. 40 WWH.

¹⁷⁷ Van Wijk/Konijnenbelt (1994), p. 658.

¹⁷⁸ Vergelijk: Van Wijk/Konijnenbelt (1994), p. 660.

bestaat dan ook niet per definitie reden¹⁷⁹.

Voor elk van de regelingen zal kort worden aangegeven in welke gevallen er een beroep op gedaan kan worden.

Ad 1. Wet op de waterhuishouding (art. 40-41 WWH);

De vaststelling of wijziging van een peilbesluit of een waterakkoord, alsmede het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van een WWH-vergunning kan er toe leiden dat aan bepaalde agrariërs die als gevolg van die maatregelen vernattingsschade lijden een schadevergoeding wordt toegekend (art. 40-41 WWH).

Voor ons onderwerp zal met name de wijziging van een peilbesluit, dan wel het wijzigen of intrekken van de vergunning van belang kunnen zijn.

Vergoed wordt die schade die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet op andere wijze voldoende is verzekerd (bijvoorbeeld door aankoop/verwerving). Het gezag dat het betreffende *besluit* heeft genomen (veelal het waterschap) kent de benadeelde op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

Schade die ontstaat als gevolg van *feitelijke handelingen* van een waterkwantiteitsbeheerder (waterschap), bijvoorbeeld het feitelijk aanpassen van een peil, is niet op basis van de schadevergoedingsregeling van de WWH te verhalen. Hetzelfde geldt voor de autonome bevoegdheidsuitoefening op basis van de keur. Op basis hiervan kan ondermeer besloten worden tot aanleg en verbetering van waterstaatswerken¹⁸⁰. Voor deze gevallen is in de praktijk door de waterschappen een schadevergoedingsregeling ontwikkeld, die in een met waarborgen omkleede procedure voor de behandeling van een aanvraag tot schadevergoeding voorziet¹⁸¹.

Ad 2. Grondwaterwet (art. 41 GWW);

Instrumenten die binnen het kader van de GWW ingezet zouden kunnen worden zijn het geheel of gedeeltelijk intrekken van de GWW-vergunning, dan wel het wijzigen van de

¹⁷⁹ "Hoewel het verschil met het stelsel van de Onteigeningswet duidelijk lijkt, tekent zich in de rechtspraak toch een zekere tendens tot convergentie af", Van Wijk/Konijnenbelt (1994), p. 658. Overigens moet hier nogmaals worden benadrukt dat deze tendens zich in ieder geval voordoet in het spoor van de ruimtelijke ordening. Hoewel het waarschijnlijk lijkt dat deze tendens ook op de andere terreinen waarneembaar is (die immers gestoeld zijn op de regeling van art. 49 WRO), is dit in deze studie niet expliciet onderzocht.

¹⁸⁰ Ten aanzien hiervan heeft GS een goedkeuringsbevoegdheid.

¹⁸¹ Unie van Waterschappen (1994), "Model-schadevergoedingsregeling", Den Haag.

daaraan verbonden voorschriften. De vergunninghouder zal in deze situatie zijn bedrijfsvoering mogelijk aan moeten passen. De extra kosten die met deze omschakeling gemoeid kunnen zijn, kunnen voor de vergunninghouder een schadepost vormen. Art. 41 GWW bepaalt voor deze gevallen, dat, indien de houder van een GWW-vergunning als gevolg van die maatregelen schade lijdt of zal lijden welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, hem op zijn verzoek door gedeputeerde staten een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toekomt.

Ad 3. Wet op de Ruimtelijke Ordening (art. 49 WRO);

Wanneer een belanghebbende schade lijdt of zal lijden als gevolg van één van de in de wet genoemde planologische maatregelen, komt hem een beroep toe op art. 49 WRO. De schade moet een gevolg zijn van de planmaatregel (causaliteitseis). Voorwaarde is ook hier dat de schade redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening dient te komen. Ook dient de schade niet reeds op andere wijze te zijn verzekerd.

Ad 4. Wet milieubeheer (art. 15.21 Wm);

Voor zover de provinciale milieuverordening regels bevat ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden (art. 1.2, tweede lid, onder a Wm), kan degene die zich als gevolg daarvan voor kosten ziet gesteld, dan wel schade lijdt, die redelijkerwijs niet te zijnen laste behoort te blijven, deze op zijn verzoek vergoed krijgen op grond van art. 15.21, eerste lid, onder a Wm. De omvang wordt ook hier naar billijkheid bepaald: van een plicht tot volledige schadevergoeding is dus geen sprake. Op het schadeverzoek wordt beslist door gedeputeerde staten (art. 15.21, tweede lid Wm).

In hoofdstuk 3 is ook een tweetal activiteiten genoemd dat m.e.r.-plichtig is (par. 3.2.2). In de eerste plaats betreft het een structurele verlaging van het (streef-)peil van een oppervlaktewater. Het daartoe strekkende besluit is het peilbesluit van de waterkwantiteitsbeheerder. Voor zover als gevolg daarvan schade optreedt, verwijzen wij naar de schadevergoedingsbepalingen van de WWH (zie hiervoor onder ad 1). In de tweede plaats kan aan een omvangrijke grondwaterwinningen worden gedacht, waarvoor een dan uiteindelijk een GWW-vergunning vereist is (art. 14 GWW)¹⁸².

Ad 5. Natuurbeschermingswet (art. 18 Nbw).

Wanneer een belanghebbende als gevolg van een aanwijzing als beschermd natuurmonument

¹⁸² Vernattingsschade zal hier niet optreden: er wordt juist een vergunning verleend om grondwater te onttrekken. Voor zover hierbij schade optreedt, is art. 35 GWW van toepassing. Gezien de doelstelling en de reikwijdte van deze studie, gaan wij hier niet nader op in.

schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, kent de Minister van LNV (bevoegd gezag) hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. Hetzelfde geldt wanneer een vergunning is geweigerd, dan wel hieraan voorwaarden zijn verbonden en als gevolg hiervan schade optreedt of op zal treden.

In de praktijk is tot nu toe slechts in een aantal gevallen een beroep gedaan op art. 18 Nbw. Een belangrijke reden die hiervoor wordt gegeven is dat de gebruiksmogelijkheden van gronden die als beschermd natuurmonument worden aangewezen, vaak via een andere weg al zijn beperkt (denk bijvoorbeeld maar aan bestemmingsplannen). Een andere genoemde reden is dat schadeclaims werden voorkomen door bestaand gebruik toe te staan, of door het verlenen van een vergunning voor schadelijke activiteiten¹⁸³.

Toch bestaat er wel jurisprudentie die voor ons onderwerp van belang kan zijn. Wanneer als gevolg van een aanwijzing waterpeilen kunstmatig moeten worden verhoogd en een agrariër ondervindt hiervan vernattingsschade (zijn gronden grenzen aan het natuurgebied), dan staat hem in beginsel een beroep open op de schadevergoedingsregeling van de Nbw¹⁸⁴.

In het voorstel tot herziening van de Nbw (Nbw 1994) is het huidige stelsel gehandhaafd, waarbij echter de instelling van een schadebeoordelingscommissie wordt voorgesteld (zie verder art. 49-57 Nbw 1994).

Ad 6. Onteigeningswet (art. 55-61);

Een belangrijke voorwaarde die aan de onteigening wordt gesteld is dat volledige schadeloosstelling wordt betaald. De rechter is hier - in tegenstelling tot de hiervoor besproken regelingen waar het schadeveroorzakende bestuursorgaan de vergoeding bepaalt - degene die de schadevergoeding vaststelt. Onder de schade worden mede begrepen de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand, alsmede de wettelijke rente van het schadevergoedingsbedrag, te rekenen vanaf de dag waarop de rechter het onteigeningsvonnis heeft gewezen.

Op deze plek moet nogmaals worden benadrukt dat de mogelijkheden van het instrument onteigening voor ons onderwerp niet moeten worden overschat (zie: par. 3.2.5).

¹⁸³ Bakker, E.H., in: Bakker, E.H. en P.C.E. van Wijmen (1989), "De Natuurbeschermingswet", *Preadvies uitgebracht ten behoeve van de Vereniging voor Milieurecht (1988-4)*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 100.

¹⁸⁴ KB, 25 januari 1984, 28 (Deumse Peel), ontleend aan Bakker, E.H. (1989), p. 100. Opmerking verdient hier nog dat het perceel van de agrariër in casu eveneens onder de aanwijzing viel.

4.2.3.3 Algemene schadevergoedingsmogelijkheden

Wanneer een individuele agrariër geen beroep kan doen op een specifieke wettelijke bepaling, staan hem nog de volgende mogelijkheden open:

A. Verzoek om schadevergoeding ex. art. 8:73 Awb (schadevergoeding bij de rechter)

Art. 8:73 Awb verleent de administratieve rechter in het kader van een beroepsprocedure de bevoegdheid om tot schadevergoeding te veroordelen. Het beroep op schadevergoeding moet daartoe wel gegrond zijn en er moeten gronden voor schadevergoeding aanwezig zijn. Verder geldt dat om schadevergoeding moet zijn verzocht. Indien de rechter het verzoek honoreert dient hij de rechtspersoon aan te wijzen die de schade moet vergoeden. De rechtbank kan zelf tot de veroordeling overgaan maar kan ook uitspreken dat de partij die om schadevergoeding heeft verzocht, zich terzake tot de civiele kamer van de rechtbank dient te wenden. Uiteraard kan de administratieve kamer van de rechtbank ook tot de conclusie komen dat het verzoek moet worden afgewezen, bijvoorbeeld indien er geen grond is voor de toekenning van de schadevergoeding.

B. Actie uit onrechtmatige daad (art. 6:162 BW)

Tot slot kan er, wanneer één van bovengenoemde mogelijkheden geen of onvoldoende rechtsbescherming biedt, een beroep worden gedaan op de burgerlijke rechter (actie uit onrechtmatige daad (6:162 BW)).

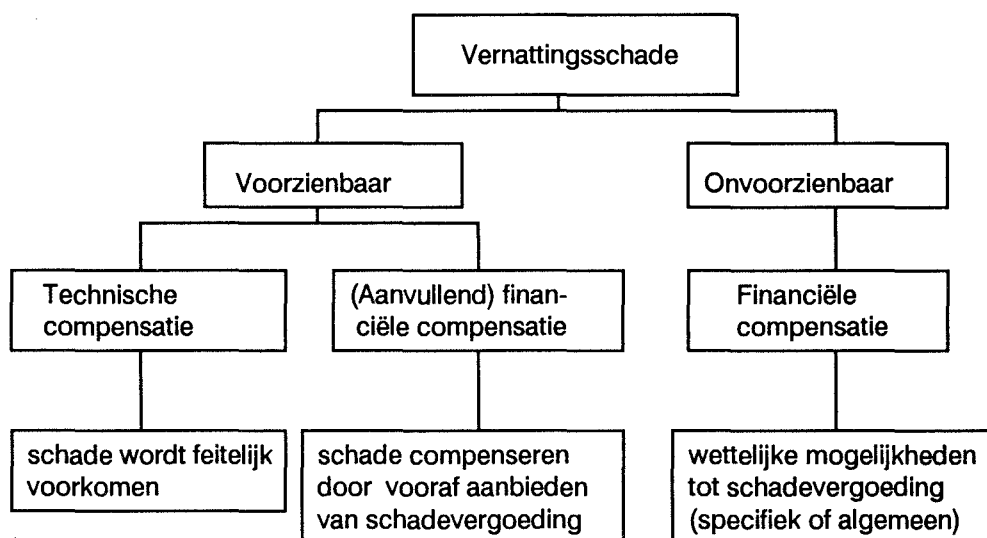
Wanneer een administratieve rechter bevoegd is van een geschil kennis te nemen, doet dit in beginsel niets af aan diezelfde bevoegdheid van de burgerlijke rechter (art. 112 Grondwet)¹⁸⁵. Hiervoor geldt wel dat een beroep op de burgerlijke rechter (als 'restrechter') alleen mogelijk is wanneer de administratieve rechter onvoldoende rechtsbescherming biedt. Indien, naar het oordeel van de burgerlijke rechter, het administratieve recht voldoende bescherming biedt, zal hij de eiser niet ontvankelijk verklaren.

Hierbij dient wel te worden bedacht dat een schadevergoeding alleen zal worden toegekend wanneer tevens aan de overige vereisten - naast schade - voor het aannemen van een onrechtmatige daad is voldaan. De bewijslast hiervoor rust bij het slachtoffer. Door vooraf in een goede schadevergoedingsregeling te voorzien en het niet aan te laten komen op een civiele procedure kan deze zware procedure worden voorkomen.

¹⁸⁵

Hoge Raad 5 februari 1993, AB 1993, 239.

Schematische samenvatting paragraaf 4.2



4.3 Typering en waardering van vernattingsschade

4.3.1 Typering van vernattingsschade

Vernattingsschade, voorzienbaar of onvoorzienbaar, kan - analoog aan de vigerende rechtspraak¹⁸⁶ - onderscheiden worden in vermogensschade en ander nadeel (immateriële schade)¹⁸⁷. Vermogensschade is hierbij weer te onderscheiden in persoonsschade, zaakschade en zuivere vermogensschade. Voor deze studie concentreren wij ons op de zuivere vermogensschade. Zaakschade zal slechts in de kantlijn worden meegenomen¹⁸⁸. Ook ten aanzien van dit aspect zullen in het herstelplan afspraken moeten worden vastgelegd.

Opgemerkt moet hier wel worden dat in het geval van de voorzienbare schade de waardering plaatsvindt binnen het kader van het herstelplan. De rechter is degene die de onvoorzienbare schade waardeert. Immers, in dit laatste geval worden de wettelijke schadevergoedingsregelingen van toepassing verklaard.

Bij zuivere vermogensschade gaat het in feite om een vermogensnadeel dat niet als persoons- of zaakschade aangemerkt kan worden. Ook toekomstige schade komt hierbij voor vergoe-

¹⁸⁶ Vergelijk art. 6:95 Burgerlijk Wetboek.

¹⁸⁷ Op immateriële schade en persoonsschade gaan wij hier niet nader in, nu te kennen is gegeven dat alleen de materiële landbouwschade in het onderzoek betrokken dient te worden.

¹⁸⁸ Zaakschade is de schade die het gevolg is van de beschadiging of vernietiging van het verloren gaan van een zaak. Zaken zijn hierbij de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten.

ding in aanmerking. Meer concreet gaat het bij zuivere vermogensschade om een waardevermindering van een zaak, dan wel om een winst- of inkomensderving.

4.3.2 Waardering van vernattingsschade

4.3.2.1 Inleiding

Het vaststellen van de omvang van de te vergoeden schade vindt plaats door waardering. De strekking van een schadevergoedingsregeling is dat het slachtoffer zoveel mogelijk wordt gebracht in de vroegere toestand, dat wil zeggen de situatie die zou zijn ontstaan als het schadeveroorzakende feit niet had plaatsgevonden¹⁸⁹. Er vindt dus een vergelijking plaats van het vermogen, zoals dat er na de inwerking van het schadetoebrenghende feit uitziet (werkelijke vermogen) met het vermogen van de gelaedeerde, zoals dat er zonder de inwerking van het betreffende feit uit zou hebben gezien (het hypothetisch vermogen). "Onder vermogen wordt dan steeds verstaan vermogen in feitelijk-economische zin, namelijk datgene wat op geld te waarderen is. Het verschil tussen die twee in geld uitgedrukte bedragen is de schade en de verschuldigde schadevergoeding is gelijk aan die schade"¹⁹⁰.

Het kan in bepaalde gevallen nuttig zijn de opgetreden totale schade op te splitsen in een aantal afzonderlijke posten. Een dergelijke onderverdeling is hulpzaam bij de vragen of de schade voor vergoeding in aanmerking komt alsmede welke waarderingsmethode toegepast moet worden. Zo zal in een concreet geval de vernattingsschade opgesplitst kunnen worden in:

- zuivere vermogensschade, zoals:
 - * waardevermindering van de grond en de daarmee samenhangende
 - * verminderde gewasopbrengsten nu en in het volgend jaar/jaren;
 - * gederfde arbeidsinkomsten als gevolg van het gedurende een bepaalde tijd niet kunnen berijden van het land met zware landbouwmachines;
 - * het moeten doorbetalen van werknemers die niet produktief kunnen zijn;
- zaakschade, zoals:
 - * het verrotten van de funderingen van een opstal op een perceel van een agrariër.

Elk geval van voorzienbare of onvoorzienbare vernattingsschade is te herleiden tot zuivere vermogensschade en/of zaakschade en kan vanuit die hoedanigheid gewaardeerd worden.

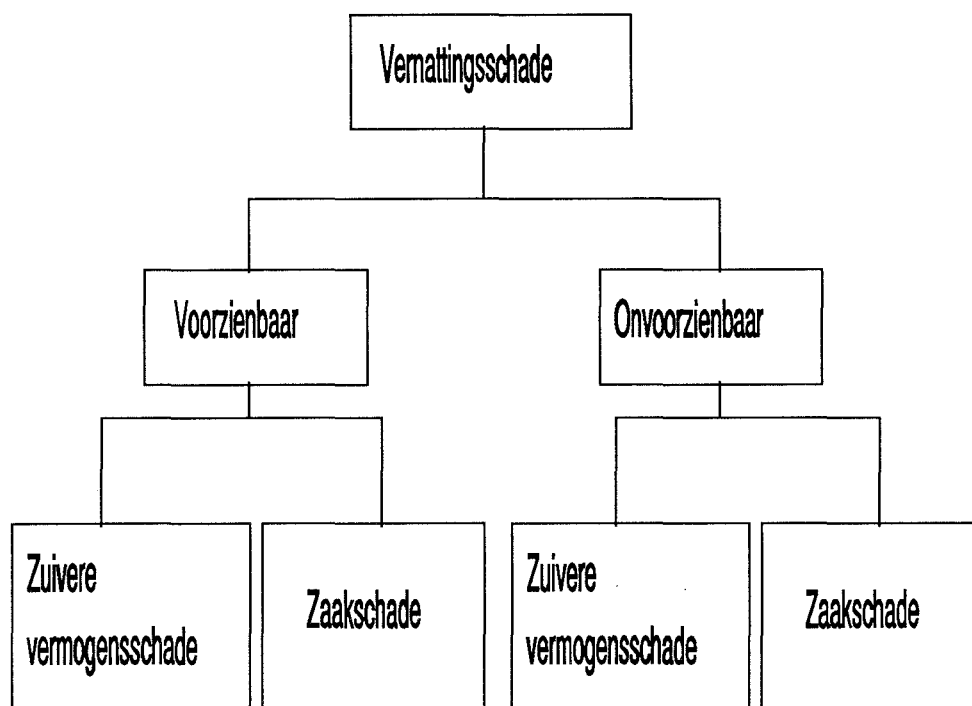
¹⁸⁹

In ons recht geldt het basisprincipe dat ieder zijn eigen schade zelf dient te dragen. In uitzonderingsgevallen is er een ander aan te wijzen die de schade heeft toegebracht en hiervoor aansprakelijk is, de laedens. Vergelijk J.M. Barendrecht (1985), Schadeberekening en herstel van de schade, in: WPNR 5764, p. 790.

¹⁹⁰

J.M. Barendrecht (1985), Schadeberekening en herstel van de schade, WPNR 5764, p. 790.

Schematisch samengevat geeft dat het volgende beeld:



Overigens behoren taxatiekosten ook tot de schadepost: zij kunnen dan ook als zodanig behandeld worden.

4.3.2.2 Waardering van zuivere vermogensschade

Als de schade als *zuivere vermogensschade* moet worden aangemerkt, dient er een onderscheid te worden gemaakt in enerzijds de zuivere vermogensschade die het gevolg is van een *waardevermindering van een zaak*, en anderzijds de zuivere vermogensschade die bestaat in een *winst- of inkomensderving*. Aangrijpingspunt voor de eerstgenoemde schade kan bijvoorbeeld de objectief vast te stellen marktprijs van een goed zijn (bijvoorbeeld de grond waarop verbouwd wordt). Deze prijs kan via de zogenaamde abstracte waarderingsmethode worden bepaald. Bij deze methode wordt geabstraheerd van de concrete omstandigheden van het geval en wordt nagegaan hoe groot *in het algemeen* de schade is in dergelijke, gelijksoortige gevallen.

Voor winst- of inkomensderving kan als aangrijpingspunt bijvoorbeeld worden gekozen voor winst- of omzetcijfers, of gedeelde arbeidsinkomsten. Vergelijkingsmateriaal, bijvoorbeeld in de vorm van een marktprijs, is hier meestal niet voorhanden. Vandaar dat voor de bepaling

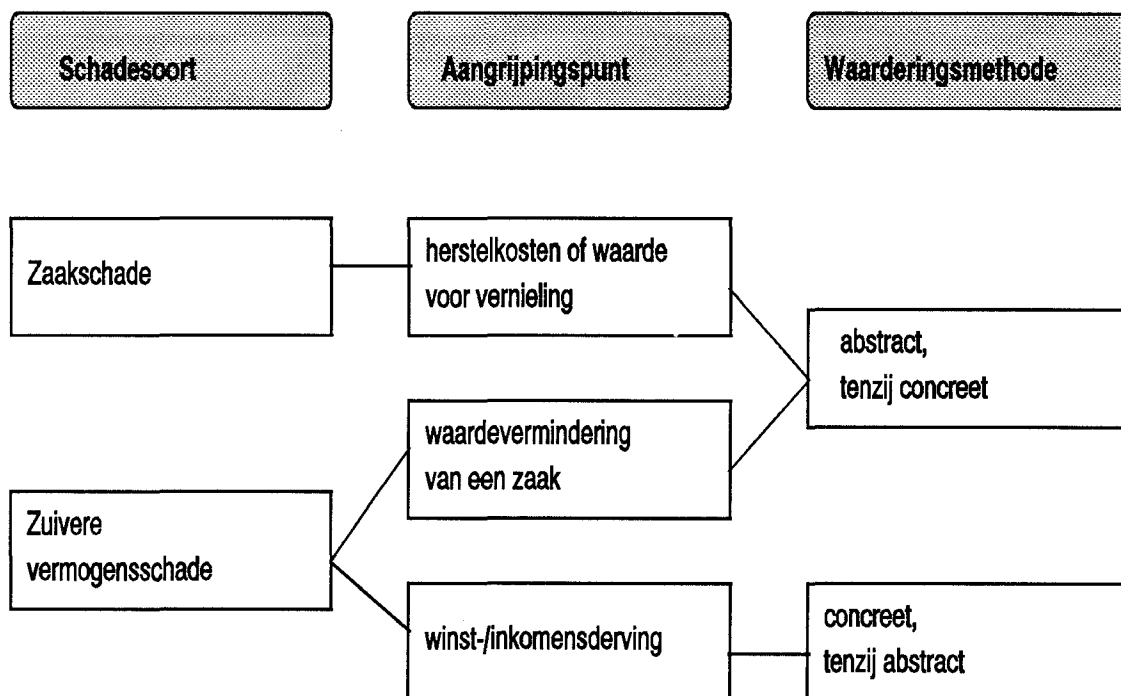
van de omvang van deze vormen van schade meestal houva
st wordt gezocht bij een concrete methode van waardering. De regel is hier dat de werkelijk
geleden schade moet worden vergoed. De concrete subjectieve omstandigheden van het
geval bepalen hoe groot de omvang van de schade is. Deze handelwijze staat bekend als de
zogenaamde concrete methode van schadeberekening.

4.3.2.3 Waardering van zaakschade

Indien het om *zaakschade* gaat wordt in de regel de abstracte methode gehanteerd. Conse-
quent is de abstracte schadeberekeningsmethode echter niet: indien de werkelijk geleden
schade groter is dan de objectieve schade, dan kan de benadeelde alsnog de eerstgenoemde
schade vorderen. De aan de hand van de abstracte methode berekende schade geldt derhalve
alleen als een minimum. Als de werkelijk geleden schade hoger is dan de schade, berekend
op basis van de abstracte methode, dan wordt de eerstgenoemde schade vergoed.

Bovenstaande kan schematisch als volgt worden samengevat:

Schema: aangrijpingspunt en waarderingsmethode voor verschillende schadesoorten



Bij dit schema moet uitdrukkelijk worden opgemerkt dat het gezegde "de uitzondering bevestigt de regel" bij de toepassing van de waardering van schade vaak opgeld doet. Het schema is dan ook vooral een hulpmiddel.

4.3.2.4 Omstandigheden waarmee rekening gehouden wordt bij het toekennen van een schadevergoeding

Buiten de waardering van de schade zelf is er een aantal factoren dat tot een vermindering van schadevergoeding kan leiden. Dit zijn:

- * eigen schuld/risico: onzorgvuldig gedrag, blijkend in het niet nemen van gepaste maatregelen, kan tot een vermindering van schadevergoeding leiden, voor zover dit billijk is. Agrariërs bijvoorbeeld, die de met hun overeengekomen afspraken niet of niet volledig nakomen en als gevolg daarvan mogelijk meer schade leiden dan vooraf was voorzien, dragen in zekere zin zelf bij aan het ontstaan van deze 'meerschade'. Deze meerschade zou dan niet voor vergoeding in aanmerking komen ;
- * voordeelverrekening: Als de schadeveroorzakende gebeurtenis voor één en dezelfde persoon naast nadeel tevens voordeel oplevert, spreekt het voor zich dat de waarde van dit voordeel met de schadevergoeding wordt verrekend. Welke voordelen worden verrekend? Denkbaar is dat het voordeel alleen dan voor verrekening in aanmerking komt, indien het voordeel het naar ervaringsregelen te verwachten, voorzienbare gevolg is van het schadetoebrengende feit¹⁹¹. Voorzover men daartoe in staat is zal met deze factor in rekening gehouden moeten worden. Zo zal rekening gehouden worden met het feit dat er niet elk jaar evenveel neerslag valt (er zijn 'droge' en 'natte' jaren).

Vermelding verdient nog dat de financiële draagkracht van degene die een claim indient geen rol hoort te spelen.

Met de in deze paragraaf 4.3.2 meer theoretische beschouwing zal rekening gehouden moeten worden gehouden bij het ontwikkelen van de computermodellen. Aan de ene kant zal zo'n model de parameters weer moeten geven, teneinde de vraag te beantwoorden welke percelen al dan niet 'vernat' zullen worden. Aan de andere kant moet vervolgens de vraag worden beantwoord hoe de schade gewaardeerd moet worden. Zonder overeenstemming (met de agrariërs) over deze zaken komen herstelprojecten niet of slechts moeizaam van de grond. Bij het ontwikkelen van het herstelplan zal dan ook uitvoerig bij de schadewaardering stil moeten worden gestaan. Bovenstaande exercitie kan hierbij hulpzaam zijn.

¹⁹¹

Asser-Hartkamp (1992), I, p. 393-394.

4.3.3 Wie bepaalt de omvang van de schade?

Behalve de vraag hoe schade gewaardeerd wordt, is het tevens belangrijk te beslissen over de vraag wie de schade vaststelt. Ten aanzien van dit aspect is het ook hier zinvol onderscheid te maken tussen voorzienbare schade enerzijds en onvoorzienbare schade anderzijds.

Voorzienbare schade

Voor wat betreft de voorzienbare schade geldt dat bij het opstellen van een herstelplan overeenstemming bereikt zal moeten worden over de vraag hoe de schade begroot zal worden. Hierbij kan voor een belangrijk deel worden aangesloten bij al bestaande praktijkervaringen (modelberekeningen). Indien en voor zover de huidige praktijk op dit punt tekortschiet, zullen partijen ook hier weer in overleg tot een waardering van de omvang van de schade moeten komen. Een alternatief is dat partijen een onafhankelijk deskundige inschakelen, die op zijn beurt een schadebegroting opstelt.

Onvoorzienbare schade

Voor onvoorzienbare schade is eerder gesteld dat wordt aangesloten bij de wettelijke schadevergoedingsmogelijkheden. De schade zal dan worden begroot door het overheidsorgaan dat met de schadeclaim geconfronteerd wordt (specifieke schadevergoedingsmogelijkheden), dan wel door de rechter (in hoger beroep én in het geval een algemene wettelijk schadevergoedingsmogelijkheid van toepassing is). Zowel bestuur als rechter zullen zich bij het begroten van de schade vaak verlaten op adviezen van deskundigen (schade-experts).

Diverse partijen in Nederland hebben een ruime ervaring als het om het begroten van schade gaat. Het spreekt voor zich dat ervaren taxateurs ingezet worden als zich schadegevallen voordoen¹⁹².

4.4 Conclusie

Aan het besluit tot het uitvoeren van een herstelproject dient een zorgvuldige belangenafweging vooraf te gaan. Echter, dit kan voor sommige agrariërs tot onevenredige schade aanleiding geven. Deze onevenredigheid kan worden weggenomen door het compenseren van de schade. Het is dan ook noodzakelijk, naast afspraken over de in te zetten instrumenten, dat bij het besluit wordt aangegeven hoe met eventuele vernattingsschade wordt omgegaan. Afspraken hiertoe kunnen tussen alle betrokken partijen in een 'herstelplan' worden vastgelegd.

Ten aanzien van de bestaande schadesituaties is een onderscheid gemaakt tussen voorzienba-

¹⁹² Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Stichting Adviesbureau onroerende zaken wanneer het om de waardering van onroerende zaken gaat. Als het om gewasschade gaat kan gedacht worden aan de inzet van de expertise van een gewasverzekeraar (bv.: Hagelunie Agrarische Verzekeringen).

re en onvoorzienbare vernattingsschade. In eerste instantie zal de voorzienbare schade zoveel mogelijk voorkomen/gecompenseerd moeten worden door het treffen van technische (infrastructurele) maatregelen. Ondanks het treffen van technische maatregelen echter kan het zijn dat er (aanvullend) financiële compensatie vereist is. Om een aantal redenen verdient het de voorkeur om vooraf in één keer de totale op te treden schade te vergoeden (afkoopsom-constructie).

De voorzienbare schade zou naar onze mening geheel tot de 'normale' projectkosten gerekend moeten worden. Door hiervoor te kiezen, wordt uitdrukking gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die alle betrokken partijen bij het per verdrogingsgebied op te stellen herstelplan aanvaarden wanneer het om de verdrogingsbestrijding gaat. Voor zover het daarbij om de bijdrage van het Rijk gaat zal - in ieder geval tot en met 1998 - de GEBEVE-regeling de voornaamste bron van financiering vormen. De vergoedingen voor voorzienbare schade kunnen via deze regeling gecompenseerd worden. Na afloop van de bijdrageregeling kan worden gezien of en in hoeverre de regeling aanleiding geeft tot verruiming van looptijd en budget, dan wel of er anderszins behoefte bestaat aan het treffen van een voorziening. Voorgesteld is dat het Rijk - analoog aan de praktijk van de GEBEVE-regeling, voor elk project de helft van de kosten draagt. Over de vraag hoe de overige 50% verdeeld wordt, zal tussen de overige publiek- en privaatrechtelijke partijen moeten worden beslist.

Claims voor onvoorzienbare schade horen naar ons idee niet tot de projectkosten te worden gerekend. De schadeclaims die (na verloop van tijd) worden ingediend, zullen dan ook betaald moeten worden door die partij die met de claim geconfronteerd wordt. Ten aanzien hiervan wordt dan ook aangesloten bij de wettelijke specifieke of algemene schadevergoedingsregelingen. Om mogelijke onduidelijkheid ten aanzien hiervan vooraf weg te nemen geldt dat inzicht geboden moet worden in (de mogelijkheden van) die regelingen.

Voorzienbare en onvoorzienbare vernattingsschade kunnen zich manifesteren in verschillende schadesoorten, waarbij deze studie met name ingaat op zuivere vermogensschade. Zaakschade is slechts in de kantlijn meegenomen. Ook ten aanzien van dit aspect zullen in het herstelplan afspraken moeten worden vastgelegd. Met name de waardering vraagt hier aandacht.

Voor de waardering van de schade geldt dat het nuttig kan zijn de opgetreden schade op te splitsen in een aantal afzonderlijke posten. Een dergelijke onderverdeling is hulpzaam bij de vragen of de schade voor vergoeding in aanmerking komt alsmede welke waarderingmethode toegepast moet worden. Elk geval van voorzienbare of onvoorzienbare vernattingsschade is namelijk te herleiden tot zuivere vermogensschade en/of zaakschade en kan vanuit die hoedanigheid gewaardeerd worden. Een belangrijk verschil is evenwel dat in het geval van de voorzienbare schade de waardering vooraf plaatsvindt binnen het kader van het herstel-

plan. De rechter is degene die de onvoorzienbare schade waardeert. Immers, hier worden de wettelijke schadevergoedingsregelingen van toepassing verklaard.

5. AANPAK HERSTELPROJECTEN

5.1 Inleiding

In dit onderzoeksrapport is een overzicht gegeven van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium dat een rol kan spelen bij het aanpakken van de verdroging in natuurgebieden (hoofdstukken 2 en 3). Omdat de inzet van (een combinatie van) deze instrumenten tot vernattingsschade kan leiden, is tegelijkertijd aangegeven hoe met deze schade kan worden omgegaan (hoofdstuk 4).

Elk te herstellen natuurgebied vraagt om een eigen specifieke aanpak. Binnen het kader van deze studie is het onmogelijk per gebied aan te geven welke instrumenten moeten worden ingezet. Het is aan de betrokken partijen om hierover met elkaar te beslissen. Ook de wijze waarop met vernattingsschade wordt omgegaan is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Elk gebied is uniek en elk gebied kent zijn eigen betrokken partijen (zo zal bijvoorbeeld niet in elk gebied een drinkwaterleidingbedrijf aanwezig zijn).

Om ervoor te zorgen dat alle relevante aspecten aandacht krijgen, wordt aan het eind van dit hoofdstuk een 'checklist' gepresenteerd (par. 5.3). Deze checklist kan dienst doen als hulpmiddel bij het opstellen en uitvoeren van een zogenoemd herstelplan. Alvorens in te gaan op de checklist wordt eerst kort stilgestaan bij het doel en de inhoud van het herstelplan (par. 5.2).

5.2 Doel en inhoud

Het verdrogingsprobleem zal op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen moeten worden aangepakt. Tot de betrokken partijen moeten daarbij niet alleen de overheidsorganen worden gerekend. Alle belanghebbenden - de overheidsorganisaties, de agrariërs, de drinkwaterleidingbedrijven, de terreinbeheerders en de natuur- en milieu-organisaties - dienen bij het werken aan oplossingen betrokken te worden. Essentieel voor een goede effectuering van de overeenkomst is dat er een sfeer van samenwerking gecreëerd wordt: de afspraken moeten door een ieder gedragen worden. Hiermee kan de kans op conflicten en/of 'breuken' (in de toekomst) zoveel mogelijk worden gereduceerd.

De afspraken kunnen worden vastgelegd in een, per verdrogingsgebied op te stellen en uit te voeren herstelplan. Het herstelplan moet worden beschouwd als de uitkomst van het gezamenlijk 'doorlopen' van de hierna weer te geven checklist (par. 5.3).

Hoofddoel van het herstelplan is de gevolgen van de verdroging voor een specifiek natuurgebied zoveel mogelijk ongedaan te maken om aldus een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan de nationale verdrogingsdoelstelling.

Het herstelplan zal zich daartoe moeten richten op een tweetal onderwerpen, dat een nadere uitwerking vereist. Er zullen in onderling overleg en op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid afspraken moeten worden gemaakt over:

1. de inzet van de op de verdrogingsbestrijding gerichte instrumenten;
2. de vraag hoe met vernattingsschade wordt omgegaan

Ad 1. De inzet van de op de verdrogingsbestrijding gerichte instrumenten

Afspraken zullen moeten worden gemaakt over de door de diverse overheidspartijen in te zetten instrumenten, zoals deze in de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport uiteen zijn gezet. Per verdrogingsgebied zal met elkaar bekeken moeten worden welke (combinatie van) instrumenten het meest efficiënt en effectief ingezet kunnen worden. Essentieel hierbij is dat het voor een gebied vigerende instrumentarium steeds getoetst wordt aan het hierboven geformuleerd hoofddoel van het herstelplan.

Zo zullen bijvoorbeeld de diverse gemeenten hun bestemmingsplannen beoordelen tegen de achtergrond van het herstelplan: dragen de bestemmingsplannen bij aan de verwezenlijking van het hoofddoel? In feite moet deze vraag voor alle van toepassing zijnde plannen voor een gebied worden gesteld. Het zal hierbij vooral gaan, naast de bestemmingsplannen, om de plannen van de provincie¹⁹³ en de beheersplannen van de waterkwantiteitsbeheerders.

Ook zullen de overige instrumenten heroverwogen moeten worden. Zo zullen bijvoorbeeld de provincies de verstrekte vergunningen op basis van de Grondwaterwet (opnieuw) moeten bezien. In feite komt het erop neer dat in eerste instantie de bestaande situatie tegen de achtergrond van het hoofddoel wordt gehouden. Alle bestaande besluiten (plannen en overige instrumenten) worden, voor zover aanwezig, in onderlinge afstemming en coördinatie met de andere partijen aan een nieuwe toets onderworpen.

Vervolgens is dan de vraag of bestaande besluiten - elk plan of overig instrument is een besluit van een overheidsorgaan - herzien moeten worden (denk bijvoorbeeld aan het aanpassen van het streefpeil in het waterbeheersplan van een waterschap). Voor zover er in de huidige situatie geen besluiten bestaan rijst de vraag of het zinvol is alsnog zo'n besluit te nemen. Stel dat bepaalde agrariërs in een gebied geen GWW-vergunning hebben, terwijl zij wel grondwater onttrekken, dan kan het zijn dat uiteindelijk toch besloten wordt een vergunningenbeleid te voeren.

Bij de inzet van nieuwe instrumenten zal zeker ook overeenstemming moeten worden bereikt over de termijn waarbinnen de uitvoering gerealiseerd moet worden. Sommige instrumenten

193

Streekplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan.

zijn snel inzetbaar (verhoging peilen), terwijl andere instrumenten pas na verloop van jaren effect hebben (wijzigen bestemmingsplan). In dit laatste geval kan het niettemin mogelijk zijn om in een ander kader in overleg met de agrariërs te komen tot afspraken die beantwoorden aan het hoofddoel (denk aan afspraken in het kader van het Relatienotabeleid).

Uiteindelijk ontstaat er, indien deze aanpak wordt gekozen, een op het verdrogingsgebied toepasbaar 'draaiboek'.

Ad 2. De vraag hoe met vernattingsschade wordt omgegaan

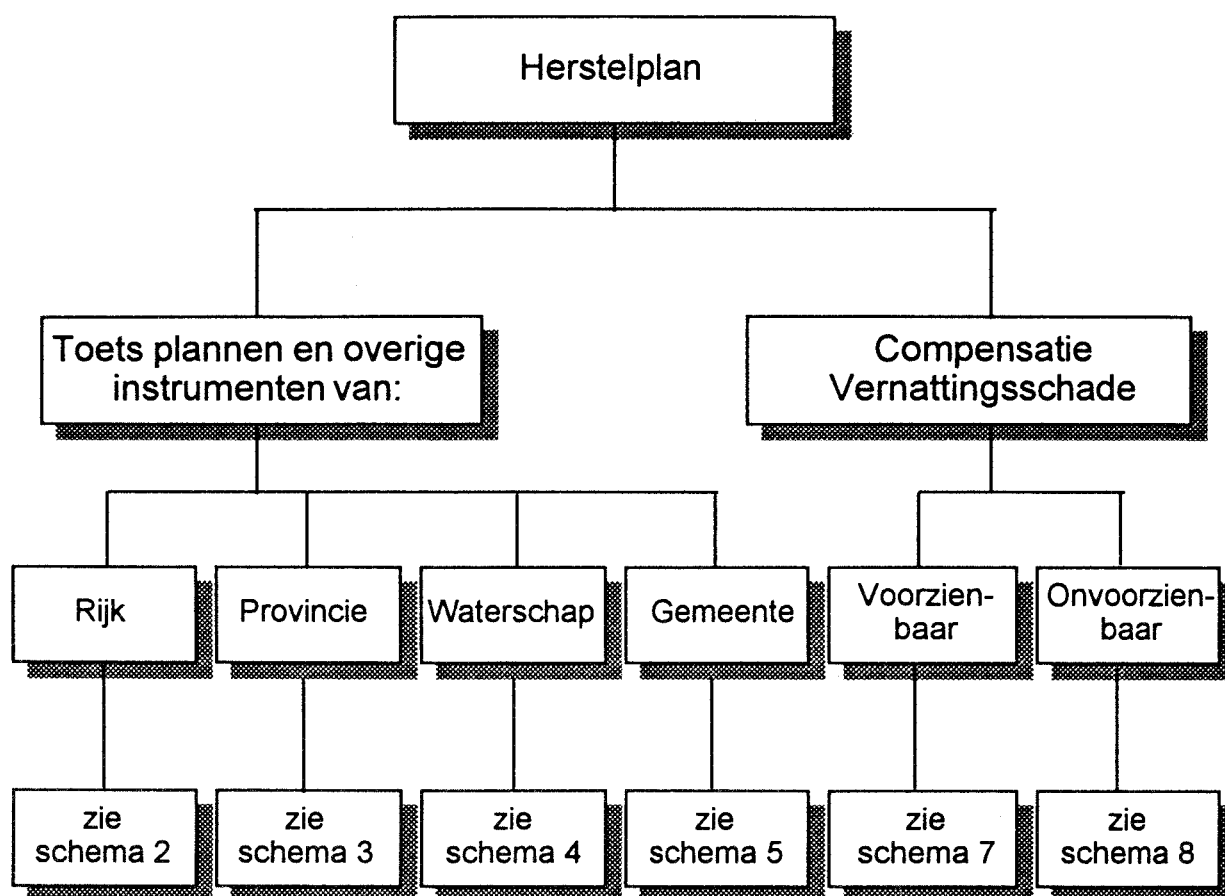
Afspraken over het in te zetten instrumentarium alleen is onvoldoende. Zo mogelijk nog belangrijker is overeenstemming over de vraag hoe met eventuele vernattingsschade wordt omgegaan. Een zorgvuldige belangenafweging brengt met zich dat in de besluitvormingsprocedure voorzien wordt in een schadevergoedingsregeling. Hierdoor wordt bereikt dat deze kwestie tot een zelfstandige vraag wordt gemaakt. Door over het schadevergoedingsaspect vooraf met de betrokken partijen afspraken te maken kunnen de anti-verdrogingsprojecten efficiënter worden uitgevoerd. Vooraf moet worden gecommuniceerd en aangegeven met welke vormen van technische en/of (aanvullend) financiële compensatie in de (on-)voorzienbare schade voorzien wordt/kan worden.

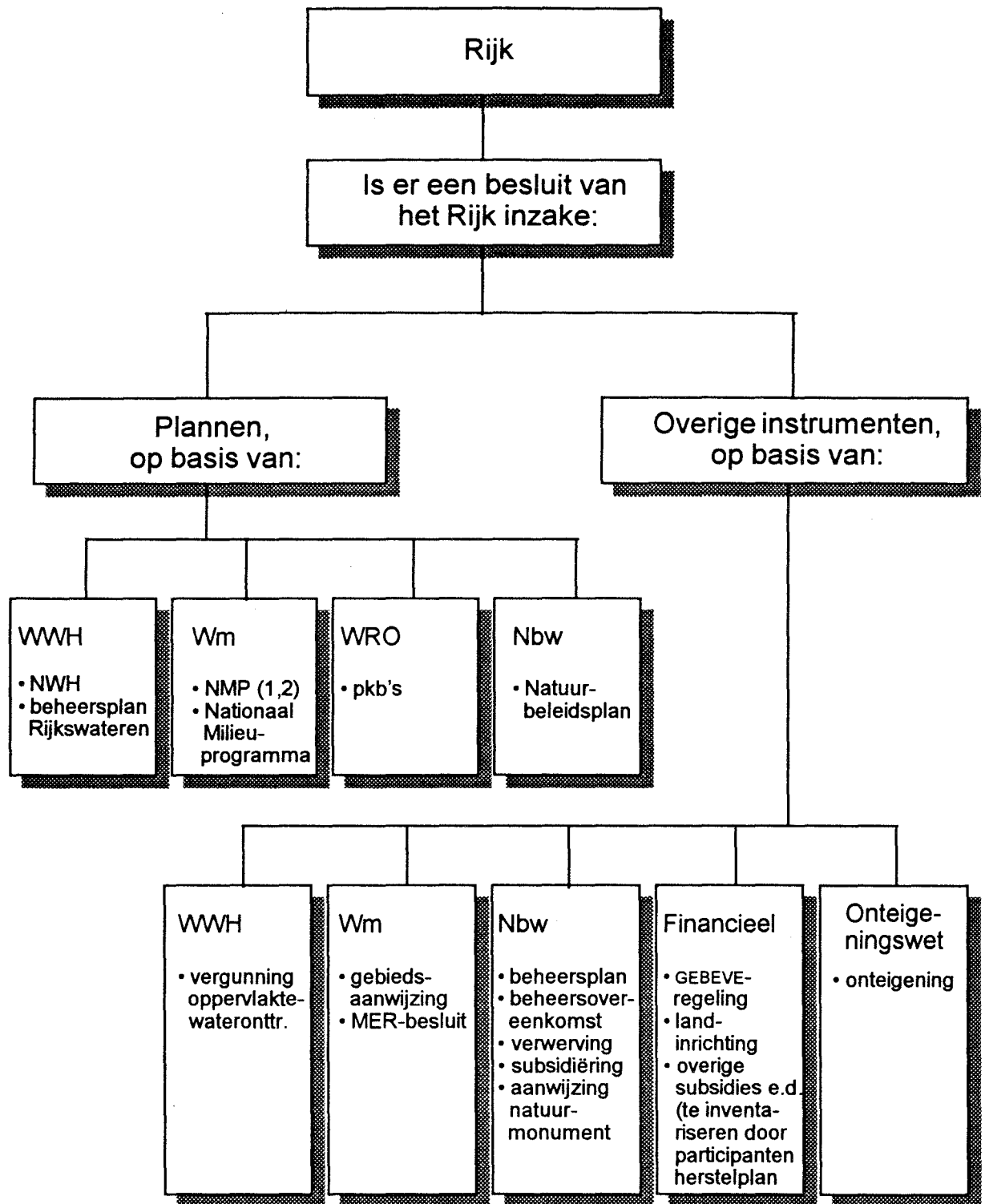
Uiteindelijk leidt het opstellen van een herstelplan ertoe dat een aantal thans bestaande bestuurlijke-juridische knelpunten - vergelijk hiervoor de hoofdstukken 2,3 en 4 - wordt weggenomen.

5.3 Checklist: mogelijke projectaanpak

Om ervoor te zorgen dat alle relevante aspecten aandacht krijgen, kan het hieronder opgenomen stroomschema worden gehanteerd. Dit schema kan dienst doen als checklist bij het opstellen en uitvoeren van een herstelplan. De 'procedure' zoals die hier wordt voorgesteld is weliswaar uitgebreid, maar leidt er wel toe dat geen mogelijkheden over het hoofd worden gezien. Door het stroomschema te volgen worden partijen 'gedwongen' alle bestaande besluiten nog eens te bezien en na te denken over de inzet van instrumenten die mogelijk nog niet zijn toegepast. Daarnaast geeft het schema inzicht in de wijze waarop met vernattingsschade wordt omgegaan.

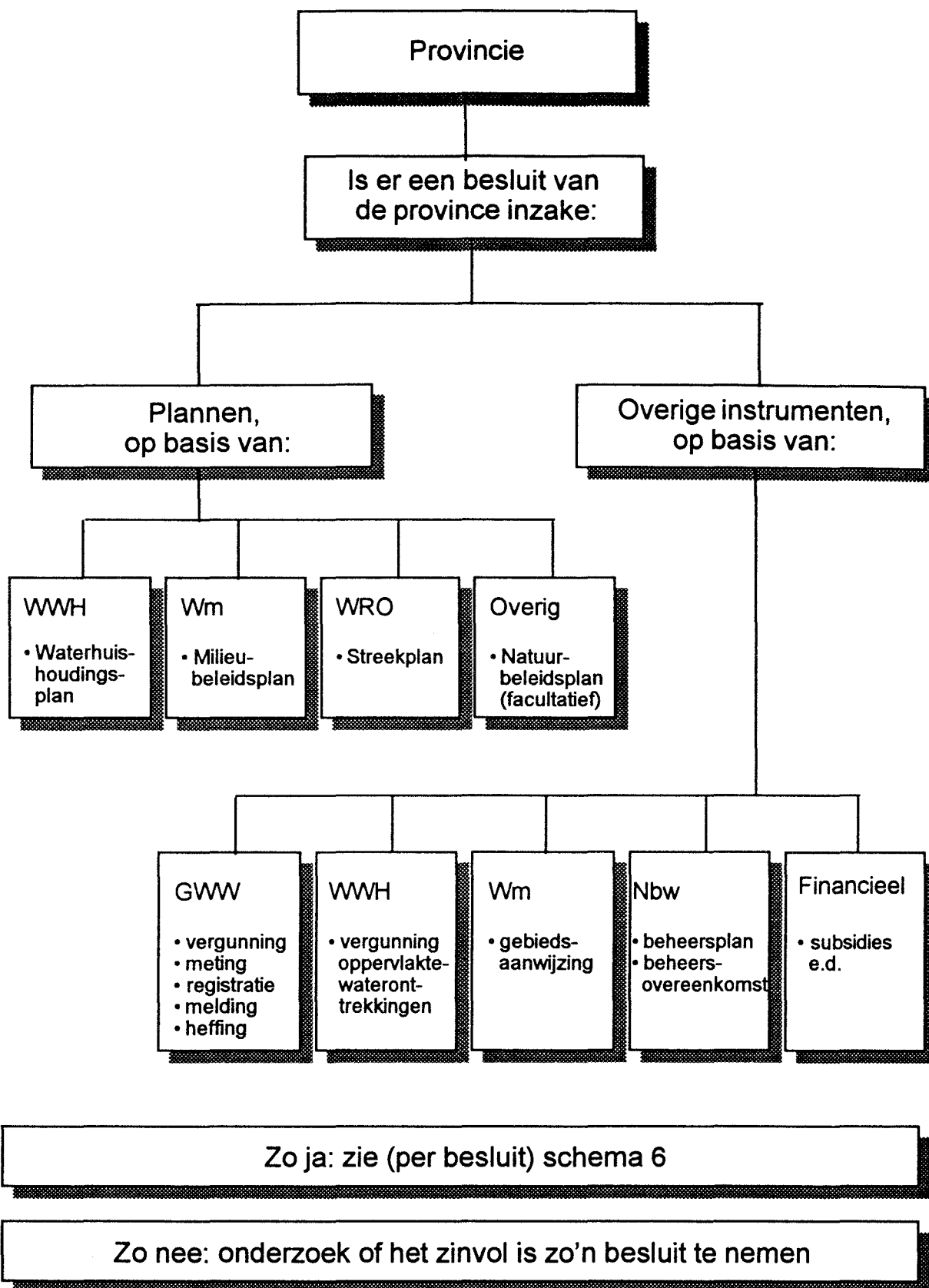
Uiteindelijk zal de exercitie per herstelproject kunnen leiden tot een herstelplan c.q een opsomming van te nemen maatregelen en daartoe in te zetten instrumenten en de wijze waarop met vernattingsschade wordt omgegaan.

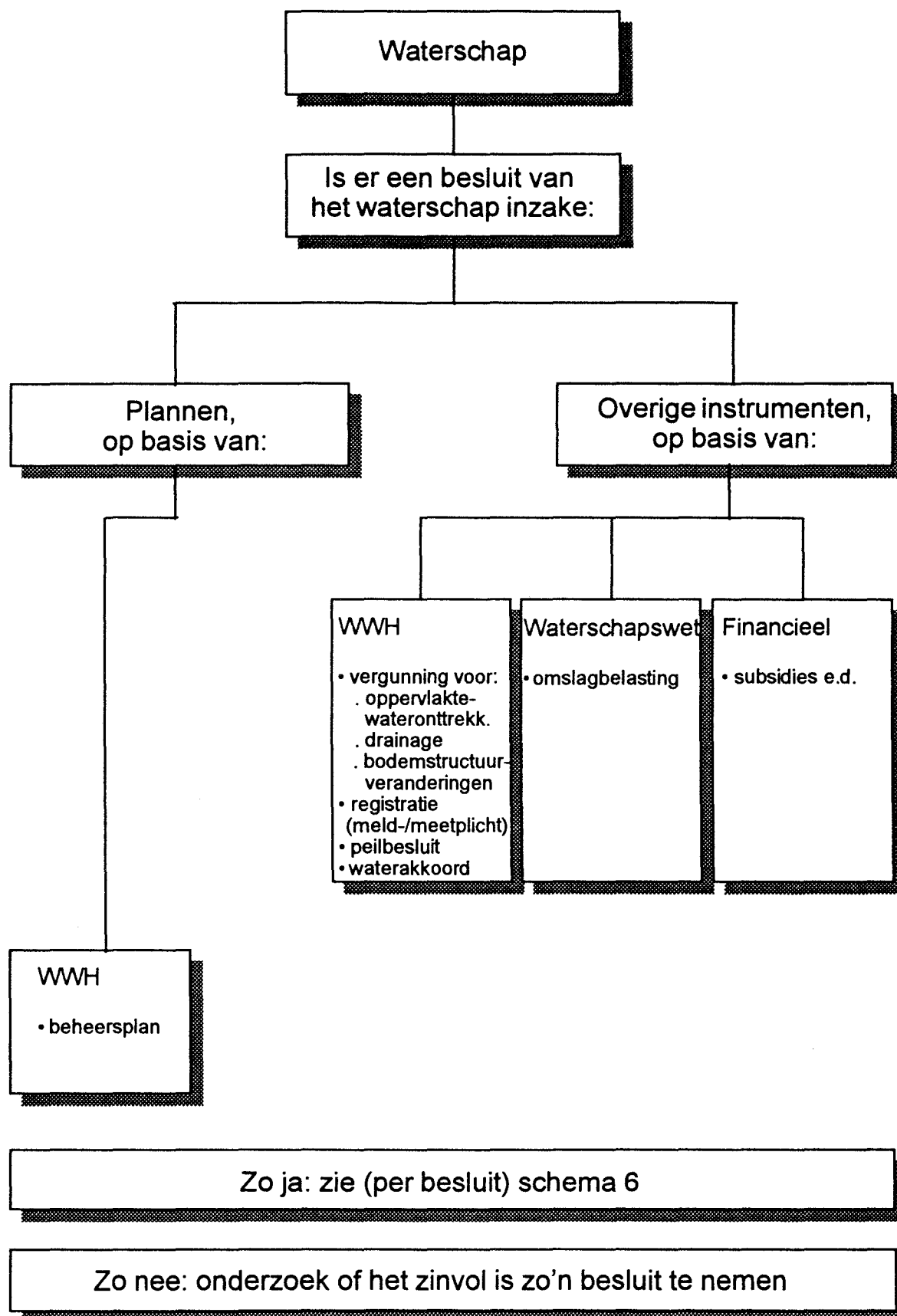


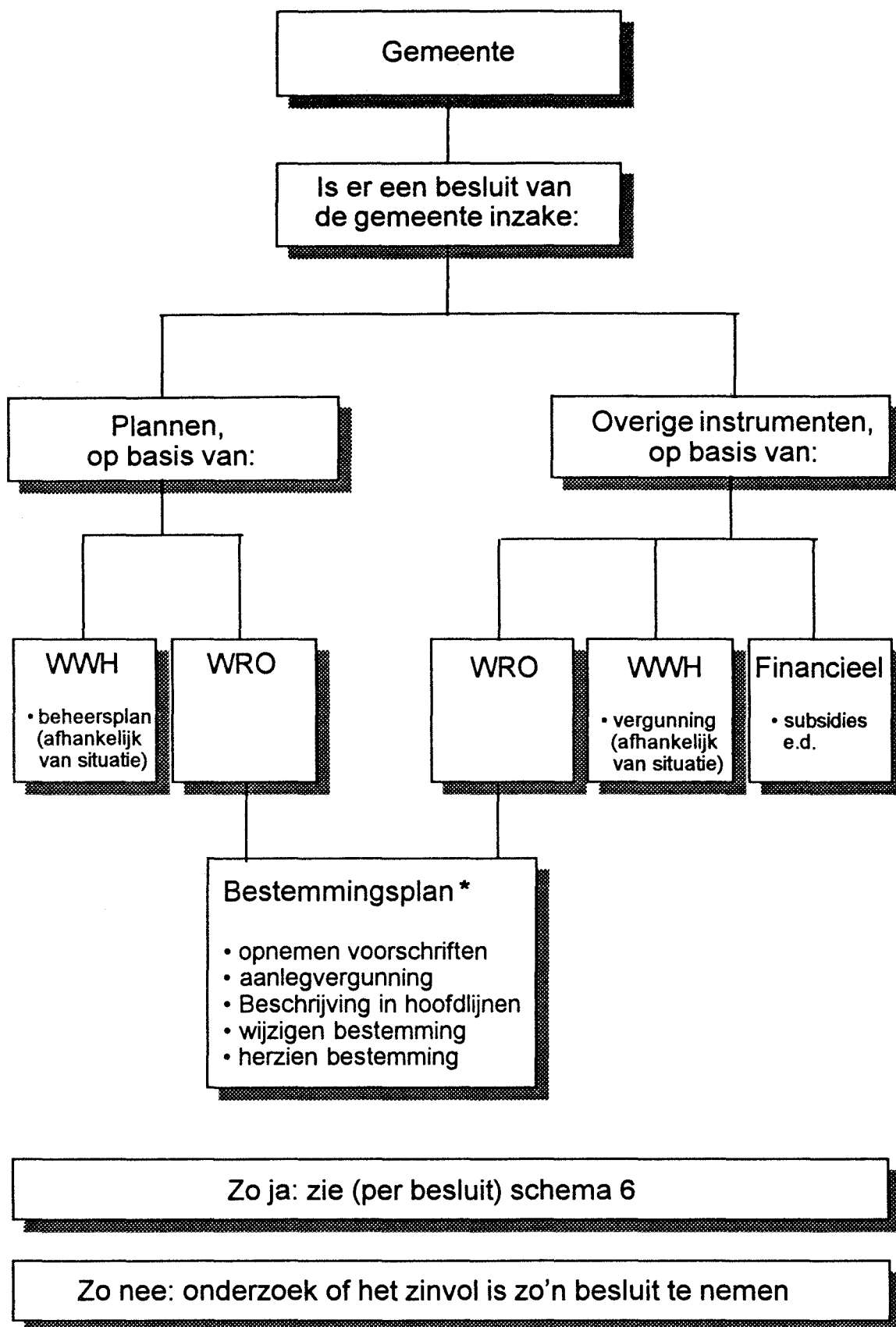


Zo ja: zie (per besluit) schema 6

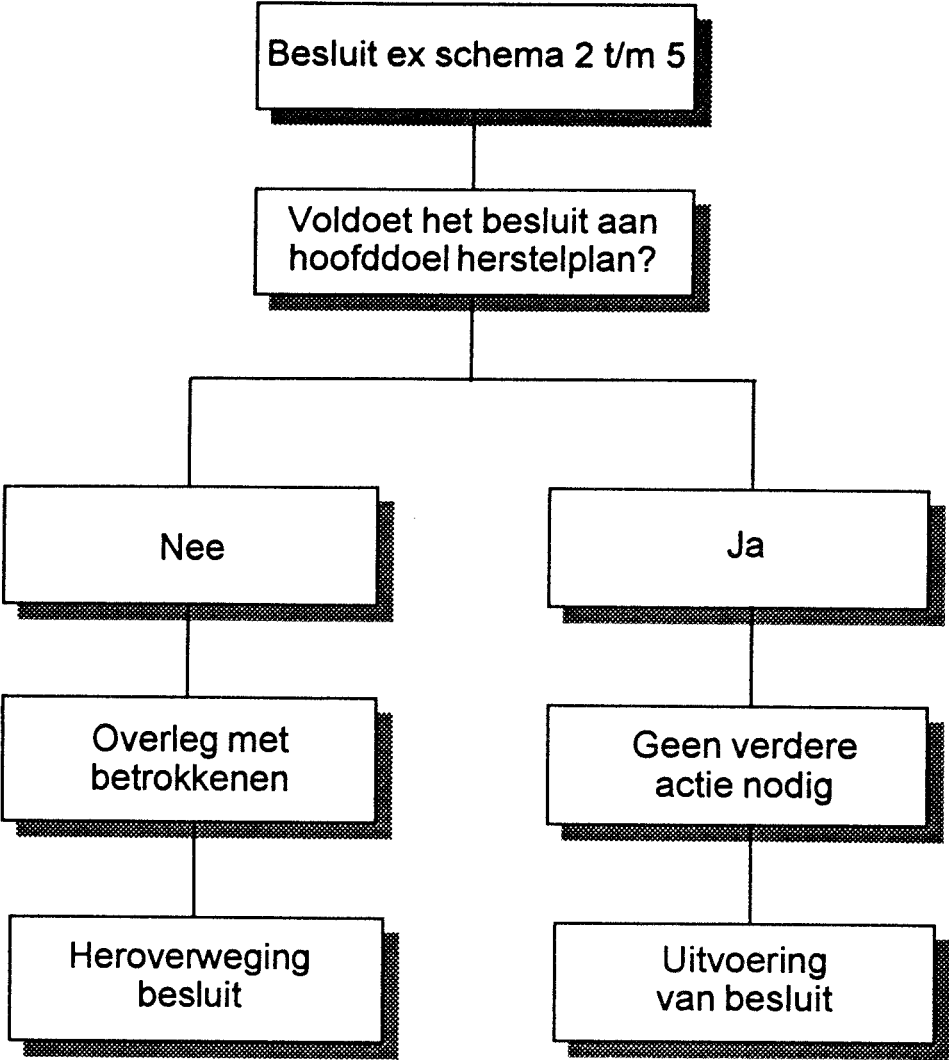
Zo nee: onderzoek of het zinvol is zo'n besluit te nemen

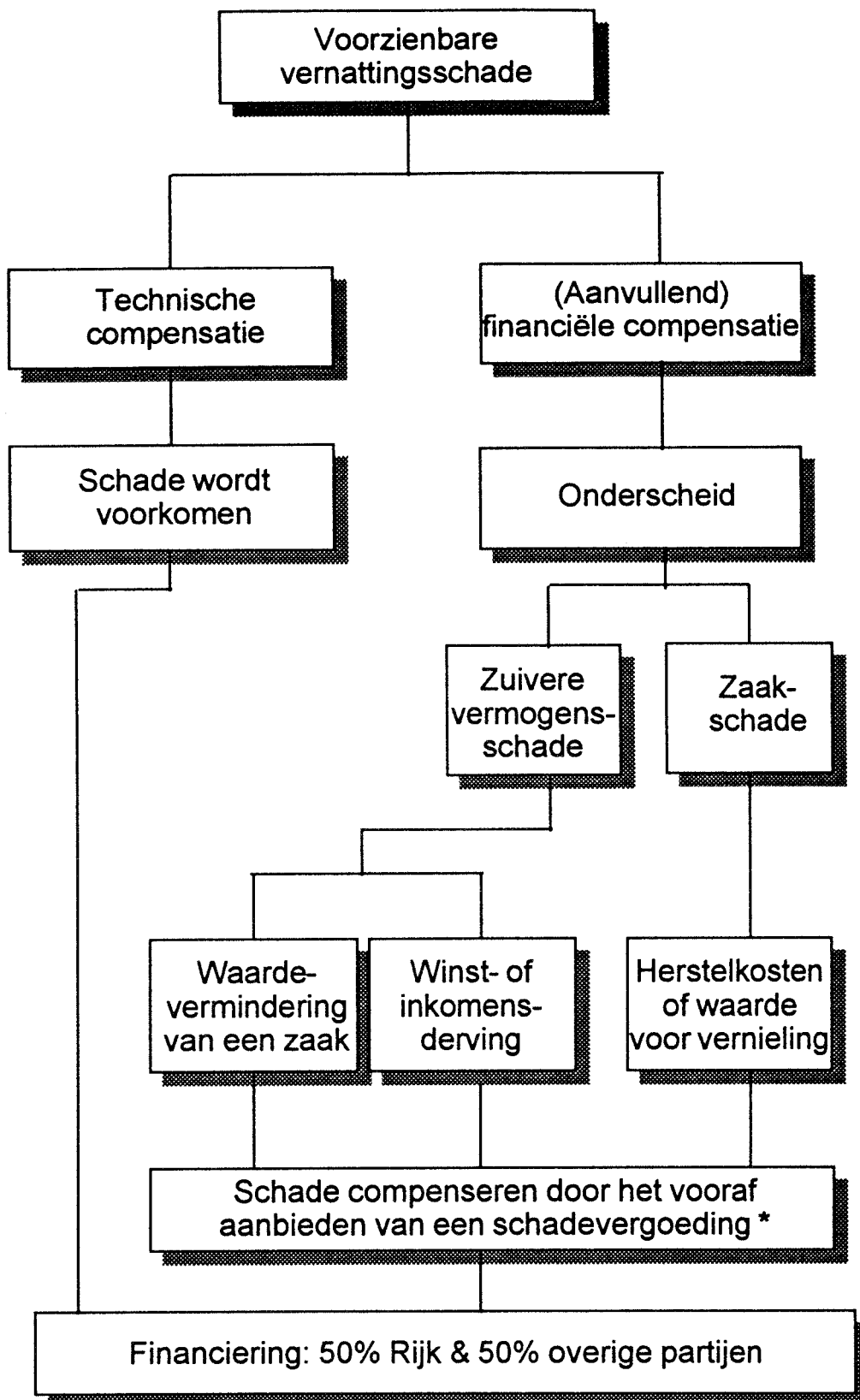




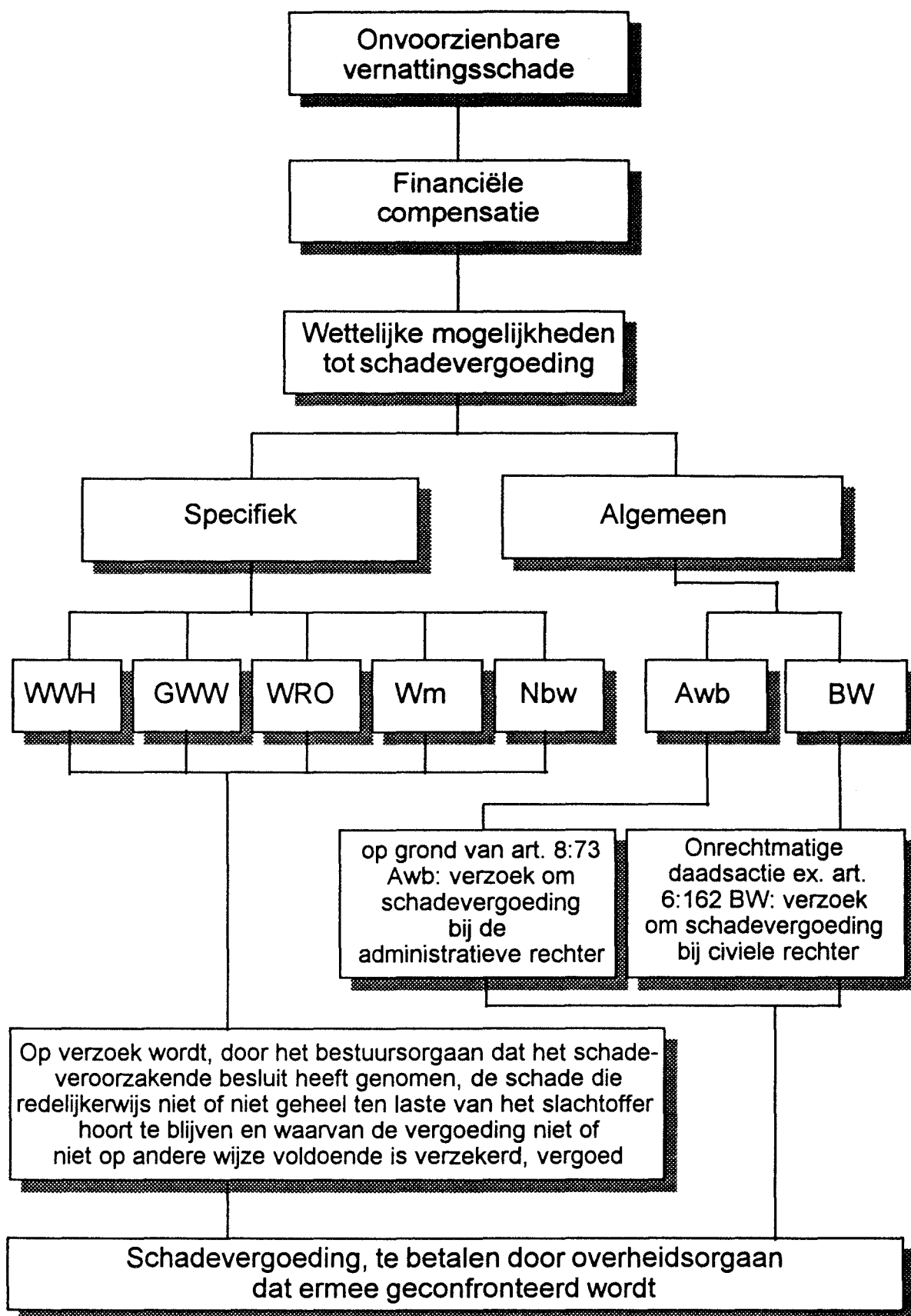


* structuurplan voor dit onderwerp niet relevant





* ideale situatie: laat de wettelijke schadevergoedingsregeling onverlet (zie schema 8)



6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Doel van het onderzoek

Deze studie beoogt een oplossing te bieden voor een aantal bestaande bestuurlijk-juridische knelpunten en onduidelijkheden, waardoor de verdrogingsbestrijding in Nederland in de praktijk vertraging oploopt. Op bestrijding van verdroging gerichte herstelmaatregelen in of in de nabijheid van een verdroogd natuurgebied kunnen namelijk tot gevolg hebben dat in een strook (landbouw-)gebied rondom het natuurgebied grond- en oppervlaktewaterpeilen stijgen. Voor individuele agrariërs kan deze 'vernatting' tot schade aanleiding geven: zogenoemde vernattingsschade.

Duidelijk is dat verdroging een probleem is dat zich niet op laat lossen binnen één beleidsveld of op één bestuursniveau. De praktijk wijst uit dat van de diverse overheden een brede(re) kijk op hun takenpakket verwacht wordt. Hoe aan deze brede(re) kijk binnen het bestaande bestuurlijk-juridisch kader invulling kan worden gegeven, is onderwerp van dit onderzoek.

Plan- en besluitvormingsprocessen

Tussen de terreinen waterhuishouding, milieubeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer bestaat een nauwe fysieke samenhang. In de praktijk betekent dit dat maatregelen op het ene spoor van invloed (kunnen) zijn op één of meer van de andere sporen. Een goede en doelmatige afstemming en coördinatie is dan ook onmisbaar. Deze eis klemmt temeer nu er vele functies in het geding zijn, met daarachter evenzoveel belangen. Planvorming maakt een zorgvuldige belangenafweging niet alleen mogelijk binnen de afzonderlijke sporen, maar vooral ook tussen de verschillende sporen.

Het is, gezien de gevarieerde bestuurlijke organisatie van de waterhuishouding, van groot belang dat de diverse plannen op de verschillende bestuurlijke niveaus goed op elkaar zijn afgestemd. Een goed overleg- en samenwerkingsklimaat in de regio is dan ook een eerste vereiste. Door in een vroeg stadium met elkaar in overleg te gaan, kunnen potentiële problemen worden voorkomen c.q. op tijd worden gesignaleerd.

Geconcludeerd kan worden dat de bestaande planstructuur voor een belangrijk deel voorziet in een goede afstemming en coördinatie. Waar deze randvoorwaarden voor een goede besluitvorming onvoldoende gewaarborgd zijn, wordt dit in de regel veroorzaakt door de onderlinge verschillen in de diverse planstelsels. Tegelijkertijd is opgevallen dat afstemming en coördinatie tussen de verschillende sporen (vrijwel) steeds op het strategische niveau plaatsvindt. Duidelijke keuzes worden hierbij echter niet altijd gemaakt. Deze omissie kan zich wreken op het operationele uitvoeringsniveau. In de praktijk, ook als het om anti-

verdrogingsprojecten gaat, gaat het er juist vooral om op dit niveau belangenafwegingen/keuzes te maken.

De afstemming tussen de diverse plannen van de waterhuishouding, ruimtelijke ordening en milieubeleid vindt hoofdzakelijk plaats via het zogenaamde 'haasje over springen'. Doordat echter de plannen op veel punten juist verschillen vertonen is 'haasje over springen' eigenlijk een discutabel afstemmingsmiddel. De bezwaren die er van uitgaan heeft een aantal provincies er dan ook toe gebracht hun streekplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan gelijktijdig vast te stellen. Deze praktijk valt zeker toe te juichen. De praktijk wijst nu eenmaal uit dat van de diverse overheden een brede(re) kijk op hun takenpakket verwacht wordt. Constructief overleg - zowel intern als extern - is een eerste voorwaarde om het verdrogingsprobleem, ook op het operationele niveau, aan te pakken. De bestuurlijke verhoudingen hoeven dan ook geen belemmering te vormen eventuele afstemmings- en coördinatieproblemen op te lossen.

Door het voeren van overleg kan een meer integrale benadering door het bestuur worden gevolgd. Toegekende functies in het ene plan voor een bepaald gebied zouden dan ook per definitie teruggevonden moeten kunnen worden in een ander plan dat op hetzelfde gebied betrekking heeft. Ook zouden gewenste grondwaterstanden en de gevolgen voor het grondwaterbeheer in daarbij behorende hydrologische zones een integraal onderdeel uit moeten maken van de provinciale waterhuishoudingsplannen. Een en ander zou dan in overleg met de kwantiteitsbeheerders plaats moeten vinden, waarbij tegelijkertijd de gewenste grondwaterstanden door die beheerders zouden moeten worden vastgesteld in hun beheersplannen.

Instrumenten en verantwoordelijkheden

Er zijn, zo is aangetoond, naast planvorming in beginsel voldoende andere juridische (en financiële) instrumenten beschikbaar om uitvoering te kunnen geven aan het anti-verdrogingsbeleid. De instrumenten zijn echter over verschillende wetten én over verschillende overheden verspreid (een schematisch overzicht hiervan is in hoofdstuk 3 opgenomen). In het onderhavig onderzoek is een inventarisatie en analyse gegeven van deze instrumenten. De conclusie hierbij is dat elk van de sporen water, milieu, ruimtelijke ordening en natuur over instrumenten beschikt die de gevolgen van de verdroging kunnen beperken of ongedaan kunnen maken.

Voor zover het om het (beheers-)instrumentarium voor de waterhuishouding gaat, kan worden aangesloten bij de grondwaterstandbeïnvloedende activiteiten: grondwateronttrekkingen en -infiltraties, ontwatering van gronden en oppervlaktewaterbeheer. Voor de regulering van deze activiteiten kent het waterhuishoudkundige spoor de Grondwaterwet (GWW) en de Wet op de waterhuishouding (WWH).

De mogelijkheden om grondwateronttrekkingen te reguleren - met name via registratie en vergunningverlening - kunnen worden aangewend om diezelfde onttrekkingen te beperken c.q. stop te zetten.

Oppervlaktewaterbeheer kan eveneens van invloed zijn op de stand van het grondwater. De WWH onderscheidt een aantal beheersinstrumenten, waarbij voor deze studie de meeste aandacht uit is gegaan naar de vergunningverlening, registratie en peilbeheer. Voor het reguleren van drainages biedt de WWH-vergunning goede aanknopingspunten. Registratie kan onder andere gebruikt worden om het verdrogingsprobleem te kwantificeren c.q. te monitoren. Ook peilverhoging kan steeds vaker effectief worden ingezet, zonder dat er direct van schade sprake hoeft te zijn. De rek die het oppervlaktewaterbeheer hier biedt zou door de waterschappen (nog beter) benut kunnen worden.

Voor een aantal verdrogingsgebieden kan onder omstandigheden een beroep worden gedaan op het instrumentarium van het milieubeheer. De Wet milieubeheer (Wm) biedt in de eerste plaats de mogelijkheid van de gebiedsaanwijzing. Verder is een aantal (geplande) activiteiten dat van invloed is op het kwantitatieve waterbeheer aangewezen als m.e.r.-plichtig.

Op het terrein van de ruimtelijke ordening geeft met name het gemeentelijk bestemmingsplan goede aanknopingspunten voor het voeren van een op verdrogingbestrijding gericht beleid. Het onderzoek laat zien dat het mogelijk is in een bestemmingsplan voorschriften op te nemen ter bescherming van omliggende bestemmingen. Er dient een dusdanige differentiatie in de bestemmingskeuze te bestaan dat rekening wordt gehouden met alle relevante belangen. In de praktijk verdient het dan ook aanbeveling te kiezen voor bestemmingen zoals 'agrarisch gebied met natuurwetenschappelijke (of landschappelijke) waarden' of 'natuurwetenschappelijk gebied met agrarisch medegebruik'. Dergelijke 'mengbestemmingen' zijn toelaatbaar en hebben voor agrariër respectievelijk natuurbeheerder tot gevolg dat in de betreffende gebieden ook rekening gehouden moet worden met het belang van natuur respectievelijk landbouw.

Bij de keuze van een bestemming kan ook al rekening worden gehouden met de toekomstige functie van een gebied als natuurontwikkelingsgebied. Van deze mogelijkheid zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden voor een natuurgebied waarin nog één of enkele agrariërs hun onderneming hebben. Het is ook mogelijk bij de keuze van de bestemming rekening te houden met de uitstraling van het betreffende gebied op buiten het plangebied gelegen natuurterreinen, bijvoorbeeld door een bestemmingsomschrijving als 'agrarisch gebied met bufferfunctie voor aangrenzend natuurgebied'. De bestemming kan zo gekozen worden dat activiteiten die leiden tot grondwaterpeilverhogingen in het natuurgebied, maar ook daarbuiten (in de bufferzones) mogelijk worden gemaakt.

Een bestemmingsplan kan, onder voorwaarden, ook worden gewijzigd. Hierdoor kan een

bepaalde bestemming worden veranderd. Het is bijvoorbeeld mogelijk een bufferfunctie op basis van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op te nemen. Ook kan de bestemming landbouw gewijzigd worden in een natuurbestemming. Beide voorbeelden passen prima in de verdrogingsproblematiek. Met name buffergebieden kunnen een oplossing bieden voor aangrenzende, soms conflicterende bestemmingen.

De conclusie is dan ook dat het bestemmingsplan goede mogelijkheden biedt (verdrogingsgevoelige) natuurgebieden zoveel mogelijk te beschermen. In de praktijk echter wordt in bestemmingsplannen nog niet altijd invulling gegeven aan veranderde inzichten en ontwikkelingen. Een belangrijke factor wordt daarbij gevormd door de vrees van gemeenten voor schadeclaims. De jurisprudentie van de laatste jaren vertoont echter een voorzichtige tendens steeds vaker in het voordeel van natuur- en milieubelangen te beslissen: aan het belang van de bescherming van het milieu wordt langzaam maar zeker een steeds groter gewicht toegekend.

De belangrijkste instrumenten voor uitvoering van het natuurbeheer, voor zover voor ons onderwerp van belang, zijn de mogelijkheid van de aanwijzing als (staats-)natuurmonument, het instrumentarium dat op grond van de Relatienota kan worden ingezet en de verwerving en subsidiëring van natuurterreinen.

Ook financiële instrumenten kunnen onder omstandigheden worden ingezet in de strijd tegen de verdroging. Behalve aan diverse subsidie- en stimuleringsregelingen (zoals de GEBEVE-regeling) moet hierbij vooral worden gedacht aan de mogelijkheden van de provinciale grondwaterheffing, de Wet belastingen op milieugrondslag, de waterschapsomslag en de mogelijkheden binnen het kader van de landinrichting.

Vernattingsschade

Het bestuurlijk-juridisch instrumentarium dat ingezet kan worden om de verdroging zelf (zoveel mogelijk) te bestrijden, is hiervoor uiteengezet. Echter, inzet van deze instrumenten kan voor sommige agrariërs tot onevenredige vernattingsschade aanleiding geven. Deze onevenredigheid kan worden weggenomen door het compenseren van de schade. Een zorgvuldige belangenafweging vereist dat voorafgaand aan de uitvoering van herstelprojecten wordt aangegeven op welke wijze de schade zal worden gecompenseerd. Voorkomen moet worden dat agrariërs niet bereid zijn mee te werken aan anti-verdrogingsprojecten, omdat duidelijkheid over de compensatiemogelijkheden ontbreekt.

De vernattingsschade is te onderscheiden in enerzijds *voorzienbare* en anderzijds *onvoorzienbare* vernattingsschade. De voorzienbare schade is die schade die het voorzienbare gevolg is van de inzet van (door partijen overeengekomen) instrumenten. In eerste instantie zal de voorzienbare schade zoveel mogelijk gecompenseerd moeten worden door het treffen

van technische (infrastructurele) maatregelen. De schade wordt hiermee feitelijk voorkomen. De aard van de maatregelen kan overigens per project verschillen. De kosten van de infrastructurale maatregelen maken onderdeel uit van de totale projectkosten.

Ondanks het treffen van technische maatregelen kan het zijn dat er (aanvullend) financiële compensatie vereist is. De voorzienbare schade zou (ook) tot de 'normale' projectkosten gerekend moeten worden. Door hiervoor te kiezen, wordt uitdrukking gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die alle betrokken partijen bij een herstelproject aanvaarden wanneer het om de verdrogingsbestrijding gaat. Door de voorzienbare schade mee te nemen als onderdeel van de totale projectkosten kan een momenteel in de praktijk optredend bestuurlijk probleem worden weggenomen. Het komt namelijk voor dat noodzakelijke maatregelen niet worden genomen omdat (de vrees bestaat dat) schadeclaims te eenzijdig bij één partij komen te liggen.

In hoeverre publiek- en privaatrechtelijke partijen projecten mede financieren, zal door constructief overleg per individueel project geregeld moeten worden. Voorstelbaar is dat het Rijk - analoog aan de GEBEVE-regeling - in ieder geval de helft van de projectkosten financiert. De overige 50% zal (per project) ingevuld moeten worden. Voor zover het om de bijdrage van het Rijk gaat zal de GEBEVE-regeling de voornaamste bron van financiering vormen. De vergoedingen voor voorzienbare schade kunnen via deze regeling gecompenseerd worden. Voor de periode ná 1998 zal moeten worden bezien of de bijdrageregeling verlengd moet worden, dan wel of er anderszins een voorziening moet worden getroffen.

Aanbevolen wordt om *voorafgaand* aan de uitvoering van herstelprojecten in één keer de totale op te treden schade te vergoeden (afkoopsom-constructie). Dit is mogelijk door de schade te kapitaliseren (over een periode van bijvoorbeeld tien jaar). Er kan hier gebruik worden gemaakt van, dan wel aangesloten worden bij (reeds bestaande) methodieken. Noodzakelijk is wel dat overeenstemming moet worden bereikt over de aannames (parameters) die aan de berekeningen ten grondslag liggen.

In uitzonderingsgevallen kan het voorkomen dat schade ontstaat waarmee vooraf om welke reden(en) dan ook geen rekening kon worden gehouden. Dit is de onvoorzienbare schade die op zou kunnen treden gedurende en na afloop van een verdrogingsproject. De onvoorzienbare schade als zodanig kan niet uit de projectkosten worden gefinancierd. Essentieel is immers dat vooraf duidelijkheid bestaat over de hoogte van de totale projectkosten. Voor eventuele claims voor onvoorzienbare schade wordt dan ook aanbevolen aan te sluiten bij de wettelijke schadevergoedingsregelingen. Om mogelijke onduidelijkheid ten aanzien hiervan weg te nemen geldt dat ook wat dit betreft vóóraf inzicht geboden moet worden in (de mogelijkheden van) die regelingen. De belangrijkste specifieke schadevergoedingsregelingen die voor de onvoorzienbare vernattingsschade van belang kunnen zijn, zijn in de studie uiteengezet.

Vaststellen van de omvang van de te vergoeden vernattingsschade vindt plaats door waardering. Elk geval van voorzienbare of onvoorzienbare vernattingsschade is te herleiden tot zuivere vermogensschade en/of zaakschade en kan vanuit die hoedanigheid gewaardeerd worden. In deze studie is de aandacht vooral uitgegaan naar de zuivere vermogensschade, zoals waardevermindering van de grond, verminderde gewasopbrengsten en gederfde arbeidsinkomsten.

Buiten de waardering van de schade zelf is er een aantal factoren dat tot een vermindering van schadevergoeding kan leiden, zoals onzorgvuldig gedrag, waardoor mogelijk meer schade ontstaat dan nodig was geweest. Ook wanneer de schadeveroorzakende gebeurtenis voor één en dezelfde persoon naast nadeel tevens voordeel oplevert, spreekt het voor zich dat de waarde van dit voordeel met de schadevergoeding wordt verrekend.

Behalve de vraag hoe schade gewaardeerd wordt, is het tevens belangrijk te beslissen over de vraag wie de schade vaststelt. Ten aanzien van dit aspect is ook hier het onderscheid gehanteerd tussen voorzienbare en onvoorzienbare schade. Voor wat betreft de voorzienbare schade geldt dat hierbij voor een belangrijk deel kan worden aangesloten bij al bestaande praktijkervaringen (modelberekeningen). Indien en voor zover de huidige praktijk op dit punt tekortschiet, zullen partijen in overleg tot een waardering van de omvang van de schade moeten komen. Voor onvoorzienbare schade is eerder gesteld dat wordt aangesloten bij de wettelijke schadevergoedingsmogelijkheden. De schade zal, afhankelijk van de te volgen regeling, worden begroot door het overheidsorgaan dat met de schadeclaim geconfronteerd wordt, dan wel door de rechter.

Aanpak herstelprojecten: het herstelplan

Het verdrogingsprobleem zal op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen moeten worden aangepakt. Tot de betrokken partijen moeten daarbij niet alleen de overheidsorganen worden gerekend. Alle belanghebbenden - de overheidsorganisaties, de agrariërs, de drinkwaterleidingbedrijven, de terreinbeheerders en de natuur- en milieu-organisaties - dienen bij het werken aan oplossing en betrokken te worden. Essentieel voor een goede effectuering van de overeenkomst is dat er een sfeer van constructieve samenwerking gecreëerd wordt: de afspraken moeten door een ieder gedragen worden. Hiermee kan de kans op conflicten en/of 'breuken' (in de toekomst) zoveel mogelijk worden gereduceerd.

De afspraken kunnen worden vastgelegd in een, per verdrogingsgebied op te stellen en uit te voeren herstelplan. *Hoofddoel van het herstelplan is de gevolgen van de verdroging voor een specifiek natuurgebied zoveel mogelijk ongedaan te maken om aldus een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan de nationale verdrogingsdoelstelling.* Het opstellen van een herstelplan leidt ertoe dat de gesignaleerde bestuurlijke-juridische knelpunten kunnen worden weggenomen.

Het in samenwerking op te stellen en uit te voeren herstelplan zal zich in eerste instantie moeten richten op de inzet van beschikbare technische en juridische instrumenten, zoals die in dit onderzoek zijn geïnventariseerd. Per verdrogingsgebied zal met elkaar bekeken moeten worden welke (combinatie van) instrumenten het meest efficiënt en effectief ingezet kunnen worden. Elk te herstellen natuurgebied vraagt om een eigen specifieke aanpak. Het is aan de betrokken partijen om hierover met elkaar te beslissen. Bij de inzet van nieuwe instrumenten zal ook overeenstemming moeten worden bereikt over de termijn waarbinnen de uitvoering gerealiseerd moet worden.

Afspraken over het in te zetten instrumentarium alleen zijn onvoldoende. Zo mogelijk nog belangrijker is overeenstemming over de vraag hoe met eventuele vernattingschade wordt omgegaan. Door over het schadevergoedingsaspect vooraf met de betrokken partijen afspraken te maken kunnen de anti-verdrogingsprojecten efficiënter worden uitgevoerd. Vooraf moet worden gecommuniceerd en aangegeven met welke vormen van technische en/of (aanvullend) financiële compensatie in de (on-)voorzienbare schade voorzien wordt/kan worden.

Om ervoor te zorgen dat alle relevante aspecten aandacht krijgen is in hoofdstuk 5 een 'checklist' gepresenteerd. Deze checklist kan dienst doen als hulpmiddel bij het opstellen en uitvoeren van een herstelplan.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het herstelplan hoort bij de provincie en de

Vernattingsschade als gevolg van verdrogingsbestrijding

waterschappen te liggen. De provincie is de aangewezen overheidsinstantie om de bestrijding van de verdroging te sturen en te coördineren. Vervolgens ligt er, voor zover er maatregelen in het oppervlaktewaterbeheer nodig zijn, een duidelijke uitvoerende taak voor de waterschappen.

Aanbevelingen

Tot slot willen wij hier de belangrijkste aanbevelingen op een rij zetten.

1. Het is van groot belang dat de diverse plannen op de verschillende bestuurlijke niveaus goed op elkaar zijn afgestemd. Een goed overleg- en samenwerkingsklimaat in de regio is dan ook een eerste vereiste. Door in een vroeg stadium met elkaar, zowel op strategisch als op operationeel niveau, in overleg te gaan, kunnen potentiële problemen worden voorkomen c.q. op tijd worden signaleerd;
2. De bezwaren die van het zogenoemde 'haasje over springen' uitgaan kunnen voor een belangrijk deel ondervangen worden wanneer streekplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan gelijktijdig worden vastgesteld. In een aantal provincies gebeurt dit overigens ook al;
3. Er zijn naast planvorming in beginsel voldoende andere juridische (en financiële) instrumenten beschikbaar om uitvoering te kunnen geven aan het anti-verdrogingsbeleid. De bestaande mogelijkheden kunnen beter worden benut: dit geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheden die het peilbeheer en het bestemmingsplan bieden;
4. De voorzienbare schade zou, evenals de kosten van de infrastructuurle maatregelen, tot de 'normale' projectkosten gerekend moeten worden. Door hiervoor te kiezen, wordt uitdrukking gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen bij een herstelproject;
5. Hoe projecten worden gefinancierd, zal door constructief overleg per individueel project geregeld moeten worden. Voorstelbaar is dat het Rijk - analoog aan de GEBEVE-regeling - in ieder geval de helft van de projectkosten financiert. De overige 50% zal (per project) door zowel de publiek- als de privaatrechtelijke partijen ingevuld moeten worden;
6. De vergoedingen voor voorzienbare schade kunnen via de GEBEVE-regeling gecompenseerd worden. Voor de periode ná 1998 zal moeten worden gezien of de bijdrageregeling verlengd moet worden, dan wel of er anderszins een voorziening moet worden getroffen. Een evaluatie van de bijdrageregeling is tegen die tijd dan ook op zijn plaats;
7. Aanbevolen wordt om voorafgaand aan de uitvoering van een herstelproject in één keer de totale op te treden voorzienbare schade te vergoeden (afkoopsom-constructie). Periodieke (jaarlijkse) vergoedingen achteraf wordt afgeraden;
8. Voor eventuele claims voor onvoorzienbare schade wordt aanbevolen aan te sluiten bij de wettelijke schadevergoedingsregelingen, zoals die in het rapport zijn behandeld;
9. Per verdrogingsgebied wordt aanbevolen een herstelplan op te stellen dat zich zal moeten richten op:
 - de inzet van beschikbare technische, juridische en financiële instrumenten,
 - de vraag hoe met eventuele vernattingsschade wordt omgegaan.

- Bij het opstellen van het herstelplan kan gebruik worden gemaakt van de in het rapport opgenomen checklist (hoofdstuk 5);
10. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het herstelplan hoort bij de provincie en de waterschappen te liggen. De provincie is de aangewezen overheidsinstantie om de bestrijding van de verdroging te sturen en te coördineren. Vervolgens ligt er, voor zover er maatregelen in het oppervlaktewaterbeheer nodig zijn, een duidelijke uitvoerende taak voor de waterschappen.

LITERATUURLIJST

- Asser, C. en A.S. Hartkamp (1992), *Verbintenissenrecht, deel 1: De verbintenis in het algemeen*, negende druk, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle.
- Backes, Ch.W. (1993), *Juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle.
- Bakker, E.H., in: Bakker, E.H. en P.C.E. van Wijmen (1989), "De Natuurbeschermingswet", Preadvies uitgebracht ten behoeve van de Vereniging voor Milieurecht (1988-4), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 1-133.
- Barendrecht, J.M. (1985), "Schadeberekening en herstel van de schade", in: WPNR 5764, p. 789-796.
- Brussaard, W. e.a. (1993), *Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle.
- Brussaard, W. en J.H. Enter (1990), "Het stelsel van milieubeleidsplanning in relatie tot ruimtelijke ordenings- en waterhuishoudingsplanning", *Milieu en Recht*, 1990/5, p. 222-230.
- Buuren, van P.J.J. e.a. (1990a), *Evaluatie beheersinstrumentarium Grondwaterwet, onderzoek naar de toepassing van de instrumenten registratie en vergunning*, Lelystad.
- Buuren, van P.J.J. e.a. (1990b), *Ontwikkelingen in waterstaatswetgeving*, Lelystad.
- Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer (1992), "Financieringsstructuur integraal waterbeheer", SDU Uitgeverij, Den Haag.
- Dewachter, M.M.F., A.G.G. Heeren en F.A.M. Helmich (1992), "Verdrogingsbestrijding", *Waterschapsbelangen* 1992/13, p. 527.
- Evaluatienota Water, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 21 250, nrs. 27-28.
- Gier, de A.A.J. (1993), "De juridische betekenis van het streekplan", NISER/W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Glasbergen, P., M.C. Groenenberg en F.A. Roorda (1989), "Naar een strategisch grondwaterbeheer", VUGA, Den Haag.
- Grontmij (1994), "Detailberekeningen haalbaarheidsonderzoek bestrijding verdroging project 't Zand/De Wiersse (inclusief supplement)", Grontmij, Zeist.
- Haccoû, H. en P. Veelenturf (1991), "Beleidsafstemming als methodisch probleem", *Milieu en Recht*, p. 522-533.
- Hall, van A. (1990), "Via flexibele wetgeving naar flexibele beheersvormen", *Waterschapsbelangen* 1990/16, p. 553-563.
- Havekes, H.J.M. en W.G.M. Heldens (1990), "De Wet op de waterhuishouding: integraal waterbeheer in juridisch perspectief", Koninklijke Vermande, Lelystad.
- Havekes, H.J.M., W.R. van Heemst, O. van der Heide en J.T. van der Wal (1994), "Het waterschap in kort bestek", 1994/1995, VUGA/Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Heldens, W.G.M. (1994), "De Wet op de waterhuishouding: vier jaar ervaringen", *Waterschapsbelangen* 1994/13, p. 551-555.
- "Intentieverklaring en beleidsplan waterhuishouding Groote Peel (1994)
- IPO (1994), Project A83, "Houden we het droog?", Den Haag.
- IPO, VNG en Ministerie van VROM (1994), "Op weg naar een nieuw buitengebied", brochure, Den Haag.
- Kuijpers, C.B.F., M.H.B. Pen-Soetermeer en F.H. ter Welle (1993), "Water voor ruimte?", in:

- Stedebouw en Volkshuisvesting, 1993/2, pp. 22-27.
- Michiels, F.C.M.A. (1992), De wet milieubeheer, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Teeuwen, H. (1990, A), "De planstructuur van de Wet op de waterhuishouding", Waterschapsbelangen 1990, nr 16, p. 546-552.
- Teeuwen, H. (1990, B), Wet op de waterhuishouding (commentaar), "Handboek Milieuhygiëne", onderdeel D-42.
- Troostwijk, H. (1994), Ruimtelijke ordeningsrecht, vierde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Unie van Waterschappen (1990), "Oppervlaktewaterbeheer in relatie tot grondwaterbeheer", Rapport van de Werkgroep relatie oppervlaktewaterbeheer-grondwaterbeheer, Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Unie van Waterschappen (1991), "Leidraad voor het opstellen van waterakkoorden", Unie van waterschappen, Den Haag.
- Unie van Waterschappen (1993), "Verantwoordelijkheden van waterschappen met betrekking tot de verdrogingsbestrijding", notitie 27 juli 1993, Den Haag.
- Unie van Waterschappen (1993), "Vergunningverlening voor drainages", notitie 23 juni 1993, Den Haag.
- Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21879.
- VNG/UvW (1990), "De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten", VNG Den Haag.
- Wijk, van H.D., W. Konijnenbelt en R.M. van Male (1994), "Hoofdstukken van administratief recht", Lemma BV, Utrecht.
- Wijmen, van P.C.E. (1991), "Een verwaterd milieu; waar staat het waterschap?", Waterschapsbelangen 1991/21, p. 791-796.

Bijlage 1

Vraagstelling onderzoeksproject bestuurlijk-juridische verantwoordelijkheden voor landbouwschade als gevolg van verdrogingsbestrijding

1 Achtergrond

Verdroging in natuurgebieden kan in veel gevallen bestreden worden met waterhuishoudkundige maatregelen. Maatregelen in het oppervlaktewaterbeheer, die in principe door het waterschap genomen worden, kunnen tot gevolg hebben dat het agrarisch gebied in de directe omgeving van het natuurgebied natter wordt. Er kan immers sprake zijn van hogere oppervlaktewaterpeilen of verandering van kwelstromen. Daarbij kan het zowel gaan om maatregelen in het natuurgebied met een uitstraling op de omgeving als om maatregelen die buiten het natuurgebied genomen moeten worden ten behoeve van het betreffende natuurgebied. Vernatting van agrarisch gebied kan incidenteel leiden tot verhoogde produktie maar zal in de meeste gevallen tot schade leiden voor de landbouw. Te denken valt aan lagere gewasopbrengsten, belemmeringen in de bedrijfsvoering in verband met verminderde draagkracht van de grond, of het minder effectief functioneren van drains doordat deze onder water komen te liggen. Waar dit speelt, zal er, indien er sprake is van onevenredige schade, een oplossing gevonden moeten worden voor het compenseren van deze schade. Zolang bedoelde oplossing er niet is, zal dit een belemmering vormen voor het van de grond komen van de verdrogingsbestrijding. In de praktijk loopt men bij een groot aantal projecten tegen deze problematiek aan (Brummen-Voorst, Bennekomse Meent, 't Zand/de Wiersse, De Peel).

Uitgangspunt bij verdrogingsbestrijding zal moeten zijn dat de waterhuishoudkundige infrastructuur zodanig wordt opgezet of aangepast dat een situatie ontstaat waarbij herstel van verdroogde natuurwaarden kan optreden, terwijl de eventuele negatieve effecten op agrarisch gebied zo minimaal mogelijk zijn. Als de waterhuishoudkundige maatregelen dan toch onaanvaardbare vernatting tot gevolg hebben zijn er verschillende situaties denkbaar.

Onder bepaalde omstandigheden zijn negatieve effecten als gevolg van vernatting te voorkomen door compenserende maatregelen op perceelsniveau (ontwateringssloot, drainage, greppels). Gedacht kan worden aan intensiever draineren, voor zover dit niet in strijd is met de aanvankelijke opzet van de anti-verdrogingsmaatregelen. Niet altijd is van te voren met zekerheid te zeggen waar compenserende maatregelen op perceelsniveau nodig zijn. Er zal dus vaak rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid dat na uitvoering van het verdrogingsproject alsnog (extra) compenserende maatregelen gewenst zijn. Ook kan na afloop van het project blijken dat er toch schade optreedt die niet te compenseren is. Van te voren dient voor deze gevallen duidelijkheid gegeven te worden over de dan te hanteren schaderegeling. Het bestaan van een dergelijke schaderegeling is van groot belang voor het creëren van draagvlak in de streek voor het betreffende verdrogingsproject.

Wanneer bij anti-verdrogingsmaatregelen de negatieve effecten van vernatting niet meer ongedaan te maken zijn met technische maatregelen, zijn er in feite drie opties, afhankelijk van welk belang het zwaarst weegt:

- a het project wordt aangepast: minder vergaande maatregelen, met als consequentie het bijstellen van doelen t.a.v. herstel van de natuurwaarden;
- b de betreffende grond wordt aangekocht (bijvoorbeeld meegenomen in de begrenzi-

- ng van Relatienota- en natuurontwikkelingsgebieden);
- c de betreffende grondgebruiker wordt middels een financiële tegemoetkoming gecompenseerd voor schade die redelijkerwijs niet ten laste van hem/haar kan blijven.

2 Afbakening onderzoek

In dit onderzoeksproject gaat het erom duidelijkheid te scheppen over de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen in situaties waarin sprake is van negatieve effecten die ofwel door extra maatregelen op perceelsniveau voorkomen kunnen/moeten worden ofwel middels een financiële tegemoetkoming vergoed worden. Bovengenoemde opties van het bijstellen van doelen of het aankopen van gronden zijn hierbij dus niet aan de orde. De uitgangssituatie voor het onderzoek kan dan als volgt omschreven worden:

- * Er worden waterhuishoudkundige maatregelen door de oppervlaktewaterbeheerder getroffen om verdroging van natuur tegen te gaan. Deze hebben vernatting tot gevolg van gronden die in agrarisch gebruik zijn, die leidt tot landbouwschade.

Uitgangspunt is dus dát er concreet aanwijsbare schade optreedt, die geheel of gedeeltelijk vergoed of door extra maatregelen voorkomen moet worden.

De agrarische sector is natuurlijk niet de enige die schade kan ondervinden van anti-verdrogingsmaatregelen. Er kan bijvoorbeeld ook schade aan de bebouwing optreden.

Dit onderzoek dient zich echter uitdrukkelijk te beperken tot landbouwschade.

De bestaande wet- en regelgeving en het bestaande instrumentarium worden als randvoorwaarden voor het onderzoek beschouwd.

3 Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoeksproject is:

- 1 duidelijkheid te scheppen over de procedures en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het wettelijke plan- en besluitvormingsproces dat leidt tot anti-verdrogingsmaatregelen met schade voor de landbouw als neveneffect;
- 2 duidelijkheid te scheppen over de financiële verantwoordelijkheden voor schade op grond van 1, alsmede over de inzetbaarheid van subsidie-, stimulerings- en schaderegelingen binnen de bestaande wetgeving ten aanzien van milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur;
- 3 aanbevelingen te doen t.a.v. de gewenste procedures en verantwoordelijkheidsverdeling bij de implementatie van 1 en 2;

om op grond daarvan tot afspraken te kunnen komen tussen de bij verdrogingsbestrijding betrokken partijen over hoe om te gaan met de financiële consequenties van bij verdrogingsbestrijding optredende landbouwschade. De bedoeling hiermee is een bestuurlijk-juridische hinderpaal bij de verdrogingsbestrijding in de praktijk weg te nemen.

4 Aandachtspunten bij de analyse

4.1 Te onderscheiden schade-situaties

Zoals reeds naar voren kwam onder het kopje Achtergrond, zijn er verschillende schade-situaties te onderscheiden. Van belang is duidelijkheid te krijgen over mogelijk-

ke verschillen in verantwoordelijkheid en de gevolgen daarvan juridisch en financieel. Hieronder wordt op een rijtje gezet welke variabelen in elk geval gewenst zijn in de analyse te betrekken.

a maatregelen binnen of buiten het natuurgebied

- 1 De landbouwschade kan ontstaan door waterhuishoudkundige maatregelen die in het natuurgebied genomen worden en daarbuiten een vernattend effect hebben.
- 2 De landbouwschade kan ontstaan doordat in de directe omgeving van het natuurgebied waterhuishoudkundige maatregelen genomen worden om de verdroging in het natuurgebied op te heffen.

b schade die wel of niet compenseerbaar is door technische maatregelen op het perceel

- 1 Wanneer de negatieve effecten van vernatting kunnen worden opgeheven door aanvullende technische maatregelen op het perceel (ontwateringssloot, drainage) kan de landbouwschade worden uitgedrukt in de kosten van die extra maatregelen.
- 2 Wanneer de negatieve effecten van vernatting niet kunnen worden opgeheven kan de landbouwschade worden uitgedrukt in de kosten die samenhangen met de inkomstenderving.

c schade wel of niet van te voren bekend en kwantificeerbaar

- 1 Het kan zijn dat de optredende schade (in welke vorm dan ook, zie onder b) van te voren te bepalen is en derhalve te kwantificeren of op voorhand technisch te compenseren.
- 2 Het kan ook zijn dat de schade pas na uitvoering van het project duidelijk wordt. Voor deze onvoorziene schade moet wel op voorhand duidelijk zijn welke regeling zal worden gevolgd.

4.2 Planvorming en juridisch instrumentarium

Waterhuishoudkundige maatregelen ter bestrijding van verdroging moeten in principe zijn verankerd in de plannen in het waterhuishoudkundige spoor (provinciaal waterhuishoudingsplan en beheersplan) en het ruimtelijke ordenings-spoor (streekplan en bestemmingsplan). De verhouding en afstemming tussen die twee sporen vormt een belangrijk punt van aandacht voor het onderzoek.

Enerzijds is de vraag hoe de waterhuishoudkundige maatregelen idealiter in de verschillende planvormen in de juiste chronologische volgorde verankerd worden. Hierbij speelt heel expliciet de vraag hoe functie (beheersplan) en bestemming (bestemmingsplan) van het gebied waar landbouwschade optreedt, geformuleerd moeten worden. Deze vraag wordt geïllustreerd door het gegeven dat een puur landbouwkundige functie in het bestemmingsplan geen maatregelen in datzelfde gebied toelaat die oncompenseerbare landbouwschade tot gevolg hebben.

Anderzijds is de vraag wat de mogelijkheden zijn om sneller dan de formeel gewenste procedure toelaat toch tot waterhuishoudkundige maatregelen ter bestrijding van verdroging te komen en hoe de verantwoordelijkheden daarbij dan liggen. Deze vraag wordt geïllustreerd door de situatie dat de aanpassing van het bestemmingsplan

achterloopt en men toch in het gebied aan de slag wil.

Een ander belangrijk aandachtspunt is of voor de anti-verdrogingsmaatregelen, die in het beheersplan zijn verankerd, gebruik wordt gemaakt van een specifiek instrument uit de Wet op de Waterhuishouding (peilbesluit of waterakkoord bijvoorbeeld). Dit heeft immers juridische consequenties. Belangrijk is tevens om na te gaan welke regelingen (schade en subsidie) binnen de bestaande Wet Milieubeheer, Wet op de Ruimtelijke Ordening dan wel Wet op de Waterhuishouding en het instrumentarium in het kader van de uitwerking van het Natuurbeleidsplan, de 3^e Nota Waterhuishouding en het NMP beschikbaar en bruikbaar zijn voor dit probleemveld.

5 Onderzoeksvragen

Voor de verschillende in paragraaf 4.1 onderscheiden situaties en in aanvulling op de onder 3 genoemde doelen zouden de volgende vragen beantwoord moeten worden:

- 1 Hoe zit het plan- en besluitvormingsproces in elkaar dat leidt tot waterhuishoudkundige anti-verdrogingsmaatregelen door het waterschapen en tot door terreinbeheerder te nemen maatregelen?
- 2 Welke partijen zijn verantwoordelijk voor welke stappen in het plan- en besluitvormingsproces en wat zijn daarvan de juridische en financiële consequenties met betrekking tot schade?
- 3 Welke functie dan wel bestemming kan in de diverse plannen juridisch gezien efficiënt toegekend worden aan het agrarisch gebied waar men ofwel anti-verdrogingsmaatregelen ten behoeve van een aangrenzend natuurgebied wenst te nemen, ofwel waar men verwacht dat effecten zullen optreden van dergelijke maatregelen die in het aangrenzende natuurgebied genomen worden?
- 4 Wat zijn de mogelijkheden om in afwijking van de formele procedure (omdat men bijvoorbeeld sneller wil) tot waterhuishoudkundige maatregelen te komen en wat zijn de consequenties daarvan voor de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen met betrekking tot schade?
- 5 Wat zijn concreet de mogelijkheden voor inzet van het bestaande instrumentarium in het kader van milieu-, water-, natuur- en ruimtelijk orderingsbeleid voor het compenseren van onaanvaardbare schade?
- 6 Hoe en door wie wordt bepaald welke schade vergoed wordt?

6 Verwacht eindresultaat

Als eindresultaat wordt verwacht een helder en beknopt rapport met in ieder geval antwoord op de gestelde vragen, alsmede aanbevelingen voor het omgaan met vernatting in de verschillende onderscheiden situaties.

Bijlage 2 Onderzoeksteam en begeleidingscommissie

Onderzoeksteam:

- | | |
|----------------------------|---|
| - mr. P.J. de Putter | KPMG Milieu |
| - dr. J. van der Vlies | KPMG Milieu |
| - mr. dr. J.M. Verschuuren | Centrum voor Wetgevingsvraagstukken,
Katholieke Universiteit Brabant |

Begeleidingscommissie:

- | | |
|-------------------------------|-------------------------------------|
| - mw. ir. J. van Biezen | Unie van Waterschappen |
| - ing. F.C. Hamster | Waterschap Noorderzijlvest |
| - mr. H.J.M. Havekes | Unie van Waterschappen (voorzitter) |
| - ing. G.A.F. Hoffman | Ministerie van VROM/DGM |
| - ir. M. de Koe | VNG |
| - ir. P.J. Kusse | Landinrichtingsdienst |
| - H. van Laar | IPO/Provincie Drenthe |
| - ir. N.P. Pellenbarg | RWS RIZA (secretaris) |
| - mw. mr. G.B.K. Roos-Schalij | RWS Hoofddirectie |
| - dr. J.G. Vermeer | Ministerie van LNV, Directie NBLF |